

Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.

16.xxx

**Messaggio  
concernente la modifica della legge federale sugli stranieri  
(Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli  
accordi sulla libera circolazione)**

del ...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica concernente la legge sugli stranieri.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

2014 M 14.3307 Prestazioni complementari e scambio di dati  
(N 6.5.15, Pezzatti)

2014 P 14.3462 Migliorare l'esecuzione dell'attuale accordo sulla libera  
circolazione delle persone  
(N 26.9.14, Gruppo liberale radicale)

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

... In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

*In vista dell'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale svizzera (Cost.), si prevede di integrare la normativa vigente in materia di cittadini di uno Stato terzo, introducendo tetti massimi e contingenti per il ricongiungimento familiare, gli stranieri senza attività lucrativa e il settore dell'asilo. Al contrario, l'immigrazione di persone che rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione con l'UE (ALC) o della Convenzione AELS sarà regolata da una clausola di salvaguardia. In tal modo, si mira a trovare una soluzione comune con l'UE. Qualora non fosse possibile raggiungere un accordo tempestivo, il disegno di legge prevede una clausola di salvaguardia unilaterale per i cittadini di uno Stato UE o AELS (cittadini UE/AELS).*

*Indipendentemente dall'attuazione dell'articolo 121a Cost., il Consiglio federale propone diverse misure volte a migliorare l'esecuzione dell'ALC, a garantirne l'applicazione uniforme su scala nazionale nonché a chiarire la situazione giuridica; si mira così a escludere dall'aiuto sociale in Svizzera i cittadini stranieri in cerca di un impiego. Il disegno definisce inoltre i criteri che determinano l'estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini UE/AELS in seguito a cessazione involontaria dell'attività lucrativa (perdita dell'impiego) e prevede uno scambio di dati tra le autorità nei casi in cui i cittadini stranieri percepiscano prestazioni complementari. Al fine di permettere una migliore regolazione dell'immigrazione, tali modifiche legislative sono state inserite nell'avamprogetto concernente l'attuazione dell'articolo 121a Cost.*

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

#### **Situazione di partenza**

*All'accoglimento, in data 9 febbraio 2014, degli articoli 121a e 197 numero 11 Cost. sono seguiti due mandati: la modifica della legge federale sugli stranieri (LStr) e i negoziati per l'adeguamento dei trattati internazionali non conformi a queste disposizioni.*

*La procedura di consultazione relativa all'attuazione dell'articolo 121a Cost. nella LStr si è svolta dall'11 febbraio al 28 maggio 2015 e aveva come oggetto due avamprogetti: una revisione della LStr per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. e un adeguamento del progetto di modifica della LStr rinviato al Consiglio federale dal Parlamento (Progetto integrazione; 13.030). Per il Progetto integrazione il Consiglio federale ha adottato un messaggio aggiuntivo a parte.*

*Il Consiglio federale è del parere che debbano essere adeguati l'ALC, la Convenzione AELS e l'Accordo quadro con il Liechtenstein. Accordandovi un'importanza prioritaria, l'11 febbraio 2015 il Consiglio federale ha adottato il mandato negoziabile per l'adeguamento dell'ALC; il 2 febbraio 2015 il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga avevano convenuto sulla necessità di consultazioni volte a sondare se*

---

*esista per entrambe le parti una via percorribile per attuare il mandato costituzionale dell'articolo 121a, preservando, al tempo stesso, la via bilaterale.*

*Il 21 dicembre 2015, in occasione di una riunione di lavoro, la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e il presidente del Consiglio europeo Jean Asselborn hanno deciso di portare avanti e intensificare le consultazioni sull'ALC. Lo scopo di entrambe le parti è di raggiungere una soluzione consensuale che si basi su un'interpretazione comune della clausola di salvaguardia vigente (art. 14 cpv. 2 ALC) e sia conforme tanto all'ALC quanto alla Cost. Le consultazioni sono ancora in corso.*

### **Contenuto del disegno di legge**

*L'ammissione di cittadini di uno Stato terzo è disciplinata dalla LStr, la quale prevede già tetti massimi e contingenti per i soggiorni con attività lucrativa. Tuttavia, tale legge deve essere adeguata alle nuove prescrizioni dell'articolo 121a Cost., tra le quali figurano, in particolare, tetti massimi e contingenti anche per i soggiorni senza attività lucrativa e il settore dell'asilo.*

*L'ammissione di cittadini UE/AELS, invece, è disciplinata dall'ALC e dalla Convenzione AELS. Il Consiglio federale mira a raggiungere con l'UE una soluzione mutualmente accettabile, conforme sia alla Cost. sia all'ALC e alla Convenzione AELS. In tale modo sarebbe possibile garantire la via bilaterale e ristabilire la certezza giuridica, d'importanza fondamentale per la piazza svizzera. Il mancato accordo con l'UE in merito all'attuazione dell'articolo 121a Cost. e la denuncia dell'ALC comprometterebbero l'esistenza dei Bilaterali I. Un'altra eventualità è che l'UE rinunci a una denuncia dell'ALC e adotti altre misure compensative (p. es. sospensione dei negoziati in corso o mancata conclusione di nuovi accordi, messa in discussione degli accordi vigenti nonché denuncia o minaccia di denuncia dell'Accordo orizzonte). Poiché il Consiglio federale deve rispettare il vincolo temporale prescritto dall'articolo 121a Cost., il disegno di legge contiene una clausola di salvaguardia unilaterale che, in caso di attivazione, non risulterebbe però conforme alle condizioni d'ammissione dell'ALC. In una sentenza del 26 novembre 2015, il Tribunale federale (TF) si è pronunciato in merito al rapporto tra l'articolo 121a Cost. e l'ALC e ha osservato che, nel caso di un effettivo conflitto di norme tra le modifiche del diritto interno per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. e l'ALC, sarebbe quest'ultimo prioritario in sede di applicazione del diritto. Se il Parlamento approvasse il disegno con la clausola di salvaguardia unilaterale, tale clausola potrebbe essere attivata in un caso concreto solamente qualora la Svizzera denunciassero l'ALC. Se dovesse verificarsi una simile situazione, la LStr sarebbe applicabile anche ai cittadini UE/AELS e dovrebbe pertanto essere adeguata a questa nuova fattispecie. A causa della clausola ghigliottina, ne conseguirebbe anche l'abbandono dei Bilaterali I.*

*Limitando temporaneamente e in modo mirato la concessione di permessi per cittadini UE/AELS, si persegue una regolazione autonoma dell'immigrazione. A tal scopo, la LStr definisce i parametri di una clausola di salvaguardia e prevede un valore limite per l'immigrazione di cittadini UE/AELS, il cui superamento compor-*

---

terà, per l'anno successivo, l'introduzione di tetti massimi e contingenti. Il Consiglio federale stabilisce a quali tipi di permessi e scopi di soggiorno sono applicabili i tetti massimi e i contingenti e adotta misure volte a promuovere il potenziale di forza lavoro indigeno e l'integrazione degli stranieri nonché a modificare, se ne necessario, l'esecuzione del diritto degli stranieri. In tale contesto, tiene conto, in particolare, degli interessi globali dell'economia svizzera e delle raccomandazioni di una nuova commissione dell'immigrazione, istituita sulla base delle proposte del disegno di legge.

Misure complementari per lo sfruttamento del potenziale nazionale di forza lavoro e la lotta agli abusi sul mercato del lavoro sono contenute in altri progetti del Consiglio federale.

## **B. Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione**

### **Situazione di partenza**

Il Consiglio federale ritiene fondamentale applicare in modo sistematico le misure di accompagnamento alla libera circolazione delle persone e combattere gli effetti negativi che quest'ultima comporta. Sebbene negli ultimi anni siano già state messe in pratica diverse misure, sono state constatate prassi divergenti e mancanza di chiarezza in merito, in particolare, all'applicazione dell'ALC in materia di concessione dell'aiuto sociale o di estinzione del diritto di soggiorno in seguito alla perdita dell'impiego. Il 15 gennaio 2014 il Consiglio federale ha pertanto incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il Dipartimento federale dell'interno (DFI) di redigere un progetto di legge che regolasse tali questioni e, dal 2 luglio al 22 ottobre 2014, ha avuto luogo la relativa procedura di consultazione. Le modifiche legislative proposte rispondono a due raccomandazioni formulate rispettivamente dal Controllo parlamentare dell'amministrazione e dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale.

### **Contenuto del progetto**

A livello federale non esiste, al momento, nessuna disposizione legale che disciplini la concessione o il rifiuto dell'aiuto sociale agli stranieri che arrivano in Svizzera in cerca di un impiego. Si propone pertanto, conformemente all'ALC, di uniformare la prassi e di escludere dall'aiuto sociale gli stranieri e i loro familiari che giungono in Svizzera al solo scopo di trovare un impiego.

Il disegno di legge introduce inoltre un disciplinamento chiaro che precisa il momento dell'estinzione del diritto di soggiorno in caso di perdita dell'impiego. Il diritto dell'UE regola già in modo chiaro, sulla base di una direttiva che non si applica alla Svizzera, il momento della decadenza della qualità di lavoratore in caso di perdita dell'impiego durante il primo anno di soggiorno; tuttavia, non stabilisce il momento esatto della decadenza della qualità di lavoratore qualora la perdita dell'impiego intervenga al di là di questo periodo. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) fissa dunque sì dei principi, ma non precisa tale momento. Dal canto suo, il testo dell'ALC è altrettanto equivoco. Il

---

*progetto di legge mira pertanto a gettare luce sulla questione e stabilire il momento a partire dal quale non è più possibile pretendere il versamento dell'aiuto sociale.*

*Al fine di integrare queste misure, si propongono uno scambio di dati in caso di versamento di prestazioni complementari nonché di revoca dei permessi di dimora. Gli stranieri senza permesso di soggiorno in Svizzera sono inoltre espressamente esclusi dal versamento di prestazioni complementari.*

# Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>8</b>
1.1 Situazione di partenza al momento dell'attuazione dell'articolo 121 <i>a</i> Cost.	8
1.2 La normativa proposta per l'attuazione dell'articolo 121 <i>a</i> Cost.	11
1.2.1 Visione d'insieme	11
1.2.2 Ammissione di cittadini di uno Stato terzo	12
1.2.3 Ammissione di cittadini UE/AELS	14
1.2.4 Definizione del valore limite e dei tetti massimi in caso di applicazione della clausola di salvaguardia unilaterale	16
1.2.5 Indicatori volti a definire i tetti massimi, i contingenti e il valore limite	17
1.2.6 Commissione dell'immigrazione	19
1.3 Criteri per il rilascio di permessi di cui all'articolo 121 <i>a</i> capoverso 3 Cost.	20
1.3.1 Base esistenziale sufficiente	20
1.3.2 Capacità d'integrazione	21
1.3.3 Domanda di un datore di lavoro	21
1.4 Misure di accompagnamento per l'attuazione dell'articolo 121 <i>a</i> Cost.	22
1.4.1 Misure collaterali dell'ALC	22
1.4.2 Promozione del potenziale indigeno	23
1.5 Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione: situazione di partenza	24
1.6 La normativa proposta per migliorare l'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione	25
1.6.1 Obiettivo	25
1.6.2 Esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri in cerca di un impiego	26
1.6.3 Scambio di dati relativi al versamento di prestazioni complementari	27
1.6.4 Estinzione del diritto di soggiorno in caso di perdita dell'impiego	28
1.6.5 Attuazione dei miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione	28
1.7 Interventi parlamentari	30
<b>2 Risultati della procedura di consultazione e modifiche successive</b>	<b>31</b>
2.1 Procedura di consultazione in merito all'attuazione dell'articolo 121 <i>a</i> Cost.	31
2.2 Procedura di consultazione relativa ai miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione	34
2.2.1 Risultati della procedura di consultazione	34

2.2.2	Modifiche apportate in seguito alla procedura di consultazione	34
<b>3</b>	<b>Commento ai singoli articoli</b>	<b>35</b>
<b>4</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>52</b>
4.1	Ripercussioni per la Confederazione	52
4.1.1	Attuazione dell'articolo 121a Cost.	52
4.1.2	Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione	53
4.2	Ripercussioni per i Cantoni	53
4.2.1	Attuazione dell'articolo 121a Cost.	53
4.2.2	Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione	54
4.3	Ripercussioni per l'economia	54
4.3.1	Attuazione dell'articolo 121a Cost.	54
4.3.2	Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione	56
4.4	Ripercussioni per la politica della Svizzera nei confronti dell'UE	56
<b>5</b>	<b>Programma di legislatura</b>	<b>57</b>
<b>6</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>57</b>
6.1	Costituzionalità	57
6.1.1	Attuazione dell'articolo 121a Cost.	57
6.1.2	Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione	57
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	58
6.2.1	Attuazione dell'articolo 121a Cost.	58
6.2.2	Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione	59
6.3	Subordinazione al freno alle spese	62
6.4	Protezione dei dati	62
	<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>63</b>

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione di partenza al momento dell'attuazione dell'articolo 121a Cost.

Il 9 febbraio 2014, in occasione della votazione sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», i nuovi articoli 121a e 197 numero 11 della Cost.<sup>1</sup> sono stati accolti dalla maggioranza degli Svizzeri e dei Cantoni<sup>2</sup>. Queste disposizioni mirano a una gestione autonoma e una limitazione dell'immigrazione degli stranieri da parte della Svizzera (art. 121a cpv. 1 e 2 Cost.).

All'accoglimento dei due articoli seguono due mandati, che devono essere attuati entro lo stesso termine:

#### *1. Legislazione:*

- a) Deve essere introdotto un nuovo sistema di ammissione che limiti l'immigrazione di tutti gli stranieri e preveda in particolare tetti massimi e contingenti annuali. I tetti massimi e i contingenti per l'ammissione di stranieri con attività lucrativa devono tenere conto del principio della priorità degli Svizzeri e comprendere i frontalieri. I criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora sono in particolare la domanda di un datore di lavoro, la capacità d'integrazione e una base esistenziale sufficiente e autonoma (art. 121a cpv. 1 - 3 Cost.).
- b) Se la legislazione d'esecuzione non può entrare in vigore entro il 9 febbraio 2017 (ovvero tre anni dopo l'accettazione dell'iniziativa), il Consiglio federale deve emanare provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza (art. 121a cpv. 5 e art. 197 n. 11 Cost.).

#### *2. Trattati internazionali:*

- a) Dal momento in cui le nuove disposizioni costituzionali sono accolte, non possono essere conclusi trattati internazionali che contraddicono a tali disposizioni (art. 121a cpv. 4 Cost.).
- b) I trattati internazionali che contraddicono alle nuove disposizioni costituzionali devono essere a loro volta rinegoziati e adeguati entro il 9 febbraio 2017 (art. 197 n. 11 Cost.). Nella fattispecie si tratta degli accordi sulla libera circola-

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> Per il testo, le deliberazioni del Parlamento, i risultati della votazione, ecc., cfr. [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Temi > Diritti politici > Iniziative popolari > Indice cronologico.

zione con l'UE<sup>3</sup> e con l'AELS<sup>4</sup> nonché dell'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein<sup>5</sup>.

Dopo l'accettazione dell'articolo 121a, il capo del DFGP ha incaricato la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) di istituire un gruppo di esperti affinché segua i lavori di attuazione dal punto di vista dei contenuti e dei principi. Nel gruppo, presieduto da Mario Gattiker, direttore della SEM, in collaborazione con il Segretariato di Stato dell'economia (SECO) e la Direzione degli affari europei (DAE), sono rappresentati uffici e servizi dell'Amministrazione federale nonché le seguenti organizzazioni: Conferenza dei governi cantonali (CdC), Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), Unione svizzera degli imprenditori, Unione svizzera delle arti e mestieri, Unione Svizzera dei Contadini, Travail.Suisse, Unione sindacale svizzera, Unione delle città svizzere, Associazione dei comuni svizzeri, Commissione federale della migrazione, SEM, DAE, SECO, Ufficio federale di giustizia (UFG), Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), Ufficio federale delle assicurazioni sociali nonché ambasciatori straordinari per la migrazione (DFGP/DFAE).

Ai fini della stesura del piano di attuazione del Consiglio federale sono state discusse e approvate in seno al gruppo di esperti le questioni di fondo nonché le proposte attuative dell'amministrazione e di singoli membri del gruppo di esperti. I risultati dei lavori sono stati riassunti in un rapporto comune di sintesi del 13 giugno 2014<sup>6</sup> e, il 20 giugno 2014, sulla base dei lavori preliminari del gruppo di esperti, abbiamo presentato un piano di attuazione<sup>7</sup>. Nel settembre 2014 il gruppo di esperti ha poi discusso una prima versione dell'avamprogetto da porre in consultazione e avanzato alcune proposte di modifica, che, per quanto possibile, sono state accolte.

Oltre al gruppo di esperti è stato istituito il gruppo di lavoro «Regolazione dell'immigrazione», che, presieduto a sua volta dal segretario di Stato Mario Gattiker e composto dai rappresentanti delle competenti autorità d'esecuzione (CdC, AUSL, ASM, Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca [DEFJR], DFAE e SEM), discute questioni organizzative e procedurali rilevanti ai fini dell'attuazione. Il 12 gennaio 2016 il presente disegno di legge è stato discusso con i rappresentanti dei Cantoni (CdC).

Le basi per l'avamprogetto posto in consultazione sono costituite in particolare dal piano di attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014, da un parere

<sup>3</sup> 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 (ALC; RS **0.142.112.681**).

<sup>4</sup> All. K della Convenzione istitutiva dell'Associazione Europea di libero scambio (AELS) – Versione consolidata dell'Accordo di Vaduz del 21 giu. 2001 (Convenzione AELS; RS **0.632.31**).

<sup>5</sup> Accordo quadro del 3 dic. 2008 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione in materia di rilascio del visto, di entrata e di soggiorno nonché sulla cooperazione di polizia nell'area di confine (RS **0.360.514.2**).

<sup>6</sup> Cfr. [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrata & Soggiorno > Libera circolazione delle persone Svizzera – UE/AELS > Attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'immigrazione > Info complementari > Documenti > Documenti complementari.

<sup>7</sup> Cfr. [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrata & Soggiorno > Libera circolazione delle persone Svizzera – UE/AELS > Attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'immigrazione > Info complementari > Documenti > Documenti complementari.

dell'UFG<sup>8</sup> circa il margine di manovra in caso di attuazione dell'articolo 121a Cost., da un rapporto della DDIP<sup>9</sup> sulla compatibilità dell'articolo 121a Cost. con i vigenti trattati internazionali nonché dalle deliberazioni del gruppo di esperti in merito all'attuazione dell'articolo 121a Cost. e dal suo rapporto di sintesi.

La procedura di consultazione, svoltasi dall'11 febbraio al 28 maggio 2015, aveva come oggetto due avamprogetti: una revisione della LStr<sup>10</sup> per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. e un adeguamento del progetto di modifica della LStr rinviato al nostro Consiglio dal Parlamento (Progetto integrazione, 13.030). Le modifiche riguardanti il Progetto integrazione sono contenute in un messaggio aggiuntivo a parte.

L'8 ottobre 2014 abbiamo adottato la bozza di un mandato negoziale per la modifica dell'ALC al fine di assolvere il secondo mandato del nuovo articolo costituzionale. In seguito alla consultazione, l'11 febbraio 2015 ha adottato il mandato definitivo. Lo scopo dei negoziati è duplice: da un lato, si mira ad adeguare l'ALC di modo che in futuro la Svizzera possa regolare e limitare l'immigrazione in modo autonomo tutelando gli interessi globali dell'economia e, dall'altro, s'intende assicurare la via bilaterale. I due obiettivi verranno presi parimenti in considerazione. Il 2 febbraio 2015 il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga hanno convenuto sulla necessità di consultazioni volte a sondare se esista per entrambe le parti una via percorribile per attuare il mandato costituzionale dell'articolo 121a, preservando, al tempo stesso, la via bilaterale.

Il 21 dicembre 2015, in occasione di una riunione di lavoro, la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e il presidente del Consiglio europeo Jean Asselborn hanno deciso di portare avanti e intensificare le consultazioni sull'ALC. Lo scopo di entrambe le parti è di raggiungere una soluzione consensuale che si basi su un'interpretazione comune della clausola di salvaguardia vigente (art. 14 cpv. 2 ALC) e sia conforme tanto all'ALC quanto alla Cost. Il 4 dicembre 2015 abbiamo comunicato la nostra intenzione di monitorare, per mezzo di una clausola di salvaguardia, l'immigrazione degli stranieri che rientrano nel campo d'applicazione dell'ALC. In tal modo mira a trovare una soluzione comune con l'UE, che potrebbe essere ripresa successivamente nella Convenzione AELS e nell'Accordo quadro con il Liechtenstein. Qualora non fosse possibile raggiungere un accordo tempestivo, il presente disegno di legge propone, diversamente dall'avamprogetto, una clausola di salvaguardia unilaterale conforme alle disposizioni dell'articolo 121a Cost.

Le consultazioni in corso con l'UE vengono portate avanti al fine di trovare, se possibile, una soluzione comune conforme alla Cost. e all'ALC. In tal modo si

<sup>8</sup> Parere dell'8 apr. 2014 «Auslegung der Artikel 121a und 197 Ziffer 9 der Bundesverfassung» (oggi n. 11, questo documento non è disponibile in italiano); cfr. [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrata & Soggiorno > Libera circolazione delle persone Svizzera – UE/AELS > Attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'immigrazione > Info complementari > Documenti > Documenti complementari.

<sup>9</sup> Rapporto del 26 mag. 2014 «Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz» (questo documento non è disponibile in italiano); cfr. [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrata & Soggiorno > Libera circolazione delle persone Svizzera – UE/AELS > Attuazione delle nuove disposizioni costituzionali sull'immigrazione > Info complementari > Documenti > Documenti complementari.

<sup>10</sup> RS 142.20

garantirebbe la via bilaterale e si ristabilirebbe la certezza giuridica, d'importanza fondamentale per la piazza svizzera. Come mostrano due studi scientifici sul tema, l'abbandono dei Bilaterali I avrebbe ripercussioni importanti per l'economia svizzera, tanto che la somma dei prodotti interni lordi da oggi al 2035 risulterebbe inferiore di 460-630 miliardi di franchi. In meno di vent'anni, quindi, l'abbandono dei Bilaterali I costerebbe alla Svizzera indicativamente un «reddito annuo» attuale della sua economia. A ciò si aggiungerebbero ulteriori perdite dovute alla ridotta attrattiva della piazza economica e all'incertezza sui rapporti futuri con il principale partner commerciale della Svizzera<sup>11</sup>.

Se si raggiungerà un accordo con l'UE, il nostro Consiglio dovrà eventualmente elaborare un messaggio aggiuntivo o proporre alle competenti commissioni parlamentari di adeguare il presente disegno di legge.

## **1.2 La normativa proposta per l'attuazione dell'articolo 121a Cost.**

### **1.2.1 Visione d'insieme**

La normativa proposta per l'ammissione di cittadini di uno Stato terzo è retta in linea di massima dalla vigente LStr, che prevede già, per soggiorni con attività lucrativa, tetti massimi e contingenti nonché la verifica, nel singolo caso, della priorità degli Svizzeri e il controllo delle condizioni di salario e di lavoro. Tuttavia, si rendono necessari degli adeguamenti alle nuove disposizioni dell'articolo 121a Cost., tra cui, in particolare, l'inserimento di tetti massimi e contingenti anche per soggiorni senza attività lucrativa e per il settore dell'asilo. Il presente disegno di legge corrisponde in larga misura all'avamprogetto posto in consultazione per quanto riguarda l'ammissione di cittadini di uno Stato terzo.

L'ammissione di cittadini UE/AELS è retta invece rispettivamente dall'ALC e dalla Convenzione AELS. Il nostro Consiglio mira a raggiungere con l'UE una soluzione mutualmente accettabile che sia conforme sia alla Cost. sia all'ALC.

Dobbiamo però rispettare il vincolo temporale per l'entrata in vigore della legislazione esecutiva dell'articolo 121a Cost., fissata al 9 febbraio 2017; in caso contrario, dovrà emanare provvisoriamente le disposizioni d'esecuzione in via d'ordinanza (art. 197 n. 11 Cost.). Per questo motivo il disegno di legge contiene una clausola di salvaguardia unilaterale, che, in caso di applicazione, non corrisponderebbe tuttavia alle condizioni d'ammissione dell'ALC (cfr. n. 1.2.3 e 1.2.4).

Il disegno di legge prevede pertanto un sistema binario, ossia con ammissione privilegiata e disciplinamento del soggiorno per i cittadini UE/AELS ai sensi rispettivamente dell'ALC e della Convenzione AELS. La proposta clausola unilaterale è attivata soltanto a partire da un determinato numero di ingressi e, attraverso l'introduzione di un livello limite nonché di tetti massimi e contingenti, tiene conto del principio della priorità degli Svizzeri. Tale clausola non prevede neanche la

<sup>11</sup> Studie BAKBASEL «Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft», Basilea, nov. 2016 e Studie Eco-plan «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I», Berna, 12 nov. 2015; cfr. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Attualità > Informazioni ai media > Comunicati stampa 2015 > Studio sull'abbandono dei Bilaterali I: perdite significative per l'economia.

verifica delle qualifiche professionali e il controllo delle condizioni di salario e di lavoro nel singolo caso.

È stata proposta una soluzione flessibile, che permetta al nostro Consiglio di ripartire i tetti massimi in contingenti cantonali, ma anche di delegare tale compito ai Cantoni o di rinunciare a una simile ripartizione. In tal modo è possibile tener conto al meglio dei diversi scopi di soggiorno (soggiorno con o senza attività lucrativa, ricongiungimento familiare, frontalieri, settore dell'asilo, ecc.) e di futuri sviluppi ed esperienze. Affinché possa essere adeguata alle esigenze future, la normativa è disciplinata nel dettaglio nelle disposizioni d'esecuzione del nostro Consiglio. Il rilascio dei permessi previsti dal diritto degli stranieri rimane di competenza dei Cantoni.

Accanto alle disposizioni di applicazione e all'auspicata soluzione negoziale in merito all'ALC, proponiamo come terzo pilastro una serie di misure accompagnatorie volte a sfruttare meglio il potenziale di forza lavoro indigeno, riducendo così la domanda di manodopera straniera e migliorando l'integrazione di quella già presente sul territorio nazionale (cfr. n. 1.4.2). Si prevede altresì di migliorare le misure collaterali e, di conseguenza, la lotta agli abusi sul mercato del lavoro (cfr. n. 1.4.1).

## **1.2.2 Ammissione di cittadini di uno Stato terzo**

### *Tetti massimi e contingenti necessari d'ora in poi per tutti gli scopi di soggiorno*

Il diritto vigente fissa tetti massimi e contingenti soltanto per i permessi di soggiorno di breve durata e di dimora dei cittadini di uno Stato terzo con attività lucrativa (art. 20 LStr). L'articolo 121a Cost. prevede di estendere simili limitazioni anche a tutti gli altri scopi di soggiorno (soggiorno senza attività lucrativa, ricongiungimento familiare e settore dell'asilo; art. 17a D-LStr) e propone la possibilità di definire per ognuno di essi dei tetti massimi, che, se necessario, possano essere ripartiti su contingenti cantonali. In tal modo si impedirebbe, a fronte di una forte immigrazione, per esempio nel settore dell'asilo, che i lavoratori di uno Stato terzo, di cui la Svizzera ha urgente bisogno, non possano essere ammessi o possano essere ammessi soltanto in misura ridotta.

Il nostro Collegio ritiene che le altre condizioni per il rilascio previste dalla LStr debbano essere mantenute (p. es. in caso di esercizio di un'attività lucrativa e di ricongiungimento familiare).

### *Soggiorno con attività lucrativa*

In linea di massima, intendiamo mantenere il sistema attualmente in vigore per l'ammissione di cittadini di uno Stato terzo con attività lucrativa. La definizione di tetti massimi annuali per i permessi di dimora e i permessi di soggiorno di breve durata (per soggiorni superiori a quattro mesi e inferiori a un anno; rinnovabili fino a un massimo di due anni) spetta al nostro Consiglio e la ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali avviene sulla base della chiave di ripartizione fissa attualmente in vigore (art. 18a nonché all. I e II dell'ordinanza del 24 ottobre 2007<sup>12</sup> sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, OASA).

<sup>12</sup> RS 142.201

Il disegno di legge propone una regolamentazione flessibile per la definizione di tetti massimi e contingenti affinché sia possibile in futuro, sempre nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 121a Cost., adottare anche altre soluzioni per la ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali (art. 17b D-LStr). Vanno tuttavia sempre adempiti i requisiti dell'articolo 121a Cost.

Nel caso dei cittadini di uno Stato terzo con attività lucrativa è prevista ancora la verifica, nel singolo caso, delle qualifiche professionali, delle condizioni di integrazione, del principio della priorità degli Svizzeri e del rispetto delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore. In tale contesto devono essere tenuti in considerazione gli obblighi contrattuali della Svizzera (p. es. l'Accordo OMC e gli accordi di libero scambio). Sarà ancora il datore di lavoro a dover inoltrare la richiesta di permesso.

#### *Permesso per frontalieri*

Il disegno conferma in linea di massima le disposizioni vigenti in materia di frontalieri di uno Stato terzo (art. 25 LStr). In questo contesto continuano a non essere previsti tetti massimi e contingenti specifici, dal momento che, secondo la nostra interpretazione dell'articolo 121a capoverso 3, i frontalieri devono essere considerati esclusivamente per la definizione dei tetti massimi e contingenti globali. Nel caso in cui dovesse essere applicata temporaneamente la clausola di salvaguardia unilaterale per i cittadini UE/AELS, eventuali tetti massimi e contingenti riguarderanno tuttavia anche i frontalieri cittadini di uno Stato terzo. In tal modo s'intende prevenire l'elusione delle limitazioni in materia di ammissioni (cfr. n. 1.2.4).

#### *Soggiorno superiore a un anno senza attività lucrativa*

Secondo la nostra interpretazione, i soggiorni inferiori a un anno di cittadini di uno Stato terzo senza attività lucrativa non rientrano nel campo d'applicazione dell'articolo 121a Cost. Per questo motivo non è prevista in tal caso l'introduzione di alcuna limitazione. Per i soggiorni di più lunga durata si prevedono invece tetti massimi. Dal momento che si tratta per lo più di soggiorni temporanei a scopo formativo e che i posti di formazione sono distribuiti in modo disomogeneo in Svizzera, riteniamo che sia sensato prevedere un adeguamento flessibile dei tetti massimi ai bisogni della piazza svizzera della formazione e della ricerca e che non urga, allo stato attuale, una ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali. Tuttavia, la regolamentazione proposta non esclude la possibilità di una simile ripartizione.

#### *Ricongiungimento familiare*

Il ricongiungimento familiare è una conseguenza dell'immigrazione primaria con un preciso scopo di soggiorno (p. es. soggiorno con o senza attività lucrativa, concessione dell'asilo).

Per il ricongiungimento familiare dei cittadini di uno Stato terzo continueranno a valere le condizioni attuali (art. 42 – 45 LStr). Il pendente Progetto integrazione propone di introdurre il requisito delle conoscenze linguistiche e il messaggio aggiuntivo del nostro Consiglio, emanato su mandato del Parlamento per la modifica del Progetto integrazione, prevede ulteriori modifiche.

Per il ricongiungimento familiare dei cittadini di uno Stato terzo si prevede, in applicazione dell'articolo 121a Cost., che la Confederazione stabilisca un tetto massimo qualora il soggiorno duri più di un anno e rientri pertanto nel campo di applicazione dell'articolo 121a Cost. (cfr. n. 1.2.5). Tale tetto massimo può essere

definito al tempo stesso per i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata, di un permesso di dimora e di un permesso di domicilio. A fronte del limitato margine di manovra delle autorità cantonali, non si ritiene necessario, al momento, ripartire il tetto massimo per il ricongiungimento familiare su contingenti cantonali. Qualora ciò dovesse rivelarsi problematico nella prassi, il nostro Consiglio ha la possibilità di procedere a un adeguamento a livello di ordinanza.

Nello stabilire il tetto massimo per il ricongiungimento familiare va tenuto sempre presente il diritto al rispetto della vita familiare di cui agli articoli 8 e 14 della Convenzione del 4 novembre 1950<sup>13</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e l'ostacolo rappresentato dalla mancata concessione del ricongiungimento familiare per il reclutamento di lavoratori altamente qualificati di uno Stato terzo, per cui la richiesta è molto alta anche in altri Paesi.

#### *Settore dell'asilo*

Per i soggiorni che si inseriscono nell'ambito della procedura d'asilo e che, per la loro natura temporanea e provvisoria, non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 121a Cost. non sono previsti tetti massimi. Tuttavia, l'articolo 121a capoverso 2 Cost. prevede l'introduzione di limitazioni per gli stranieri ammessi a titolo provvisorio e le persone bisognose di protezione (art. 83 LStr e art. 66 della legge del 26 giugno 1998<sup>14</sup> sull'asilo, LAsi) con soggiorno superiore a un anno nonché per i rifugiati riconosciuti titolari di un permesso di dimora, risultando in tal caso applicabile l'articolo 121a Cost. (cfr. n. 1.2.5). Dal momento che in questo contesto spetta alla SEM la decisione in merito all'ammissione, è previsto che la Confederazione stabilisca un tetto massimo specifico per il settore dell'asilo, che non verrà ripartito in contingenti cantonali. In virtù del principio di non respingimento, sancito dalla Cost. e da trattati internazionali, e della tradizione umanitaria della Svizzera, riteniamo che debba essere possibile adeguare rapidamente tale tetto massimo a un eventuale mutamento della situazione di partenza.

#### *Commissione dell'immigrazione*

Il disegno prevede una nuova commissione dell'immigrazione (cfr. n. 1.2.6), chiamata a elaborare raccomandazioni riguardo ai tetti massimi e ai contingenti da introdurre per l'immigrazione dei cittadini di uno Stato terzo. Qualora l'immigrazione nei settori di difficile regolazione dovesse aumentare considerevolmente, in particolare nell'ambito del ricongiungimento familiare e nel settore dell'asilo, il nostro Consiglio, tenendo conto degli interessi globali dell'economia svizzera, valuterà una limitazione adeguata dell'immigrazione degli stranieri con attività lucrativa.

### **1.2.3 Ammissione di cittadini UE/AELS**

#### *Clausola di salvaguardia unilaterale*

La clausola di salvaguardia unilaterale non era ancora prevista nell'avamprogetto. In linea di principio i cittadini UE/AELS sottostanno ancora all'ALC e alla Convenzione AELS. In caso di forte immigrazione da tali Stati, deve tuttavia essere possibile limitare temporaneamente e in modo mirato il rilascio dei permessi. La clausola di

<sup>13</sup> RS 0.101

<sup>14</sup> RS 142.31

salvaguardia unilaterale è conforme a quanto previsto dall'articolo 121a Cost. e va sancita nella LStr (art. 17c e 17d D-LStr), ma contraddice le disposizioni d'ammissione dell'ALC e della Convenzione AELS.

In una sentenza del 26 novembre 2015 il TF si è espresso in merito al rapporto tra l'articolo 121a Cost. e l'ALC. Nel caso di un effettivo conflitto di norme tra le modifiche del diritto interno per l'attuazione dell'articolo 121a Cost. e l'ALC, sarebbe quest'ultimo prioritario in sede di applicazione del diritto<sup>15</sup>. Se il Parlamento approva il disegno con la clausola di salvaguardia unilaterale, quest'ultima potrebbe essere applicata in un caso concreto soltanto se la Svizzera denunciasse l'ALC. In questo caso la LStr sarebbe applicabile anche ai cittadini UE/AELS e andrebbe modificata di conseguenza. A causa della clausola ghigliottina, una denuncia dell'ALC comporterebbe automaticamente l'abbandono dei Bilaterali I.

Se la Svizzera non dovesse denunciare l'ALC, l'introduzione della clausola di salvaguardia unilaterale potrebbe suscitare le seguenti reazioni da parte dell'UE: denuncia l'ALC abbandonando automaticamente i Bilaterali I oppure rinuncia a denunciare l'ALC ma decide di adottare altre misure compensative (sospensione dei negoziati in corso o mancata conclusione di nuovi accordi, messa in discussione degli accordi vigenti nonché denuncia o minaccia di denuncia dell'Accordo Horizon). Non si può nemmeno escludere che l'UE non consideri già una violazione dell'ALC l'entrata in vigore della rivista LStr che introduce la clausola di salvaguardia unilaterale e adotti pertanto delle contromisure. In ogni caso, una soluzione che prevede l'introduzione della clausola di salvaguardia unilaterale comporterebbe un'incertezza giuridica in merito all'ALC e altri accordi bilaterali che potrebbe inoltre compromettere l'obiettivo del nostro Consiglio, ovvero il consolidamento e l'ulteriore sviluppo della via bilaterale.

La clausola di salvaguardia unilaterale viene attivata soltanto se l'immigrazione di cittadini UE/AELS supera un certo valore limite da noi definito. In tal caso il nostro Consiglio stabilisce tetti massimi, ed eventualmente contingenti cantonali, per l'anno civile successivo. Al contempo intensifica, conformemente all'ALC, le misure per promuovere il potenziale di forza lavoro indigeno e l'integrazione degli stranieri (cfr. n 1.4.2). Se del caso adegua inoltre l'esecuzione del diritto sugli stranieri per migliorare la lotta agli abusi in materia di ALC. A prescindere dal tasso d'immigrazione, se la regolazione dell'immigrazione a lungo termine lo richiede effettivamente, il nostro Consiglio può prorogare l'applicazione di tetti massimi e contingenti di un ulteriore anno. Può inoltre definire quali tipi di permesso e scopi di soggiorno soggiacciono ai tetti massimi e se questi ultimi vanno ripartiti in contingenti cantonali. Il grafico in allegato illustra il meccanismo attuato in caso di applicazione della clausola di salvaguardia.

Anche in caso di applicazione della clausola di salvaguardia unilaterale, il soggiorno di cittadini UE/AELS deve continuare a essere retto dal vigente ALC e dalla Convenzione AELS (p. es. coordinamento delle assicurazioni sociali, riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali, principio della parità di trattamento con gli svizzeri in molti settori, diritto di rimanere, limitazione dei motivi di revoca dei permessi). In linea di principio questi settori non sono contemplati dall'articolo 121a Cost.

*Permesso per frontalieri*

<sup>15</sup> Sentenza 2C\_716/2014 del 26 nov. 2015 consid. 3.3.

Negli ultimi anni l'occupazione di frontalieri ha assunto un'importanza maggiore e la libera circolazione delle persone ha consentito una certa liberalizzazione anche di questo settore. Sono tuttavia anche altri i fattori che possono aver contribuito alla maggiore occupazione di frontalieri: diminuzione dei costi del pendolarismo e mercato del lavoro nei Paesi limitrofi, ma anche stipendi più alti, il cui reale potere d'acquisto all'estero è aumentato ulteriormente dal 2010 in ragione del forte apprezzamento del franco. L'aumento e gli effetti dell'occupazione di frontalieri incidono in misura diversa sulle regioni svizzere<sup>16</sup>.

In linea di principio s'intende continuare a regolare l'immigrazione di frontalieri UE/AELS conformemente all'ALC, poiché secondo la nostra interpretazione dell'articolo 121a capoverso 3 Cost. tali immigrati non rientrano nel suo campo d'applicazione e vanno considerati esclusivamente per la definizione di tetti massimi e contingenti. Il nostro Consiglio deve inoltre avere la possibilità di prevedere tetti massimi e contingenti anche per i permessi per frontalieri al fine di impedire elusioni in caso di applicazione della clausola di salvaguardia unilaterale (cfr. n. 1.2.4).

#### **1.2.4 Definizione del valore limite e dei tetti massimi in caso di applicazione della clausola di salvaguardia unilaterale**

Al momento non è ancora possibile determinare l'effettivo valore limite nonché i tetti massimi e i contingenti, poiché le future condizioni quadro determinanti non sono ancora note.

Il valore limite è un valore predefinito che si riferisce all'immigrazione di cittadini UE/AELS nonché dei loro familiari, a partire dal quale il nostro Consiglio limita il rilascio dei permessi tramite tetti massimi (art. 17c e art. 17d D-LStr). Tale valore, che definiamo annualmente a livello di ordinanza (OASA), è calcolato in base a un periodo di riferimento e a una soglia di riferimento sull'immigrazione.

Il periodo di riferimento corrisponde all'arco di tempo determinante per la misurazione dell'immigrazione. Poiché l'immigrazione è soggetta a oscillazioni stagionali, le cifre riferite ai singoli mesi non sono sufficientemente indicative. Riteniamo pertanto sensato che la durata del periodo di riferimento sia di un anno.

La soglia di riferimento può essere determinata sulla base dell'immigrazione netta (immigrazione meno emigrazione) o del numero di permessi rilasciati, per quanto, in linea di principio, l'immigrazione netta sia più indicata per valutare l'effettiva evoluzione dell'immigrazione. I soggiorni di durata inferiore a un anno e i permessi per frontalieri non vengono conteggiati, perché secondo l'interpretazione del nostro Consiglio dell'articolo 121a capoverso 3 Cost. non vanno considerati parte dell'immigrazione.

In questo modo è ipotizzabile il seguente meccanismo, che va precisato a livello di ordinanza (art. 17c e 17d D-LStr): se nell'arco di un anno la popolazione residente permanente di cittadini UE/AELS aumenta in seguito all'immigrazione netta di oltre

<sup>16</sup> Cfr. 11° rapporto dell'osservatorio sulla libera circolazione delle persone Svizzera-UE del 23 giu. 2015 «Répercussions de la libre circulation des personnes» (questo documento non è disponibile in italiano); cfr. [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni e moduli > Studi e rapporti > Rapporti dell'osservatorio.

(x) persone (variante: più del x %), l'anno civile successivo la Svizzera regola l'immigrazione di tali cittadini mediante tetti massimi e contingenti. Il nostro Consiglio può prorogare l'applicazione di tale meccanismo di un ulteriore anno civile. La definizione del valore limite nonché di tetti massimi e contingenti tiene conto della priorità dei lavoratori indigeni (art. 17e D-LStr).

La data di riferimento per calcolare se nell'arco di un anno il valore limite è stato superato è fissata al 1° giugno. In tal caso, a partire dal 1° gennaio dell'anno civile successivo vengono applicati i tetti massimi che verranno definiti dal nostro Consiglio. Vi è quindi ancora un margine di sette mesi per permettere alla Commissione dell'immigrazione di elaborare una raccomandazione, per consultare le cerchie interessate, Commissioni parlamentari incluse, e decidere in merito ai tetti massimi in seno al nostro Consiglio. Le esperienze maturate nell'ambito della definizione di tetti massimi e contingenti per cittadini di uno Stato terzo con attività lucrativa dimostrano che un margine di sette mesi è necessario per prendere una decisione fondata e attuare le pertinenti misure organizzative e tecniche. A prescindere dal tasso d'immigrazione del primo anno civile e se necessario per una migliore regolazione dell'immigrazione, è possibile prorogare di un ulteriore anno l'applicazione dei tetti massimi stabiliti.

Per evitare le elusioni riscontrate in occasione dell'applicazione della precedente clausola di salvaguardia dell'ALC delle limitazioni nel caso di un'introduzione di tetti massimi e contingenti, riteniamo che anche i permessi di soggiorno di breve durata UE/AELS e i permessi per frontalieri UE/AELS con validità superiore ai quattro mesi vadano sottoposti a tetti massimi e contingenti (riguardo ai frontalieri di Stati terzi cfr. anche n. 1.2.2).

In caso di necessità è previsto che il nostro Consiglio definisca, nell'ambito della clausola di salvaguardia unilaterale, un tetto massimo globale federale per l'ammissione di cittadini UE/AELS, eventualmente suddiviso a seconda dello scopo di soggiorno (in particolare, soggiorni con o senza attività lucrativa, ricongiungimento familiare). Durante un anno civile tale tetto massimo viene periodicamente approvato per l'applicazione (p. es. ogni due mesi o trimestralmente). Pur se ipotizzabile, una ripartizione in contingenti cantonali (chiave di ripartizione) non è prevista; essa presupporrebbe infatti un'onerosa ricerca del consenso dei Cantoni, mentre, in caso di superamento del valore limite (data di riferimento: 1 giugno), occorre definire rapidamente, cioè nell'arco di pochi mesi, i tetti massimi da applicare al successivo anno civile.

Il raggiungimento tempestivo e sistematico dei tetti massimi globali approvati periodicamente potrebbe comportare svantaggi per i Cantoni e le imprese in materia di pianificazione nonché un onere amministrativo maggiore per i autorità cantonali di esecuzione (cfr. n. 4.3).

### **1.2.5 Indicatori volti a definire i tetti massimi, i contingenti e il valore limite**

I tetti massimi e i contingenti sono applicati ai cittadini di uno Stato terzo a prescindere dal tasso d'immigrazione e dallo scopo di soggiorno (cfr. n. 1.2.2), mentre per i cittadini EU/AELS valgono soltanto se viene superato il valore limite della clausola di salvaguardia unilaterale (cfr. n. 1.2.4).

Secondo il testo della Cost., i tetti massimi e i contingenti per gli *stranieri con attività lucrativa* devono tenere conto degli interessi economici della Svizzera e della priorità dei lavoratori indigeni. Per adempiere ambedue gli obiettivi si fa ricorso a indicatori che, da un lato, riflettono la domanda di lavoratori stranieri da parte delle imprese e, dall'altro, tengono conto della difficoltà di reclutare tali lavoratori in Svizzera. Gli stessi indicatori possono confluire anche nel computo del valore limite; se quest'ultimo viene superato, si applicano tetti massimi per limitare l'immigrazione.

Per rilevare il fabbisogno di lavoratori stranieri s'intende coinvolgere i Cantoni, le cui informazioni consolidate dovranno essere confermate dalla Commissione dell'immigrazione. Il nostro Consiglio prende una decisione in merito considerando in particolare gli interessi globali dell'economia svizzera, gli impegni economici internazionali (p. es. OMC, accordi di libero scambio), la raccomandazione della Commissione dell'immigrazione nonché le esigenze nei settori della scienza e della ricerca.

Il rilevamento del fabbisogno di lavoratori stranieri si basa, da un lato, sull'immigrazione degli anni precedenti, le cui cifre riflettono tra l'altro la struttura dell'economia, che si manifesta in una domanda di lavoratori stranieri diversa a seconda della regione. Dall'altro, la stessa domanda dipende in forte misura molto dall'andamento dell'economia e del mercato del lavoro. Quindi, anche le informazioni e, laddove possibile, le previsioni sull'andamento del prodotto interno lordo, dell'occupazione e della disoccupazione sono indicatori determinanti per la determinazione del fabbisogno.

Per rispettare la priorità dei lavoratori indigeni nel definire tetti massimi e contingenti, è possibile far capo ai tassi di disoccupazione e agli indicatori concernenti la difficoltà di reclutare lavoratori. Una quota di disoccupati relativamente elevata unita a una scarsa domanda di lavoratori o un'abbondanza di lavoratori sul mercato indicano la presenza di un potenziale di forza lavoro indigeno, mentre una quota di disoccupati molto bassa unita a un'elevata domanda di lavoratori e alla scarsità degli stessi sul mercato ne indicano la mancanza.

Ai fini della definizione di tetti massimi e contingenti occorre distinguere tra prospettiva a breve e a lungo termine. A breve termine il fabbisogno di lavoratori stranieri risulta in primo luogo dalla struttura economica, dalla situazione generale del mercato del lavoro (scarsa/forte disoccupazione) e dall'andamento previsto della congiuntura. A medio e a lungo termine subentrano altri fattori come lo sviluppo demografico, cambiamenti strutturali dell'economia o nella partecipazione della popolazione indigena al mercato del lavoro. Come indicatori di tali sviluppi possono essere considerati la crescita della popolazione in età lavorativa (sviluppo demografico), le differenze in materia di crescita dell'occupazione a seconda dei settori (cambiamenti strutturali dell'economia) o il tasso d'attività dei diversi gruppi della popolazione (sfruttamento dei potenziali di lavoratori specializzati). Si tratta solitamente di parametri che si modificano poco da un anno all'altro ma che sull'arco di più anni possono indicare una tendenza abbastanza chiara. Essi sono pertanto adatti per stabilire gli obiettivi dell'immigrazione a medio e lungo termine; sono meno adeguati, invece, per la definizione annuale di tetti massimi e contingenti.

La definizione di un tetto massimo per gli *stranieri senza attività lucrativa* risulta in particolare dal fabbisogno di permessi per la formazione e il perfezionamento. Come illustrato al n. 1.2.2, vanno in primo luogo definiti per i cittadini di uno Stato terzo.

In questo ambito i bisogni dei Cantoni sono molto diversi. Occorre inoltre tenere presente che al termine della formazione o del perfezionamento i titolari di tali permessi lasciano di regola la Svizzera (rotazione). Come punto di partenza per l'attribuzione dei contingenti potrebbero essere rilevanti le esperienze degli ultimi anni poiché indicano la distribuzione regionale degli istituti di formazione con richiamo internazionale. In questo ambito non vi sono indicatori precisi; occorre tuttavia fare attenzione che questa possibilità di ammissione non permetta di eludere le limitazioni all'ammissione di stranieri con attività lucrativa.

L'immigrazione di *pensionati* stranieri rimane un fenomeno molto limitato (circa 900 permessi di dimora all'anno).

I tetti massimi per i *rifugiati riconosciuti* e per le *persone ammesse provvisoriamente* risultano dalle precedenti esperienze e dalle previsioni che servono alla SEM per pianificare la sua attività. In tale contesto occorre in particolare assicurare che la Cost. (art. 25) e il diritto internazionale cogente (principio di non respingimento) non siano lesi da un eventuale superamento dei tetti massimi<sup>17</sup>. Di conseguenza, il nostro Consiglio dovrà adottare le misure necessarie per aumentare i tetti massimi, in particolare in caso di una forte crisi umanitaria.

Il tetto massimo per il *ricongiungimento familiare* risulta dalla media dell'immigrazione negli anni precedenti per questo scopo di soggiorno. A questo riguardo non sussiste alcun margine di manovra significativo per una limitazione (cfr. n. 1.2.2), dal momento che il diritto vigente prevede già limitazioni e condizioni qualitative per il ricongiungimento familiare (art. 42–52 LStr, all. I art. 3 ALC).

Negli ultimi anni, mentre il tasso di stranieri con attività lucrativa ha registrato un aumento, è costantemente diminuita la quota del ricongiungimento familiare sull'immigrazione totale, il quale interessa i familiari tanto di cittadini svizzeri quanto di cittadini stranieri di seconda o terza generazione o che risiedono da lungo tempo in Svizzera.

In sede d'attuazione, e in primo luogo per la definizione di tetti massimi e contingenti, vanno rispettati la Cost. (art. 13 cpv. 1 Cost.) e gli impegni internazionali del Paese. Se i tetti massimi e i contingenti fissati sono insufficienti, il nostro Consiglio deve adottare le misure necessarie per aumentarli (cfr. n. 6.1.1 e 6.2.1).

## 1.2.6 Commissione dell'immigrazione

Ai fini dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. la limitazione dell'immigrazione tramite la definizione del valore limite per i cittadini UE/AELS nonché di tetti massimi e contingenti per i cittadini di uno Stato terzo e, in caso di superamento del valore limite, anche per i cittadini UE/AELS svolge un ruolo centrale. In tale contesto, occorre tener conto degli interessi dell'economia nazionale, della priorità dei lavoratori indigeni nonché di ulteriori scopi sovraordinati (p. es. rispetto degli impegni internazionali, impiego del potenziale indigeno, promozione dell'integrazione, tradizione umanitaria della Svizzera, tutela delle condizioni di salario e di lavoro). Questi obiettivi possono anche essere in conflitto tra di loro, ma vanno concretizzati al momento della regolazione dell'immigrazione.

<sup>17</sup> Cfr. n. 1.3.2 del messaggio concernente l'iniziativa parlamentare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275, qui 283; cfr. anche n. 1.1 del presente messaggio.

Per adempiere questo compito si propone di istituire una commissione dell'immigrazione (art. 17f D-LStr). In seguito ai risultati della procedura di consultazione, il disegno prevede che la Commissione non sia composta solo dalle autorità cantonali e federali competenti ma anche dalla parte sociali. Le decisioni della Commissione devono tuttavia tener conto della funzione sovrana delle autorità federali e cantonali in materia di migrazione e di mercato del lavoro, lasciando solo a loro la competenza di decidere in merito alle raccomandazioni su valore limite, tetti massimi e contingenti destinate al nostro Consiglio. Le parti sociali fanno confluire le loro conoscenze specifiche nella preparazione delle raccomandazioni. Il nostro Consiglio disciplina le modalità di decisione della Commissione a livello di ordinanza. A seconda dei compiti possono essere coinvolte anche altre cerchie (p. es. associazioni comunali, cerchie scientifiche, organizzazioni non governative).

La Commissione ha in particolare il compito di effettuare perizie circa il fabbisogno quantitativo e qualitativo di lavoratori stranieri. A tal fine è ragionevole anche eseguire un regolare monitoraggio scientifico del settore della migrazione. Il lavoro della Commissione dell'immigrazione si fonda sugli indicatori illustrati al numero 1.2.5. Sulla base dei risultati delle perizie e del monitoraggio, la Commissione sottopone al nostro Collegio raccomandazioni per la definizione del valore limite nonché dei tetti massimi e dei contingenti necessari.

### **1.3 Criteri per il rilascio di permessi di cui all'articolo 121a capoverso 3 Cost.**

#### **1.3.1 Base esistenziale sufficiente**

Secondo l'articolo 121a cpv. 3 Cost. una base esistenziale sufficiente e autonoma costituisce un criterio per il rilascio del permesso. Il diritto vigente prevede già un esame di tale criterio al momento del rilascio del permesso ai cittadini di uno Stato terzo (p. es. art. 22, 27, 29 e 43–45 LStr.). Il versamento dell'aiuto sociale può inoltre comportare la revoca del permesso di dimora o di domicilio (art. 62 lett. e e art. 63 cpv. 1 lett. c LStr).

La clausola di salvaguardia unilaterale proposta per i cittadini UE/AELS non prevede invece il controllo, nel singolo caso, delle condizioni di salario e di lavoro. Le misure collaterali permettono tuttavia di verificare il rispetto delle condizioni minime di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore, di tutelare quindi gli stranieri con attività lucrativa da ripetuti abusi salariali e di sostenere l'adozione di salari minimi obbligatori. Un messaggio separato verterà sul miglioramento delle misure collaterali (cfr. n. 1.4.1).

I miglioramenti previsti nell'esecuzione degli accordi di libera circolazione prevedono che, in caso di perdita dell'impiego e a determinate condizioni, il diritto di soggiorno di cittadini UE/AELS si estingua (cfr. n. 1.6.4) se non dispongono di una base esistenziale sufficiente. L'ammissione senza attività lucrativa presuppone inoltre che i cittadini in questione dispongano di mezzi finanziari sufficienti per soggiornare in Svizzera. In questo modo viene adempita la richiesta di una base esistenziale sufficiente anche nel caso di cittadini UE/AELS.

### **1.3.2 Capacità d'integrazione**

Secondo l'articolo 121a capoverso 3 Cost. un ulteriore criterio per il rilascio del permesso di dimora è la capacità d'integrazione. Per il rilascio del permesso ai cittadini di uno Stato terzo con attività lucrativa, l'articolo 23 capoverso 2 LStr prevede già un criterio analogo, secondo cui le qualifiche professionali, la capacità di adattamento professionale e sociale, le conoscenze linguistiche e l'età devono permettere di presumere una durevole integrazione nel mercato svizzero del lavoro e nella società.

Anche l'ALC prevede, a determinate condizioni, l'estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini UE in seguito a una scarsa integrazione (soprattutto in caso di grave violazione della sicurezza pubblica, perdita dell'impiego in mancanza di una base esistenziale sufficiente o appello abusivo all'ALC per percepire prestazioni di assistenza). I miglioramenti nell'esecuzione degli accordi di libera circolazione previsti dal presente disegno mirano anche a un controllo successivo dell'integrazione (cfr. n. 1.5).

S'intende rinunciare a un esame sistematico addizionale della capacità d'integrazione anche per i cittadini UE/AELS. Alla luce dell'esperienza acquisita è lecito presupporre che la loro integrazione sia buona. Durante la procedura di consultazione sulla revisione delle disposizioni della LStr in materia di integrazione (13.030), i Cantoni hanno fatto chiaramente presente che un controllo sistematico dei criteri d'integrazione nell'ambito del rilascio e della proroga di tutti i permessi di dimora eccederebbe le loro capacità (p. es. test linguistici). A prescindere dalla cittadinanza, sono diverse le misure federali, cantonali e comunali che mirano a promuovere l'integrazione, adempiendo così il requisito della capacità d'integrazione anche nel caso di cittadini UE/AELS.

Neanche un esame complessivo della capacità d'integrazione prima dell'entrata in Svizzera permette di prevedere come si svilupperà effettivamente l'integrazione di uno straniero.

### **1.3.3 Domanda di un datore di lavoro**

Quale terzo criterio per il rilascio di un permesso agli stranieri con attività lucrativa l'articolo 121a capoverso 3 Cost. presuppone, conformemente al disciplinamento per cittadini di uno Stato terzo (art. 18 lett. b LStr), la domanda di un datore di lavoro.

Al fine di ottenere un permesso, i cittadini UE/AELS che intendono esercitare un'attività lucrativa dipendente devono presentare una dichiarazione di assunzione o un attestato di lavoro (all. I art. 6 cpv. 3 ALC). Tali documenti assumono la stessa funzione di una domanda d'autorizzazione formale da parte del datore di lavoro. In questo modo è inoltre possibile garantire, anche conformemente al senso e allo scopo della prescrizione di cui all'articolo 121a capoverso 3 Cost., che l'autorizzazione per esercitare un'attività lucrativa dipendente sia rilasciata soltanto se un posto di lavoro è effettivamente disponibile. Viene così adempita la richiesta secondo la quale anche i cittadini UE/AELS devono presentare una domanda di un datore di lavoro.

## **1.4 Misure di accompagnamento per l'attuazione dell'articolo 121a Cost.**

### **1.4.1 Misure collaterali dell'ALC**

Una regolazione efficace della migrazione prevede anche misure volte a combattere gli abusi. Dalla loro entrata in vigore il 1° giugno 2004, l'efficacia delle misure collaterali è stata costantemente migliorata a livello di legge e ordinanza: il 1° aprile 2006, in vista dell'estensione dell'ALC ai dieci nuovi Stati aderiti all'UE nel 2004, le menzionate misure sono state adeguate per la prima volta; il 1° gennaio 2010, in seguito all'estensione dell'ALC alla Romania e alla Bulgaria, ne è stata ottimizzata l'esecuzione e nel gennaio del 2013 si è provveduto a colmare altre lacune giuridiche e a migliorare l'efficacia dell'esecuzione nonché a introdurre un obbligo di comunicazione e nuove possibilità sanzionatorie al fine di lottare contro l'indipendenza fittizia dei prestatori di servizi esteri.

Dal 1° maggio 2013 le imprese straniere sono tenute a dichiarare, nell'ambito della procedura di notificazione, gli stipendi dei lavoratori distaccati in Svizzera. Il 15 luglio 2013 è stata posta in vigore la responsabilità solidale rafforzata nei settori dell'edilizia, dell'ingegneria e nei rami accessori dell'edilizia.

Dal 1° novembre 2014 vige per i prestatori esteri di servizi nel settore delle attività di giardinaggio e di architettura del paesaggio l'obbligo di comunicazione e autorizzazione a partire dal primo giorno del loro esercizio.

Il 1° luglio 2015 il nostro Consiglio ha sottoposto al Parlamento il messaggio sulla modifica della legge sui lavoratori distaccati<sup>18</sup>, nella quale propone di aumentare da 5000 a 30 000 franchi il limite massimo delle sanzioni amministrative previste dalla LDist per infrazioni alle condizioni di salario e di lavoro minime. Il progetto è attualmente trattato in Parlamento.

Oltre agli adeguamenti a livello di legge e ordinanza menzionati viene costantemente migliorata anche l'esecuzione delle misure collaterali, per esempio tramite audit o direttive e raccomandazioni della SECO destinate agli organi di esecuzione. Vengono anche organizzate formazioni nell'ambito di un progetto della SECO, delle commissioni paritetiche, degli organi di controllo nonché dei Cantoni per ottimizzare il modo di lavoro delle commissioni paritetiche e la collaborazione con i Cantoni. Dal 26 marzo 2014 è possibile aumentare, su richiesta degli organi di controllo, il numero dei controlli cofinanziati dalla Confederazione nei settori e nelle regioni particolarmente sollecitati. Alcuni organi di controllo si sono avvalsi di tale possibilità.

In riferimento all'attuazione dell'articolo 121a Cost., il 18 dicembre 2015 il nostro Consiglio ha deciso di rafforzare la lotta agli abusi sul mercato del lavoro.

*Lavoro nero*: il nostro Consiglio ha approvato il messaggio relativo alla modifica della legge contro il lavoro nero<sup>19</sup>. La revisione garantisce un migliore scambio di informazioni tra le varie autorità coinvolte nella lotta al lavoro nero e rafforza l'opera di contrasto contro gli abusi anche al di fuori del lavoro nero. È in particolare possibile individuare un numero maggiore di violazioni contro la legge sui lavoratori distaccati e contratti collettivi di lavoro dichiarati d'obbligatorietà generale. La protezione delle condizioni di salario e di lavoro quale compito centrale delle misure

<sup>18</sup> FF 2015 4809

<sup>19</sup> FF 2016 125

collaterali viene quindi migliorata. In base al nuovo testo viene inoltre conferita agli organi di controllo la facoltà di infliggere autonomamente sanzioni in caso di violazioni di lieve entità.

*Misure collaterali:* il gruppo di lavoro «Libera circolazione delle persone e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro», composto da rappresentanti delle parti sociali e dei Cantoni e presieduto dal capo della Direzione del lavoro nella SECO, è stato riattivato con l'obiettivo di elaborare misure comuni volte a combattere gli abusi sul mercato del lavoro e a migliorare l'esecuzione delle misure collaterali. Il 24 febbraio 2016 il nostro Consiglio ha preso atto del rapporto del gruppo di lavoro e, sulla base dei risultati, ha deciso di attuare varie misure volte a combattere gli abusi sul mercato del lavoro. Il DEFR è stato incaricato di presentare un messaggio concernente la definizione delle condizioni per una proroga di un contratto normale di lavoro ai sensi dell'articolo 360a del diritto delle obbligazioni (CO)<sup>20</sup>. Il piano d'azione elaborato dal gruppo di lavoro intende migliorare ulteriormente le misure collaterali. Va inoltre approfondita l'introduzione di un indirizzo di recapito in Svizzera per le imprese straniere che distaccano lavoratori nel nostro Paese. Il DEFR è stato incaricato di presentare al nostro Consiglio una proposta in merito entro il 30 aprile 2016.

## **1.4.2 Promozione del potenziale indigeno**

Oltre alla modifica della legge federale sugli stranieri e dell'ALC per l'attuazione dell'articolo 121a Cost., al fine di diminuire il fabbisogno di lavoratori stranieri s'intende in generale promuovere il potenziale di forza lavoro indigeno. Tale promozione assume un'importanza particolare in caso di attivazione della clausola di salvaguardia unilaterale. In concomitanza all'introduzione di tetti massimi per cittadini UE/AELS vanno attuate anche le pertinenti misure (art. 17c cpv. 1 D-LStr), come quelle proposte, per esempio, nel messaggio aggiuntivo concernente il Progetto integrazione, che intendono migliorare l'accesso al mercato del lavoro delle persone del settore dell'asilo.

Il 18 dicembre 2015 il nostro Consiglio ha deciso di rafforzare l'iniziativa sul personale qualificato, intensificando la collaborazione con i Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro. Gruppi di lavoro comuni esaminano se vi sono lacune nei settori della formazione, del perfezionamento e della riqualificazione del personale e, in caso affermativo, propongono soluzioni per colmarle. Verrà rivolta particolare attenzione a quei settori, come le professioni sanitarie e tecniche, l'edilizia e la gastronomia, in cui la carenza di personale qualificato è particolarmente rilevante; in tale contesto l'impegno da parte dei Cantoni, delle parti sociali nonché delle associazioni professionali e di categoria assume un'importanza di primo piano. Sarà inoltre necessario capire come sia possibile aumentare, mediante formazioni, perfezionamento e riqualificazione del personale, le opportunità di assunzione dei lavoratori indigeni in settori statali e se sussista una necessità di ottimizzazione in tal senso. In occasione del vertice di specialisti che si terrà a settembre 2016, verranno presentati i risultati e prese decisioni in merito a un comune modo di procedere. Fino ad allora il DEFR approfondirà i suoi accertamenti riguardo al finanziamento delle formazioni

dei lavoratori più anziani, il cui obiettivo è quello di mantenere stabili e migliorare le loro opportunità di assunzione sul mercato del lavoro.

Per sfruttare maggiormente il potenziale di forza lavoro indigeno, il 18 dicembre 2015 il nostro Consiglio ha lanciato il progetto pilota quadriennale di apprendistato per rifugiati, fondato sul comprovato sistema di apprendistato svizzero. Tale progetto si prefigge un'integrazione professionale più rapida per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente. Lanciando il progetto pilota degli apprendistati preliminari d'integrazione, il nostro Consiglio reagisce all'aumento del numero di rifugiati riconosciuti e di persone ammesse provvisoriamente che restano a lungo in Svizzera. Intende sfruttare meglio il potenziale lavorativo di queste persone e ridurre la dipendenza dall'aiuto sociale. Il progetto pilota contribuisce anche a colmare la penuria di lavoratori specializzati e di manodopera (iniziativa sul personale qualificato). Oltre all'apprendistato preliminare d'integrazione per rifugiati, il progetto pilota prevede la promozione linguistica precoce per gli stranieri la cui procedura d'asilo è in corso e che hanno buone probabilità di rimanere in Svizzera a lungo termine.

### **1.5 Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione: situazione di partenza**

Il presente disegno di legge prevede anche misure volte a migliorare l'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione (ALC e Convenzione AELS), sottoposti già in precedenza e indipendentemente dall'attuazione dell'articolo 121a Cost., a una procedura di consultazione separata, durata dal 2 luglio al 22 ottobre 2014.

Nel rapporto sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera del 4 luglio 2012<sup>21</sup>, il nostro Consiglio giunge alla conclusione che l'immigrazione degli ultimi anni ha avuto in larga parte effetti positivi sullo sviluppo economico della Svizzera, ma sostiene al tempo stesso che sia aumentata la necessità di riforme in vari settori dell'immigrazione. Con l'introduzione (graduale) della libera circolazione delle persone sono state attuate misure d'accompagnamento per prevenire eventuali effetti collaterali indesiderati derivanti da quest'ultima e il nostro Consiglio ha adottato un pacchetto di misure per migliorare l'esecuzione dell'ALC<sup>22</sup>. Tale pacchetto prevede misure contro versamenti di prestazioni sociali e diritti di soggiorno ingiustificati e illeciti nonché provvedimenti tesi a combattere il dumping salariale e sociale. A settembre 2015 il nostro Consiglio ha presentato un rapporto in adempimento del postulato 13.3597<sup>23</sup>, in cui traccia un quadro dell'attuazione del pacchetto di misure del 24 febbraio 2010.

Nonostante l'applicazione di tali misure è emerso che vige poca chiarezza riguardo alla concessione dell'aiuto sociale e del diritto di soggiorno a stranieri che entrano in Svizzera in cerca di un impiego oppure la cui attività cessa durante il soggiorno.

<sup>21</sup> Rapporto disponibile sul sito [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Attualità > News > News 2012 >

Rapporto sulle conseguenze della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione.

<sup>22</sup> Cfr. Pacchetto di misure del Consiglio federale del 24 feb. 2010, disponibile sul sito [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrata & soggiorno > Libera circolazione delle persone Svizzera – EU/EFTA > Ulteriori informazioni.

<sup>23</sup> Postulato Cesla Amarelle «Libera circolazione delle persone. Monitoraggio e valutazione delle misure relative all'applicazione dell'ALC in materia di prestazioni sociali e diritto di soggiorno».

L'applicazione dell'ALC ha dimostrato che la prassi in tali ambiti è molto diversa. Risulta inoltre necessario creare basi legali che permettano lo scambio, tra le autorità competenti in materia di prestazioni complementari e le autorità competenti in materia di migrazione, dei dati relativi al versamento delle prestazioni nonché al cambiamento dello statuto dei cittadini stranieri.

Per tale motivo il 15 gennaio 2014 il nostro Consiglio ha incaricato il DFGP e il DFI di porre in consultazione una modifica della LStr e della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)<sup>24</sup>.

Le modifiche proposte si muovono nella direzione auspicata della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) nel suo rapporto del 4 aprile 2014<sup>25</sup>, rapporto che peraltro vi fa esplicitamente riferimento nell'introduzione alla seconda, quinta e ottava raccomandazione. Nel suo rapporto del 6 novembre 2014<sup>26</sup>, la CdG-N saluta le misure previste e valuta positivamente il fatto che il nostro Consiglio abbia conferito l'incarico di istituire le basi legali per uno scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di prestazioni complementari e le autorità competenti in materia di migrazione. La CdG-N ritiene che le misure del presente disegno, volte a chiarire la situazione giuridica riguardo alla possibilità di revocare il diritto di soggiorno di cittadini UE/AELS in seguito a disoccupazione (raccomandazioni 2 e 8), siano adeguate.

Ha inoltre trasformato in postulato<sup>27</sup> tre raccomandazioni, incaricando il nostro Consiglio di chiarire, in collaborazione con i Cantoni, le cause delle differenze talvolta considerevoli a livello cantonale nell'attuazione dell'ALC e le possibilità di utilizzare meglio e in maniera più uniforme la revoca o la limitazione del permesso di dimora come strumenti per gestire l'immigrazione. Tale rapporto sarà pubblicato nella primavera del 2016 e proporrà eventualmente anche altre misure per migliorare l'esecuzione dell'ALC e la lotta agli abusi.

## **1.6 La normativa proposta per migliorare l'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione**

### **1.6.1 Obiettivo**

Il disegno di legge mira a garantire una prassi unitaria a livello nazionale in merito all'attuazione degli accordi di libera circolazione e chiarire la situazione giuridica riguardo all'interpretazione di determinate disposizioni. Intende inoltre tenere conto

<sup>24</sup> RS **831.30**.

<sup>25</sup> FF **2014** 7123

<sup>26</sup> Rapporto «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 ago. 2014», FF **2015** 739.

<sup>27</sup> Postulato 14.4005 della CdG-N «Chiarimento delle cause delle differenze tra i Cantoni nell'esecuzione dell'accordo sulla libera circolazione delle persone».

delle richieste del Controllo parlamentare dell'amministrazione e della CdG-N, formulate nei rapporti sul soggiorno di cittadini UE/AELS<sup>28</sup>.

### **1.6.2 Esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri in cerca di un impiego**

Nella legislazione vigente a livello federale non è stabilito se gli stranieri in cerca di un impiego hanno diritto o no all'aiuto sociale. La questione è eventualmente codificata a livello cantonale. Se il Cantone non esclude questi stranieri dall'aiuto sociale, secondo la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS)<sup>29</sup> occorre stabilire di caso in caso se il titolare di un permesso di soggiorno di breve durata in cerca di un impiego ha un domicilio assistenziale in Svizzera o no. Gli stranieri in cerca di un impiego soggiornano soltanto temporaneamente in Svizzera e, non avendo rinunciato al loro domicilio all'estero, non hanno pertanto un domicilio assistenziale in Svizzera. Se si trova in una situazione di bisogno, in virtù dell'articolo 21 della legge federale del 24 giugno 1977<sup>30</sup> sull'assistenza (LAS) lo straniero non domiciliato in Svizzera ha diritto a essere assistito (p. es. sostegno nell'organizzazione del viaggio di ritorno, eventuale finanziamento delle spese di viaggio, sostegno minimo fino alla prima possibilità di tornare in patria).

La COSAS, secondo cui l'interessato ha la possibilità di dimostrare l'esistenza di un domicilio assistenziale in Svizzera nonostante il carattere provvisorio del soggiorno, elenca alcuni elementi che consentono di stabilire l'esistenza di un simile domicilio, segnatamente la stipula di un contratto d'affitto di durata indeterminata o il definitivo sgombero dell'alloggio nel Paese d'origine. Conformemente alle vigenti direttive della COSAS, lo straniero che ha fissato il proprio domicilio in Svizzera e che risiede regolarmente nel Paese per tutta la durata del permesso di soggiorno di breve durata ha diritto all'aiuto sociale come qualsiasi altra persona domiciliata in Svizzera.

Per quanto riguarda la concessione dell'aiuto sociale a stranieri in cerca di un impiego, si hanno al momento legislazioni e prassi diverse da Cantone a Cantone; la nuova normativa intende pertanto uniformarle ed escludere a livello federale dall'aiuto sociale tutti gli stranieri che entrano in Svizzera al solo scopo di cercarvi un impiego e i loro familiari (art. 29a D-LStr). Secondo l'ALC tali persone possono essere escluse dall'aiuto sociale durante il loro soggiorno (all. I art. 2 cpv. 1 ALC).

Va tuttavia ricordato che, anche in caso di esclusione dall'aiuto sociale, tali persone continuano ad avere diritto all'aiuto in situazioni di bisogno, dal momento che

<sup>28</sup> Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla CdG-N «Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone», FF 2014 7141, e rapporto della CdG-N del 6 nov. 2014, FF 2015 739.

<sup>29</sup> Cfr. COSAS, «Sozialhilfe und Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA), Bewilligungsübersicht EU/EFTA-Bürgerinnen, Erläuterungen zur Bewilligungsübersicht EU/EFTA-Bürgerinnen» (questo documento non è disponibile in italiano), Kommission Rechtsfragen, 27 set. 2011 / 22 ago. 2013. Cfr. [www.skos.ch](http://www.skos.ch) > Sozialhilfe und Praxis > Rechtliches > Unterstützung ausländischer Personen Personenfreizügigkeit und Sozialhilfe > Bewilligungsübersicht mit Erläuterungen EU/EFTA-Bürger/innen.

<sup>30</sup> RS 851.1

secondo la prassi del TF il diritto a condizioni minime di esistenza spetta a tutti gli stranieri, a prescindere dal loro statuto di soggiorno (art. 12 Cost.)<sup>31</sup>.

### **1.6.3 Scambio di dati relativi al versamento di prestazioni complementari**

Secondo il diritto vigente, la polizia, le autorità giudiziarie e istruttorie, quelle dello stato civile e le autorità di protezione dei minori e degli adulti sono tenute a comunicare spontaneamente alle autorità competenti in materia di migrazione l'avvio di inchieste penali, eventuali sentenze di diritto civile e penale, le modifiche legate allo stato civile e il diniego di contrarre matrimoni. Anche le autorità competenti per l'erogazione dell'indennità di disoccupazione e di prestazioni dell'aiuto sociale devono comunicare il versamento dell'aiuto sociale (art. 97 cpv. 3 lett. d ed e LStr in combinato disposto con l'art. 82 OASA). Non vi è invece alcun obbligo di comunicazione riguardo alla concessione di prestazioni complementari.

Conformemente all'ALC uno straniero senza attività lucrativa non ha diritto a sussidi statali e deve disporre di un'assicurazione malattia sufficiente (all. I art. 24 cpv. 1 ALC). In caso contrario, il suo diritto di soggiorno si estingue. Questo vale anche se lo straniero percepisce prestazioni complementari.

In base alla giurisprudenza del TF una rendita di invalidità non costituisce un aiuto sociale ai sensi dell'allegato I articolo 24 capoverso 1 ALC<sup>32</sup>. Nel computo dei mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa si tiene quindi conto di rendite e prestazioni percepite da altre assicurazioni sociali<sup>33</sup>. Questo modo di procedere non vale invece per le prestazioni complementari in virtù della LPC; il Tribunale federale ha infatti deciso che lo straniero che ne beneficia non dispone di mezzi finanziari sufficienti ai sensi dell'allegato I articolo 24 capoverso 2 ALC<sup>34</sup>.

Tuttavia, alle autorità competenti in materia di migrazione mancano spesso in questi casi tutte le informazioni necessarie per il ritiro del permesso di dimora. Grazie al previsto scambio di dati tra gli organi incaricati di stabilire e versare le prestazioni complementari e le autorità cantonali competenti in materia di migrazione ci si propone di migliorare il flusso delle pertinenti informazioni.

Il diritto in materia di protezione dei dati prevede, oltre alla codifica dell'obbligo di comunicare i dati nella legge federale corrispondente, anche la disciplina della pertinente autorizzazione alla comunicazione dei dati nella legislazione riguardante le assicurazioni sociali. La base legale è predisposta tramite una modifica della LPC e della LStr.

Questa disciplina concerne in linea di massima tutti gli stranieri che soggiornano in Svizzera senza esercitare un'attività lucrativa. L'obbligo di comunicare i dati si limita alle prestazioni complementari disciplinate dal diritto federale. I permessi per

<sup>31</sup> DTF **121** I 367

<sup>32</sup> Sentenze 2C\_222/2010 del 29 lug. 2010 consid. 6.2.2 e 2C\_625/2007 del 2 apr. 2008 consid. 6.

<sup>33</sup> Cfr. Laurent Merz, «Le droit de séjour selon l'ALCP et la jurisprudence du Tribunal fédéral», in RDAF 65/2009, pag. 277, citato nella sentenza 2C\_989/2011 del 2 apr. 2012 consid. 3.3.3.

<sup>34</sup> DTF **135** II 265 consid. 3.7 pag. 272 segg.

i cittadini di uno Stato terzo possono essere vincolati a delle condizioni (art. 32 cpv. 2 e 33 cpv. 2 LStr). In tal caso, se la condizione per cui è stato rilasciato il permesso non è più adempita e se il diritto federale non prevede il diritto a un permesso, è possibile revocarlo. Ciò vale anche qualora lo straniero, per cui era stata presupposta l'esistenza di mezzi finanziari sufficienti, faccia successivamente richiesta di aiuto sociale o prestazioni complementari.

Inoltre, il presente disegno di legge prevede che non debba essere più possibile percepire prestazioni complementari una volta revocato il permesso di dimora o di soggiorno di breve durata. Si propone di modificare la LPC di conseguenza.

#### **1.6.4 Estinzione del diritto di soggiorno in caso di perdita dell'impiego**

Al momento l'ALC non disciplina chiaramente l'estinzione del diritto di soggiorno di uno straniero il cui rapporto di lavoro cessa involontariamente.

Nel 2010 il nostro Consiglio ha varato un pacchetto di misure (direttive) che prevede proprio un disciplinamento della perdita del diritto di soggiorno di cittadini UE/AELS titolari di un permesso di dimora o di soggiorno di breve durata in caso in cui dimora, se la loro attività lucrativa termina nei primi dodici mesi di soggiorno<sup>35</sup>. Non è tuttavia disciplinata l'estinzione del diritto di soggiorno in caso di cessazione dell'attività lucrativa dopo i primi dodici mesi di soggiorno. Il progetto mira a un'interpretazione dell'ALC che permetta di definire in modo chiaro i limiti temporali per la perdita della qualità di lavoratore nonché del diritto di soggiorno e si ispira a tal fine a un disciplinamento introdotto già precedentemente dal nostro Consiglio. In linea di principio il diritto di soggiorno dei titolari di un permesso di dimora o di soggiorno di breve durata UE/AELS si estingue sei mesi dopo il termine dell'attività lucrativa, al termine del versamento dell'indennità di disoccupazione oppure sei mesi dopo questo termine. Il titolare di un permesso di dimora UE/AELS la cui attività lucrativa cessa dopo i primi dodici mesi di soggiorno percepisce l'aiuto sociale durante tale periodo (cfr. art. 61a D-LStr). Secondo il nostro Consiglio tale disciplinamento corrisponde alla giurisprudenza del TF e della CGUE (cfr. n. 6.2.2), secondo la quale il diritto di soggiorno si estingue se non vi sono prospettive reali d'impiego. Il progetto sfrutta l'esistente margine di manovra e definisce chiaramente il momento in cui si estingue il diritto di soggiorno in Svizzera.

Una volta scaduti i termini di cui all'articolo 61a D-LStr, le autorità competenti possono ancora rilasciare un permesso di soggiorno ai sensi del diritto vigente se l'interessato può appellarsi a un altro diritto di soggiorno conformemente all'ALC o alla giurisprudenza della CGUE (soggiorno senza attività lucrativa, ricongiungimento familiare, diritto di rimanere, ricerca di un impiego, ecc.).

#### **1.6.5 Attuazione dei miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione**

Le disposizioni sullo scambio di dati inerenti al versamento di prestazioni complementari (cfr. n. 1.6.3) rendono necessarie modifiche a livello di ordinanza,

<sup>35</sup> Cfr. n. 1.5

concretamente dell'ordinanza del 15 gennaio 1971<sup>36</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPC-AVS/AI) e dell'OASA.

S'intende prevedere nella OPC-AVS/AI una disposizione secondo la quale gli organi incaricati di stabilire e versare le prestazioni complementari comunicano spontaneamente alle autorità cantonali competenti in materia di migrazione cognome, nome, data di nascita, cittadinanza e indirizzo dello straniero beneficiario delle prestazioni complementari.

Va ancora verificato se è sensato rinunciare all'obbligo di comunicare i dati degli stranieri titolari di un permesso di domicilio. Quest'ultimo può essere revocato unicamente in caso di dipendenza durevole e considerevole dall'aiuto sociale (art. 63 cpv. 1 lett. c LStr). Il 1° gennaio 2014 è stata adottata una disciplina analoga riguardo all'obbligo di comunicare i dati nell'ambito delle indennità di disoccupazione (art. 82 cpv. 7 OASA).

Occorre inoltre vagliare l'opportunità di integrare una limitazione temporale a livello di ordinanza, evitando, per esempio, di comunicare i dati degli stranieri che soggiornano regolarmente e ininterrottamente in Svizzera da oltre dieci anni. Di norma, si può quasi sempre escludere in questi casi, sulla base del soggiorno pluriennale, un abuso in materia di versamento delle prestazioni.

In fase di consultazione alcuni Cantoni si sono espressi a favore della proposta di escludere dall'obbligo di comunicazione dei dati gli stranieri titolari di un permesso di dimora o di definire una limitazione temporale in caso di soggiorno ininterrotto di più di dieci anni.

Sarebbe inoltre eventualmente possibile limitare la comunicazione dei dati ai soli cittadini UE/AELS, giacché non soggiacciono a un termine di attesa per la fruizione di prestazioni complementari, contrariamente ai cittadini di uno Stato terzo che devono osservare un termine di attesa di dieci anni (cinque in casi eccezionali). Di norma, una volta scaduto tale termine si può dare per acquisito che non vi siano abusi.

Una parte dei partecipanti alla consultazione ha respinto la limitazione dell'obbligo di comunicare i dati ai cittadini UE/AELS, poiché tali informazioni possono essere utili anche nel caso di cittadini di uno Stato terzo.

La comunicazione dei dati codificata all'articolo 97 capoversi 3 e 4 D-LStr va concretizzata all'articolo 82 OASA. La formulazione deve ricalcare quella dell'OPC-AVS/AI. Occorre vagliare l'opportunità di integrare nell'OASA una norma secondo cui, in caso di cambiamento di Cantone, l'obbligo di comunicazione passi all'autorità del nuovo Cantone di domicilio competente in materia di migrazione.

L'importo a partire dal quale gli organi incaricati di stabilire e versare le prestazioni complementari devono comunicare i casi in cui vanno rimborsate le spese di malattia e d'invalidità può essere definito nell'OPC-AVS/AI (art. 3 cpv. 1 lett. b e art. 14 cpv. 6 LPC).

La concretizzazione delle disposizioni concernenti lo scambio di dati deve tenere conto dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428<sup>37</sup>, presentata il

<sup>36</sup> RS 831.301

<sup>37</sup> Iniziativa parlamentare Philipp Müller 08.428 No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari.

28 maggio 2008 dal consigliere nazionale Philipp Müller. Tale iniziativa è oggetto del messaggio aggiuntivo del nostro Consiglio concernente il Progetto integrazione e che introduce lo scambio di dati in materia di prestazioni complementari.

Le altre modifiche legislative volte a migliorare l'esecuzione degli accordi non richiedono alcuna disposizione d'esecuzione.

## 1.7 Interventi parlamentari

Proponiamo di togliere dal ruolo la mozione 14.33.07<sup>38</sup>, presentata il 6 maggio 2014 dal Consigliere nazionale Bruno Pezzatti, che incarica il nostro Consiglio di disciplinare lo scambio di dati tra le autorità competenti in materia di migrazione e gli organi competenti in materia di prestazioni complementari all'AVS/AI di modo che sia possibile la notificazione delle prestazioni complementari percepite dagli stranieri. Il disegno di legge soddisfa la richiesta della mozione, poiché prevede una normativa che disciplina lo scambio di dati tra questi due organi (cfr. n. 3 riguardo alla modifica dell'art. 97 cpv. 3 lett. f LStr e art. 26a LPC).

Si propone inoltre di togliere dal ruolo il postulato 14.3462<sup>39</sup> del gruppo liberale radicale, che incarica il nostro Consiglio di stilare un rapporto in cui esamina la necessità di adottare misure rapidamente attuabili per migliorare l'esecuzione del vigente ALC. Va in particolare esaminato se sussistono lacune attuative in materia di rilascio, rinnovo o revoca dei permessi, commutazione in un permesso di domicilio ed esclusione dall'aiuto sociale dei cittadini UE/AELS di nuovo ingresso.

Riteniamo che il presente disegno adempì alcune richieste del postulato, in particolare l'esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri che vengono in Svizzera in cerca di un impiego (art. 29a D-LStr), la definizione del momento della perdita del diritto di soggiorno nonché la concessione o la non concessione dell'aiuto sociale in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro (art. 61a D-LStr).

Altri provvedimenti già attuati hanno risposto a loro volta alle richieste del postulato. Per esempio, il nuovo articolo 18 capoverso 2 dell'ordinanza del 22 maggio 2002<sup>40</sup> sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP), in vigore dal 1° aprile 2015, sancisce in particolare che i cittadini UE/AELS devono disporre di mezzi finanziari sufficienti per ottenere un permesso di soggiorno di breve durata al solo fine di cercare un impiego in Svizzera. Nel rapporto del 21 giugno 2015 in adempimento del postulato Amarelle 13.3597<sup>41</sup>, il nostro Consiglio si è inoltre espresso in merito alle condizioni per il rilascio di un permesso di domicilio dopo cinque anni. Le direttive della SEM ricordano alle autorità esecutive che il tipo di permesso di dimora rilasciato ai cittadini EU/EFTA è determinato dalla durata del contratto di lavoro; se la durata del contratto di lavoro è inferiore a dodici mesi viene rilasciato un permesso di soggiorno di breve durata. Tale regola vale anche per i contratti d'impiego, poiché il contratto stipulato con l'agenzia di collo-

<sup>38</sup> Mozione Bruno Pezzatti 14.3307 Prestazioni complementari e scambio di dati.

<sup>39</sup> Postulato 14.3462 Migliorare l'esecuzione dell'attuale accordo sulla libera circolazione, depositato dal gruppo liberale radicale il 18 giu. 2014.

<sup>40</sup> RS 142.203

<sup>41</sup> Postulato Amarelle 13.3597 Libera circolazione delle persone. Monitoraggio e valutazione delle misure relative all'applicazione dell'ALC in materia di prestazioni sociale e diritto di soggiorno.

camento, anche se a tempo indeterminato, non è determinante. Lo scambio di dati nel settore delle prestazioni sociali permette infine ai Cantoni di intensificare i controlli per rifiutare o revocare permessi.

## **2 Risultati della procedura di consultazione e modifiche successive**

### **2.1 Procedura di consultazione in merito all'attuazione dell'articolo 121a Cost.**

#### *Osservazioni di carattere generale*

La consultazione si è svolta dall'11 febbraio al 28 maggio 2015. Il rapporto sui risultati contiene un'analisi esaustiva dei pareri espressi<sup>42</sup>.

Nell'avamprogetto posto in consultazione non figurava ancora la clausola di salvaguardia unilaterale (cfr. n. 1.2.3). L'avamprogetto prevedeva infatti che anche nel caso di cittadini UE/AELS fossero applicati, in linea generale, tetti massimi e contingenti e che si procedesse a una verifica, nel singolo caso, della priorità dei lavoratori indigeni nonché delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore. Tale proposta iniziale era stata formulata a condizione che l'UE convenisse su una modifica dell'ALC in questo senso.

Molti partecipanti alla consultazione, pur non esprimendosi chiaramente né a favore né contro l'avamprogetto, auspicano modifiche sostanziali. Alcuni partiti politici e parti sociali lo respingono in linea di principio. In numerosi pareri si sostiene che, a seconda del risultato delle trattative con l'UE, potrebbero essere necessari importanti adeguamenti del piano d'attuazione. Si richiedono altresì, a più riprese, misure concrete volte a sfruttare in modo più efficace il potenziale di forza lavoro indigeno.

L'attenzione viene portata frequentemente sulla forte insicurezza giuridica, seguita alla votazione del 9 febbraio 2014, in merito alla futura regolazione dell'immigrazione. Secondo i partecipanti, tale insicurezza sarebbe anche la causa dell'indebolimento della piazza economica svizzera.

#### *Rapporto con l'ALC*

Numerosi partecipanti convergono con il nostro Consiglio che sarà possibile formulare una valutazione d'insieme dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. solamente quando saranno noti i risultati dei colloqui con l'UE in merito alla compatibilità con l'ALC. Sottolineano, in generale, la necessità di considerare seriamente i motivi che hanno portato all'accettazione dell'articolo 121a Cost., in particolare il forte aumento della popolazione straniera residente nel corso degli ultimi anni e le preoccupazioni in merito al deterioramento del mercato del lavoro. Una netta maggioranza si pronuncia a favore del mantenimento dell'ALC e, quindi, della strada bilaterale, accolta a più riprese anche dalla popolazione votante. A tal scopo, si richiede con insistenza che, oltre a essere compatibile con l'ALC, l'attuazione dell'articolo 121a Cost. tenga conto degli interessi dell'economia svizzera. Alcuni partecipanti, pur preferendo modelli differenti, propongono l'introduzione di una clausola di salvaguardia al posto dei tetti massimi e della priorità dei lavoratori indigeni. Molti temo-

<sup>42</sup> Cfr. [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Attualità > News > News 2015 > Regolazione dell'immigrazione: il Consiglio federale opta per una clausola di salvaguardia.

no che la normativa proposta dall'avamprogetto posto in consultazione comporti un ingente onere burocratico per le autorità d'esecuzione e i datori di lavoro.

Una grande maggioranza saluta il mantenimento del sistema di ammissione binario, che prevede disciplinamenti diversi per i cittadini UE/AELS da una parte e i cittadini di uno Stato terzo dall'altra. Alcuni partecipanti criticano il mantenimento del principio della preminenza dell'ALC sulla LStr (art. 2 cpv. 2 LStr; principio di sussidiarietà), ritenendo che in tal modo l'articolo 121a Cost. non verrebbe applicato proprio ai principali Paesi di provenienza. Sono pertanto del parere che un simile disciplinamento debba essere previsto anche dalla LStr, per lo meno fino a quando l'ALC non verrà adeguato in tal senso. Qualora l'ALC non dovesse essere adeguato all'articolo 121a Cost., l'UDC medita di lanciare un'iniziativa popolare per denunciare tale Accordo, sostenendo che, con l'accettazione dell'articolo 121a Cost., la popolazione votante si sia espressa contemporaneamente per l'abolizione della libera circolazione delle persone.

Allo scopo di salvaguardare gli interessi economici della Svizzera, si propone ripetutamente di non sottoporre i permessi di soggiorno di breve durata UE/AELS con validità non superiore a un anno e i permessi per frontalieri UE/AELS ai tetti massimi. Si ritiene che una simile soluzione, oltre a comportare meno problemi in relazione all'ALC, sarebbe anche compatibile con l'articolo 121a Cost. Alcuni partecipanti auspicano una maggiore influenza dei Cantoni in materia di definizione di tetti massimi e contingenti, sostenendo, in particolare, che i Cantoni frontalieri dovrebbero poter definire autonomamente i rispettivi contingenti dei permessi per frontalieri.

*Parere del Consiglio federale:* il nostro Consiglio è del parere che debbano proseguire i colloqui con l'UE in merito all'attuazione dell'articolo 121a Cost. nell'ambito dell'ALC. Qualora tali colloqui non vengano conclusi tempestivamente, il disegno di legge, diversamente dall'avamprogetto posto in consultazione, prevede l'introduzione di una clausola di salvaguardia unilaterale per i cittadini UE/AELS, applicabile in modo relativamente semplice (cfr. n. 1.2.3 e 1.2.4) e conforme sia ai requisiti dell'articolo 121a Cost. sia, in linea di principio, alla volontà di una maggioranza dei partecipanti. Tale *modus operandi* potrebbe tuttavia minare il consolidamento e lo sviluppo della via bilaterale, a loro volta sostenuti da una maggioranza dei partecipanti.

*Verifica del rispetto della priorità dei lavoratori indigeni e delle condizioni di salario e di lavoro dei cittadini UE/AELS*

In merito all'ammissione di cittadini UE/AELS, la netta maggioranza dei partiti e delle cerchie interessate è contraria a una verifica, nel singolo caso, della priorità dei lavoratori indigeni, che ritengono vada considerata esclusivamente per la definizione di tetti massimi e contingenti. Tali partecipanti sono contrari anche a una verifica, nel singolo caso, delle condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore, ritenendo che in tal caso sia sufficiente un controllo sommario. Una minoranza dei partecipanti, ma la maggioranza dei Cantoni (CdC compresa), si pronuncia a favore di una verifica, nel singolo caso, delle fattispecie summenzionate.

*Parere del Consiglio federale:* la clausola di salvaguardia unilaterale proposta non prevede una verifica, nel singolo caso, per l'ammissione di cittadini UE/AELS ed è pertanto in linea con le richieste della maggior parte dei partecipanti (cfr. n. 1.2.3, 1.2.4 nonché, in merito alla base esistenziale sufficiente, n. 1.3.1). Della priorità dei lavoratori indigeni si tiene conto nel definire il valore limite e i tetti massimi. Le

misure collaterali, volte a proteggere i lavoratori, permettono inoltre di verificare il rispetto delle condizioni di salario e di lavoro minime o usuali nella località, nella professione e nel settore. In caso di superamento del valore limite, la clausola di salvaguardia unilaterale deve poter essere attivata e in seguito revocata in modo relativamente semplice e senza comportare un ingente onere burocratico.

#### *Composizione della Commissione dell'immigrazione*

Contrariamente a quanto previsto dall'avamprogetto, la netta maggioranza dei partecipanti, in particolare dei partiti, delle parti sociali e delle altre cerchie interessate, si pronuncia a favore del coinvolgimento delle parti sociali nella Commissione dell'immigrazione di nuova istituzione. Una chiara minoranza dei partecipanti, ma la maggioranza dei Cantoni (CdC compresa), è invece contraria a un simile coinvolgimento, sostenendo che la Commissione dell'immigrazione debba essere composta esclusivamente dalle autorità d'esecuzione federali e cantonali e che le parti sociali debbano essere interpellate se necessario.

*Parere del Consiglio federale:* alla luce dei risultati della procedura di consultazione, il disegno di legge prevede che, accanto alle autorità federali e cantonali competenti, anche le parti sociali debbano fare parte della Commissione. Tuttavia, per le decisioni della Commissione si tiene conto della funzione sovrana delle autorità federali e cantonali in materia di migrazione e di mercato del lavoro (cfr. n. 1.2.6).

#### *Ammissione di cittadini di uno Stato terzo*

La grande maggioranza dei partecipanti auspica che, per l'ammissione di lavoratori di uno Stato terzo, continui a essere applicata la normativa attualmente prevista dalla LStr (tetti massimi e contingenti cantonali nonché verifica, nel singolo caso, del rispetto della priorità dei lavoratori indigeni e delle condizioni di salario e di lavoro). Mentre alcuni partecipanti chiedono condizioni più severe per il ricongiungimento familiare, altri si oppongono all'introduzione di tetti massimi in questo settore e nel settore dell'asilo, ricordando l'esistenza di diritti sanciti a livello costituzionale e internazionale che neutralizzerebbero l'effetto di simili limitazioni.

Alcuni partecipanti temono che l'introduzione di tetti massimi nel settore della formazione e del perfezionamento professionale potrebbe ripercuotersi negativamente sulla piazza svizzera della formazione e della ricerca. Data la natura prevalentemente temporanea di simili soggiorni, sostengono che non sia necessario ricorrere a una soluzione restrittiva.

*Parere del Consiglio federale:* come richiesto dalla maggioranza dei partecipanti per l'ammissione di lavoratori di uno Stato terzo, il disegno di legge prevede che continui a essere applicata, in linea di principio, la normativa vigente (cfr. n. 1.2.2). L'articolo 121a Cost. esige l'introduzione di tetti massimi anche nei settori dell'asilo e del ricongiungimento familiare, ma per la definizione di tali tetti si terrà conto delle condizioni imposte dalla Cost., dagli impegni internazionali e dalla tradizione umanitaria della Svizzera. Disposizioni più severe in materia di ricongiungimento familiare dei cittadini di uno Stato terzo vengono attualmente discusse in Parlamento nell'ambito del Progetto integrazione. Per quanto riguarda l'ammissione provvisoria per scopi formativi e di perfezionamento professionale, si terrà invece conto dei bisogni specifici della piazza svizzera della formazione e della ricerca.

## **2.2 Procedura di consultazione relativa ai miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione**

### **2.2.1 Risultati della procedura di consultazione**

La consultazione si è svolta dal 2 luglio al 22 ottobre 2014. Il rapporto sui risultati contiene un'analisi esaustiva dei pareri espressi<sup>43</sup>.

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione saluta l'obiettivo delle misure adottate per lottare contro gli abusi sia in caso di versamento dell'aiuto sociale sia in caso di applicazione dell'ALC. Allo stesso modo, trova accoglimento l'intenzione di uniformare la prassi cantonale in materia di aiuto sociale e gettare luce sui casi di perdita dell'impiego.

Una netta maggioranza dei partecipanti, in particolar modo i Cantoni, hanno espresso serie riserve nei confronti della modifica proposta riguardo alla perdita del diritto di soggiorno in caso di perdita involontaria dell'impiego (art. 61a D-LStr), ritenendo che, nella prassi, essa non chiarisca questa controversa situazione. Avanzano proposte di ottimizzazione diverse, se non addirittura in contraddizione tra loro, che testimoniano la mancanza di una linea comune in tal senso. Dal momento che i Cantoni si sono pronunciati, in generale, a favore di chiare limitazioni temporali del diritto di soggiorno in tale settore, l'avamprogetto ha subito alcune modifiche (cfr. n. 2.2.2).

Alcuni partecipanti propongono lo stralcio dell'articolo 61a D-LStr, ritenendo che non apporti alcun valore aggiunto, che sia meno restrittivo del vigente ALC e che non contribuisca a fare chiarezza. Altri, giudicando poco chiaro l'avamprogetto, avanzano riserve in merito alla sua efficacia nonché numerose proposte di modifica.

Le modifiche proposte in relazione allo scambio di dati relativo alle prestazioni complementari hanno invece incontrato il favore dei partecipanti. Dai pareri pervenuti sono due le proposte di aggiunta che emergono chiaramente in tale contesto: da un lato, l'introduzione di un obbligo di comunicazione in caso di rimborso delle spese di malattia e d'invalidità che vada ad aggiungersi all'obbligo di comunicazione previsto dall'avamprogetto in caso di versamento di prestazioni complementari annue; dall'altro, la modifica dell'articolo 5 LPC prevede espressamente l'esclusione dalle prestazioni complementari degli stranieri che non sono titolari di un permesso.

L'esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri che entrano in Svizzera in cerca di un impiego raccoglie il consenso dei partecipanti.

### **2.2.2 Modifiche apportate in seguito alla procedura di consultazione**

Sulla base dei pareri dei partecipanti alla consultazione, è stata modificata la parte dell'avamprogetto relativa all'estinzione del diritto di soggiorno dopo la cessazione involontaria dell'impiego (art. 61a LStr). Al fine di attuare sistematicamente l'ALC

<sup>43</sup> Rapporto sui risultati della procedura di consultazione, disponibile sul sito [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Attualità > Progetti di legislazione in corso > Revisione parziale della legge federale sugli stranieri (LStr): Attuazione dell'art. 121a Cost.



ha deciso di attuare l'articolo 121a Cost. per mezzo di una clausola di salvaguardia unilaterale se non dovesse essere possibile raggiungere tempestivamente una soluzione consensuale con l'UE nell'ambito dell'ALC. Affinché la clausola di salvaguardia unilaterale possa essere applicata in caso di bisogno, ai capoversi 2 e 3 deve essere prevista una riserva in tal senso (art. 17e D-LStr). Tale riserva risulta dall'articolo 121a Cost., che, indipendentemente dalla cittadinanza degli stranieri interessati, esige una regolazione autonoma dell'immigrazione.

La disposizione relativa all'ammissione di cittadini di uno Stato terzo è disciplinata invece dalla LStr, che deve essere adeguata ai requisiti di cui all'articolo 121a Cost. Il sistema di ammissione binario viene in questo modo mantenuto.

Si ritiene altresì necessaria una modifica formale al capoverso 2, dove l'espressione «Stati membri della Comunità europea (CE)» è sostituita da quella oggi in uso di «Stati membri dell'Unione europea (UE)».

### *Titolo prima dell'articolo 17a*

Riguardo alla necessità di disciplinare in modo più dettagliato i tetti massimi e i contingenti nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a Cost., riteniamo che occorra inserire una nuova sezione.

#### *Art. 17a*      Tetti massimi

I tetti massimi si applicano sistematicamente per l'ammissione di cittadini di uno Stato terzo (cfr. n. 1.2.2) e possono essere ripartiti, in tal caso, in contingenti cantonali (art. 17b cpv. 1 D-LStr). Invece, per l'ammissione di cittadini UE/AELS, i tetti massimi si applicano solamente qualora venga superato il valore limite della clausola di salvaguardia unilaterale (art. 17c e 17d D-LStr; cfr. n. 1.2.3 e 1.2.4).

Una volta attivata la clausola di salvaguardia unilaterale, è possibile stabilire anche tetti massimi e contingenti per i permessi per frontalieri di cittadini di uno Stato terzo (art. 17d cpv. 4 e art. 25 cpv. 1 lett. c D-LStr).

#### *Cpv. 2 lett. a*

L'inserimento dei permessi di soggiorno di breve durata con validità superiore ai quattro mesi è conforme al disciplinamento attuale. Secondo l'interpretazione del nostro Consiglio dell'articolo 121a Cost., sarebbe possibile non applicare alcuna misura limitativa ai soggiorni fino a un anno; tuttavia, ciò potrebbe comportare problemi di elusione.

#### *Cpv. 2 lett. c*

Si prevede che i permessi di domicilio, in particolare di figli minori di 12 anni di cittadini svizzeri o domiciliati, sottostiano ai tetti massimi solamente se rilasciati, in via eccezionale, già al momento dell'ammissione (art. 42 cpv. 4 e art. 43 cpv. 3 LStr). I tetti massimi non si applicano, invece, alla successiva commutazione di un permesso di dimora in un permesso di domicilio (cpv. 4 lett. b).

### *Cpv. 3*

I tetti massimi si applicano alle ammissioni provvisoria soltanto qualora esse abbiano una durata superiore a un anno; di norma, l'ammissione provvisoria non viene disposta per un soggiorno di più breve durata. Al momento non è mai stata concessa una protezione provvisoria ai sensi della LAsi e, anche in questo caso, si presume che una simile misura venga disposta per soggiorni di durata superiore a un anno. Il nostro Consiglio ritiene che i soggiorni fino a un anno possano di norma essere esclusi dalle misure limitative, dal momento che non sono considerati nel calcolo degli stranieri immigrati e non rientrano pertanto nel campo d'applicazione dell'articolo 121a Cost.

### *Cpv. 4 lett. a*

Alle proroghe dei permessi non si applicano di norma tetti massimi e contingenti. Una deroga si rende tuttavia necessaria qualora un particolare tipo di permesso o scopo di soggiorno venga sottoposto a tali misure limitative soltanto a partire da una determinata durata.

Tale deroga si applica alla proroga dei permessi di soggiorno di breve durata con validità superiore ai quattro mesi nel caso di un soggiorno con attività lucrativa e a quelli con validità superiore a un anno nel caso di un soggiorno senza attività lucrativa. I permessi di soggiorno di breve durata possono essere prorogati fino a due anni (art. 32 LStr).

### *Cpv. 4 lett. b e c*

Dato che al rilascio dei permessi di dimora è già applicato un tetto massimo, in occasione della commutazione di un permesso di dimora in un permesso di domicilio esso non viene ricalcolato. Ciò vale anche al momento della commutazione di un'ammissione provvisoria, che sottostà a sua volta ai tetti massimi, in un permesso di dimora.

### *Cpv. 5*

Il nostro Consiglio può applicare i tetti massimi di cui ai capoversi 2 – 4 a determinati scopi di soggiorno (p. es. attività lucrativa, ricongiungimento familiare, concessione dell'asilo e ammissione provvisoria; cfr. n. 1.2.2–1.2.4).

### *Art. 17b*      Ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali

Come già avviene nel caso di cittadini di uno Stato terzo con attività lucrativa (art. 18a e all. 1 e 2 OASA), il nostro Consiglio può prevedere la ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali.

La presente disposizione introduce la possibilità per il nostro Consiglio di incaricare i Cantoni di tale ripartizione. Come nel caso della ripartizione fra i Cantoni dei richiedenti l'asilo (art. 27 LAsi), qualora i Cantoni non raggiungano un accordo, il nostro Consiglio procede in via sussidiaria alla ripartizione. Si tratterebbe di una soluzione percorribile anche nel caso degli altri settori per i quali le disposizioni dell'articolo 121a Cost. prevedono l'introduzione di tetti massimi (cfr. n. 1.2.5, in particolare ricongiungimento familiare e stranieri senza attività lucrativa).

Alla luce dei risultati della procedura di consultazione, nel caso di cittadini di uno Stato terzo con attività lucrativa continuerà a essere applicata dapprima l'attuale chiave di ripartizione per i contingenti cantonali.

*Art. 17c* Valore limite per la regolazione dell'immigrazione dei cittadini di uno Stato UE/AELS

Il presente articolo disciplina la clausola di salvaguardia unilaterale per i cittadini UE/AELS (cfr. n. 1.2.3).

*Cpv. 1–3*

Riteniamo ragionevole che il nostro Consiglio definisca annualmente il valore limite (cpv. 2 e art. 17e D-LStr; cfr. n. 1.2.4). Se tale valore viene superato, il nostro Consiglio fissa tetti massimi per il rilascio dei permessi. Al contempo, affinché cali la domanda di lavoratori stranieri, promuove con decisione il potenziale di forza lavoro indigeno (cfr. n. 1.4.2) nonché l'integrazione degli stranieri. Se necessario, modifica inoltre l'esecuzione del diritto degli stranieri, allo scopo, per esempio, di migliorare la lotta agli abusi in materia di ALC. Prima di definire le misure limitative, sente le competenti commissioni parlamentari (Commissione dell'economia e dei tributi, Commissione delle istituzioni politiche; cpv. 3).

*Cpv. 4*

Finché l'immigrazione rimane al di sotto del valore limite, l'ammissione è retta dalle disposizioni dell'ALC. Se gli stranieri interessati esercitano un'attività lucrativa, è possibile presumere che siano adempite le condizioni d'ammissione di cui all'articolo 121a cpv. 3 Cost. (cfr. n. 1.3).

Di fronte a un abuso evidente dell'ALC, per esempio nel caso in cui uno straniero eserciti un'attività lucrativa molto limitata al solo scopo di percepire prestazioni dell'aiuto sociale in Svizzera, è previsto il rifiuto del soggiorno conformemente alla prassi attuale.

*Art. 17d* Tetti massimi e contingenti in caso di superamento del valore limite

*Cpv. 1*

È compito del nostro Consiglio definire il valore limite e i tetti massimi da applicare qualora questo venga superato. Il nostro Consiglio può ripartire i tetti massimi in contingenti cantonali; in tal caso si applica per analogia l'articolo 17b D-LStr (cpv. 5). Tuttavia, in caso di attivazione della clausola di salvaguardia, si prevede di evitare dapprima una simile ripartizione e di optare per una soluzione semplice, analoga a quella prevista per l'attuazione della clausola di salvaguardia di cui all'articolo 10 ALC (cfr. n. 1.2.3 e 1.2.4).

*Cpv. 2*

Se lo ritiene necessario per una migliore regolazione dell'immigrazione, il nostro Consiglio può prorogare di un ulteriore anno civile i tetti massimi e i contingenti.

*Cpv. 3*

Come per i cittadini di uno Stato terzo (art. 17a cpv. 5 D-LStr), anche per i cittadini UE/AELS il nostro Consiglio può definire tetti massimi specifici per determinati scopi di soggiorno (attività lucrativa, ricongiungimento familiare, ecc.). Si prevede altresì di applicare tetti massimi ai permessi di soggiorno di breve durata con validità

superiore ai quattro mesi al fine di scongiurare qualsivoglia elusione (analogamente all'art. 17a cpv. 2 lett. a D-LStr, applicabile ai cittadini di uno Stato terzo).

#### *Cpv. 4*

Se la clausola di ripartizione viene attivata a fronte di un'elevata immigrazione, è possibile definire tetti massimi ed eventualmente contingenti cantonali anche per i permessi per frontalieri superiori ai quattro mesi al fine di prevenire qualsivoglia elusione. Tali tetti e contingenti si applicano anche ai cittadini di uno Stato terzo che esercitano un'attività lucrativa in Svizzera come frontalieri (art. 25 cpv. 1 lett. c D-LStr).

#### *Cpv. 5*

Applicando per analogia gli articoli 17a e 17b D-LStr e tenendo conto delle raccomandazioni della nuova Commissione dell'immigrazione (art. 17f D-LStr), i principi validi per i cittadini di uno Stato terzo sono garantiti anche in caso di attivazione della clausola di salvaguardia unilaterale. Di tali principi fanno parte la possibilità di adeguare i tetti massimi in ogni momento (art. 17a cpv. 1 D-LStr), il campo di applicazione dei tetti massimi (art. 17a cpv. 2-4 D-LStr) e la procedura per la ripartizione dei tetti massimi in contingenti cantonali (art. 17b D-LStr). Anche per la definizione dei tetti massimi si tiene conto di questi criteri (art. 17e D-LStr).

#### *Art. 17e* Criteri per la definizione di tetti massimi e contingenti nonché del valore limite

Nella presente disposizione sono elencati i parametri e gli indicatori più importanti per la definizione dei tetti massimi, dei contingenti e del valore limite applicati ai cittadini di uno Stato terzo e i cittadini UE/AELS (cfr. n. 1.2.5).

Si tiene conto dei principi generali in materia di ammissione previsti dall'articolo 3 LStr, in particolare degli interessi globali dell'economia, delle possibilità di integrazione, dell'evoluzione demografica, sociale e sociopolitica nonché degli impegni internazionali della Svizzera.

#### *Art. 17f* Commissione dell'immigrazione

Il nostro Consiglio prevede di istituire una commissione extraparlamentare (commissione amministrativa; cfr. n. 1.2.6), il cui compito principale sarà quello di elaborare raccomandazioni in merito al valore limite della clausola di salvaguardia unilaterale e alla definizione di tetti massimi e contingenti (cfr. n. 1.2.4 e 1.2.5).

Le norme che regolano le commissioni extraparlamentari sono disciplinate dagli articoli 57a-57f della legge del 21 marzo 1997<sup>44</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (in particolare durata del mandato, eleggibilità, indennizzo, contenuto della decisione d'istituzione, pubblicazione) e dagli articoli 8a-8i<sup>ter</sup> dell'ordinanza del 25 novembre 1998<sup>45</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione. Nei lavori della nuova commissione, composta da rappresentanti delle autorità d'esecuzione competenti, sono coinvolte direttamente le parti sociali, per esempio attraverso gruppi di lavoro permanenti.

<sup>44</sup> RS 172.010

<sup>45</sup> RS 172.010.1

#### *Art. 18 lett. c e d*

Riteniamo necessario un adeguamento di natura tecnico-legislativa, dal momento che la definizione di tetti massimi e contingenti è disciplinata dagli articoli 17a e 17b.

#### *Art. 19 lett. c-e*

##### *Let. c*

L'articolo 121a capoverso 3 Cost. prevede la verifica di una base esistenziale autonoma per gli stranieri con attività lucrativa indipendente. Si prevede che ne venga fatta menzione espressa anche in corrispondenza della presente disposizione: nella prassi, ciò rappresenta già un requisito per l'ammissione di cittadini di uno Stato terzo, mentre l'ammissione di cittadini UE/AELS con attività lucrativa indipendente è retta dall'ALC.

##### *Let. d ed e*

Riteniamo necessario un adeguamento di natura tecnico-legislativa, dal momento che la definizione di tetti massimi e contingenti è disciplinata dagli articoli 17a e 17b.

#### *Art. 20*

Riteniamo che il presente articolo debba essere abrogato, in quanto prevede limitazioni solamente per i cittadini di uno Stato terzo con attività lucrativa, mentre l'articolo 121a Cost. prevede la definizione di tetti massimi e contingenti per tutti i tipi di permessi e gli scopi di soggiorno, in particolare per il ricongiungimento familiare, i soggiorni senza attività lucrativa e il settore dell'asilo. Tali misure limitative sono disciplinate in una nuova sezione 1 (art. 17a e 17b). Ai cittadini UE/AELS si applica la clausola di salvaguardia unilaterale (art. 17c e 17d).

#### *Art. 21 cpv. 2 lett. d ed e*

D'ora in avanti anche gli stranieri ammessi provvisoriamente e gli stranieri bisognosi di protezione verranno considerati lavoratori residenti in Svizzera. Tali gruppi di persone fanno già parte del mercato del lavoro svizzero e, di conseguenza, del potenziale di forza lavoro residente nel Paese, potenziale che l'attuazione dell'articolo 121a Cost. mira a promuovere.

#### *Art. 25 Ammissione di frontalieri*

Le norme della LStr che regolano l'ammissione di frontalieri si applicano solamente ai cittadini di uno Stato terzo. Tutte queste norme sono conformi al diritto vigente; fanno eccezione le nuove misure limitative previste nell'ambito della clausola di salvaguardia unilaterale (art. 17d cpv. 4 D-LStr). L'ammissione di frontalieri UE/AELS è retta dall'ALC.

##### *Cpv. 1*

D'ora in avanti, qualora venga attivata la clausola di salvaguardia unilaterale (art. 17c e 17d D-LStr), ai permessi per frontalieri saranno applicati tetti massimi e contingenti (nuovo cpv. 1 lett. c). Le altre modifiche sono di carattere tecnico-legislativo.

## *Cpv. 2*

Riteniamo necessario un adeguamento di natura tecnico-legislativa (stralcio del riferimento all'art. 20 LStr), dal momento che il rispetto di eventuali tetti massimi e contingenti nell'ambito della clausola di salvaguardia unilaterale è disciplinato dal capoverso 1 lettera c.

## *Art. 26 Ammissione per servizi transfrontalieri*

Riteniamo necessario un adeguamento di natura tecnico-legislativa, dal momento che il rispetto di tetti massimi e contingenti è disciplinato dagli articoli 17a e 17b.

## *Art. 27 cpv. 1<sup>bis</sup>; art. 28 cpv. 2; art. 29 cpv. 2*

Le disposizioni relative all'ammissione per un soggiorno senza attività lucrativa (formazione e perfezionamento professionale, redditieri, cure mediche) sono integrate da una condizione supplementare, secondo cui, in caso di soggiorno di durata superiore a un anno, devono essere rispettati i tetti massimi e i contingenti conformemente all'articolo 121a Cost. (art. 17a e 17b). L'ammissione di cittadini UE/AELS senza attività lucrativa è retta dall'ALC.

## *Art 29a Ricerca dell'impiego*

Lo straniero in cerca di un impiego che beneficia della libera circolazione delle persone è escluso dall'aiuto sociale per tutta la durata del suo soggiorno. Una norma equivalente è prevista espressamente nell'ALC (all. I art. 2 par. 1 secondo comma ALC).

L'articolo 29a si rivolge esclusivamente allo straniero che entra in Svizzera ai soli fini della ricerca di un impiego e ai suoi familiari; non si applica invece allo straniero che, dopo la cessazione involontaria del rapporto di lavoro in Svizzera, vi soggiorna per trovare un nuovo impiego. Per quanto riguarda i familiari è fatto salvo il diritto al versamento di prestazioni dell'aiuto sociale per altri motivi.

La normativa proposta mira a uniformare le differenze esistenti a livello cantonale in materia di normative e pratiche per la concessione dell'aiuto sociale agli stranieri in cerca di un impiego (cfr. n. 1.6.2).

Mancando una legge quadro a livello federale, riteniamo che l'esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri in cerca di un impiego debba essere sancita in una legge federale (art. 164 cpv. 1 lett. f Cost.) e proponiamo di inserire tale disposizione nella LStr, precisamente nella sezione 2 (Ammissione per un soggiorno senza attività lucrativa) del capitolo 5 (Condizioni d'ammissione), dal momento che gli stranieri interessati da tale misura entrano in Svizzera in cerca di un impiego e non esercitano quindi alcuna attività lucrativa in un primo tempo. La costituzionalità della disposizione proposta deriva direttamente dall'articolo 121a capoverso 1 Cost. (cfr. n. 6.1.2).

## *Art. 30 cpv. 1 frase introduttiva e lettera l*

### *Cpv. 1 frase introduttiva*

L'articolo 30 permette deroghe alle condizioni generali d'ammissione nei casi riportati. Tuttavia, l'articolo 121a Cost. prevede l'applicazione di tetti massimi e

contingenti a tutti i tipi di permessi e scopi di soggiorno e non permette pertanto alcuna deroga a tale disposizione. Chiediamo pertanto un adeguamento della frase introduttiva, in modo che non sia possibile alcuna deroga agli articoli 17a e 17b. Sono invece ammesse deroghe al principio della priorità degli Svizzeri<sup>46</sup>. Inoltre, continuiamo a ritenere opportune deroghe alle condizioni d'ammissione, in presenza, per esempio, di un grave caso di rigore o qualora un ritorno al Paese di provenienza non sia possibile o esigibile.

*Cpv. 1 lett. l*

Si tratta in questo caso di un adeguamento di natura tecnico-legislativa in corrispondenza del riferimento alla LAsi (la prima menzione compare all'articolo 17a).

*Art. 42 cpv. 2<sup>bis</sup>, art. 43 cpv. 1<sup>bis</sup>, art. 44 cpv. 2, art. 45 cpv. 2*

Secondo l'articolo 121a capoverso 2 Cost. tetti massimi e contingenti si applicano anche al ricongiungimento familiare. I soggiorni fino a dodici mesi possono tuttavia esserne esclusi, il che significa che il ricongiungimento familiare di stranieri titolari di un permesso di soggiorno di breve durata viene computato soltanto qualora il permesso venga prorogato per più di un anno. Sono fatti salvi in questo contesto gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2 LStr, art. 17e cpv. 1 lett. a D-LStr). Il ricongiungimento familiare dei cittadini UE/AELS è retto dall'ALC.

Il messaggio aggiuntivo concernente il Progetto integrazione prevede l'aggiunta di un capoverso 1<sup>bis</sup> all'articolo 43 e di un capoverso 2 all'articolo 44, che richiederà presumibilmente una corrispondente disposizione di coordinamento.

*Art. 48 cpv. 1<sup>bis</sup>*

Secondo l'articolo 121a capoverso 2 Cost. tetti massimi e contingenti si applicano anche al rilascio di permessi agli affiliati che soggiornano in Svizzera per un periodo superiore a un anno. La disposizione deve essere adeguata in tal senso. Sono fatti salvi in questo contesto gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2 LStr, art. 17e cpv. 1 lett. a D-LStr).

*Art. 61a* Estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini di uno Stato UE/AELS

Il presente articolo disciplina, da un lato, l'esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS o di un permesso di dimora UE/AELS e, dall'altro, la limitazione del loro diritto di soggiorno nell'ambito dell'ALC. Riteniamo che tale disposizione, fissando norme giuridiche in merito agli obblighi dei Cantoni in materia di attuazione ed esecuzione del diritto federale, nella fattispecie dell'ALC (art. 164 cpv. 1 lett. f Cost.), debba costituire necessariamente una base legale formale e proponiamo pertanto di inserirla nella LStr.

Come richiesto dalla CdG-N nel suo rapporto del 4 aprile 2014, la presente disposizione mira inoltre a chiarire la situazione giuridica in materia di perdita del diritto di soggiorno da parte di cittadini UE/AELS (cfr. n. 1.5).

<sup>46</sup> Cfr. messaggio concernente l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», FF 2013 275, n. 3.2, qui 296-297.

Essa si applica unicamente ai cittadini UE/AELS che hanno ottenuto un permesso di dimora o di soggiorno di breve durata allo scopo di esercitare un'attività lucrativa dipendente in Svizzera. Gli stranieri che hanno ottenuto il permesso per uno scopo di soggiorno differente, per esempio per scopi formativi o nell'ambito di un ricongiungimento familiare, non rientrano nel suo campo d'applicazione.

Il disegno di legge fa riferimento esclusivamente alla cessazione involontaria del rapporto di lavoro, ovvero in seguito a licenziamento; non contempla invece l'eventualità della cessazione dell'attività lucrativa a causa di incapacità temporanea di lavoro dovuta a malattia, infortunio o invalidità. Secondo la giurisprudenza del TF la qualità di lavoratore, e con essa il diritto di soggiorno, si estinguono automaticamente in caso di disoccupazione volontaria<sup>47</sup>.

La normativa proposta fa riferimento all'estinzione del diritto di soggiorno dei lavoratori la cui attività lucrativa cessa durante (cpv. 1 e 2) o dopo (cpv. 4) i primi dodici mesi di soggiorno. Sono fatti salvi i casi in cui l'interessato può appellarsi a un altro diritto di soggiorno conformemente all'ALC (soggiorno senza attività lucrativa, ricongiungimento familiare, diritto di rimanere, ecc.).

Il TF<sup>48</sup> ha ammesso il principio secondo cui un permesso di dimora UE/AELS può essere revocato durante i primi cinque anni della durata di validità di fronte alla perdita della qualità di lavoratore del titolare. Si è pronunciato in merito alla perdita della qualità di lavoratore di una cittadina UE la cui attività lucrativa è cessata dopo i primi dodici mesi di soggiorno in Svizzera (situazione descritta dall'art. 61a cpv. 4 LStr). Il Tribunale federale ha giustificato la perdita della qualità di lavoratore adducendo l'estinzione del diritto dell'interessata alle indennità di disoccupazione (diciotto mesi d'inattività), la dipendenza dall'aiuto sociale che ne è conseguita e le scarse possibilità di trovare un impiego stabile (lungo periodo d'inattività, numerosi congedi malattia e assenza di qualifiche professionali).

In un caso precedente, il TF aveva già giudicato che il titolare di un permesso di dimora UE/AELS in stato di disoccupazione involontaria per un periodo di diciotto mesi perdeva la qualità di lavoratore; in tale periodo d'inattività, lo straniero ha percepito le indennità di disoccupazione e, in seguito, delle prestazioni dell'aiuto sociale<sup>49</sup>.

In una sentenza successiva<sup>50</sup> ha giudicato che lo straniero può perdere la qualità di lavoratore e, di riflesso, vedersi negare la proroga o revocare il permesso di dimora UE/AELS di cui è titolare (art. 23 OLCP) se:

- a) si trova in una situazione di disoccupazione volontaria;
- b) dal suo comportamento può essere dedotto che non sussiste alcuna prospettiva reale di lavoro; e
- c) in caso di abuso, ossia quando egli si sposta in un altro Stato contraente per esercitarvi un lavoro fittizio oppure di una durata estremamente limitata

<sup>47</sup> Sentenza 2C\_412/2014 del 27 mar. 2014 consid. 3.2.

<sup>48</sup> Sentenza 2C\_390/2013 del 10 apr. 2014.

<sup>49</sup> Sentenza 2C\_967/2010 del 17 giu. 2011.

<sup>50</sup> Sentenza 2C\_412/2014 del 27 mag. 2014.

con l'unico scopo di beneficiare di determinati aiuti, per esempio di prestazioni assistenziali migliori di quelle che percepirebbe nel Paese d'origine<sup>51</sup>.

Il TF ha confermato quest'interpretazione nell'ambito di una sentenza emessa da cinque giudici<sup>52</sup> riguardante un cittadino tedesco che, arrivato nel 2006 in Svizzera con un contratto a tempo indeterminato, aveva ottenuto un permesso di dimora della durata di cinque anni.

Recentemente, la CGUE ha avuto l'occasione di pronunciarsi sulla perdita del diritto di soggiorno e sull'accesso alle prestazioni dell'aiuto sociale dei cittadini UE in cerca di un impiego<sup>53</sup>. In tale contesto, ha constatato che esistono due possibilità per i cittadini UE di ottenere il diritto di soggiorno in un altro Stato membro:

– se un cittadino UE che, in quanto lavoratore, ha beneficiato del diritto di soggiorno si trova in uno stato di disoccupazione involontaria dopo aver lavorato per una *durata inferiore a un anno* e se è registrato presso l'ufficio di collocamento competente come persona in cerca di un impiego, egli conserva la qualità di lavoratore e il diritto di soggiorno per almeno sei mesi. Durante questo periodo, può appellarsi al principio della parità di trattamento e avvalersi del diritto al versamento di prestazioni dell'aiuto sociale;

– se non ha ancora lavorato nello Stato membro d'accoglienza o se sono passati i sei mesi, un cittadino UE in cerca di un impiego non può essere espulso dallo Stato membro qualora possa provare di essere ancora in cerca di un impiego e abbia reali possibilità di essere impiegata. In tal caso, lo Stato membro d'accoglienza può tuttavia negare il versamento di qualunque prestazione dell'aiuto sociale.

Tale giurisprudenza si basa sulla direttiva 2004/38/CE<sup>54</sup>, che, seppur non applicabile alla Svizzera, mostra il disciplinamento vigente nel diritto dell'UE.

*Cpv. 1 e 2*

Questi capoversi, che fanno riferimento alla cessazione involontaria dell'impiego durante i primi dodici mesi di soggiorno, non si applicano soltanto ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS la cui cessazione del rapporto di lavoro intervenga alla scadenza della durata di validità del loro permesso, ma anche ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS o di un permesso di dimora UE/AELS la cui cessazione involontaria dell'impiego intervenga prima della scadenza del permesso iniziale, ovvero durante i primi dodici mesi di soggiorno in Svizzera.

L'allegato I articolo 2 paragrafo 1 secondo comma ALC riconosce ai cittadini delle parti contraenti il diritto di recarsi in un'altra parte contraente o di rimanervi al termine di un impiego di durata inferiore a un anno, per cercare un impiego e soggiornarvi per un periodo ragionevole, che può essere di sei mesi. Durante tale

<sup>51</sup> DTF 131 II 339 consid. 3.4, pag. 347; sentenza 2C\_390/2013 del 10 apr. 2014 consid. 3.2 e 4.3.

<sup>52</sup> Sentenza 2C\_195/2014 del 12 gen. 2015.

<sup>53</sup> Cfr. sentenza della CGUE del 15 set. 2015 nella causa Jobcenter Berlin Neukölln contro Nazifa, Sonita, Valentina e Valentino Alimanovic, (C-67/14).

<sup>54</sup> Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 apr. 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE, GU L 158 del 30 apr. 2004, pag. 77.

arco di tempo, i cittadini possono essere esclusi dall'aiuto sociale. Riteniamo che tale capoverso, precisando «al termine di un impiego di durata inferiore a un anno», si applichi sia ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS sia ai titolari di un permesso di dimora UE/AELS che perdono l'impiego durante i primi dodici del loro soggiorno in Svizzera. Di conseguenza, fa fede la durata effettiva dell'impiego e non la durata di validità del contratto di lavoro o del permesso.

Dal momento che l'allegato I articolo 2 paragrafo 1 secondo comma ALC prevede un disciplinamento specifico del diritto di soggiorno «al termine di un impiego di durata inferiore a un anno», il nostro Consiglio è del parere che l'allegato I articolo 6 paragrafi 1 e 6 ALC sia applicabile solamente in caso di cessazione dell'attività dopo i primi dodici mesi di soggiorno in Svizzera. Da ciò è possibile dedurre che, tramite l'allegato I articolo 2 paragrafo 1 secondo comma ALC, si è voluta disciplinare in modo esaustivo la situazione giuridica in materia di cessazione dell'attività lucrativa durante il primo anno di soggiorno in Svizzera.

Il capoverso 1 della presente disposizione, secondo cui il diritto di soggiorno dei titolari di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS e dei titolari di un permesso di dimora UE/AELS si estingue sei mesi dopo la cessazione dell'attività lucrativa, si basa quindi sul termine previsto all'allegato I articolo 2 paragrafo 1 secondo comma ALC. Inoltre, per la ricerca di un impiego viene di norma concesso un periodo di tempo di sei mesi, che può essere prorogato fino a un anno conformemente all'articolo 18 capoversi 2 e 3 OLCp.

Nel caso di successivi rilasci di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS, il capoverso 1 prevede che il termine di sei mesi si applichi a ogni nuovo permesso di soggiorno di breve durata. Come già sottolineato, il nostro Consiglio è del parere che l'allegato I articolo 2 paragrafo 1 secondo comma ALC si riferisca alla durata effettiva del rapporto di lavoro e non alla durata di validità del contratto di lavoro o del permesso. Invece, per quanto riguarda i titolari di un permesso di dimora UE/AELS, il capoverso 1 disciplina il diritto di soggiorno in caso di cessazione involontaria dell'attività durante i primi dodici mesi di soggiorno, mentre il capoverso 4 disciplina tale diritto dopo i primi dodici mesi di soggiorno in Svizzera.

Il capoverso 2 dispone inoltre che, qualora il versamento dell'indennità di disoccupazione si protragga oltre il termine di cui al capoverso 1, il diritto di soggiorno dei titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora si estingue al termine del versamento dell'indennità; tuttavia, non sussiste per questo periodo il diritto all'aiuto sociale (cpv. 3).

Riteniamo che tale normativa sia incompatibile con l'allegato I articolo 24 paragrafo 3 ALC, secondo cui coloro che abbiano avuto un impiego di durata inferiore a un anno sul territorio di una parte contraente possono soggiornarvi purché soddisfino le condizioni d'ammissione previste per i cittadini UE/AELS senza attività lucrativa. Tali cittadini devono quindi dimostrare di disporre per sé e per i membri della propria famiglia di mezzi finanziari sufficienti per non dover ricorrere all'assistenza sociale durante il soggiorno e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi. In tale contesto, le indennità di disoccupazione cui hanno diritto secondo la legislazione nazionale sono considerate mezzi finanziari sufficienti.

### *Cpv. 3*

Questo capoverso disciplina il diritto all'aiuto sociale in caso di cessazione dell'attività lucrativa durante i primi dodici mesi di soggiorno in Svizzera. I titolari

di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS e di un permesso di dimora UE/AELS non possono percepire l'aiuto sociale durante il termine dei sei mesi (cpv. 1) o, qualora percepiscano un'indennità di disoccupazione, anche oltre tale termine (cpv. 2). Il presente capoverso riprende quanto sancito dall'allegato I articolo 2 paragrafo 1 secondo comma ALC, che permette di escludere dall'aiuto sociale coloro che, al termine di un impiego di durata inferiore a un anno, rimangono in Svizzera in cerca di un impiego. Riteniamo questa normativa conforme alla giurisprudenza del TF. Infatti, secondo una recente decisione di principio del TF<sup>55</sup>, il lavoratore che, in seguito a detenzione, perde il suo impiego prima del termine del periodo di occupazione previsto dal contratto di lavoro può rimanere sei mesi in Svizzera per cercare un impiego ma non ha diritto all'aiuto sociale (all. I art. 2 par. 1 secondo comma ALC). Tale principio si applica anche qualora il lavoratore percepisca indennità di disoccupazione (in caso di totalizzazione dei periodi assicurativi).

Ai sensi dell'allegato I articolo 2 paragrafo 1 secondo comma ALC, i titolari di un permesso di dimora UE/AELS la cui attività lucrativa cessa durante i primi dodici mesi di soggiorno in Svizzera (cpv. 1) sono inoltre esclusi dall'aiuto sociale durante o anche oltre il termine dei sei mesi sancito dal capoverso 1 qualora percepiscano indennità di disoccupazione conformemente all'allegato I articolo 24 paragrafo 3 ALC.

Tale normativa differisce da quella applicata negli Stati UE. Il diritto dell'UE<sup>56</sup> prevede che lo straniero in cerca di un impiego possa conservare per sei mesi la qualità di lavoratore qualora, trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore a un anno o venutosi a trovare in tale stato durante i primi dodici mesi, si sia registrato presso l'ufficio di collocamento competente; durante tale periodo, lo straniero può percepire prestazioni dell'aiuto sociale. Passati i sei mesi, pur potendo continuare a soggiornare nello Stato membro ospitante per cercare un impiego<sup>57</sup>, gli stranieri interessati non possono più percepire prestazioni dell'aiuto sociale.

Tuttavia il nostro Consiglio è del parere che, qualora perdano l'impiego durante i primi dodici mesi di soggiorno, l'ALC permetta di escludere dalle prestazioni dell'aiuto sociale tanto i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS quanto i titolari di un permesso di dimora UE/AELS. Per il nostro Consiglio un'interpretazione restrittiva del margine discrezionale concesso dall'attuazione dell'ALC è giustificata anche dall'articolo 121a capoverso 3 Cost., secondo cui gli stranieri che desiderano soggiornare in Svizzera devono disporre di una base esistenziale sufficiente e autonoma.

Nonostante i cittadini UE possano essere esclusi dall'aiuto sociale o da altre prestazioni, è fatto salvo il diritto costituzionale a ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa di cui all'articolo 12 Cost., e questo indipendentemente dallo statuto di soggiorno in Svizzera del cittadino UE/AELS<sup>58</sup>.

#### *Cpv. 4*

<sup>55</sup> Sentenza 2C\_395/2014 del 19 mag. 2015, destinata alla pubblicazione.

<sup>56</sup> Art. 7 par. 3 lett. c della direttiva 2004/38/CE.

<sup>57</sup> Art. 14 par. 4 lett. b della direttiva 2004/38/CE.

<sup>58</sup> DTF 135 II 265 e sentenza 2C\_222/2010 del 29 lug. 2010.

Il presente capoverso fa riferimento ai casi in cui la cessazione dell'attività lucrativa interviene dopo i primi dodici mesi di soggiorno. Il TF<sup>59</sup> ha ammesso il principio secondo cui un permesso di dimora UE/AELS può essere revocato anche durante i cinque anni della durata di validità, giacché a determinate condizioni durante tale periodo il titolare può perdere la propria qualità di lavoratore. In caso di perdita dell'impiego dopo i primi dodici mesi di soggiorno, l'ALC e la legislazione vigente non definiscono il momento in cui il cittadino UE/AELS titolare di un permesso di soggiorno perde il proprio diritto di soggiorno. L'allegato I articolo 6 paragrafo 1 ALC prevede unicamente che, al primo rinnovo del permesso di dimora UE/AELS, ossia dopo cinque anni, la durata di validità del permesso può essere limitata a un minimo di dodici mesi qualora il titolare si trovi in stato di disoccupazione involontaria da oltre dodici mesi consecutivi. Al contrario, la presente disposizione non definisce la durata del periodo in cui l'interessato conserva la propria qualità di lavoratore e i diritti a essa connessi nel caso in cui perda il proprio impiego tra il secondo anno di soggiorno in Svizzera e il momento del rinnovo del permesso di dimora, ossia al termine del quinto anno di soggiorno. Il capoverso 4 è pertanto una norma esecutiva dell'ALC.

Dal momento che l'ALC non disciplina nel dettaglio tale questione, la presente disposizione mira a creare una base legale chiara per una prassi unitaria delle autorità esecutive cantonali. I principi sanciti dal disciplinamento proposto si fondano sull'interpretazione dell'ALC (segnatamente l'all. I art. 6 par. 1 ALC), sull'orientamento delle decisioni principali della CGUE<sup>60</sup> e sulla prassi del TF. In caso di cessazione dell'attività lucrativa, ogni cittadino EU/AELS ha il diritto di rimanere in Svizzera per un periodo ragionevole per cercare un nuovo impiego. È fatto salvo l'allontanamento per abuso di diritto o motivi di tutela dell'ordine pubblico conformemente all'allegato I articolo 5 ALC.

Il capoverso 4 stabilisce che, in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro dopo i primi dodici mesi di soggiorno, l'interessato conserva la propria qualità di lavoratore e i diritti a essa connessi per un periodo di sei mesi dopo la cessazione dell'attività lucrativa o il termine del versamento dell'indennità di disoccupazione. Durante tale periodo, l'interessato conserva la qualità di lavoratore ai sensi dell'allegato I articolo 6 paragrafo 6 ALC nonché il diritto di soggiorno e non può pertanto essere escluso dall'aiuto sociale (all. I art. 9 par. 2 ALC).

Il termine di sei mesi previsto dal capoverso 4 permette di tener conto della giurisprudenza del TF, che ha in un caso ammesso la perdita del diritto di soggiorno dopo un periodo di diciotto mesi<sup>61</sup>. Di norma, gli stranieri che perdono il loro impiego durante il secondo anno di soggiorno in Svizzera hanno diritto, almeno per dodici mesi, alle indennità di disoccupazione (fino a un massimo di 520 indennità giornaliere o ventiquattro mesi)<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Sentenza 2C\_390/2013 del 10 apr. 2014.

<sup>60</sup> Cfr. in particolare sentenza della CGUE del 26 mag. 1993 nella causa Dimitrios Tsiotras contro Landeshauptstadt Stuttgart, C-171-91, pto. 8.

<sup>61</sup> Sentenza 2C\_390/2013 del 10 apr. 2014.

<sup>62</sup> Cfr. art. 27 della legge del 25 giu. 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.0).

In caso di versamento delle indennità di disoccupazione, il capoverso 4 fa sì che il diritto di soggiorno non si estingua per un periodo di minimo diciotto e massimo trenta mesi. Solamente in casi molto rari, che non prevedono il versamento di indennità di disoccupazione nonostante la perdita dell'impiego, il diritto di soggiorno del lavoratore si estingue sei mesi dopo la cessazione dell'attività dell'impiego. Il termine dei sei mesi si rifà all'articolo 18 capoverso 2 OLCP e al termine che, in un caso concreto<sup>63</sup>, la giurisprudenza della CGUE ha ritenuto adeguato per la ricerca di un impiego.

In relazione al versamento delle indennità di disoccupazione il capoverso 4 tiene ugualmente conto del termine di cui all'allegato I articolo 6 capoverso 1 ALC, che permette di prorogare il permesso di almeno dodici mesi, nonché della giurisprudenza del TF<sup>64</sup>. Secondo la CGUE, le disposizioni dell'Accordo sulla libera circolazione dei lavoratori conferiscono ai cittadini degli Stati membri il diritto di soggiornare nel territorio degli altri Stati membri per esercitarvi o cercarvi un impiego<sup>65</sup>. Il diritto di soggiorno accordato da tali disposizioni può avere una durata limitata. In mancanza di una disposizione del diritto dell'UE che fissi il termine per il soggiorno dei cittadini UE in cerca di un impiego, i Paesi d'accoglienza sono liberi di stabilire un termine adeguato a tal scopo. Se allo scadere di tale termine dimostra i propri sforzi di ricerca e che sussiste una prospettiva reale di impiego, l'interessato non può tuttavia essere allontanato dal Paese d'accoglienza<sup>66</sup>.

Nel presente caso, il capoverso 4 fissa un limite temporale per la durata della qualità di lavoratore e del diritto di soggiorno qualora l'interessato sia ancora in cerca di un impiego alla scadenza del termine, ossia dopo almeno sei mesi di soggiorno dal momento della cessazione dell'attività lucrativa pari o superiore a dodici mesi (in caso di rifiuto di versamento delle indennità di disoccupazione) o di massimo trenta mesi (in caso di versamento di 520 indennità di disoccupazione e di proroga del soggiorno di sei mesi secondo il cpv. 4). Tale capoverso sancisce quindi il principio secondo cui, una volta scaduti i termini, non sussistono più prospettive reali di impiego e si estingue pertanto la qualità di lavoratore. Mira inoltre a fissare un chiaro limite temporale in relazione alla sentenza Antonissen della CGUE<sup>67</sup>, secondo cui l'interessato conserva il diritto di soggiorno finché dimostra i propri sforzi di ricerca e che sussiste una prospettiva reale di impiego. Anche qualora i termini di cui all'articolo 61a LStr siano già scaduti, le autorità competenti possono rilasciare permessi di dimora conformemente al diritto vigente se giustificato, per esempio, da gravi motivi, come una situazione familiare molto difficile, o se l'interessato intende mettersi nuovamente in cerca di un impiego (art. 18 e 20 OLCP).

<sup>63</sup> Cfr. sentenza della CGUE del 26 feb. 1991 nella causa *The Queen contro Immigration Appeal Tribunal*, ex parte: Gustaff Desiderius Antonissen, C-292/89.

<sup>64</sup> Cfr. sentenze 2C\_390/2013 e 2C\_495/2014 del 10 apr. 2014.

<sup>65</sup> Cfr. sentenza della CGUE del 26 mag. 1993 nella causa *Dimitrios Tsiotras contro Landeshauptstadt Stuttgart*, C-171-91, pto. 8.

<sup>66</sup> Cfr. sentenze della CGUE del 26 feb. 1991, Antonissen, C-292/89, pto. 21 e del 20 feb. 1997, Commissione delle Comunità europee contro Regno del Belgio, C-344/95, pto. 17. Cfr. anche sentenza della CGUE del 23 mar. 2004 nella causa *Brian Francis Collins contro Secretary of State for Work and Pensions*, C-138/02, pti. 36 e 37.

<sup>67</sup> Cfr. sentenza della CGUE del 26 feb. 1991, Antonissen, C-292/89.

Se, conformemente all'articolo 61a LStr, si constata che l'interessato ha perso la propria qualità di lavoratore e quindi il proprio diritto di soggiorno, occorre altresì verificare se non può appellarsi a un altro diritto di soggiorno conformemente all'ALC (soggiorno senza attività lucrativa, ricongiungimento familiare, diritto di rimanere, ecc.). Per i soggiorni senza attività lucrativa occorre dimostrare l'esistenza di mezzi finanziari sufficienti (all. I art. 24 par. 1 ALC).

#### *Cpv. 5*

Tale disposizione stabilisce inoltre che i capoversi 1–4 si riferiscono esclusivamente ai casi di disoccupazione involontaria, ovvero quando lo straniero ha perso il proprio impiego in seguito a licenziamento. Non contempla la cessazione dell'attività lucrativa a causa di un'incapacità temporanea di lavoro dovuta a malattia, infortunio o invalidità.

#### *Art. 83 cpv. 1*

Secondo l'articolo 121a capoverso 2 Cost., anche l'ammissione provvisoria è sottoposta a tetti massimi e contingenti. Una deroga è tuttavia possibile nel caso di soggiorni fino a dodici mesi. Per tale motivo s'intende applicare tetti massimi alle ammissioni provvisorie soltanto qualora esse abbiano una durata superiore a un anno (art. 17a cpv. 3); di norma, l'ammissione provvisoria non viene disposta per un soggiorno di più breve durata. Sono fatti salvi in ogni caso gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2 LStr, art. 17e cpv. 1 lett. a D-LStr).

#### *Art. 85 cpv. 7 lett. d*

Secondo l'articolo 121a capoverso 2 Cost., anche il ricongiungimento familiare degli stranieri ammessi provvisoriamente è sottoposto a tetti massimi e contingenti. Una deroga è tuttavia possibile nel caso di soggiorni fino a dodici mesi. Sono fatti salvi in ogni caso gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2 LStr, art. 17a cpv. 3, 17e cpv. 1 lett. a e 83 cpv. 1 D-LStr).

Il messaggio aggiuntivo concernente il Progetto integrazione prevede l'aggiunta di una lettera d all'articolo 85 capoverso 7, che richiederà presumibilmente una corrispondente disposizione di coordinamento.

#### *Art. 97 cpv. 3 lett. f e cpv. 4*

L'obbligo di comunicazione del versamento di prestazioni complementari va codificato espressamente anche nella LStr (cpv. 3 lett. f). Analogamente, una modifica della LPC deve permettere la creazione della base legale per lo scambio di dati (art. 26a D-LPC).

Il capoverso 4 prevede inoltre un obbligo di comunicazione per le autorità competenti nel settore della migrazione di fronte agli organi incaricati di versare le prestazioni complementari. Se, in applicazione dell'articolo 26a LPC, l'autorità cantonale competente in materia di migrazione ottiene dei dati riguardanti il pagamento di una prestazione complementare, notifica spontaneamente l'eventuale mancata proroga o l'eventuale revoca del permesso di dimora all'organo incaricato di stabilire e versare la prestazione complementare. Ciò consente agli organi competenti in materia di prestazioni complementari di verificare l'erogazione delle prestazioni da essi concesse.

Il nostro Consiglio definirà i dettagli delle modalità e della portata della comunicazione dei dati a livello di ordinanza.

Questa disciplina concerne in linea di massima tutti gli stranieri senza attività lucrativa che soggiornano in Svizzera. I permessi rilasciati ai cittadini di uno Stato terzo possono essere vincolati ad altre condizioni (art. 32 cpv. 2 e art. 33 cpv. 2 LStr). In questi casi, se viene a mancare la condizione per cui è stato accordato il permesso e se il rilascio di tale permesso non è riconosciuto come un diritto dalla legislazione federale, esso può essere revocato. Ciò vale anche qualora la condizione per il rilascio del permesso siano mezzi finanziari sufficienti e l'interessato faccia richiesta, in un secondo momento, di prestazioni dell'aiuto sociale o prestazioni complementari (cfr. n. 1.6.4).

Il messaggio aggiuntivo concernente il Progetto integrazione prevede l'aggiunta di una lettera f all'articolo 97 capoverso 3, che richiederà presumibilmente una corrispondente disposizione di coordinamento.

#### *Art. 103a cpv. 2 lett. b e 109d*

Si tratta di un adeguamento di natura tecnico-legislativa (riferimento all'ALC e alla Convenzione AELS nonché utilizzo della sigla «UE»).

#### *Legge sull'asilo*

##### *Art. 60 cpv. 1*

Secondo l'articolo 121a capoverso 2 Cost., tetti massimi e contingenti sono applicati anche agli stranieri cui viene concesso l'asilo e che ottengono pertanto un permesso di dimora (art. 17a cpv. 2 lett. b D-LStr). Sono fatti salvi in ogni caso gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2 LStr, art. 17e cpv. 1 lett. a D-LStr).

##### *Art. 66 cpv. 1*

Secondo l'articolo 121a capoverso 2 Cost., tetti massimi e contingenti sono applicati anche agli stranieri cui viene concessa protezione (art. 17a cpv. 3 D-LStr). Sono fatti salvi in ogni caso gli impegni internazionali della Svizzera (art. 3 cpv. 2 LStr, art. 17e cpv. 1 lett. a D-LStr).

#### *Legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità*

##### *Art. 5 cpv. 1*

La nuova disposizione proposta (cpv. 1 primo periodo D-LPC) permette di rifiutare le prestazioni complementari agli stranieri che dimorano illegalmente in Svizzera.

Secondo l'articolo 5 capoverso 1 LPC gli stranieri devono aver dimorato ininterrottamente in Svizzera durante dieci anni immediatamente prima della data a partire dalla quale è chiesta la prestazione complementare (termine d'attesa). Per i

cittadini delle parti contraenti, per i quali la convenzione applicabile di sicurezza sociale prevede una rendita straordinaria, il termine d'attesa è in alcuni casi di cinque anni<sup>68</sup>. Anche per i rifugiati e gli apolidi il termine d'attesa è di cinque anni (art. 5 cpv. 2 LPC). Secondo la giurisprudenza<sup>69</sup>, nel determinare la durata del soggiorno non vanno calcolati i periodi in cui lo straniero ha dimorato illegalmente in Svizzera. Per la concessione di prestazioni complementari ai cittadini svizzeri e UE, che sottostanno al regolamento (CE) n. 883/2004, nonché ai cittadini AELS, che sottostanno al regolamento (CEE) n. 1408/71, non è prevista invece alcuna durata di residenza o di soggiorno minima.

Secondo l'articolo 4 capoverso 1 LPC, solamente gli stranieri domiciliati e dimoranti abitualmente in Svizzera (art. 13 della legge federale del 6 ottobre 2000<sup>70</sup> sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali, LPGA) hanno diritto a prestazioni complementari. La presente disposizione vale anche per gli stranieri che hanno adempiuto il termine d'attesa e quelli che non vi sottostanno.

Secondo la giurisprudenza del TF in materia di assicurazione invalidità<sup>71</sup>, tuttavia, alla perdita del diritto di soggiorno non segue necessariamente e automaticamente la perdita della residenza svizzera. Tale principio è valido finché lo straniero soggiorna in Svizzera e dichiara la sua volontà di rimanerci. Di conseguenza, l'articolo 4 capoverso 1 LPC riconosce la residenza in Svizzera anche se lo straniero non è più titolare di un permesso di dimora. La modifica proposta mira a risolvere questa situazione.

#### *Art. 26a e 26b*

Come anticipato nel commento all'articolo 97 D-LStr, anche l'articolo 26a LPC mira a creare la base legale per lo scambio di dati. Ai fini della verifica del diritto di soggiornare in Svizzera, gli organi incaricati di stabilire e versare le prestazioni complementari comunicano spontaneamente alle autorità competenti in materia di migrazione, e in deroga all'articolo 33 LPGA, il versamento di una prestazione complementare annua secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera a LPC.

Si ritiene necessario altresì sancire nella legge un obbligo di comunicazione dei casi particolarmente gravi, in cui vengono rimborsate solamente le spese di malattia e d'invalidità (art. 3 cpv. 1 lett. b e 14 cpv. 6 LPC), per gli organi competenti in materia di prestazioni complementari. Per motivi di proporzionalità e praticabilità si notificano solamente i rimborsi di maggiore entità; in tal modo si evita di notificare importi di poco conto. L'importo a partire dal quale interverrà la notifica verrà fissato a livello di ordinanza.

A meno che la LPC non preveda espressamente deroghe alla LPGA, si applicano le disposizioni di quest'ultima (art. 1 cpv. 1 LPC). Chi partecipa all'esecuzione e al controllo o alla sorveglianza dell'esecuzione delle leggi d'assicurazione sociale deve mantenere il segreto nei confronti di terzi (obbligo del segreto conformemente all'art. 33 LPGA). Per consentire la comunicazione spontanea dei dati alle autorità

<sup>68</sup> Cfr. Direttive sulle prestazioni complementari all'AVS e all'AI, n. 2420.02.

<sup>69</sup> Sentenza del Tribunale federale delle assicurazioni, TFA P 42/90 dell'8 gen. 1992.

<sup>70</sup> RS 830.1

<sup>71</sup> Cfr., p. es., sentenza I 486/00 del 30 set. 2004.

competenti in materia di migrazione occorre introdurre all'articolo 26a D-LPC una menzione esplicita della deroga alla LPGA.

Nel medesimo articolo occorre altresì precisare che la comunicazione dei dati riguarda esclusivamente il versamento di una prestazione complementare retta dal diritto federale. Vi sono Cantoni che in aggiunta alla AVS/AI versano prestazioni complementari esclusivamente cantonali; queste prestazioni complementari non sono soggette all'obbligo di comunicazione. Le prestazioni complementari previste dal diritto federale comprendono la prestazione complementare annua (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC) e il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità (art. 3 cpv. 1 lett. b LPC). La prestazione complementare annua è una prestazione pecuniaria (art. 15 LPGA) mentre il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità è una prestazione in natura (art. 14 LPGA).

Il nostro Consiglio intende precisare, nella legislazione esecutiva, i dati che devono essere comunicati alle autorità competenti in materia di migrazione (cfr. commento all'art. 97 cpv. 3 lett. f D-LStr al n. 3).

Formalmente l'articolo 26a LPC appartiene all'articolo 26 LPC e ne rappresenta una disposizione giuridica speciale. Dal momento che esiste già un articolo 26a LPC, l'attuale articolo 26a LPC diventerà l'articolo 26b.

Il messaggio aggiuntivo concernente il Progetto integrazione prevede a sua volta un nuovo articolo 26a, che richiederà presumibilmente una corrispondente disposizione di coordinamento.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni per la Confederazione**

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

Attualmente le autorità federali e cantonali competenti esaminano ogni anno circa 13 000 domande di cittadini di uno Stato terzo che intendono esercitare un'attività lucrativa in Svizzera. Le autorità competenti in materia di migrazione dovranno d'ora in poi garantire anche il rispetto dei tetti massimi applicati ai cittadini di uno Stato terzo, che entrano in Svizzera in seguito al ricongiungimento familiare o a una domanda d'asilo e non vi svolgono alcuna attività lucrativa.

Un onere supplementare è rappresentato dalla clausola di salvaguardia proposta per i cittadini UE/AELS: se tale clausola viene applicata in seguito a un elevato tasso d'immigrazione e i tetti massimi nonché i contingenti rispecchiano l'attuale livello di permessi concessi, dovranno essere elaborate ogni anno anche circa 60 000 domande di frontalieri e circa 140 000 domande di cittadini UE/AELS titolari di un permesso di dimora o di soggiorno di breve durata che intendono svolgere un'attività lucrativa. La clausola di salvaguardia unilaterale non prevede che venga esaminato caso per caso il rispetto del principio della priorità dei lavoratori indigeni e delle condizioni di salario e di lavoro.

L'attuazione dell'articolo 121a Cost. implica quindi un aumento del fabbisogno di posti di lavoro presso le autorità competenti in materia di migrazione e di mercato

del lavoro, la cui entità dipende in particolare dalla messa a punto e dall'applicazione della clausola menzionata.

Anche la definizione e la vigilanza sulle nuove categorie di tetti massimi previsti per i cittadini di uno Stato terzo (art. 17a cpv. 1 e 2: persone senza attività lucrativa, ricongiungimento familiare, settore dell'asilo) nonché sulla clausola di salvaguardia unilaterale per i cittadini UE/AELS (art. 17c) comporteranno ulteriori compiti per le autorità federali. A questi compiti si aggiungeranno quelli di direzione, assistenza e finanziamento della nuova Commissione dell'immigrazione (art. 17f). Un onere finanziario deriverà invece, in particolare, dal necessario adeguamento del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC).

Il fabbisogno di posti di lavoro in seno alla Confederazione per la definizione e il rispetto del nuovo valore limite, dei tetti massimi supplementari ed eventuali contingenti nonché per l'assistenza fornita alla nuova Commissione dell'immigrazione dovrebbe essere inferiore ai dieci posti. Alla luce delle attuali conoscenze l'onere finanziario per gli adeguamenti di SIMIC dovrebbe attestarsi ben al di sotto dei dieci milioni. Le effettive ripercussioni per la Confederazione in termini finanziari e di personale potranno tuttavia essere stimate soltanto quando saranno varate le disposizioni d'esecuzione necessarie.

#### **4.1.2 Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione**

Le modifiche di legge previste, volte a migliorare l'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione, non hanno ripercussioni per la Confederazione né in termini finanziari né di personale. L'esecuzione di tali accordi compete infatti principalmente ai Cantoni.

### **4.2 Ripercussioni per i Cantoni**

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

Le esperienze maturate nell'ambito della clausola di salvaguardia prevista dall'ALC per l'ammissione di cittadini UE-17 e UE-8<sup>72</sup> lasciano presupporre che l'introduzione di tetti massimi e contingenti nell'ambito della clausola di salvaguardia unilaterale non comporterà un aumento considerevole delle spese di esecuzione, poiché non è previsto un ulteriore esame, nel singolo caso, delle condizioni di salario e di lavoro nonché della priorità dei lavoratori indigeni.

Al contrario della libera circolazione completa (senza tetti massimi e contingenti), l'applicazione della clausola di salvaguardia unilaterale permette l'esercizio dell'attività lucrativa e l'acquisizione del domicilio in Svizzera soltanto se il permesso è stato rilasciato nell'ambito dei tetti massimi e di eventuali contingenti. Il rilascio avviene in base alla data della domanda («first in, first served»). In tal modo

<sup>72</sup> Stati UE-17: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Inghilterra, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Olanda, Portogallo, Svezia, Spagna; Stati EU-8: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca, Ungheria.

sarà possibile impedire che vengano privilegiati determinati settori o professioni in seguito a un esame dei singoli casi.

Le effettive ripercussioni per i Cantoni in termini finanziari e di personale potranno tuttavia essere stimate soltanto quando saranno varate le disposizioni d'esecuzione necessarie.

## **4.2.2 Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione**

Già oggi le autorità cantonali di esecuzione sono tenute a esaminare se, in seguito alla cessazione della sua attività, lo straniero ha ancora il diritto di soggiornare in Svizzera in virtù dell'ALC. La nuova normativa intende semplificare la decisione in merito e permettere controlli più regolari. In tale ambito non vi è d'attendersi un notevole onere supplementare. È invece probabile che i Cantoni possano registrare una lieve diminuzione, al momento non quantificabile, delle spese nell'ambito dell'aiuto sociale.

## **4.3 Ripercussioni per l'economia**

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

Al momento non è possibile trarre conclusioni attendibili sulle ripercussioni economiche dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. Gli effetti della limitazione dell'immigrazione sull'economia svizzera dipendono principalmente dalla definizione del valore limite e dalla misura in cui tetti massimi e contingenti limiteranno l'immigrazione, in particolare di stranieri con un'attività lucrativa. In virtù dell'articolo 121a capoverso 3 Cost. la regolazione dell'immigrazione deve essere effettuata in funzione degli interessi globali dell'economia svizzera.

Il modo di procedere in caso di applicazione della clausola di salvaguardia unilaterale deve seguire il più possibile il sistema adottato finora, che non prevede di esaminare singolarmente né la priorità dei lavoratori indigeni né le condizioni di salario e di lavoro. Per le imprese non sono quindi previsti costi amministrativi maggiori o procedure più lunghe per l'ottenimento del permesso per i cittadini UE/AELS. Nel caso di cittadini UE-25/AELS<sup>73</sup> sia i costi sia la durata delle procedure dovrebbero attestarsi indicativamente sui livelli attuali: nel 2013 è stato stimato che i costi diretti della regolamentazione, per caso e anno, ammontavano in media a 25 franchi per i cittadini UE-25/AELS, a 419 franchi per i cittadini UE-27<sup>74</sup> e a 516 franchi per quelli di uno Stato terzo, con una durata della procedura di 9 giorni per i cittadini UE/AELS e di 20 per quelli di uno Stato terzo<sup>75</sup>.

In generale si può presupporre che quanto più basso sarà il valore limite e quanto più contenuti saranno i tetti massimi e i contingenti rispetto alla domanda delle imprese

<sup>73</sup> Stati UE-25: Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Inghilterra, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Olanda, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Svezia, Spagna, Repubblica Ceca, Ungheria.

<sup>74</sup> Stati UE-2: Bulgaria e Romania.

<sup>75</sup> BSS (2013), «Schätzung der Kosten und Vereinfachung der Regulierungen im Bereich der Zulassung von ausländischen Erwerbstätigen zum schweizerischen Arbeitsmarkt» (questo documento non è disponibile in italiano), studio svolto su mandato della SEM.

tanto maggiori saranno le ripercussioni sull'economia svizzera. Difficilmente calcolabili sono invece i costi derivanti da incarichi mancati, nel caso in cui i posti di lavoro sono occupati troppo tardi, in modo non ottimale o per nulla. I problemi legati alla mancanza di specialisti si acutizzano con effetti negativi sulla forza innovativa dell'economia e sull'attrattiva della piazza economica svizzera.

Al fine di migliorare la sicurezza della pianificazione, le quote di tetti massimi e contingenti e i meccanismi di assegnazione per le imprese dovrebbero essere, nei limiti del possibile, prevedibili e trasparenti. Per prevenire ripercussioni negative sugli investimenti e l'attrattiva della piazza svizzera, va scongiurata ogni incertezza legata all'attuazione del nuovo sistema volto a regolare autonomamente l'immigrazione<sup>76</sup>; anche i costi ad essa connessi vanno ridotti al minimo.

Sul medio e lungo termine, limitare severamente l'immigrazione influenzerebbe negativamente, a causa dell'invecchiamento demografico, il mercato del lavoro e il finanziamento del sistema di previdenza per la vecchiaia.

Il monitoraggio dell'immigrazione in base a criteri nazionali unitari dovrebbe con il tempo permettere di focalizzarsi sugli interessi economici globali e di limitare l'influenza eccessiva di singoli gruppi e/o regioni.

Qualora non dovesse essere possibile raggiungere un accordo con l'UE nel quadro dell'ALC l'esistenza stessa dei Bilaterali I sarebbe in pericolo. La denuncia dell'ALC e il conseguente abbandono dei Bilaterali I avrebbero gravi conseguenze per diversi settori economici importanti e per l'economia nazionale nel suo insieme.

L'accesso dell'economia svizzera al mercato europeo, che costituisce di gran lunga il suo mercato d'esportazione più importante, verrebbe pregiudicato in vari settori o verrebbe a mancare del tutto, comportando effetti negativi sulla competitività dell'economia svizzera all'interno del mercato europeo e sull'attrattiva della piazza economica svizzera. Secondo gli studi realizzati, su incarico della SECO, dagli istituti di ricerca indipendenti BAKBASEL e Ecoplan, in meno di vent'anni l'abbandono dei Bilaterali I costerebbe all'economia svizzera circa un «reddito annuo» (cfr. n. 1.1). A questa si aggiungerebbero altre perdite, dovute a una diminuzione dell'attrattiva della piazza economica svizzera e all'insicurezza rispetto ai rapporti futuri con il principale partner commerciale del Paese. Per le imprese è invece fondamentale poter disporre di una solida sicurezza di pianificazione per poter prendere decisioni d'investimento a lungo termine volte a creare capacità di produzione e posti di lavoro.

È inoltre possibile che l'UE rimetta in questione anche altri accordi che considera connessi con l'ALC (in particolare gli accordi di associazione a Schengen e Dublino). Il mantenimento dei Bilaterali I e dell'accesso sicuro al mercato europeo per gli imprenditori svizzeri è nell'interesse dell'intera economia del Paese.

È tuttavia anche possibile che l'UE rinunci a denunciare l'ALC, ma decida di adottare altre misure compensative (sospensione dei negoziati in corso o mancata conclusione di nuovi accordi, messa in discussione degli accordi vigenti nonché denuncia o minaccia di denuncia dell'Accordo Horizon) oppure che non reagisca in attesa che venga applicata la clausola di salvaguardia unilaterale e se ne conoscano gli effetti.

<sup>76</sup> Cfr. Abberger K. et al (2014), «The Swiss Mass Immigration Initiative: The impact of increased policy uncertainty on expected firm behavior», studio KOF n. 53, ott. 2014.

L'obiettivo del nostro Consiglio è quello di consolidare e sviluppare ulteriormente la via bilaterale. Il rapporto in adempimento al postulato 13.4022 Keller-Sutter «Un accordo di libero scambio con l'UE al posto degli accordi bilaterali» ha dimostrato che un accordo globale di libero scambio tra la Svizzera e l'UE in materia di accesso al mercato non sarebbe in grado di sostituire gli attuali accordi bilaterali. Questi ultimi hanno creato, per i fornitori svizzeri che esportano in diversi settori dell'UE, un accesso al mercato con condizioni analoghe a quelle di un mercato interno e con la rispettiva certezza del diritto. I Bilaterali hanno inoltre permesso di estendere la collaborazione tra la Svizzera e l'UE ad altri importanti settori politici, un obiettivo che non potrebbe essere raggiunto con un accordo sulla libera circolazione. Riassumendo, gli interessi della Svizzera sono maggiormente tutelati dagli accordi bilaterali.

Anche se l'UE dovesse rinunciare a misure compensatorie, l'incertezza giuridica in merito all'ALC e altri accordi bilaterali potrebbe minare l'attrattiva e la competitività della piazza economica svizzera.

### **4.3.2 Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione**

I miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione intendono in primo luogo chiarire a livello giuridico la concessione dell'aiuto sociale e la revoca del diritto di soggiorno in caso di cessazione dell'attività lucrativa nonché uniformare la prassi delle autorità cantonali. Non ne risultano ripercussioni dirette per l'economia svizzera.

## **4.4 Ripercussioni per la politica della Svizzera nei confronti dell'UE**

Una soluzione consensuale tra la Svizzera e l'UE in merito all'ALC ne consentirebbe il mantenimento, permettendo inoltre la ratifica del Protocollo III sull'estensione dell'ALC alla Croazia. Al momento della ratifica, che costituirebbe la condizione per continuare la collaborazione scientifica con l'UE a partire dal 2017 (programma Horizon 2020), dovrà essere garantita una soluzione compatibile con l'ALC. Verrebbero quindi mantenute le conquiste della via bilaterale e il nostro Consiglio potrebbe proseguire la sua strategia nei confronti dell'UE.

Se il Parlamento dovesse approvare il disegno con la clausola di salvaguardia unilaterale, quest'ultima potrebbe essere applicata nel caso concreto soltanto in seguito alla denuncia dell'ALC da parte della Svizzera (cfr. n. 1.2.3).

Non si può nemmeno escludere che l'UE consideri l'introduzione della clausola di salvaguardia unilaterale una violazione dell'ALC e che possa quindi denunciare l'ALC, abbandonando automaticamente tutti i Bilaterali I sei mesi dopo. Potrebbe inoltre prevedere altre misure compensative, per esempio l'interruzione della collaborazione con la Svizzera in determinati settori. Nelle sue conclusioni del 16 dicembre 2014 il Consiglio dell'UE ha sottolineato che potrebbero essere messe in discussione l'associazione della Svizzera a Schengen e Dublino nonché la partecipazione della Svizzera a determinati programmi dell'UE.

Le conquiste della via bilaterale non sarebbero quindi garantite e ciò potrebbe ripercuotersi in particolare sui settori della formazione, della ricerca, dell'innovazione,

del traffico e della sicurezza interna, comportando notevoli conseguenze economiche (cfr. n. 4.3).

L'UE vincola inoltre la conclusione di nuovi accordi sul mercato interno, incluso un accordo su questioni istituzionali, alla soluzione consensuale in merito all'ALC. Qualora non si dovesse trovare una soluzione, verrebbe minato l'obiettivo del nostro Consiglio di consolidamento e ulteriore sviluppo della via bilaterale. A lungo termine, potrebbe essere messa in discussione l'intera strategia del nostro Consiglio nei confronti dell'UE.

## **5 Programma di legislatura**

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>77</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 e nel rispettivo disegno di decreto federale sul programma di legislatura 2015–2019.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

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

Il disegno concernente la modifica della LStr si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione per concedere asilo, dimora e domicilio agli stranieri) nonché sull'articolo 121a Cost. (regolazione dell'immigrazione).

Il rispetto della vita privata e familiare (art. 13 cpv. 1 Cost.) e del principio di non respingimento (art. 25 Cost.) può avvenire fissando adeguatamente i tetti massimi e i contingenti nonché dando al nostro Consiglio la possibilità di aumentarli se non fossero sufficienti.

#### **6.1.2 Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione**

In virtù del diritto vigente la Confederazione non può né armonizzare le normative cantonali mediante una legge quadro né disciplinare le procedure oppure gli standard minimi dell'aiuto sociale (art. 115 Cost.). Ogni intervento da parte della Confederazione nell'ambito dell'aiuto sociale richiederebbe una nuova base costituzionale<sup>78</sup>. Secondo la dottrina e la giurisprudenza dominanti, la Costituzione non conferisce alcuna competenza legislativa materiale alla Confederazione.

<sup>77</sup> FF 2016 909, qui 988 e 1030

<sup>78</sup> Cfr. rapporto del Consiglio federale del 25 feb. 2015, pag. 51, n. 8.1.1 «Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen. Handlungsbedarf und -möglichkeiten» (questo documento non è disponibile in italiano) in adempimento del postulato «Legge quadro sull'aiuto sociale» (13.4010) del 6 nov. 2013 della Commissione della sicurezza sociale della sanità del Consiglio nazionale; cfr. [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Temi > Vecchiaia, generazioni e società > Temi scelti di politica sociale > L'impostazione dell'aiuto sociale delle prestazioni cantonali versate in funzione del bisogno.



2 febbraio 2015 il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga avevano convenuto sulla necessità di procedere a consultazioni in merito a una soluzione praticabile per ambedue le parti, che permettesse sia di attuare l'articolo costituzionale 121a sia di proseguire la via bilaterale. Durante la riunione di lavoro del 21 dicembre 2015 la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga, il presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker e il presidente del Consiglio europeo Jean Asselborn hanno deciso di proseguire e intensificare le consultazioni sull'ALC al fine di accordarsi su un'interpretazione comune di tale accordo che sia conforme sia alla Cost. sia all'ALC e che permetta di adempiere i requisiti della clausola di salvaguardia unilaterale e dell'articolo 121a Cost. In caso di gravi difficoltà di ordine economico o sociale, l'articolo 14 capoverso 2 ALC prevede che il Comitato misto si riunisca per esaminare misure adeguate per porre rimedio alla situazione.

La clausola di salvaguardia unilaterale (cfr. n. 1.2.3 e 1.2.4) è attivata soltanto se non è possibile trovare per tempo una soluzione consensuale con l'UE che rispetti sia i requisiti dell'articolo 121a Cost. sia dell'ALC. Se, in seguito al superamento del valore limite, sono applicati tetti massimi e contingenti, la clausola non risulta più compatibile con l'ALC, la Convenzione AELS (all. K) e l'accordo quadro Svizzera-Liechtenstein.

Non è tuttavia possibile escludere che l'UE non consideri già di per sé una violazione dell'ALC l'entrata in vigore della revisione della legge sugli stranieri, che introduce la clausola di salvaguardia unilaterale, e adotti pertanto delle contromisure. È ipotizzabile che l'UE rinunci a denunciare l'ALC, ma decida al tempo stesso di adottare altre misure di ritorsione (sospensione dei negoziati in corso o mancata conclusione di nuovi accordi, messa in discussione degli accordi vigenti nonché denuncia o minaccia di denuncia dell'Accordo Horizon).

## **6.2.2 Miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione**

### *Compatibilità dell'articolo 61a D-LStr con l'ALC*

In virtù dell'interpretazione del TF, la compatibilità dell'articolo 61a D-LStr con l'ALC è controversa per tre motivi.

Il primo motivo concerne l'estinzione automatica del diritto di soggiorno dopo sei mesi dalla perdita dell'impiego e l'introduzione di un disciplinamento diverso a seconda della durata di validità del permesso di dimora (art. 61a cpv. 1 e 4 D-LStr); in virtù dell'allegato I articolo 6 capoverso 6 ALC e della giurisprudenza del TF, infatti, la qualità di lavoratore e il diritto di dimora che ne consegue non si estinguono in caso di disoccupazione involontaria<sup>82</sup>. Secondo le più recenti sentenze del TF è tuttavia possibile che la qualità di lavoratore si estingua in caso di disoccupazione involontaria, ma questo solo se il comportamento dell'interessato lascia presupporre che non intenda più cercare attivamente un nuovo impiego e non sussistano prospettive reali in tal senso<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> Sentenza 8C\_395/2014 del 19 mag. 2015 consid. 4.5.

<sup>83</sup> DTF 141 II 2015 consid. 2.2.1 e sentenza 2C\_412/2014 del 27 mar. 2014 consid. 3.2.

Il secondo motivo concerne l'introduzione del criterio che determina la fine del diritto all'indennità di disoccupazione quando si tratta di definire l'estinzione del diritto di soggiorno (art. 61<sup>a</sup> cpv. 2 D-LStr). Come menzionato presentando il primo motivo, uno straniero che perde involontariamente il suo impiego dovrebbe poter mantenere la sua qualità di lavoratore fintantoché dimostra i suoi sforzi di ricerca e sussistono prospettive reali di impiego. La fine del versamento dell'indennità di disoccupazione non significa in ogni caso che tali condizioni vengano a mancare. Tale criterio soggiace inoltre al diritto interno, mentre secondo l'articolo 16 ALC la definizione della qualità di lavoratore sia uniforme tra tutte le parti contraenti<sup>84</sup>.

Il terzo motivo concerne l'esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri che hanno involontariamente perso il loro impiego e conservano la qualità di lavoratore (art. 61a cpv. 3 D-Lstr). Secondo l'allegato I articolo 9 capoverso 2 ALC (stessi vantaggi sociali dei lavoratori dipendenti nazionali), fintantoché possiede la qualità di lavoratore in virtù delle disposizioni dell'ALC, l'interessato dovrebbe anche godere dei vantaggi che ne conseguono. L'esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri che hanno perso involontariamente il loro impiego non è quindi problematica soltanto nei casi in cui essi mantengono la qualità di lavoratore in virtù dell'allegato I articolo 6 capoverso 6 ALC (cfr. primo motivo)<sup>85</sup>, ma anche nei casi in cui il diritto interno, sulla base del nuovo articolo 61a capoverso 1 e 2 D-LStr (proroga per una durata minima di dimora di sei mesi o più in caso di versamento dell'indennità di disoccupazione), prevede una proroga automatica della qualità di lavoratore.

#### *Parere del nostro Consiglio*

Il nostro Consiglio ritiene che l'articolo 61a D-LStr sia compatibile con l'ALC.

Il termine di sei mesi previsto dal disegno di legge per il mantenimento del diritto di soggiorno dei titolari di un permesso di dimora o di soggiorno di breve durata EU/AELS durante i primi dodici mesi di soggiorno si rifà al termine che l'accordo stesso considera adeguato per la ricerca di un nuovo impiego (all. I art. 2 cpv. 1 ALC). Il nostro Consiglio è del parere che tale normativa valga anche per i titolari di un permesso di dimora EU/EFTA e che la disposizione dell'ALC, vertendo sulla situazione specifica del «*termine di un impiego di durata inferiore a un anno*», sia applicabile a entrambi i tipi di permesso. Riteniamo pertanto che i titolari di tali permessi debbano godere dello stesso trattamento. Essi si trovano in pratica nella stessa situazione, poiché al momento della cessazione dell'attività lucrativa il periodo trascorso in Svizzera è della stessa durata.

Riguardo al criterio del termine del versamento dell'indennità di disoccupazione è possibile addurre gli stessi argomenti quando si tratta di definire il momento in cui si estingue il diritto di soggiorno e di negare l'aiuto sociale fino a tale momento. Anche in questo caso l'ALC contiene una disposizione che può essere interpretata in modo tale da essere applicata sia ai titolari di un permesso di soggiorno di breve durata UE/AELS sia ai titolari di un permesso di dimora UE/AELS (all. I art. 24 cpv. 3 ALC). Secondo tale disposizione «*coloro che abbiano avuto un impiego di durata inferiore a un anno*» vanno considerati disoccupati durante il periodo in cui percepi-

<sup>84</sup> DTF 131 II 339

<sup>85</sup> Sentenza 8C\_395/2014 del 19 mag. 2015 consid. 4.5.

scono l'indennità di disoccupazione e non possono pertanto beneficiare dell'aiuto sociale.

Per quanto riguarda l'estinzione del diritto di soggiorno dopo i primi dodici mesi di soggiorno in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro il disegno si basa sull'interpretazione dell'ALC (all. I art. 6 cpv. 6 ALC) nonché sulla giurisprudenza pertinente del TF e della CGCE. In questo modo è possibile limitare temporalmente il diritto di soggiorno di modo che l'applicazione dell'articolo 61a D-LStr sia effettiva ed efficace anche nella prassi.

Anche l'ALC prevede una proroga limitata della durata del soggiorno nel caso in cui uno straniero che ha cessato involontariamente la sua attività lucrativa intenda rinnovare il suo permesso di dimora. L'inesistente prospettiva di assunzione costituisce, secondo la CGCE, una possibile limitazione temporale del diritto di soggiorno; nella sua giurisprudenza considera tuttavia adeguato il termine di sei mesi per la ricerca di un nuovo impiego. In un caso specifico il TF ha constatato che dopo diciotto mesi di disoccupazione non vi è più alcuna prospettiva reale d'impiego; il disegno di legge prevede invece un termine minimo di sei mesi e un termine massimo di due anni e mezzo (cioè di trenta mesi in caso di durata massima del versamento dell'indennità di disoccupazione) per la ricerca di un nuovo impiego. Una volta trascorso tale termine, è possibile presupporre che non sussistano più prospettive reali di assunzione e che quindi si estinguano il diritto di soggiorno e all'aiuto sociale, come previsto dal disegno di legge. L'automatismo legato alla perdita della qualità di lavoratore di cui all'articolo 61a D-LStr non impedisce allo straniero di continuare a soggiornare in Svizzera in virtù di altre disposizioni dell'ALC.

È necessario definire certe limitazioni temporali riguardo all'estinzione del diritto di soggiorno per garantire la certezza del diritto. In linea di principio, il disciplinamento proposto va anche nella direzione dell'articolo 121a capoverso 3 Cost., che prevede il rilascio di un permesso di dimora a condizione che l'interessato possa provare di disporre di mezzi finanziari sufficienti. Il nostro Consiglio aveva ritenuto lecito l'automatismo in caso di estinzione del diritto di soggiorno già in occasione dell'introduzione del pacchetto di misure del 24 febbraio 2010. Il disciplinamento applicato in caso di cessazione dell'attività lucrativa durante i primi dodici mesi, di cui all'articolo 61a D-LStr, è in linea con le misure già adottate ed è conforme in linea di massima al diritto UE. Poiché l'articolo 61a D-LStr si basa su disposizioni dell'ALC che prevedono a loro volta limitazioni temporali per il diritto di soggiorno e la concessione dell'aiuto sociale dopo la perdita del diritto di soggiorno o a seconda del tipo di permesso, il nostro Consiglio ritiene che non vi siano violazioni dell'allegato I articolo 9 capoverso 2 ALC, secondo cui ai cittadini UE/AELS devono essere concessi gli stessi vantaggi sociali dei lavoratori nazionali.

Il numero 3 fornisce spiegazioni giuridiche dettagliate in merito alla compatibilità dell'articolo 61a LStr con l'ALC.

#### *Compatibilità degli articoli 29a e 61a D-LStr con la clausola «Standstill»*

Le disposizioni dell'articolo 29a D-LStr sull'esclusione dall'aiuto sociale degli stranieri in cerca di un impiego nonché dell'articolo 61a D-LStr non violano la clausola «Standstill» di cui all'articolo 13 ALC, secondo cui le parti contraenti s'impegnano a non adottare nuove misure restrittive nei confronti dei cittadini dell'altra parte nel campo di applicazione dell'ALC. Il diverso trattamento riservato ai cittadini UE/AELS rispetto ai cittadini svizzeri in materia di concessione dell'aiuto sociale risulta dallo stesso ALC, che prevede l'esclusione degli stranieri in

cerca di un impiego o senza attività lucrativa (cfr. art. 2 nonché all. I art. 2 cpv. 2 e art. 24 ALC). Secondo la giurisprudenza del TF<sup>86</sup> la clausola «*Standstill*» si oppone soltanto all'introduzione di misure discriminatorie (dirette o indirette), ma non fornisce alcuna garanzia in più rispetto alle altre disposizione dell'ALC che vietano la discriminazione. Secondo il nostro Consiglio è possibile trarre la stessa conclusione anche per l'articolo 61a D-LStr, che prevede misure volte a precisare l'acquis comunitario.

### **6.3 Subordinazione al freno alle spese**

Il disegno non è subordinato al freno alle spese in virtù dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi e non implica l'istituzione di un credito d'impegno o di una dotazione finanziaria.

### **6.4 Protezione dei dati**

Secondo la legge federale del 19 giugno 1992<sup>87</sup> sulla protezione dei dati, gli organi federali hanno il diritto di trasmettere dati personali solamente se esiste una base legale. I dati personali degni di particolare protezione nonché i profili della personalità possono essere trattati soltanto se una legge in senso formale lo prevede esplicitamente. L'articolo 97 capoverso 3 lettera f e capoverso 4 D-LStr nonché l'articolo 26a D-LPC sullo scambio di dati inerenti alle prestazioni complementari costituiscono basi legali formali sufficienti a decretare la compatibilità del disegno con la legislazione sulla protezione dei dati.

<sup>86</sup> DTF **130** I 26 consid. 3.4

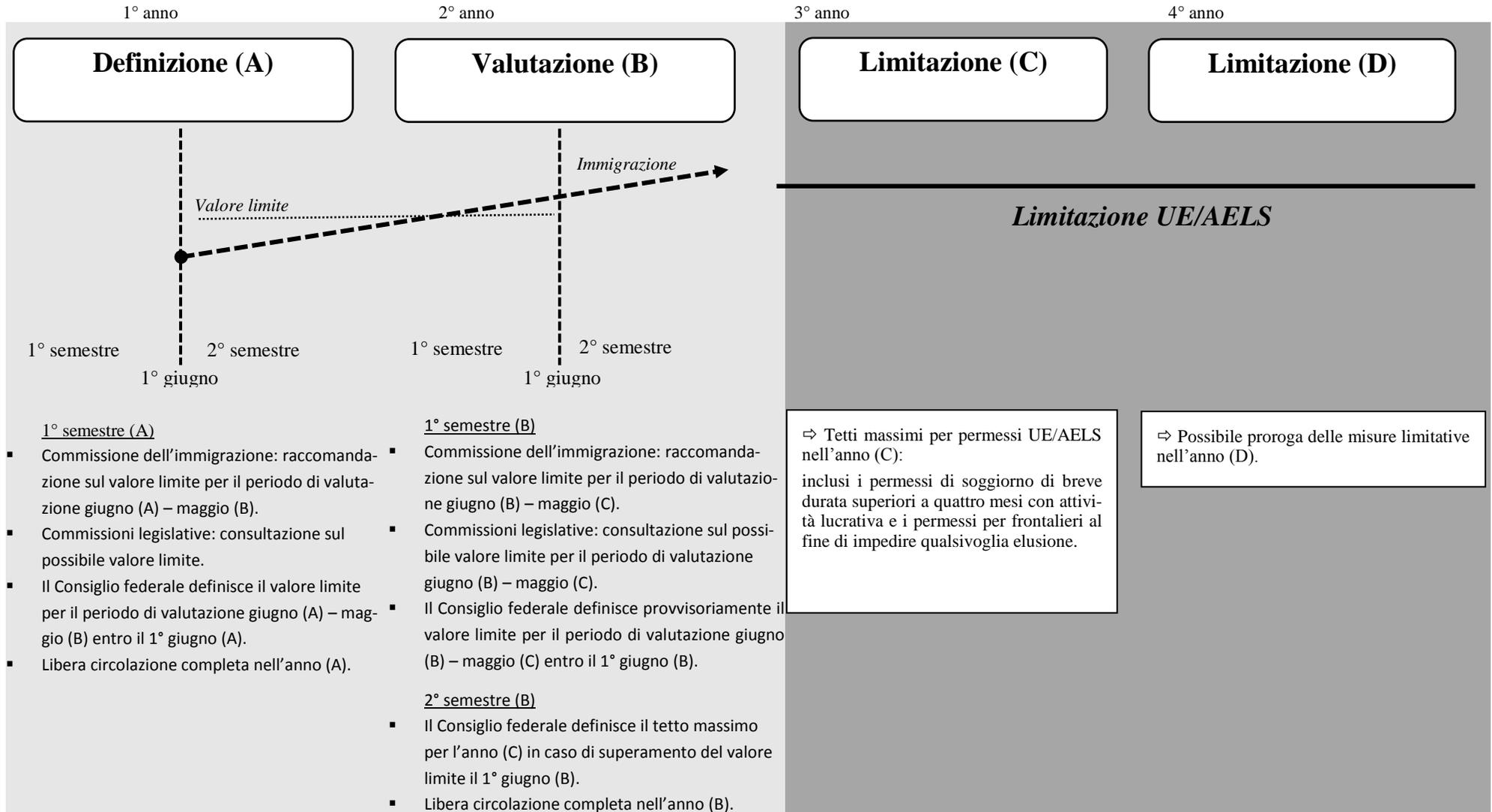
<sup>87</sup> RS **235.1**

## Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio
AI	Assicurazione per l'invalidità
ALC	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 (RS 0.142.112.681)
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
AVS	Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDEP	Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CEDU	Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (RS 0.101)
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
COSAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
DAE	Direzione degli affari europei
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
LAS	Legge federale del 24 giugno 1977 sull'assistenza (RS 851.1)
LPC	Legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.30)
LPGA	Legge federale del 6 ottobre 2000 sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (RS 830.1)
LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 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 sull'introduzione della libera circolazione delle persone (RS 142.203)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
OPC-AVS/AI	Ordinanza del 15 gennaio 1971 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.301)
SECO	Segretariato di Stato dell'economia

SEM	Segretaria di Stato della migrazione
UDC	Unione democratica di centro
UE	Unione europea
UFG	Ufficio federale di giustizia

## Clausola di salvaguardia unilaterale per cittadini UE/AELS (cfr. n. 1.2.3 e 1.2.4)



➡ Il Consiglio federale prende la sua decisione sul valore limite durante il 1° semestre e, se necessario, sui tetti massimi UE/AELS durante il 2° semestre.