

**Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito  
dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone**

**Rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione  
alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale**

del 6 novembre 2013

---

---

## **L'essenziale in breve**

*L'accordo tra la Confederazione Svizzera e l'UE sulla libera circolazione delle persone (ALC) è in vigore da oltre dieci anni. In questo periodo, l'immigrazione proveniente dai Paesi dell'UE/AELS è aumentata sensibilmente e, parallelamente, si sono intensificate anche le discussioni sulle ripercussioni della libera circolazione delle persone e sui mezzi a disposizione delle autorità per gestire l'immigrazione.*

*Il 27 gennaio 2012 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione sul soggiorno delle persone immigrate in Svizzera nell'ambito dell'ALC. Il 18 giugno 2012 la sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), responsabile per lo studio, ha deciso che la valutazione avrebbe dovuto essere incentrata sia sulle ripercussioni dell'ALC che sul ruolo della Confederazione nell'attuazione dell'ALC.*

*I risultati seguenti si basano da un lato su un'analisi qualitativa delle basi giuridiche e dell'esecuzione a livello di Confederazione, dall'altro su un'analisi completa di dati, per la quale sono stati combinati per la prima volta dati di diverse autorità, al fine di poter delineare e analizzare i percorsi tipici di soggiorno e l'attività lucrativa delle persone immigrate.*

### ***L'immigrazione nell'ambito dell'ALC è principalmente migrazione della manodopera***

*Nell'ambito dell'ALC in Svizzera sono immigrate prevalentemente persone che esercitano un'attività lucrativa, per lo più giovani ben qualificati. Circa il 75 per cento di questi esercita un'attività lucrativa (il 57 % costantemente, il 17 % con interruzioni). La migrazione è un fenomeno oltremodo dinamico: molte delle quasi 1 000 000 di persone arrivate in Svizzera nell'ambito dell'ALC tra la metà del 2002 e la fine del 2011 hanno poi lasciato il Paese. A fine 2011 l'immigrazione netta nell'ambito dell'ALC ammontava a circa 600 000 persone.*

*Modelli di calcolo mostrano che l'immigrazione reagisce alla domanda, a sua volta condizionata da effetti congiunturali, e a difficoltà del mercato del lavoro, portando in Svizzera sia manodopera altamente qualificata sia forze di lavoro meno qualificate, a breve termine o necessarie su base stagionale.*

### ***Il ricorso alle prestazioni sociali da parte degli immigrati cresce con l'aumentare della durata del soggiorno e deve quindi essere osservato attentamente***

*Nei primi anni dopo l'entrata in vigore dell'ALC la percentuale di immigrati che faceva ricorso alle prestazioni sociali (indennità di disoccupazione, aiuto sociale, rendite AI) era inferiore rispetto a quella degli Svizzeri o delle persone immigrate prima dell'ALC. Aumentando la durata del soggiorno aumenta anche la percentuale di persone immigrate nell'ambito dell'ALC che fa ricorso sia all'indennità di disoccupazione (ID) sia all'aiuto sociale. La percentuale media delle persone immigrate nell'ambito dell'ALC che fanno ricorso all'aiuto sociale cresce costantemente, ma finora rimane inferiore a quella degli Svizzeri. Invece, la percentuale delle persone*

---

*immigrate nell'ambito dell'ALC che fanno ricorso all'ID è risultata, già negli ultimi due anni presi in esame (2009/2010), nettamente superiore rispetto a quella degli Svizzeri. Da notare che le percentuali, e la loro evoluzione, si differenziano notevolmente a seconda del Paese di provenienza delle persone immigrate. Infatti, sia le percentuali di ricorso all'ID che quelle di ricorso all'aiuto sociale nel caso degli immigrati provenienti dai Paesi settentrionali dell'UE-17/AELS anche nel 2010 erano decisamente inferiori alla percentuale svizzera, mentre quella degli immigrati provenienti dai Paesi meridionali degli Stati UE-17 è superiore a quella svizzera già dal 2006 per l'ID e dal 2010 anche per l'aiuto sociale. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che le persone provenienti da questi Paesi lavorano con una frequenza superiore alla media in settori caratterizzati da stipendi bassi e da rapporti lavorativi insicuri.*

*Lo 0,5 per cento del totale delle persone immigrate nell'ambito dell'ALC è costituito da «working poor», ovvero persone che esercitano un'attività lucrativa e allo stesso tempo beneficiano dell'aiuto sociale. Come la percentuale di ricorso all'aiuto sociale, anche quella di working poor aumenta costantemente. Nel 2010 il 60 per cento degli immigrati nell'ambito dell'ALC che percepivano aiuto sociale esercitava contemporaneamente un'attività lucrativa.*

*Nei prossimi anni c'è da attendersi che tali evoluzioni continuino a causa della sempre maggiore durata del soggiorno e quindi del diritto crescente a percepire una prestazione. A rafforzare la tendenza contribuirà probabilmente l'aumento dell'immigrazione di persone provenienti dall'Europa meridionale e dall'Europa orientale, che spesso sono attive in settori con rapporti occupazionali insicuri. Per seguire tale evoluzione in tempo reale e con una differenziazione adeguata è necessario integrare il monitoraggio esistente (Osservatorio) e completare le valutazioni eseguite finora con un'analisi dei dati statistici e amministrativi disponibili combinati.*

***Le dichiarazioni delle autorità federali in merito alle ripercussioni dell'ALC vengono ampiamente confermate da questa ricerca, mentre per molto tempo non si è quasi fatto riferimento alle limitate possibilità di gestione***

*Le dichiarazioni delle autorità federali in merito alle ripercussioni dell'immigrazione nell'ambito dell'ALC vengono ampiamente confermate dai risultati di questa ricerca. Tuttavia, per molto tempo le autorità non hanno illustrato all'opinione pubblica che la Svizzera ha solo poche possibilità di gestire l'immigrazione dai Paesi dell'UE e dell'AELS. Ad esempio non è stato comunicato in maniera trasparente che anche nel caso di una riscossione di prestazioni sociali il diritto di soggiorno degli immigrati può essere limitato solo a condizioni ben precise e relativamente restrittive.*

***Le autorità federali hanno creato in ritardo le basi giuridiche necessarie all'esecuzione***

*Per consentire un esame delle condizioni di soggiorno previste dall'ALC sono necessarie basi legali per gli obblighi di notifica e per lo scambio di informazioni tra gli uffici federali. Queste sono state create in ritardo o non esistono ancora. Le basi giuridiche per uno scambio di informazioni tra le autorità competenti nel*

---

settore della migrazione e le autorità responsabili per indennità di disoccupazione e aiuto sociale esistono solo da poco, mentre le basi legali per il ricorso alle prestazioni complementari non esistono ancora.

***L'Ufficio federale della migrazione (UFM) vigila sull'esecuzione dell'ALC con molta riservatezza e dispone solo di informazioni insufficienti sull'esecuzione cantonale***

*La valutazione ha dimostrato che nel complesso l'UFM esercita la propria vigilanza sull'esecuzione cantonale in maniera molto riservata. Le basi giuridiche lasciano all'UFM la possibilità di una più ampia vigilanza, d'altronde appropriata. Tuttavia, attualmente l'Ufficio non dispone dei dati necessari per esaminare se i Cantoni rispettano le esigenze giuridiche. Con il Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), fondamentalmente avrebbe a disposizione uno strumento di vigilanza adeguato, tuttavia quest'ultimo presenta lacune di concezione e non viene utilizzato dall'UFM per scopi di vigilanza.*

***Questioni importanti sull'esecuzione cantonale rimangono aperte***

*L'analisi dei dati ha rilevato notevoli discrepanze tra lo scopo del soggiorno dichiarato, ovvero un'attività lucrativa, e il reale esercizio di un'attività lucrativa. Circa l'8 per cento delle persone che indicano come scopo del soggiorno l'esercizio di un'attività lucrativa (nel 99 % dei casi si tratta di un'attività lucrativa dipendente) rimane in Svizzera più di un anno, senza esercitarne nessuna.*

*Necessitano di una spiegazione anche le grandi differenze cantonali nella prassi in materia di rilascio di permessi di soggiorno, ovvero nel prolungamento dei permessi B. A seconda del Cantone, sono tra il 15 e il 65 per cento le persone che direttamente dopo il primo permesso B ricevono il permesso di domicilio C. Inoltre, vi sono grandi differenze cantonali nell'aggiornamento di informazioni chiave in SIMIC.*

*Per poter stabilire l'entità di tale problematica e fornire una spiegazione alle discrepanze rilevate sono necessari ulteriori chiarimenti presso i Cantoni.*

## Indice

<b>L'essenziale in breve</b>	<b>7142</b>
<b>1 Introduzione</b>	<b>7147</b>
1.1 Situazione di partenza e mandato	7147
1.2 Procedura	7148
1.2.1 Analisi quantitativa	7148
1.2.2 Analisi qualitativa	7151
1.2.3 Limiti della ricerca	7151
1.2.4 Trattamento dei dati personali sensibili	7152
1.3 Struttura del rapporto	7152
<b>2 La regolamentazione giuridica del soggiorno nell'ambito dell'ALC</b>	<b>7153</b>
2.1 Panoramica dell'Accordo sulla libera circolazione	7153
2.2 Regolamentazione del soggiorno	7153
<b>3 Le ripercussioni dell'ALC</b>	<b>7155</b>
3.1 Dati fondamentali dell'immigrazione	7155
3.2 Percorsi di soggiorno e attività lucrativa	7158
3.2.1 Percorsi di soggiorno e attività lucrativa osservati	7159
3.2.2 Percorsi di attività lucrativa di persone immigrate nell'ambito di un ricongiungimento familiare	7160
3.2.3 Percorsi di attività lucrativa di transfrontalieri	7161
3.2.4 Influenza delle caratteristiche sociodemografiche su percorsi di soggiorno e attività lucrativa	7161
3.2.5 Influenza della congiuntura sui percorsi di soggiorno e attività lucrativa	7162
3.3 Ricorso degli immigrati alle prestazioni sociali	7163
3.3.1 Ricorso all'indennità di disoccupazione	7164
3.3.2 Ricorso all'aiuto sociale	7166
3.3.3 Ricorso all'AI	7168
3.3.4 Costi del ricorso alle prestazioni sociali	7168
3.4 Il monitoraggio delle autorità federali sulle ripercussioni dell'ALC	7169
3.4.1 Bollettino Immigrazione dell'UFM	7169
3.4.2 Rapporto dell'Osservatorio ad opera di SECO, UFM, UST e UFAS	7170
<b>4 La vigilanza delle autorità federali</b>	<b>7171</b>
4.1 Attuazione giuridica dell'ALC da parte delle autorità federali	7172
4.1.1 Trasposizione delle disposizioni dell'ALC nel diritto nazionale	7172
4.1.2 Spiegazione delle disposizioni giuridiche agli organi di esecuzione	7172
4.1.3 Spiegazione delle disposizioni giuridiche all'opinione pubblica	7174

4.2	Creazione dei presupposti legali per l'esecuzione	7174
4.2.1	Obblighi di notifica degli immigrati	7174
4.2.2	Diritti di informazione delle autorità competenti nel settore della migrazione rispetto ad altre autorità	7175
4.3	La vigilanza sull'esecuzione	7176
4.3.1	Base d'informazioni insufficiente	7177
4.3.2	Informazione dell'UFM sulla prassi dei Cantoni in materia di rilascio dei permessi di soggiorno	7178
4.4	Impiego delle risorse dell'UFM	7179
<b>5</b>	<b>L'esecuzione cantonale della normativa in materia di soggiorno</b>	<b>7179</b>
5.1	Rilascio di permessi di soggiorno in generale	7180
5.1.1	Discrepanza tra esercizio di un'attività lucrativa dichiarato ed effettivo	7180
5.1.2	Concessione dei permessi di domicilio C	7181
5.1.3	Scarsa qualità delle registrazioni sul SIMIC	7182
5.1.4	Altre indicazioni di possibili problemi di applicazione	7182
5.2	Soggiorno in caso di disoccupazione	7182
5.2.1	Presupposti giuridici per una limitazione del soggiorno a causa di disoccupazione	7183
5.2.2	Frequenza delle circostanze di disoccupazione che hanno conseguenze sul soggiorno	7184
5.2.3	Attuazione delle misure a limitazione del soggiorno a causa della disoccupazione	7186
5.3	Soggiorno in caso di ricorso all'aiuto sociale	7187
5.3.1	Presupposti giuridici per una limitazione del soggiorno a causa del ricorso all'aiuto sociale	7187
5.3.2	Frequenza delle circostanze di ricorso all'aiuto sociale che hanno conseguenze sul soggiorno	7188
5.3.3	Attuazione di misure che limitano il soggiorno in caso di ricorso all'aiuto sociale	7188
<b>6</b>	<b>Conclusioni</b>	<b>7189</b>
	<b>Indice delle abbreviazioni</b>	<b>7192</b>
	<b>Bibliografia e indice dei documenti</b>	<b>7194</b>
	<b>Indice degli interlocutori</b>	<b>7195</b>
	<b>Colofone</b>	<b>7196</b>

# Rapporto

Il presente rapporto contiene i risultati principali della valutazione. Una descrizione particolareggiata delle analisi e delle basi di valutazione è disponibile nei documenti allegati<sup>1</sup>.

## 1 Introduzione

### 1.1 Situazione di partenza e mandato

L'accordo tra la Confederazione Svizzera e l'UE sulla libera circolazione delle persone (ALC) è in vigore da oltre dieci anni. In questo periodo, l'immigrazione proveniente dai Paesi UE/AELS è aumentata sensibilmente. Da alcuni anni si sono quindi intensificate anche le discussioni sui costi e sui vantaggi della libera circolazione delle persone e sui mezzi a disposizione delle autorità per gestire l'immigrazione.

Il 27 gennaio 2012 le Commissioni della gestione delle Camere federali (CdG) hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione sul soggiorno delle persone immigrate in Svizzera nell'ambito dell'ALC. Il 18 giugno 2012 la sottocommissione DFGP/CaF della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N), responsabile per lo studio, ha deciso che la valutazione avrebbe dovuto essere incentrata sia sulle ripercussioni dell'ALC che sul ruolo della Confederazione nell'attuazione dell'ALC.

#### *Ripercussioni dell'ALC (cap. 3)*

- Quali sono i percorsi tipici (soggiorno e attività lucrativa) delle persone immigrate in Svizzera nel quadro dell'ALC?
- Qual è la portata del ricorso all'indennità di disoccupazione, all'aiuto sociale e alle rendite AI tra gli immigrati nell'ambito dell'ALC?
- Quali indicazioni circa le ripercussioni dell'ALC sullo Stato e sull'economia possono essere dedotte dallo studio dei percorsi tipici (soggiorno e attività lucrativa) e dalle osservazioni concernenti la disoccupazione e il ricorso all'aiuto sociale?

#### *Ruolo della Confederazione (cap. 4)*

- La Confederazione ha concretizzato in modo adeguato le disposizioni dell'ALC?
- Come va valutata la sorveglianza esercitata dalla Confederazione sull'applicazione, da parte dei Cantoni, delle disposizioni relative al soggiorno degli stranieri?

<sup>1</sup> Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Documenti allegati al rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 6 novembre 2013 (disponibile solo in tedesco). La documentazione è disponibile in lingua originale su [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione CPA > Pubblicazioni.

- Le autorità federali hanno informato in modo appropriato circa le possibili ripercussioni di una situazione di disoccupazione o di ricorso all'aiuto sociale sul diritto di soggiorno nel quadro dell'ALC?

#### *Esecuzione da parte dei Cantoni (cap. 5)*

- La prassi dei Cantoni in materia di rilascio di permessi di soggiorno è appropriata?
- In quale misura una situazione di disoccupazione o il ricorso all'aiuto sociale possono limitare i diritti di soggiorno dei cittadini dell'UE o dell'AELS?

## **1.2 Procedura**

La valutazione si basa su un'analisi completa di dati, su un'analisi qualitativa delle basi giuridiche e dell'esecuzione a livello di Confederazione.

### **1.2.1 Analisi quantitativa**

Per rispondere alle domande concernenti le ripercussioni dell'ALC è stata svolta un'analisi quantitativa di dati amministrativi e statistici completi. Tale analisi, affidata dopo un bando di concorso alla Berner Fachhochschule Soziale Arbeit e alla società Interface GmbH di Lucerna, ha fornito anche informazioni sull'esecuzione dell'Accordo da parte dei Cantoni e sulla sorveglianza da parte delle autorità federali.

L'analisi quantitativa si è focalizzata sui percorsi di soggiorno e attività lucrativa degli immigrati (studio longitudinale). Si differenzia quindi dagli studi realizzati sino ad ora, che si limitano a fotografare la situazione in un dato momento (studio trasversale). Per ogni persona immigrata lo studio ricostruisce le entrate sul territorio e le partenze, i periodi durante i quali la persona ha esercitato o meno un'attività lucrativa, i permessi di soggiorno validi per ogni periodo, gli scopi del soggiorno invocati e i periodi di ricorso all'assicurazione contro la disoccupazione e all'aiuto sociale. La ricostruzione dei dati si basa su dati amministrativi che in parte sono stati combinati a livello individuale appositamente per il presente studio. La Tabella 1 fornisce una panoramica dei principali dati utilizzati.



## Panoramica sui dati utilizzati

Dati	Descrizione	Periodo	Quantità di dati
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione Persone provenienti dagli Stai UE-27/AELS, in caso di ricongiungimento familiare di cittadini dell'UE-27/AELS anche persone provenienti da Paesi terzi	dal 2002 al 2011	2 414 876
CI AVS	Dati dei conti individuali relativi ai redditi per cui sono versati contributi all'AVS Contributi AVS delle persone provenienti da UE-27, AELS, immigrati nell'ambito dell'ALC da Paesi terzi (arrivati per ricongiungimento familiare) Campione di Svizzeri di età compresa tra i 18 e 64 anni	dal 2002 al 2010  dal 2002 al 2010	tra 709 000 e 1 123 000 all'anno  50 000 all'anno
S AS/AD/AI <sup>1</sup>	Dati abbinati di aiuto sociale (AS), assicurazione invalidità (AI) e assicurazione contro la disoccupazione (AD) dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) Riscossioni di ID Rendite AI Versamenti dell'aiuto sociale	dal 2002 al 2010 dal 2005 al 2010 dal 2005 al 2010	tra 651 267 e 633 583 all'anno
COLSTA	Iscritti agli URC senza ID	dal 2002 al 2010	
RIFOS/SISOMEL <sup>2</sup>	Persone di età compresa tra 18 e 64 anni provenienti da EU-27/AELS (soggiorno di almeno 12 mesi)	dal 2001 al 2009	46 892

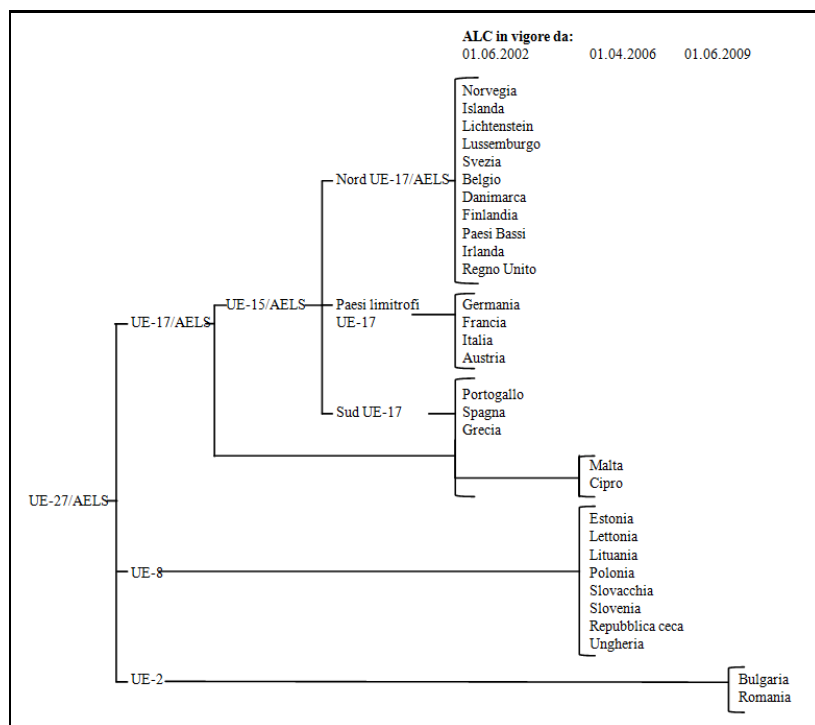
<sup>1</sup> Ai fini della ricerca erano disponibili i dati AS/AD/AI relativi agli anni compresi tra il 2005 e il 2010. Inoltre l'UFAS ha integrato i dati COLSTA/SPAD relativi agli anni compresi tra il 2002 e il 2004 nei dati AS/AD/AI. Così possono essere identificate tutte le persone che percepiscono indennità di disoccupazione già dal 2002.

<sup>2</sup> Ai fini della ricerca è stata operata una selezione a partire dai dati annuali SISOMEL tra il 2001 e il 2011.

Il principale oggetto di ricerca è rappresentato dai percorsi tipici di soggiorno e di attività lucrativa delle persone immigrate nell'ambito dell'ALC. Sono da intendersi *immigrati nell'ambito dell'ALC* le persone che si sono trasferite in Svizzera dopo l'entrata in vigore dell'ALC e che al momento del loro arrivo avevano almeno 18 anni, ovvero erano in età lavorativa<sup>2</sup>. L'entrata in vigore dell'ALC cade in anni diversi a seconda del Paese di provenienza dell'immigrato, come illustrato nella *Figura 1*. La stessa figura mostra anche quali gruppi di Paesi vengono differenziati nell'analisi dei percorsi tipici di soggiorno e di attività lucrativa degli immigrati nell'ambito dell'ALC.

<sup>2</sup> Per valutazioni specifiche isolate si tiene conto anche dei bambini. Nel paragone con il gruppo di confronto di Svizzeri si tiene conto solo delle persone che nell'anno di entrata si trovavano nella fascia di età compresa tra i 18 e i 65 anni, dato che il campione del gruppo di confronto è limitato a questa fascia d'età.

## Stati nell'Accordo di libera circolazione



Dato che nel quadro della presente valutazione sono rilevanti i percorsi di soggiorno di tutti gli immigrati nell'ambito dell'ALC in età lavorativa (indipendentemente dal fatto che questi svolgano effettivamente un'attività lucrativa o meno), questi sono stati messi a confronto con quelli della popolazione svizzera in età lavorativa<sup>3</sup>. I percorsi degli immigrati nell'ambito dell'ALC vengono paragonati con i seguenti gruppi di confronto:

<sup>3</sup> La presente valutazione parte quindi da un'ottica differente e si fonda su una base di dati diversa rispetto alle statistiche della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) che nei propri calcoli sulle questioni relative al mercato del lavoro e al tasso di disoccupazione non considera come base di rilevamento dei dati tutta la popolazione svizzera in età lavorativa, ma la popolazione che esercita un'attività lucrativa (ovvero le persone che realmente partecipano, o vogliono partecipare, al mercato del lavoro svolgendo un'attività lucrativa). Anche se è vero che dai risultati emergono tassi di disoccupazione differenti, i tassi di attività degli Svizzeri e degli immigrati nell'ambito dell'ALC sono quasi gli stessi (Svizzeri: 82,9%, fonte: UST; immigrati nell'ambito dell'ALC: 81,5%, calcoli della BFH per la popolazione residente permanente e non permanente), quindi non risultano distorsioni in un confronto dei tassi di disoccupazione di entrambi i gruppi.

- il *gruppo di confronto degli immigrati prima dell'ALC* comprende persone provenienti dai Paesi UE/AELS immigrate prima dell'entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione: a seconda del gruppo di nazionalità sono da considerare date diverse (cfr. *Figura 1*);
- il *gruppo di confronto degli Svizzeri* viene rappresentato da un campione casuale che include per ogni anno civile 50 000 Svizzeri di età compresa tra i 18 e i 65 anni e che è stato estratto dai dati CI-AVS.

Nel quadro del presente studio si è rinunciato a un confronto tra immigrati nell'ambito dell'ALC e immigrati da Stati terzi a causa di risorse e basi di dati limitate. Un confronto di questo tipo sarebbe necessario per ottenere informazioni più precise circa l'influsso dell'immigrazione sulle quote di ricorso alle prestazioni sociali dell'intera popolazione (ivi comprese persone da Stati terzi).

Per aspetti di ricerca specifici, ovvero per la questione della dipendenza della migrazione nell'ambito dell'ALC dalla situazione congiunturale, per la questione dei fattori determinanti dei percorsi di soggiorno e attività di vario tipo e per la riscossione di indennità di disoccupazione si fa ricorso, oltre che all'analisi descrittiva, a modelli di calcolo.

### **1.2.2                    Analisi qualitativa**

Le analisi qualitative si basano su documenti e interviste con responsabili della Confederazione ed esperti del settore (cfr. la lista degli interlocutori in allegato). Questi hanno permesso di rispondere alle questioni di natura legale e concernenti la vigilanza esercitata dalle autorità federali fornendo indicazioni supplementari sul controllo dell'efficacia. Conformemente alla decisione della sottocommissione competente del CdG-N, il CPA ha rinunciato a svolgere colloqui con rappresentanti delle autorità cantonali di esecuzione per chiarire questioni relative a quanto sia appropriata l'esecuzione cantonale. Il CPA ha condotto in prima persona le analisi di documenti e le interviste.

### **1.2.3                    Limiti della ricerca**

La rilevanza delle analisi quantitative è ridotta, da un lato per la limitata *affidabilità* dei dati disponibili (a questo proposito cfr. cap. 4.3) e, dall'altro lato, per il *periodo di tempo* coperto dai dati. I dati relativi all'aiuto sociale sono disponibili solo a partire dal 2005, mentre quelli relativi a esercizio di un'attività lucrativa, disoccupazione e dipendenza dall'aiuto sociale solo fino a fine 2010. Le limitazioni relative al lasso temporale hanno ancora più importanza se si considera che la presente valutazione è mirata ad analizzare percorsi, non a fotografare la situazione in un dato momento (ad esempio la situazione nel 2010). Per determinati gruppi di nazionalità l'ALC è entrato in vigore solo ad aprile 2006 (UE-8) o a giugno 2009 (UE-2). Da questi Paesi sono quindi immigrate in Svizzera solo poche persone ed è stato possibile osservare i loro percorsi solo per un breve periodo di tempo. Questo è significativo per le ripercussioni dell'immigrazione nell'ambito dell'ALC dato che le dichiarazioni sulla riscossione di indennità di disoccupazione e in particolare di aiuto sociale risultano limitate per questi gruppi a causa dei brevi periodi. Inoltre è da considerare che la durata media del soggiorno degli immigrati aumenta quanto più a

lungo è in vigore l'ALC e che con ciò aumenta anche la possibilità di ricorso a una prestazione. Per molti immigrati nell'ambito dell'ALC, infatti, il ricorso a prestazioni è possibile solo dopo un soggiorno prolungato in Svizzera, mentre nei primi anni dopo l'immigrazione il diritto a percepire prestazioni sociali è in parte limitato. A ciò si aggiunge il fatto che la composizione dell'immigrazione nell'ambito dell'ALC è cambiata dal 2010 (diminuzione dell'immigrazione dai Paesi limitrofi, in particolare dalla Germania, aumento dell'immigrazione di persone provenienti dai Paesi dell'Europa del sud). Di tali cambiamenti si deve assolutamente tenere conto nell'interpretazione dei risultati. Nel complesso, tuttavia, le analisi quantitative hanno portato a risultati significativi. I dati che devono essere interpretati con cautela a causa delle limitazioni di cui sopra sono indicati di volta in volta.

Dato che si è rinunciato a effettuare colloqui con i Cantoni, nella parte qualitativa della ricerca manca la prospettiva degli organi cantonali di esecuzione. Di conseguenza, vi è una serie di questioni che rimangono aperte in merito all'esecuzione cantonale e anche in merito alla vigilanza della Confederazione.

#### **1.2.4                   Trattamento dei dati personali sensibili**

Nell'ambito dell'analisi quantitativa si è fatto ricorso a dati personali degni di particolare protezione. I dati provenienti da fonti diverse sono stati abbinati e valutati. L'utilizzo e l'abbinamento si basano sui diritti d'informazione della CdG, che ha la facoltà di trasferirli alla CPA e ad esperti incaricati per l'espletamento dei mandati<sup>4</sup>. Per garantire la proporzionalità dell'utilizzo dei dati personali degni di particolare protezione è stato definito un oneroso procedimento in accordo con gli uffici addetti e con l'Incaricato federale della protezione dei dati, in base al quale vengono consegnati e abbinati i dati necessari a rispondere alle domande pur contenendo al massimo le ingerenze nei diritti della personalità. In particolare i dati sono stati anonimizzati il più possibile e dall'insieme sono state estratte solo le informazioni necessarie a rispondere alle domande della ricerca.

### **1.3                       Struttura del rapporto**

Dopo una panoramica delle disposizioni di base dell'ALC (cap. 2), il rapporto analizza le ripercussioni dell'ALC (cap. 3). Partendo da alcuni dati fondamentali relativi all'entità e al profilo socio-demografico dell'immigrazione verificatasi finora nell'ambito dell'ALC (cap. 3.1), vengono analizzati nel dettaglio i percorsi di soggiorno e attività lucrativa degli immigrati (cap. 3.2) e il ricorso a prestazioni sociali, in particolare all'AD e all'aiuto sociale (cap. 3.3). L'ultimo paragrafo del terzo capitolo è dedicato al monitoraggio delle autorità federali sulle ripercussioni dell'ALC (cap. 3.4). Il quarto capitolo tratta il ruolo della Confederazione sia nella trasposizione dell'ALC nel diritto nazionale sia nella vigilanza sull'esecuzione cantonale. Il capitolo 5 si concentra sull'esecuzione cantonale, mentre nel capitolo 6 vengono tratte le conclusioni.

<sup>4</sup> Art. 10 Ordinanza sull'amministrazione parlamentare (Oparl; RS 171.115) in combinato disposto con art. 67 e art. 153 Legge sul parlamento (LParl; RS 171.10).

## 2 La regolamentazione giuridica del soggiorno nell'ambito dell'ALC

### 2.1 Panoramica dell'Accordo sulla libera circolazione

L'ALC è stato firmato tra la Svizzera e l'UE il 21 giugno 1999 dopo lunghe trattative, come uno di sette accordi settoriali («Bilaterali I») ed è entrato in vigore il 1° giugno 2002. Le stesse normative sulla libera circolazione delle persone contenute nell'ALC valgono anche per gli Stati AELS (Norvegia, Islanda e Principato del Liechtenstein).

Da allora nel diritto svizzero in materia di stranieri vige un sistema duale: per i cittadini degli Stati UE/AELS<sup>5</sup> vale l'ALC, mentre i cittadini di Stati terzi continuano ad essere sottoposti alla più restrittiva legge sugli stranieri (LStr)<sup>6</sup>. Per i cittadini degli Stati UE/AELS vige la LStr solo quando l'ALC non contiene norme pertinenti oppure quando le disposizioni della LStr sono più convenienti (art. 12 ALC, art. 2 cpv. 2 e 3 LStr).

L'ALC consiste nell'accordo vero e proprio corredato di tre allegati. Viene inoltre completato da due protocolli aggiuntivi che disciplinano l'adesione dei nuovi Stati membri dell'UE all'ALC (Protocolli aggiuntivi del 2004 e del 2009)<sup>7</sup>. L'accordo e gli allegati possono in gran parte essere attuati direttamente. L'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP)<sup>8</sup> e le relative istruzioni dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) contengono disposizioni concretizzanti<sup>9</sup>.

L'ALC mira a promuovere la mobilità delle persone, in particolare dei lavoratori, nello spazio UE/AELS. I cittadini di una parte contraente che soggiornano legalmente sul territorio di un'altra parte contraente non sono oggetto, nell'applicazione dell'accordo, di alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità (art. 2 ALC).

### 2.2 Regolamentazione del soggiorno

L'ALC distingue diverse categorie di persone a seconda dello scopo del soggiorno e stabilisce di volta in volta condizioni specifiche. Se una persona soddisfa le condizioni necessarie, ha un *diritto di soggiorno* (non si tratta di una decisione a discrezione delle autorità).

I permessi per le persone che si trasferiscono o che lavorano in Svizzera nell'ambito dell'ALC sono disciplinati dal diritto svizzero in materia di stranieri<sup>10</sup>:

- il *permesso di soggiorno di breve durata L* vale per soggiorni temporanei di un anno al massimo;
- il *permesso di dimora B* viene rilasciato per soggiorni di oltre un anno;

<sup>5</sup> I familiari di cittadini di Stati UE/AELS che sono cittadini di Stati terzi possono appellarsi all'ALC.

<sup>6</sup> RS **142.20**

<sup>7</sup> Un altro protocollo aggiuntivo per l'estensione dell'ALC alla Croazia è stato parafato e verrà presumibilmente trattato dal Parlamento nella primavera 2014.

<sup>8</sup> RS **142.203**

<sup>9</sup> L'OLCP regola primariamente i procedimenti.

<sup>10</sup> Art. 32, 33 e 35 LStr; RS **142.20**

- e il *permesso per frontalieri G* di durata limitata consente alle persone con domicilio all'estero di esercitare un'attività lucrativa in Svizzera<sup>11</sup>.

I cittadini degli Stati firmatari dell'ALC non necessitano di un permesso per soggiorni di durata inferiore a tre mesi. Tuttavia, i soggiorni di durata inferiore ai tre mesi con esercizio di attività lucrativa devono essere notificati alle autorità. Le persone che soggiornano in Svizzera per più di tre mesi devono avere un permesso L o B. Le condizioni da soddisfare per avere diritto a un permesso sono disciplinate nell'ALC e si differenziano a seconda dello *scopo del soggiorno*. I principali scopi di soggiorno con le relative condizioni sono i seguenti.

- *Lavoratori dipendenti*: persone che indicano come scopo del soggiorno lo svolgimento di un'attività *economica dipendente* devono presentare un contratto di lavoro con un datore di lavoro svizzero. Se la durata del contratto è superiore a un anno o è indeterminata, ricevono un permesso B per 5 anni. Per rapporti di lavoro a tempo determinato di meno di un anno ricevono un permesso L per la stessa durata del contratto di lavoro<sup>12</sup>.
- *Lavoratori autonomi*: i cittadini degli Stati UE/AELS che intendono svolgere in Svizzera un'attività indipendente devono dimostrare di disporre delle qualifiche professionali e dei diplomi necessari e che la loro attività garantisca la loro sussistenza. Se soddisfano queste condizioni, ricevono un permesso B per 5 anni<sup>13</sup>.
- *Personе in cerca d'impiego*: i cittadini di Stati UE/AELS possono recarsi in Svizzera con lo scopo di cercare un impiego. Per la ricerca di un impiego fino a tre mesi non necessitano di un permesso. Se la ricerca richiede più di tre mesi, gli immigrati devono richiedere un permesso L di sei mesi<sup>14</sup>. Questo può essere prolungato ancora per un massimo di sei mesi se sussistono buone probabilità di successo nella ricerca dell'impiego<sup>15</sup>.
- *Altre persone che non svolgono un'attività economica*: le persone che non intendono esercitare un'attività economica in Svizzera devono provare di disporre di mezzi finanziari sufficienti<sup>16</sup>. Devono inoltre essere in possesso di un'assicurazione malattia<sup>17</sup>.
  - Qualora *persone pensionate* soddisfino le condizioni di cui sopra ricevono un permesso B per 5 anni.
  - *Le persone in formazione* devono presentare anche l'ammissione a un istituto riconosciuto. Ricevono un permesso L per la durata della formazione o per dodici mesi, qualora la formazione abbia una durata superiore, oppure un permesso B di un anno.

<sup>11</sup> In determinati periodi transitori questi permessi sono stati rilasciati solo alle persone che risiedono nella zona di frontiera di uno Stato limitrofo della Svizzera e lavorano in Svizzera in una zona di frontiera. Per l'UE-17 il periodo transitorio è scaduto il 31 maggio 2007, per l'UE-8 il 30 aprile 2011. Per l'UE-2 la limitazione vige fino al 31 maggio 2016.

<sup>12</sup> Art. 6 Allegato I ALC.

<sup>13</sup> Art. 12 Allegato I ALC.

<sup>14</sup> Nelle istruzioni dell'UFM non è disciplinato chiaramente se queste persone debbano provare di disporre di mezzi finanziari sufficienti ( cfr. capitolo 4.1).

<sup>15</sup> Art. 2 Allegato I ALC.

<sup>16</sup> Qualora le autorità dubitino che i mezzi finanziari siano sufficienti possono esigere che la validità della carta di soggiorno sia riconfermata dopo due anni. Art. 24 cpv. 1 Allegato I ALC.

<sup>17</sup> Art. 24 cpv. 1 Allegato I ALC.

- *Ricongiungimento familiare*: le persone che dispongono di un diritto di soggiorno in base alle condizioni di cui sopra possono essere raggiunte dai membri della loro famiglia (coniuge, figli o nipoti minori di 21 anni, figli o nipoti di età superiore a 21 anni, genitori o nonni a carico)<sup>18</sup>. Queste persone ricevono lo stesso permesso di soggiorno della persona cui fa capo il ricongiungimento<sup>19</sup>.

I cittadini di Stati UE/AELS che lavorano in Svizzera come *frontalieri*, ma che non intendono soggiornarvi in maniera duratura, devono presentare le stesse prove richieste alle persone che svolgono un'attività economica dipendente o indipendente (contratto di lavoro con un datore di lavoro svizzero o prova di qualifica/diploma e garanzia di sussistenza dell'attività). Inoltre devono recarsi almeno una volta alla settimana al loro luogo di residenza all'estero. Tale permesso viene rilasciato per cinque anni oppure per la durata del rapporto di lavoro, qualora questo sia inferiore a dodici mesi.

Come già spiegato, i cittadini degli Stati firmatari dell'ALC hanno diritto di soggiorno e ricevono il relativo permesso se soddisfano le condizioni. Tuttavia il *soggiorno può essere limitato*, se sono messi a repentaglio ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità<sup>20</sup> oppure se i cittadini di Stati dell'UE/AELS soggiornano all'estero per periodi prolungati<sup>21</sup>. Inoltre, per determinati gruppi di Paesi vigono *periodi transitori*, durante i quali la Svizzera ha varie possibilità di limitare l'immigrazione, in particolare con un contingentamento dei permessi.

Oltre a ciò, anche il ricorso a prestazioni sociali può, a determinate condizioni, portare a una limitazione del diritto di soggiorno (cfr. cap. 5.2 e 5.3).

### 3 Le ripercussioni dell'ALC

Nelle ricerche svolte finora l'immigrazione delle persone nel quadro dell'ALC era stata valutata, di volta in volta, solo sulla base di dati aggregati relativi a immigrazione ed emigrazione. Con i dati utilizzati ai fini del presente studio può per la prima volta essere definito quante e quali persone sono effettivamente immigrate in Svizzera, quali persone sono immigrate e poi emigrate più volte e qual è il percorso del loro soggiorno.

#### 3.1 Dati fondamentali dell'immigrazione

Dall'entrata in vigore dell'ALC il 1° giugno 2002 fino alla fine del 2011 sono immigrate in Svizzera nel quadro dell'ALC 986 544 persone (immigrazione lorda), di cui circa l'80 per cento in età lavorativa. Due quinti delle persone, prevalentemente quelle in età lavorativa, sono poi emigrate: l'immigrazione netta nell'ambito dell'ALC consta quindi di 580 976 persone. La differenza tra l'immigrazione lorda e

<sup>18</sup> Ai sensi dell'ALC un lavoratore dipendente deve dimostrare di disporre per la propria famiglia di un alloggio adeguato; tale disposizione non deve comunque essere fonte di discriminazione per i lavoratori stranieri.

<sup>19</sup> Art. 3 Allegato I ALC.

<sup>20</sup> Art. 5 Allegato I ALC.

<sup>21</sup> Art. 6 cpv. 5 Allegato I ALC, art. 12 cpv. 5 Allegato I ALC, art. 24 cpv. 6 Allegato I ALC.

l'immigrazione netta, nonché il fatto che molti immigrati svolgono diversi periodi di soggiorno, dimostrano la considerevole dinamicità dell'immigrazione nell'ambito dell'ALC. Dall'entrata in vigore dell'ALC fino alla fine del 2010 oltre 400 000 persone hanno lavorato come frontalieri in Svizzera.

Figura 2

### Immigrazione lorda e netta in Svizzera nell'ambito dell'ALC



#### Paesi di provenienza

Il 92,2 per cento degli immigrati nell'ambito dell'ALC (senza i frontalieri) che soggiornavano in Svizzera a fine 2011 arrivava dai Paesi dell'UE-17/AELS (circa due terzi dai Paesi limitrofi e circa un quinto dai Paesi dell'UE-17 del sud). Un ulteriore 5 per cento proveniva dai Paesi dell'UE-8, l'1 per cento dai Paesi dell'UE-2 e l'1,7 per cento da Stati terzi (ricongiungimento familiare di immigrati nell'ambito dell'ALC).

Negli ultimi anni si è verificato un evidente spostamento per quanto riguarda le regioni di provenienza, che si conferma anche nelle cifre relative al 2012: mentre l'immigrazione proveniente soprattutto dalla Germania si è ridotta a partire dal 2008, l'immigrazione dagli Stati del sud e dell'est dell'UE ha registrato un forte aumento<sup>22</sup>.

#### Scopo del soggiorno e ricongiungimento familiare

Delle circa 800 000 persone adulte che tra giugno 2002 e fine 2011 sono immigrate nell'ambito dell'ALC, la maggior parte è venuta in Svizzera per lavorare:

- il 78 per cento è immigrato con lo scopo di svolgere un'attività lucrativa (77,2 % attività lucrativa dipendente, 0,8 % attività lucrativa indipendente);
- il 13 per cento non svolgeva un'attività lucrativa al momento dell'ingresso, nella maggior parte dei casi si trattava di persone in formazione (7,6 %), ma in parte anche di persone in cerca d'impiego (1,6 %) o di pensionati (1 %);

<sup>22</sup> Cfr. comunicato stampa dell'11.6.2013 della SECO: Libera circolazione delle persone – buona capacità di assorbimento del mercato svizzero del lavoro, e SECO, UFM, UST e UFAS: Effetti della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro, non rapporto dell'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, Berna, 11 giugno 2013 (disponibile in tedesco e francese)



- circa il 9 per cento delle persone di età superiore ai 18 anni è immigrata nell'ambito di un ricongiungimento familiare, prevalentemente in qualità di coniuge<sup>23</sup>.

### *Tipo di permesso*

Tra le circa 650 000 persone di età superiore ai 18 anni che non si sono trasferite per ricongiungimento familiare, il 62 per cento ha ricevuto al primo ingresso in Svizzera il permesso di soggiorno di breve durata L, il 38 per cento il permesso di dimora B.

### *Formazione*

Mettendo a confronto gli immigrati nell'ambito dell'ALC in età lavorativa che hanno soggiornato in Svizzera per più di un anno con le persone che svolgono un'attività lucrativa immigrate prima dell'ALC e con gli Svizzeri in età lavorativa sono da registrare le seguenti osservazioni.

- Il 58,8 per cento degli immigrati nell'ambito dell'ALC ha portato a termine studi universitari. Tra gli Svizzeri e gli immigrati prima dell'ALC questa percentuale ammonta alla metà (rispettivamente 28 e 26 %).
- Delle persone immigrate in Svizzera prima dell'ALC solo il 30 per cento ha frequentato la scuola dell'obbligo. Tra gli Svizzeri questa percentuale ammonta al 20,1 per cento, mentre tra gli immigrati nell'ambito dell'ALC al 9,1 per cento.

Come mostra la tabella seguente, sussistono, tuttavia, grandi differenze tra gli immigrati nell'ambito dell'ALC in merito a formazione e Paesi di provenienza<sup>24</sup>.

*Tabella 2*

### **Immigrati ALC per gruppi di nazionalità e formazione**

Paesi di provenienza	Livello secondario I	Livello secondario II	Livello terziario
Stati limitrofi UE-17	5,0 %	35,5 %	59,5 %
UE-17/AELS nord	3,3 %	16,2 %	80,5 %
UE-17 sud	50,6 %	23,6 %	25,8 %

*Fonte:* UST SISOMEL, SIMIC, calcoli della BFH Lavoro sociale, dati ponderati.

### *Posizione professionale*

Gli immigrati nell'ambito dell'ALC si possono caratterizzare in base alla posizione professionale come spiegato di seguito.

- Sempre più raramente svolgono un'attività lucrativa indipendente (6,8 % rispetto agli Svizzeri (17,5 %) e agli immigrati prima dell'ALC (11,5 %).
- Le persone immigrate nell'ambito dell'ALC in età lavorativa che hanno soggiornato per più di un anno in Svizzera sono chiaramente più spesso attive come dirigenti e in una professione accademica (14,1 % e 30,4 %) rispet-

<sup>23</sup> Se si considera anche il numero di bambini, in totale il 17% di tutti gli immigrati nell'ambito dell'ALC è entrato in seguito ad un ricongiungimento familiare.

<sup>24</sup> Per mancanza di dati non è possibile avanzare affermazioni sul livello di formazione delle persone provenienti dai Paesi UE-8 e UE-2.

to agli Svizzeri (7,4 % e 23,9 %) e anche rispetto agli immigrati prima dell'ALC (8,0 % e 17,2 %).

- Lavorano molto più raramente in professioni attinenti al settore dei servizi e della vendita (immigrati nell'ambito dell'ALC: 10,3 %; Svizzeri: 15,1 %; immigrati prima dell'ALC: 15,5 %) oppure dell'artigianato (immigrati nell'ambito dell'ALC: 9,8 %; Svizzeri: 12,7 %; immigrati prima dell'ALC: 17,4 %).

#### *Età, genere e stato civile*

La persona tipo immigrata nell'ambito dell'ALC in età lavorativa che rimane in Svizzera per più di un anno è di sesso maschile, relativamente giovane, celibe e vive da sola o in un'economia domestica di coppia, ma senza figli.

- Il 60 per cento delle persone immigrate nell'ambito dell'ALC è di sesso maschile.
- Il 37 per cento delle persone immigrate in Svizzera nell'ambito dell'ALC ha un'età compresa tra i 26 e i 35 anni (Svizzeri: 19 %) e solo il 2,6 per cento ha un'età superiore ai 56 anni (Svizzeri: 19 %).
- Il 65,2 per cento delle persone immigrate nell'ambito dell'ALC è celibe o nubile, il 30,2 per cento è sposato oppure vive in unione domestica registrata, mentre i restanti sono vedovi (0,4 %) o separati (4,4 %). A confronto appare chiaro che gli Svizzeri sono molto più spesso sposati (51,3 %), così come gli immigrati prima dell'ALC (60,3 %).
- La maggior parte delle persone in età lavorativa immigrate nell'ambito dell'ALC abita in un'economia domestica di coppia senza figli (30,1 %) oppure in un'economia domestica singola (30,8 %). Gli Svizzeri vivono in confronto più spesso soli (37 %) e più raramente in un'economia domestica di coppia senza figli (28 %). Gli immigrati prima dell'ALC abitano prevalentemente in un'economia domestica con figli (43 %) e molto più di rado soli (21 %).

#### *Ripartizione nelle regioni linguistiche*

Dato il numero di abitanti, le regioni linguistiche latine assorbono una percentuale superiore alla media di immigrazione dallo spazio UE/AELS, nonostante questa sia scesa rispetto al periodo precedente l'ALC.

### **3.2 Percorsi di soggiorno e attività lucrativa**

Di seguito sono presentati in primo luogo i percorsi osservati, tra cui si opera una distinzione in base alla provenienza degli immigrati e in cui il ricongiungimento familiare e i frontalieri vengono trattati in maniera distinta. In secondo luogo ci si concentra sull'influenza che determinate caratteristiche sociodemografiche degli immigrati e la congiuntura hanno sui percorsi di soggiorno e attività lucrativa. A tal fine ci si avvale di modelli di calcolo.

La questione centrale è la considerazione di percorsi di attività lucrativa, ovvero viene osservato come si è sviluppata l'attività lucrativa delle persone immigrate nei quattro anni dopo l'entrata in Svizzera. I percorsi di attività lucrativa sono inoltre

confrontati con quelli di Svizzeri in età lavorativa selezionati in maniera casuale. Si tratta di una visione diversa rispetto al confronto dei tassi di attività come vengono utilizzati dalla SECO nelle sue pubblicazioni sul mercato del lavoro. Nei risultati tuttavia la differenza è minima in quanto le differenze dei percorsi di attività lucrativa di Svizzeri e immigrati nell'ambito dell'ALC tendono ad essere piuttosto contenute, in ogni caso sono inferiori rispetto alle differenze tra i vari gruppi di immigrati nell'ambito dell'ALC<sup>25</sup>.

### 3.2.1 Percorsi di soggiorno e attività lucrativa osservati

La maggior parte delle persone che arriva in Svizzera in età lavorativa nell'ambito dell'ALC esercita effettivamente un'attività lucrativa. Circa il 57 per cento degli immigrati esercita un'attività lucrativa in maniera ininterrotta durante i primi quattro anni di soggiorno, mentre un ulteriore 17 per cento esercita un'attività lucrativa con interruzioni<sup>26</sup>. Un buon quarto degli immigrati non esercita mai un'attività lucrativa durante i primi quattro anni di soggiorno e quattro quinti di questi, nello stesso periodo di tempo, lasciano il Paese.

I percorsi di attività lucrativa mostrano differenze molto chiare a seconda della provenienza degli immigrati e in confronto ai percorsi di attività lucrativa degli Svizzeri<sup>27</sup>.

- Nel gruppo di gran lunga più grande di immigrati provenienti dai *Paesi dell'UE-17/AELS* la quota delle persone che svolgono costantemente un'attività lucrativa è cresciuta dal 2003 per raggiungere quella degli Svizzeri, mentre la quota delle persone che non svolgono un'attività lucrativa, partendo da un livello ancora più alto, è addirittura scesa al di sotto di quella degli indigeni. La quota delle persone che svolge un'attività lucrativa con interruzioni rimane sempre leggermente superiore a quella degli Svizzeri. Tra i vari Paesi di questi gruppi vi sono evidenti differenze.
- Gli immigrati provenienti dai *Paesi limitrofi alla Svizzera* (circa 70 % degli immigrati) corrispondono al «tipo medio» dei Paesi dell'UE-17/AELS descritto sopra.
- Gli immigrati provenienti dai *Paesi del nord* tendono con maggiore frequenza a non svolgere un'attività lucrativa.
- Gli immigrati provenienti dai *Paesi del sud* svolgono più spesso un'attività lucrativa rispetto alla media. Questa categoria è anche più spesso soggetta a entrate ripetute in Svizzera e a interruzioni dell'attività lucrativa. Un'analisi approfondita sulla base di modelli di calcolo fornisce chiare indicazioni del fatto che per questo modello ciò dipende non tanto dalla provenienza quanto dai settori in cui sono attivi gli

<sup>25</sup> Cfr. anche nota a piè di pagina 3.

<sup>26</sup> Prendendo in considerazione solo gli immigrati che rimangono in Svizzera più di dodici mesi la percentuale delle persone che svolge costantemente un'attività lucrativa sale addirittura al 72 %, mentre quelle di chi svolge un'attività lucrativa con interruzioni e di chi non svolge attività lucrativa scendono rispettivamente al 14 %.

<sup>27</sup> Per questioni metodologiche ai fini del confronto si è tenuto conto solo delle persone in possesso di un conto individuale AVS. Nonostante in questo modo venga sottovalutato il numero di persone che non svolgono un'attività lucrativa, su questa base è possibile estrapolare confronti trasversali significativi.

immigrati dai Paesi del sud (settori con stipendi piuttosto bassi e con rapporti lavorativi insicuri e stagionali).

- Per gli immigrati provenienti dagli *Stati UE-8* la quota delle persone che svolgono costantemente un'attività lucrativa è leggermente al di sotto del livello degli immigrati dagli Stati dell'UE-17/AELS. La quota delle persone che non svolgono un'attività lucrativa, però, con il tempo, è scesa a sua volta al di sotto del livello degli Svizzeri e corrisponde alla media degli immigrati nell'ambito dell'ALC. La quota di persone che svolgono un'attività lucrativa con interruzioni è leggermente superiore rispetto alla media degli immigrati e più alta rispetto a quella degli Svizzeri. Nel complesso, durante il loro soggiorno, le persone provenienti dai Paesi UE-8 svolgono un'attività lucrativa per meno tempo rispetto alle persone dei Paesi UE-17/AELS e fanno registrare anche una quantità superiore di entrate multiple e soggiorni con uscita dal Paese. Inoltre si nota un numero chiaramente più alto di soggiorni brevi fino a sei mesi e di soggiorni della durata compresa tra sette e dodici mesi (quasi esclusivamente soggiorni con un permesso L)<sup>28</sup>.
- Per gli *Stati UE-2* l'ALC è in vigore solo dal 1° giugno 2009. I risultati per questo gruppo si basano perciò su una quantità relativamente piccola di persone in un breve periodo di osservazione (13 mesi) e sono caratterizzati da alcune insicurezze. Gli immigrati provenienti dai Paesi UE-2 svolgono finora attività lucrativa in maniera tendenzialmente meno costante e più spesso con interruzioni rispetto agli immigrati nell'ambito dell'ALC provenienti dagli Stati UE-8 e UE-17/AELS e rispetto agli immigrati prima dell'ALC. Se è vero che la quota di persone che non svolgono un'attività lucrativa è inferiore rispetto agli immigrati prima dell'ALC, è anche vero che questa risulta superiore rispetto a quella degli immigrati provenienti dagli Stati dell'UE-8 e dell'UE-17/AELS. Infine la quota di mesi in cui viene svolta un'attività lucrativa rispetto al soggiorno complessivo è chiaramente inferiore rispetto a quella degli immigrati dagli Stati UE-8 e UE-17/AELS.

### **3.2.2 Percorsi di attività lucrativa di persone immigrate nell'ambito di un ricongiungimento familiare**

Il 9 per cento del totale degli immigrati in età lavorativa giunti in Svizzera per un *ricongiungimento familiare* è costituito prevalentemente da coniugi. Ciò corrisponde all'obiettivo del ricongiungimento familiare, ovvero di rendere possibile la convivenza della famiglia. Dato questo obiettivo, il diritto di soggiorno delle persone che arrivano per ricongiungersi a un familiare è indipendente dall'esercizio di un'attività lucrativa. Nonostante ciò, la quantità di persone che esercita un'attività lucrativa tra coloro che sono entrati nel Paese per un ricongiungimento familiare è considerevole.

<sup>28</sup> Tali risultati inducono a pensare, nonostante ciò *non* sia stato confermato a livello statistico, che gli immigrati provenienti dagli Stati UE-8 si siano sostituiti agli immigrati provenienti dagli Stati UE-17/AELS nei settori con stipendi bassi e rapporti occupazionali insicuri.

La maggior parte dei familiari entra in Svizzera in qualità di «persone che non svolgono un'attività lucrativa», ma oltre il 60 per cento ne inizia una nel corso dei 4 anni successivi all'arrivo e il 10 per cento lo fa già dall'inizio del soggiorno. Anche se le persone giunte per ricongiungimento familiare continuano con una frequenza superiore alla media a non svolgere un'attività lucrativa, la percentuale di coloro che iniziano a lavorare è cresciuta man mano per tutti i gruppi di nazionalità. Il comportamento lavorativo di chi entra in Svizzera nell'ambito di un ricongiungimento si conforma quindi a quello delle altre persone. Tuttavia, le persone che arrivano per ricongiungimento familiare e iniziano a esercitare un'attività lucrativa fanno registrare un po' più spesso interruzioni dell'attività rispetto agli altri immigrati. Da notare inoltre che gli immigrati per ricongiungimento familiare tendono piuttosto a rimanere in Svizzera, dimostrando quindi percorsi meno flessibili. Ciò vale sia per chi esercita sia, soprattutto, per chi non esercita un'attività lucrativa.

### **3.2.3 Percorsi di attività lucrativa di transfrontalieri**

Gli *oltre 400 000 transfrontalieri* che hanno lavorato in Svizzera tra l'entrata in vigore dell'ALC e la fine del 2010 provengono quasi esclusivamente dall'UE-17/AELS. Più della metà di loro fa registrare molteplici episodi lavorativi con interruzioni della durata superiori a tre mesi. Questo dato, così come il flusso periodico dei permessi G rilasciati, dimostra che l'attività dei transfrontalieri reagisce in maniera flessibile alla congiuntura. Solo il 7 per cento dei transfrontalieri passa a un soggiorno duraturo in Svizzera.

### **3.2.4 Influenza delle caratteristiche sociodemografiche su percorsi di soggiorno e attività lucrativa**

L'influenza di caratteristiche socio-demografiche, come la formazione, la posizione professionale, l'appartenenza a un settore o la struttura dell'economia domestica, sui percorsi di soggiorno e attività lucrativa è stata studiata con l'aiuto di modelli di calcolo<sup>29</sup>. Di seguito sono riportati i risultati principali.

- L'aumento della quota di interruzioni nell'esercizio di un'attività lucrativa tra gli immigrati provenienti dai Paesi meridionali dell'UE non è da ricondurre tanto alla provenienza, quanto piuttosto al fatto che queste persone lavorano con maggiore frequenza in settori caratterizzati da rapporti lavorativi insicuri e spesso non dispongono di alcuna formazione professionale.
- Rispetto agli immigrati prima dell'ALC, gli immigrati nell'ambito dell'ALC presentano, a parità di caratteristiche sociodemografiche, un rischio ridotto di avere un percorso di attività lucrativa con interruzioni, ma allo stesso tempo anche una maggiore probabilità di incorrere in un percorso privo di attività lucrativa.

<sup>29</sup> Dato che i dati amministrativi non danno informazioni su questo aspetto, è stata utilizzata come base dei dati la Rilevazione sulle forze di lavoro in Svizzera dell'UST (RIFOS/SISOMEL degli anni compresi tra il 2002 e il 2011). Per questa valutazione erano disponibili solo dati per immigrati con un soggiorno minimo di dodici mesi.

- Gli immigrati provenienti dagli Stati UE-8 e da Stati terzi, le persone che si trasferiscono per ricongiungimento familiare, genitori in una famiglia mono-parentale e persone di età superiore a 55 anni corrono un rischio maggiore di avere percorsi di attività lucrativa con interruzioni. La stessa cosa vale per persone attive in settori specifici, quali quello edile e alberghiero.
- In un percorso privo di attività lucrativa il livello di formazione non svolge alcun ruolo significativo. Questo risultato lascia supporre che una parte degli immigrati con un alto livello di formazione non svolge un'attività lucrativa, ad esempio a causa di obblighi di accudimento. Le persone con una formazione universitaria o con un alto livello di formazione professionale però corrono un rischio inferiore di avere un percorso di attività lucrativa con interruzioni rispetto alle persone che hanno portato a termine solo la scuola dell'obbligo, una formazione generale presso le scuole medie superiori o un tirocinio professionale.
- Un percorso privo di attività lucrativa è spesso caratteristico per donne, persone arrivate per ricongiungimento familiare e persone di età superiore a 45 anni che vivono in un'economia domestica con figli.

### 3.2.5 **Influenza della congiuntura sui percorsi di soggiorno e attività lucrativa**

Un ulteriore modello di calcolo ha consentito di determinare fino a che punto la situazione congiunturale in Svizzera e nei Paesi di provenienza influisce sull'immigrazione nell'ambito dell'ALC<sup>30</sup>. I risultati sono stati i seguenti.

- L'immigrazione in Svizzera aumenta quando la disoccupazione media nel Paese di provenienza aumenta.
- Una situazione congiunturale negativa in Svizzera, ovvero un alto tasso di disoccupazione, va di pari passo con un calo dell'immigrazione, ma anche del rimpatrio, se pure più contenuto. Al contrario, in una situazione congiunturale positiva in Svizzera (tasso di disoccupazione basso) aumentano sia l'immigrazione sia il rimpatrio, nonostante quest'ultimo sia toccato in maniera meno incisiva dalla congiuntura. Secondo questo modello gli immigrati tendono a rimanere qui se la situazione del mercato del lavoro peggiora e tendono invece a rimpatriare una quando la congiuntura svizzera è più favorevole<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> Il modello ha tenuto conto, tra l'altro, dei seguenti fattori: il tasso di disoccupazione svizzero, la quota di popolazione proveniente da UE/AELS già residente in Svizzera, la differenza del PIL tra il Paese di provenienza e la Svizzera, il tasso (medio) di disoccupazione nel Paese di provenienza o il livello di sviluppo nel Paese di provenienza.

<sup>31</sup> Secondo Cueni e Sheldon (2011: 30) questo risultato può essere spiegato con il fatto che sul mercato del lavoro le persone si comportano come sui mercati finanziari, ovvero in un ambiente insicuro diventano più avverse al rischio e meno mobili. (Cueni, Dominique & Sheldon, Georg (2011), *Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz: Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration, Mai 2011*, disponibile solo in tedesco).

### 3.3

### Ricorso degli immigrati alle prestazioni sociali

Nei primi anni dopo l'entrata in vigore dell'ALC gli immigrati nell'ambito dell'ALC hanno fatto ricorso alle prestazioni sociali (indennità di disoccupazione [ID], aiuto sociale, rendite AI) con una frequenza chiaramente inferiore rispetto a quella degli immigrati prima dell'ALC e degli Svizzeri. Da notare, tuttavia, che gli immigrati provenienti dagli Stati meridionali dell'UE-17 ricorrono nettamente più spesso alle prestazioni sociali rispetto agli altri gruppi di nazionalità. Ciò potrebbe dipendere anche dalle caratteristiche specifiche di questo gruppo di immigrati (quota superiore alla media di persone con basse qualifiche e occupazione in settori con salari bassi e con condizioni d'impiego insicure). Nei primi anni dopo l'entrata in vigore dell'ALC l'immigrazione nell'ambito dell'ALC non ha rappresentato un onere per le assicurazioni sociali. Tuttavia, l'aumento della durata del soggiorno delle persone è collegato a un aumento progressivo anche della quota di ricorso alle prestazioni sociali, soprattutto ad opera degli immigrati nell'ambito dell'ALC provenienti dagli Stati meridionali dell'UE-17.

Delle oltre 150 000 persone di età superiore ai 18 anni immigrate nell'ambito dell'ALC nel 2005 e 2006<sup>32</sup>, il 91 per cento non ha beneficiato né dell'ID né dell'aiuto sociale nei primi quattro anni dopo l'arrivo in Svizzera. Il 6 per cento degli immigrati ha percepito un sostegno per disoccupati per un breve periodo, ovvero per meno di dodici mesi, l'1,7 per cento ha beneficiato dell'ID per più di dodici mesi. Lo 0,5 per cento degli immigrati ha percepito l'aiuto sociale e una pari percentuale ha beneficiato di ID e aiuto sociale.

Fatta eccezione per il gruppo dei Paesi meridionali dell'UE-17, per tutti gli altri gruppi di nazionalità i percorsi *senza* ricorso alle prestazioni sono più frequenti tra gli immigrati nell'ambito dell'ALC se messi a confronto con quelli delle persone immigrate prima dell'ALC e degli Svizzeri<sup>33</sup>. Tra le persone provenienti dagli *Stati meridionali dell'UE-17* i percorsi *con* ricorso all'ID e/o all'aiuto sociale sono invece più frequenti rispetto ai restanti gruppi di nazionalità e anche più frequenti rispetto agli immigrati prima dell'ALC e agli Svizzeri. Questo risultato, tuttavia, non dipende tanto dalla provenienza delle persone, quanto piuttosto dal fatto che queste spesso non dispongono di una formazione professionale e lavorano in settori con rapporti occupazionali insicuri.

Per quanto concerne i percorsi degli immigrati nell'ambito dell'ALC provenienti dagli *Stati dell'UE-2*, è stato possibile osservarli soltanto per 13 mesi. In questo periodo ci sono stati pochi ricorsi a prestazioni (0,5%). Tuttavia, il ricorso alle prestazioni da parte degli immigrati nell'ambito dell'ALC nel primo anno dopo l'ingresso nel Paese è molto raro per tutti i gruppi di nazionalità. La probabilità di fare ricorso alla prestazione cresce con l'aumentare della durata del soggiorno.

Per il ricorso alle prestazioni non ci sono quasi differenze tra i generi, ma ce ne sono tra le varie *fasce d'età*: l'analisi mostra che le persone di età compresa tra i 36 e i 55 anni ricorrono più spesso alle prestazioni sociali (soprattutto ID) rispetto alla media

<sup>32</sup> Si tratta di persone provenienti dagli Stati dell'UE-17/AELS e di persone provenienti dagli Stati dell'UE-8, Cipro e Malta, immigrate tra aprile e dicembre 2006 dopo l'entrata in vigore del Protocollo aggiuntivo all'ALC.

<sup>33</sup> La probabilità di poter beneficiare delle prestazioni sociali dipende da quanto tempo la persona ha soggiornato in Svizzera. Di conseguenza la probabilità di beneficiare delle prestazioni sociali è più alta per le persone dei gruppi di confronto (immigrati prima dell'ALC e Svizzeri) che soggiornavano in Svizzera già prima del periodo in esame.

degli immigrati. Le persone di età inferiore ai 35 anni invece percepiscono prestazioni più raramente rispetto alla media e anche rispetto agli Svizzeri nella stessa fascia d'età. Anche gli immigrati di età superiore ai 55 anni ricorrono più raramente alle prestazioni rispetto alla fascia d'età corrispondente di Svizzeri.

### 3.3.1 **Ricorso all'indennità di disoccupazione**

La quota delle persone che nel 2010 indica un periodo in cui ha fatto ricorso all'ID<sup>34</sup> è pari al 6,9 per cento tra gli immigrati nell'ambito dell'ALC provenienti dagli Stati dell'UE-17/AELS, al 31 per cento tra quelli provenienti dagli Stati dell'UE-8 e allo 0,3 per cento tra gli immigrati provenienti dagli Stati dell'UE-2. La quota del gruppo di confronto svizzero è di 4,9 per cento<sup>35</sup>.

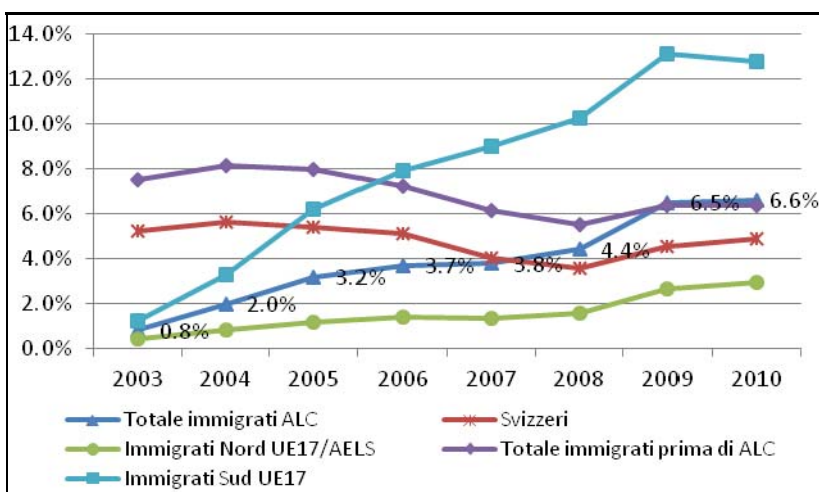
Considerando l'evoluzione delle *quote di ricorso all'ID degli immigrati nel corso tempo*, si rilevano quote in aumento che finiscono per essere uguali o superiori quelle degli immigrati prima dell'ALC e degli Svizzeri. Dal 2008 la quota di ricorso all'ID degli immigrati nell'ambito dell'ALC è superiore rispetto a quella degli Svizzeri, nel 2009/2010 perfino nettamente superiore. Sono da notare, anche in questo caso, differenze tra gli immigrati provenienti da gruppi di Paesi diversi. La quota di ID dei Paesi meridionali dell'UE-17 si attesta già dal 2006 al di sopra di quella svizzera, mentre quella dei Paesi settentrionali dell'UE-17/AELS permane ancora nel 2010 decisamente al di sotto di quella svizzera.

<sup>34</sup> Queste quote non possono essere confrontate con dati relativi alla disoccupazione della statistica ufficiale per due motivi: 1) nelle presenti valutazioni vengono utilizzati solo i beneficiari di ID per il calcolo delle quote. Per il calcolo della statistica ufficiale della disoccupazione viene tenuto conto di tutti i disoccupati registrati a prescindere dal fatto che le persone facciano o meno ricorso all'ID. 2) I tassi di disoccupazione ufficiali si riferiscono a un mese (quantità di disoccupati registrato alla fine del mese [giorno di riferimento] rispetto alle persone che esercitano un'attività lucrativa). Nella presente ricerca invece sono state contate tutte le persone che nel corso dell'anno indicano di aver fatto ricorso all'ID per un periodo di tempo. Le quote di ricorso all'ID vengono calcolate dalla quantità di beneficiari dell'ID rispetto alla popolazione in età lavorativa (fascia d'età tra i 18 e i 65 anni). Oltre alle persone che svolgono un'attività lucrativa qui vengono contate anche le quelle che non la svolgono e che sono in età lavorativa (studenti, casalinghi, pensionati).

<sup>35</sup> Qui deve di nuovo essere tenuto conto della durata del soggiorno degli immigrati provenienti dagli Stati dell'UE-8 e dell'UE-2, che, essendo più breve, spesso non dà diritto all'ID.



### Ricorso all'indennità di disoccupazione



Tra gli immigrati giunti in Svizzera nel 2005 e nel 2006, una percentuale pari, rispettivamente, all'8,0 per cento e all'8,5 per cento ha beneficiato almeno una volta dell'ID nei primi quattro anni dopo l'ingresso nel Paese. Gli immigrati nell'ambito dell'ALC, giunti per la prima volta in Svizzera nel 2006, hanno esercitato in media un'attività lucrativa per più di due anni (32,6 mesi) prima di ricorrere per la prima volta all'ID. Il periodo in cui è stata percepita l'ID è durato in media 9,2 mesi e sono stati individuati da 1,3 a 1,6 periodi di ricorso all'ID (durante i primi quattro anni di soggiorno). Una parte degli immigrati è quindi interessata da una disoccupazione lunga e talvolta ripetuta. La durata e la quantità dei periodi di ricorso non si differenziano tuttavia dai valori degli Svizzeri e la durata del ricorso all'ID è più breve rispetto a quella degli immigrati prima dell'ALC.

Le persone giunte in Svizzera nell'ambito dell'ALC che diventano disoccupate lasciano il Paese solo in casi eccezionali: solo il 6,5 per cento delle persone emigra direttamente dopo aver beneficiato dell'ID. Oltre due terzi delle persone esercita di nuovo un'attività lucrativa direttamente dopo la fase di ricorso all'ID.

Nel quadro di un modello di calcolo è stato valutato l'*influsso di diversi fattori sulla probabilità di ricorso all'ID* per gli immigrati nell'ambito dell'ALC degli anni compresi tra il 2002 e il 2010. Emerge che il rischio di un ricorso all'ID è salito notevolmente tra le famiglie monoparentali, le persone senza formazione oltre alla scuola dell'obbligo e tra le persone attive nel settore alberghiero. Un rischio chiaramente superiore viene rilevato anche per immigrati provenienti dagli Stati meridionali dell'UE-17 e cittadini di Stati terzi, per persone che hanno portato a termine una formazione generale presso le scuole medie superiori o un tirocinio professionale, per chi è attivo nei settori edile e dei trasporti, per le persone che vivono sole e per gli immigrati nell'ambito dell'ALC residenti in Ticino. Al contrario, persone provenienti dagli Stati settentrionali dell'UE-17/AELS, di età superiore ai 45 anni, coppie con bambini, persone con una formazione universitaria e persone che lavorano

nell'amministrazione pubblica, nei settori medico, sociale, finanziario o assicurativo presentano un rischio ridotto di ricorso all'ID, così come le persone attive nel settore agricolo.

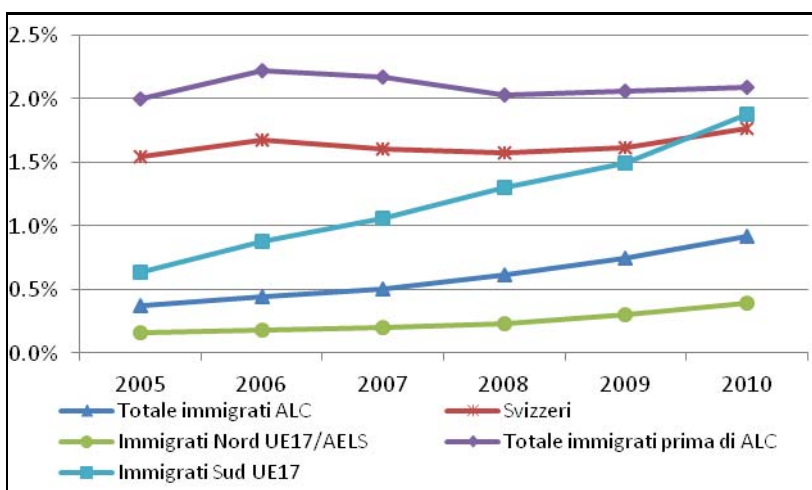
### **3.3.2 Ricorso all'aiuto sociale**

Gli immigrati nell'ambito dell'ALC ricorrono più raramente all'aiuto sociale rispetto agli Svizzeri e alle persone immigrate prima dell'ALC. Tuttavia, le quote degli immigrati nell'ambito dell'ALC fanno registrare una tendenza in aumento. Per alcuni gruppi raggiungono o superano le quote dei gruppi di confronto svizzeri, mentre per altri gruppi sono ancora chiaramente inferiori. L'analisi mostra anche però che il numero di persone che ricorre all'aiuto sociale o all'AI poco dopo l'ingresso in Svizzera è molto ridotto.

Il ricorso all'aiuto sociale tra gli immigrati nell'ambito dell'ALC è relativamente raro. Nel 2010 la quota di ricorso all'aiuto sociale degli immigrati nell'ambito dell'ALC era pari allo 0,9 per cento. Questa quota è inferiore rispetto a quella degli Svizzeri (1,8 %) e molto inferiore rispetto a quella degli immigrati prima dell'ALC (2,1 %). La differenza può essere spiegata con il fatto che una gran parte degli immigrati nell'ambito dell'ALC soggiorna solo da pochi anni in Svizzera e una condizione per il soggiorno è che gli immigrati diano prova di disporre di un'attività lucrativa o di poter provvedere all'autosostentamento con i propri mezzi. Perciò c'è da attendersi che gli immigrati nell'ambito dell'ALC, se mai arrivano a dover chiedere l'aiuto sociale, lo fanno dopo alcuni anni di soggiorno in Svizzera e comunque solo una volta decaduto il diritto all'ID e consumato il proprio patrimonio.

La quota di ricorso all'aiuto sociale degli immigrati è aumentata costantemente dal 2005 a differenza di quella dei gruppi di confronto (Svizzeri e immigrati prima dell'ALC) e questo è collegato all'aumento della durata del soggiorno, anch'esso costante. La quota del gruppo dei Paesi meridionali dell'UE-17 fa registrare l'aumento maggiore: questa è già dal 2010 più alta di quella degli Svizzeri.

## Ricorso all'aiuto sociale



Il rischio di dover ricorrere all'aiuto sociale nei primi quattro anni dopo l'ingresso in Svizzera è pari allo 0,9 e all'1,1, per cento, rispettivamente per gli immigrati nell'ambito dell'ALC del 2005 e del 2006. Anche in questo caso ad andare maggiormente incontro al rischio sono le persone provenienti dai Paesi meridionali dell'UE-17. In media il ricorso all'aiuto sociale dura circa un anno e attorno a un terzo degli interessati percepisce l'aiuto sociale per più di un anno.

Circa lo 0,5 per cento di tutti gli immigrati nell'ambito dell'ALC appartiene alla categoria dei «working poor»: esercitano un'attività lucrativa ma non raggiungono un reddito che possa coprire i fabbisogni vitali e di conseguenza beneficiano di prestazioni dell'aiuto sociale<sup>36</sup>. Esattamente come la quota di ricorso all'aiuto sociale, anche la quota dei working poor è in continuo aumento. Nel 2010 circa il 60 per cento delle persone provenienti dai Paesi dell'UE-17/AELS che beneficiano dell'aiuto sociale svolgeva allo stesso tempo un'attività lucrativa.

Solo poche persone lasciano il Paese dopo aver beneficiato dell'aiuto sociale il (2,2 % nel primo trimestre dopo l'inizio del ricorso all'aiuto sociale, il 5,4 % dopo il termine o durante il periodo di percezione dell'aiuto sociale)<sup>37</sup>. Ciò potrebbe anche andare di pari passo con la problematica dei working poor di cui sopra. La maggior parte dei beneficiari dell'aiuto sociale esercita un'attività lucrativa: il loro diritto di soggiorno non può quindi essere limitato.

<sup>36</sup> Ivi comprese persone arrivate in Svizzera nell'ambito di un ricongiungimento familiare. Non è possibile definire la quantità precisa di persone giunte in Svizzera per ricongiungimento familiare che percepisce l'aiuto sociale, dato che sulla base dei dati può essere identificata solo la persona che avanza una richiesta.

<sup>37</sup> I dati disponibili non permettono di determinare il numero di persone emigrate prima della possibilità di percepire l'aiuto sociale.

### 3.3.3 Ricorso all'AI

La quota di immigrati nell'ambito dell'ALC con una rendita AI è molto più bassa (lo 0,1 %) rispetto a quella degli immigrati prima dell'ALC e degli Svizzeri (pari a circa il 6 % ciascuna). Finora si contano 678 persone immigrate nel quadro dell'ALC che percepiscono una rendita AI. La quota di ricorso all'AI tra le persone del gruppo di Paesi meridionali dell'UE-17 è chiaramente superiore rispetto alla media degli immigrati dagli Stati dell'UE-17/AELS, pur risultando ancora circa dieci volte inferiore rispetto a quella degli Svizzeri e degli immigrati prima dell'ALC.

I casi di AI dell'UE-8 si possono contare sulle dita di una mano e per l'UE-2 non ci sono proprio casi nel periodo considerato fino alla fine del 2010. Le basse quote di AI si possono spiegare con il fatto che è necessario un lungo processo prima che a una persona venga assegnata una rendita AI.

Come per tutte le persone, anche per gli immigrati nell'ambito dell'ALC la probabilità di poter beneficiare di una rendita AI cresce con l'aumentare dell'età.

La quota chiaramente più alta dei beneficiari di AI (che con lo 0,56 % rimane comunque bassa) si registra tra le persone che nei primi quattro anni dopo l'ingresso in Svizzera presentano interruzioni dell'attività lucrativa. Circa il 15 per cento dei beneficiari di AI nell'ambito dell'ALC hanno percepito in precedenza l'aiuto sociale, mentre nel complesso dei beneficiari di AI questa quota rappresenta un terzo del totale<sup>38</sup>. Questa differenza potrebbe dipendere, tra l'altro, dalla durata di osservazione limitata degli immigrati nell'ambito dell'ALC. I pochi immigrati che dispongono già adesso di una rendita AI sono prevalentemente quelli che entrano in questo sistema senza aver fatto prima ricorso all'ID o all'aiuto sociale.

### 3.3.4 Costi del ricorso alle prestazioni sociali

#### *Costi dell'indennità di disoccupazione*

I costi per l'indennità di disoccupazione di tutti gli immigrati nell'ambito dell'ALC nel 2010 sono stati pari al 17 per cento dell'ID degli Svizzeri. I *costi per ogni persona maggiore di 18 anni con soggiorno in Svizzera* per le persone provenienti dai Paesi dell'UE-17/AELS sono 1,6 volte più alti rispetto a quelli per gli Svizzeri. Da notare sono i costi, in confronto alti, per ogni persona immigrata proveniente dai Paesi meridionali dell'UE: circa il doppio di quelli degli Svizzeri (fattore 2.1) e degli immigrati nell'ambito dell'ALC provenienti dagli Stati settentrionali dell'UE-17/AELS (fattore 2.0). Questi si attestano su valori chiaramente superiori anche rispetto ai costi per persona degli immigrati prima dell'ALC provenienti dai Paesi meridionali dell'UE-17 (fattore 1.3).

Se si considerano *i costi medi per l'ID per persona beneficiaria*, non emergono grandi differenze tra gli immigrati nell'ambito dell'ALC provenienti dai Paesi dell'UE-17/AELS, quelli provenienti dai Paesi dell'UE-8 e gli Svizzeri. All'interno dell'UE-17/AELS i costi per persona beneficiaria di ID proveniente dagli Stati settentrionali dell'UE-17/AELS sono chiaramente superiori alla media, mentre quelli

<sup>38</sup> Cfr. Fluder et al., *Verläufe, Risikoprofile ein Einflussfaktoren für die berufliche Integration von neuen ALV-Beziehenden. Schlussbericht zuhanden des SECO*. Berna, BFH, 2013, 18 pagine.

per le persone provenienti dagli Stati meridionali dell'UE-17 chiaramente inferiori alla media. Ciò dipende dal diverso livello di qualifiche e di stipendi degli immigrati da questi due gruppi di nazionalità: gli immigrati provenienti dagli Stati settentrionali dell'UE-17/AELS dispongono spesso di qualifiche e stipendi che messi a confronto sono alti (e ricevono perciò somme di risarcimento alte), mentre le persone provenienti dagli Stati meridionali dell'UE-17 lavorano piuttosto in settori caratterizzati da stipendi bassi.

Per poter analizzare in maniera complessiva le ripercussioni dell'immigrazione nell'ambito dell'ALC sull'assicurazione contro la disoccupazione devono essere considerati, in aggiunta ai costi dell'ID per gruppo di nazionalità, anche i contributi di questi gruppi di persone (bilancio fiscale). Tuttavia, su questo tema non vi sono studi sufficientemente differenziati<sup>39</sup>.

#### *Costi del ricorso all'aiuto sociale*

Il quadro che si presenta per i costi dell'*aiuto sociale* è molto diverso da quello per i costi dell'ID. Qui i costi per ogni caso e soprattutto i costi per persona dei singoli gruppi di nazionalità sono chiaramente più bassi per gli immigrati nell'ambito dell'ALC dei gruppi UE-17/AELS e UE-8 rispetto al gruppo di confronto degli Svizzeri<sup>40</sup>. Anche in questo caso si osserva di nuovo che gli immigrati nell'ambito dell'ALC, se mai arrivano a chiedere l'aiuto sociale, lo fanno dopo alcuni anni di soggiorno in Svizzera e comunque solo una volta decaduto il diritto all'ID e consumato il proprio patrimonio. Sul lungo termine, perciò, per gli immigrati nell'ambito dell'ALC si deve calcolare un aumento dei costi dell'aiuto sociale per abitante. A conferma di ciò si aggiunge il fatto che i costi dell'aiuto sociale per gli immigrati prima dell'ALC sono più alti rispetto a quelli del gruppo di confronto degli Svizzeri.

### **3.4 Il monitoraggio delle autorità federali sulle ripercussioni dell'ALC**

Il monitoraggio delle autorità federali sulle ripercussioni dell'ALC si basa essenzialmente su due *strumenti*: il Bollettino Immigrazione e il rapporto dell'Osservatorio.

#### **3.4.1 Bollettino Immigrazione dell'UFM**

Il Bollettino viene pubblicato mensilmente dall'UFM dal 2010. Contiene le cifre sul totale degli stranieri in Svizzera, sui movimenti migratori (immigrazione, emigrazione, saldo migratorio), sui permessi rilasciati, sulle naturalizzazioni e sui tassi di disoccupazione. Come prevede l'obiettivo di un monitoraggio, con questi dati è

<sup>39</sup> Secondo il rapporto dell'Osservatorio del 2012 un bilancio fiscale è in corso di elaborazione. Vi sono comunque cifre in base al Paese di provenienza che però non operano distinzioni tra gli immigrati nell'ambito dell'ALC e altri immigrati. Facendo un raffronto tra le quote delle entrate provenienti dall'AD e le uscite per l'ID per gruppi di nazionalità per il 2010 emerge che gli Svizzeri contribuiscono per il 72 % e ricevono il 59 % dei contributi, per i Paesi dell'UE-27/AELS il rapporto è di 23 % a 23 % e per i Paesi terzi è di 6 % a 18 % (Rapporto dell'Osservatorio 2012, p. 82).

<sup>40</sup> Il periodo d'osservazione è troppo breve per poter fare affermazioni sui valori concernenti gli immigrati provenienti dagli Stati dell'UE-2.

possibile operare confronti nel corso del tempo e tra diversi gruppi. Inoltre è positivo che le cifre del Bollettino sono disponibili generalmente in tempi utili, ovvero dopo uno o due mesi (ad es. le cifre per il mese di aprile sono disponibili a giugno).

La presentazione delle cifre manca tuttavia di chiarezza, perché non è sempre possibile capire a quali insiemi si faccia riferimento (solo cittadini degli Stati dell'UE/AELS o tutti gli stranieri) e il significato delle varie cifre non è sempre definito in maniera univoca<sup>41</sup>. La rilevanza delle cifre del Bollettino è nel complesso molto limitata, anche se nel rapporto non vi si fa riferimento.

- Le cifre concernenti il totale degli stranieri e i movimenti migratori non rappresentano la dinamica dell'immigrazione nell'ambito dell'ALC perché si riferiscono esclusivamente alla popolazione residente permanente, mentre le persone con un soggiorno inferiore ai dodici mesi non vengono prese in considerazione<sup>42</sup>.
- Il saldo migratorio presentato non corrisponde alla differenza tra immigrazione ed emigrazione. La discrepanza viene spiegata con il fatto che nel calcolo sono considerati anche «altri aumenti e diminuzioni (correzioni dei movimenti della popolazione residente permanente straniera dovuti al sistema di registri)» (testo ufficiale disponibile solo in tedesco e francese). Di conseguenza è molto difficile interpretare i dati.
- Il Bollettino riporta i permessi rilasciati alle persone che esercitano un'attività lucrativa. Queste cifre sono poco significative perché comprendono anche le decisioni di immigrare, nonostante le persone poi possano decidere anche di non immigrare. Inoltre l'identificazione delle persone che svolgono un'attività lucrativa si basa sullo scopo del soggiorno indicato. Come emerge dall'analisi statistica, tuttavia, ci sono notevoli differenze tra gli scopi del soggiorno indicati e il vero e proprio esercizio di un'attività lucrativa.

In base alle dichiarazioni di un'intervista ad opera della direzione dell'UFM il Bollettino è stato utilizzato come base decisionale per intraprendere misure (ad es. l'attivazione della clausola di salvaguardia)<sup>43</sup>. Date le limitazioni summenzionate, tuttavia, è dubbio fino a che punto il Bollettino sia una base decisionale adeguata.

### **3.4.2 Rapporto dell'Osservatorio ad opera di SECO, UFM, UST e UFAS**

Dal 2005 l'Osservatorio sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE, guidato dalla SECO, stila annualmente un rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone sul mercato del lavoro svizzero<sup>44</sup>. Le autorità federali

<sup>41</sup> Ad esempio nella definizione di immigrazione non viene indicato che si riferisce solo alla popolazione residente permanente, ovvero che comprende solo le persone con un permesso di soggiorno di almeno dodici mesi.

<sup>42</sup> Secondo le informazioni fornite dall'UFM il Bollettino Immigrazione è in fase di rielaborazione e in futuro includerà anche la popolazione residente non permanente.

<sup>43</sup> Il Bollettino è stato utilizzato, sempre in base alle dichiarazioni dell'intervista, per valutare se l'immigrazione dagli Stati dell'Europa meridionale sia aumentata in seguito all'eurocrisi. Tuttavia, a questa domanda non si può rispondere sulla base dei dati presenti nel Bollettino.

<sup>44</sup> Nell'analisi è stato tenuto conto dei rapporti fino al 2012 compreso.

utilizzano il rapporto dell'Osservatorio come base per il bilancio annuale sulla libera circolazione delle persone che viene comunicato pubblicamente.

I rapporti dell'Osservatorio trattano di norma l'influenza che l'ALC ha sui movimenti migratori e il totale della popolazione residente straniera, le ripercussioni dell'ALC sul mercato del lavoro svizzero e dal 2010 anche le ripercussioni dell'ALC sulle assicurazioni sociali. In determinati anni è stato corredato di capitoli aggiuntivi in cui erano trattati approfonditamente alcuni temi specifici, ad esempio la libera circolazione delle persone con l'UE-10 (UE-8 più Cipro e Malta) nel rapporto del 2009 o il significato del frontierato nel rapporto del 2011.

Il rapporto dell'Osservatorio è fondato su basi di dati più appropriati rispetto al Bollettino dell'UFM. Ricepisce infatti i risultati di studi su incarico degli uffici federali e si basa su valutazioni proprie di dati amministrativi, utilizzando di volta in volta i migliori dati amministrativi a disposizione. Tuttavia sussiste un'importante limitazione dal punto di vista concettuale, dovuta al fatto che il rapporto non abbina i dati sugli stranieri con altre fonti di dati e che quindi può avanzare affermazioni sulle ripercussioni dell'ALC solo fino a un certo punto. La mancanza di questo abbinamento consente di operare valutazioni prevalentemente in base alla nazionalità delle persone, mentre una differenziazione sulla base del momento di arrivo (ad esempio prima o dopo l'entrata in vigore dell'ALC) come è stata realizzata nell'analisi quantitativa nel quadro della presente valutazione è possibile solo in modo limitato. Allo stesso modo non è quasi possibile avanzare affermazioni sui percorsi di soggiorno e attività lucrativa, ad esempio per quanto tempo gli immigrati vivono in Svizzera prima di far ricorso alle prestazioni sociali. Inoltre gli strumenti a disposizione non consentono di cogliere con precisione gli effetti dell'immigrazione più recente<sup>45</sup>. Determinati uffici nell'Amministrazione federale, in particolare la SECO, vedono nell'abbinamento dei dati sugli stranieri con altre fonti di dati un potenziale d'analisi che in futuro intendono utilizzare di più. Questo tipo di valutazioni è possibile solo con una certa differita temporale, ma rappresenterebbe un'integrazione preziosa al rapporto dell'Osservatorio, che contiene dati molto attuali.

Il rapporto dell'Osservatorio è la base principale per le comunicazioni pubbliche delle autorità federali sui vantaggi e gli svantaggi dell'ALC e, nonostante le limitazioni metodologiche, i suoi risultati vengono ampiamente confermati dalla presente valutazione. Come accennato sopra, tuttavia, si pone la domanda se gli strumenti a disposizione attualmente siano anche in grado di cogliere le evoluzioni nel ricorso alle prestazioni sociali in tempi utili e con una differenziazione adeguata.

#### **4 La vigilanza delle autorità federali**

Il Consiglio federale deve trasporre le direttive dell'ALC nel diritto nazionale, per quanto è necessario, e spiegarle (alle autorità di esecuzione e all'opinione pubblica). Ai sensi dell'articolo 124 capoverso 1 LStr il Consiglio federale vigila sull'applicazione delle disposizioni in materia di diritto degli stranieri.

<sup>45</sup> Eventuali variazioni del ricorso alle prestazioni sociali da parte dei gruppi immigrati più recentemente non vengono notate oppure vengono registrate tardi perché la base di dati consente quasi solo valutazioni secondo gruppi più cospicui (differenziazioni sulla base di Paesi di provenienza a prescindere dalla data d'ingresso).

L'attuazione dell'ALC da parte delle autorità federali è da valutare nel complesso come appropriata, anche se le spiegazioni sulle direttive giuridiche sono talvolta insufficienti o non chiare (cap. 4.1). Da giudicare invece in maniera più critica è il fatto che le basi legali per lo scambio di informazioni tra diversi uffici federali, necessarie all'esecuzione, sono state create in parte solo in ritardo (cap. 4.2). Il CPA valuta inoltre problematico il fatto che la Confederazione abbia definito in maniera molto restrittiva i suoi doveri di vigilanza sulla prassi dei Cantoni in materia di rilascio dei permessi di soggiorno, ma, per mancanza di informazioni, possa metterla in pratica solo fino a un certo punto (capitolo 4.3).

#### **4.1 Attuazione giuridica dell'ALC da parte delle autorità federali**

La trasposizione dell'ALC nel diritto nazionale è da considerarsi nel complesso appropriata, anche se talvolta confusa dato che le disposizioni rilevanti sono sparse in diversi atti legislativi. Le istruzioni dell'UFM che spiegano gli atti legislativi creano una visione d'insieme, ma non sono sempre chiare a sufficienza. Inoltre la comunicazione delle autorità federali in merito agli effetti giuridici dell'ALC e alle conseguenze che la disoccupazione e il ricorso all'aiuto sociale hanno sul diritto di soggiorno lascia a desiderare.

##### **4.1.1 Trasposizione delle disposizioni dell'ALC nel diritto nazionale**

Le normative dell'ALC sono in gran parte applicabili direttamente in Svizzera. L'ordinanza del 22 maggio 2002<sup>46</sup> sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP) concretizza singole disposizioni e disciplina l'esecuzione dell'ALC nel quadro dell'ordinamento giuridico svizzero. In diversi punti questa rimanda ad altre basi giuridiche, ovvero alla LStr e all'ordinanza del 24 ottobre 2007<sup>47</sup> sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA). Le normative in vigore sull'immigrazione nell'ambito dell'ALC sono quindi sparse nel diritto nazionale, cosa che ostacola la visione d'insieme. Per quanto concerne il contenuto e i concetti giuridici, invece, l'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP) è chiara e, nel complesso, appropriata.

##### **4.1.2 Spiegazione delle disposizioni giuridiche agli organi di esecuzione**

Per spiegare le disposizioni giuridiche e favorire un'esecuzione univoca da parte dei Cantoni le autorità federali hanno pubblicato istruzioni sull'introduzione della libera circolazione delle persone. Inoltre, spiegano l'attuazione di disposizioni giuridiche specifiche in circolari indirizzate agli uffici incaricati dell'applicazione.

<sup>46</sup> RS 142.203

<sup>47</sup> RS 142.201



Le istruzioni dell'UFM forniscono nel complesso indicazioni chiare e sono scritte in maniera comprensibile. Riuniscono le disposizioni contenute in diversi atti legislativi e svolgono così l'importante funzione di fornire una visione d'insieme. Tuttavia le disposizioni rilevanti dell'accordo e della legge, nonché la giurisprudenza su cui si basano, sono citate solo sporadicamente a scapito della comprensibilità del testo.

Nelle istruzioni dell'UFM ci sono anche alcuni punti poco chiari o discutibili dal punto di vista giuridico.

- Nelle istruzioni non viene chiarito quando una persona debba essere considerata disoccupata «per sua scelta» ai sensi dell'ALC e quando invece sia disoccupata «involontariamente» (par. 4.6). Ciò risulta problematico perché tale distinzione è determinante per decidere se il diritto di soggiorno in caso di disoccupazione possa essere limitato e perché il diritto svizzero non opera tale distinzione, mentre ritiene decisivo per l'obbligo di prestazione dell'assicurazione contro la disoccupazione se la disoccupazione sia «imputabile all'assicurato» o meno. In molti casi una disoccupazione volontaria e una disoccupazione imputabile all'assicurato possono essere sinonimi, ma ci sono delle eccezioni. Ad esempio la disoccupazione dovuta a violazione degli obblighi contrattuali di lavoro da parte del lavoratore (art. 44 cpv. 1 lett. a OADI) è imputabile all'assicurato, ma può essere involontaria<sup>48</sup>.
- Le istruzioni non sono chiare nemmeno in merito alle persone alla ricerca di un impiego: secondo il paragrafo 8.2.1 tutte le persone non esercitanti attività lucrativa, ad eccezione di allievi e studenti, devono dimostrare di disporre di mezzi finanziari sufficienti, quindi anche chi è in cerca di un impiego. Di seguito si spiega che qualora le persone in cerca di un impiego sollecitano prestazioni assistenziali, il loro permesso può essere ritirato (par. 8.2.5), mentre una prova di mezzi finanziari iniziali non sarebbe necessaria<sup>49</sup>.
- Secondo le istruzioni dell'UFM (par. 4.3.2) le persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente devono essere in grado di realizzare un introito che consenta di sopperire ai propri bisogni e non devono cadere a carico dell'assistenza sociale. Questo però non è sancito nell'ALC tra le condizioni di soggiorno e l'UFM non ha potuto fornire al CPA basi giuridiche per questa disposizione<sup>50</sup>.

Inoltre talvolta le circolari dell'UFM fornire che spiegano le direttive giuridiche vengono giudicate problematiche da parte dei Cantoni. L'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) ritiene ad esempio che la possibilità descritta nella

<sup>48</sup> Nel capitolo 5.2 viene spiegato come vengono definiti i concetti del presente studio.

<sup>49</sup> Secondo il riscontro dell'UFM su un progetto di questo rapporto, le persone in cerca di un impiego non devono fornire prove di mezzi finanziari sufficienti.

<sup>50</sup> Inoltre la versione tedesca è contraddittoria su questo punto: da un lato afferma che le persone esercitanti un'attività indipendente possono perdere il loro diritto di soggiorno se ricorrono all'aiuto sociale (par. 4.3.2) a prescindere dal fatto che cessino la loro attività lucrativa o che con il proprio reddito non riescano a sovvenire ai propri bisogni. Dall'altro lato prevedono un'estinzione del permesso di soggiorno esplicitamente solo in caso di beneficiari di aiuto sociale che esercitano un'attività lucrativa indipendente ma la cessano totalmente (par. 12.2.3.2): se ne deduce che il ritiro del permesso di soggiorno non è previsto per le persone che nonostante svolgano un'attività lucrativa indipendente non riescono a sovvenire ai propri bisogni. Nelle istruzioni in francese invece si spiega in entrambi i punti del testo che le persone che svolgono un'attività lucrativa indipendente perdono il diritto di soggiorno se sollecitano l'aiuto sociale (a prescindere che svolgano ancora un'attività lucrativa o che l'abbiano cessata).

circolare del 24 febbraio 2010 di espellere un cittadino degli Stati dell'UE/AELES in caso di disoccupazione prolungata o di dipendenza dall'aiuto sociale sia discutibile dal punto di vista giuridico a causa dell'obbligo di parità di trattamento<sup>51</sup>.

### **4.1.3 Spiegazione delle disposizioni giuridiche all'opinione pubblica**

La comunicazione delle autorità federali sugli effetti giuridici dell'ALC è piuttosto selettiva. Nei confronti dell'opinione pubblica sono mancate per tanto tempo informazioni trasparenti e chiare riguardanti le conseguenze che la disoccupazione e la dipendenza dall'aiuto sociale possono avere per il diritto di soggiorno<sup>52</sup>. Allo stesso modo i diritti a prestazioni da parte degli immigrati nei confronti delle assicurazioni sociali svizzere non sono stati dichiarati chiaramente.

## **4.2 Creazione dei presupposti legali per l'esecuzione**

Per poter garantire l'esecuzione dell'ALC e per poter controllare la legalità del soggiorno degli immigrati le autorità competenti nel settore della migrazione necessitano di determinate informazioni sugli immigrati. Per ottenerle devono obbligare gli immigrati stessi a notificare la modifica dei loro dati oppure devono poterle richiedere ad altre autorità competenti. Dato che si tratta di dati personali sensibili e che entrano in gioco diritti importanti delle persone interessate, per questi obblighi di informazione e diritti di notifica sono necessarie basi legali formali<sup>53</sup>. Queste, tuttavia, sono state create solo diversi anni dopo l'entrata in vigore dell'ALC e in parte non sussistono ancora.

### **4.2.1 Obblighi di notifica degli immigrati**

Per le persone che giungono in Svizzera nell'ambito dell'ALC gli obblighi di notifica esplicitamente sanciti dalla legge comprendono la notificazione all'inizio del soggiorno (incl. indicazione dello scopo di soggiorno) e la notificazione di un successivo trasferimento del luogo di soggiorno (trasferimento del comune o del Cantone)<sup>54</sup>. Un obbligo di notifica in caso di ricorso alle prestazioni sociali o in caso di cambiamento dello scopo di soggiorno non esiste<sup>55</sup> e non è neanche ammissibile dato che gli immigrati nell'ambito dell'ALC non possono essere discriminati rispetto agli Svizzeri.

<sup>51</sup> Lettera dell'ASM all'UFM, pacchetto di misure ALC, riscontro dell'ASM del 29 giugno 2012.

<sup>52</sup> Nel recente rapporto del 4 luglio 2012 del Consiglio federale sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera vengono discusse le possibilità di gestione. Il rapporto è stato elaborato sulla base di interventi parlamentari (Po. 09.4301 Girod, Po. 09.4311 Bischof, Mo. 10.3721 Brändli).

<sup>53</sup> Art. 17, legge federale sulla protezione dei dati; RS 235.1

<sup>54</sup> Per soggiorno con obbligo di permesso valgono ai sensi dell'art. 9 cpv. 1 OLCF le disposizioni di cui agli art. 10-15 LStr e agli art. 9, 10, 12, 13, 15 e 16 OASA.

<sup>55</sup> Per i cittadini di Stati terzi vale l'art. 54 OASA che in caso di cambiamento dello scopo di soggiorno prevede la richiesta di un nuovo permesso.

Di conseguenza le autorità competenti nel settore della migrazione non vengono a sapere se una persona cambia il proprio scopo di soggiorno e se inizia o cessa un'attività lucrativa. Non sono quindi in grado di controllare se una persona che cessa la propria attività lucrativa e che in questo modo probabilmente perderebbe il suo diritto di soggiorno, dispone di mezzi finanziari sufficienti per un permesso di soggiorno come persona non esercitante un'attività lucrativa. D'altro lato, se una persona inizia a esercitare un'attività lucrativa pur essendo in possesso di un permesso per persone non esercitanti un'attività lucrativa, senza informare le autorità, può succedere che vengano aggirati i contingenti fissati per le persone esercitanti un'attività lucrativa.

#### 4.2.2 Diritti di informazione delle autorità competenti nel settore della migrazione rispetto ad altre autorità

Ai fini della concessione del diritto di soggiorno può essere importante in primo luogo se le persone interessate percepiscono l'indennità di disoccupazione, l'aiuto sociale o le prestazioni complementari<sup>56</sup>. L'articolo 97 capoverso 2 LStr sancisce a livello generale che le autorità federali, cantonali e comunali sono tenute a fornire, su richiesta, alle autorità competenti nel settore della migrazione «i dati e le informazioni necessari per l'applicazione della presente legge». Secondo il messaggio ciò riguarda però «casi singoli debitamente motivati»<sup>57</sup>.

Dal 1° gennaio 2008 le autorità competenti per l'erogazione di prestazioni dell'aiuto sociale sono esplicitamente tenute a rispettare l'obbligo di notifica: ai sensi dell'articolo 97 capoverso 3 lettera d LStr in combinato disposto con l'articolo 82 capoverso 5 OASA comunicano spontaneamente alle autorità competenti nel settore della migrazione il versamento di tali prestazioni a stranieri, fatto salvo quando lo straniero in questione è titolare del permesso di domicilio e se soggiorna in Svizzera da oltre 15 anni<sup>58</sup>.

Ai sensi dell'articolo 20 capoverso 1 lettera b OADI, in caso di ricorso all'indennità di disoccupazione una persona straniera deve presentare al servizio competente (comune di residenza o URC) la carta di soggiorno per stranieri (cui si fa riferimento come «permesso pertinente»). Il servizio competente non è però tenuto a effettuare

<sup>56</sup> Le ripercussioni della *disoccupazione* e del *ricorso all'aiuto sociale* sul diritto di soggiorno vengono spiegate nei capitoli 5.2 e 5.3.

Per i pensionati provenienti dagli Stati dell'UE/AELS anche il ricorso a *prestazioni complementari* può essere rilevante ai fini del soggiorno, se si trasferiscono in Svizzera solo dopo il pensionamento o se prima del pensionamento hanno soggiornato in Svizzera per un periodo troppo breve. Ai sensi dell'articolo 16 capoverso 2 OLCP essi devono provare, come condizione di soggiorno, che i loro mezzi finanziari superano l'importo che autorizzerebbe a percepire le prestazioni complementari (ai sensi dell'art. 2 e segg. Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità; RS 831.30). Se ricorrono comunque a prestazioni complementari può essere negato loro il diritto di soggiorno.

<sup>57</sup> Cfr. messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri; FF 2002 3438. Secondo Spescha et al. (2012, p. 259) la disposizione deve essere quindi considerata in maniera restrittiva. Le autorità competenti nel settore della migrazione devono motivare la necessità di informazioni e le autorità che hanno l'obbligo di fornire informazioni devono fornire solo le informazioni chiaramente necessarie.

<sup>58</sup> Nella precedente legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS) non era predisposto nessun obbligo di notifica di questo tipo.

notifiche all'Ufficio della migrazione cantonale. Da aprile 2011 è in vigore una disposizione esplicita nella LADI<sup>59</sup> in base a cui le casse di disoccupazione e gli URC in singoli casi e su richiesta motivata sono tenuti a fornire informazioni alle autorità competenti nel settore della migrazione. Inoltre il 14 dicembre 2012, nel quadro di una revisione della legge sull'asilo, il Parlamento ha creato le basi legali affinché gli organi di esecuzione dell'AD possano rendere noti dati alle autorità competenti in materia di stranieri<sup>60</sup>. Le disposizioni modificate non sono ancora entrate in vigore; spetta al Consiglio federale disciplinare i particolari a livello di ordinanza. Non è ancora chiaro se i dati debbano essere resi noti spontaneamente, come per le autorità competenti per l'erogazione di prestazioni dell'aiuto sociale, oppure se sia presupposta una richiesta da parte delle autorità competenti nel settore della migrazione.

Nonostante anche il ricorso a prestazioni complementari possa avere come conseguenza una limitazione del diritto di soggiorno (cfr. nota a piè di pagina 56), non è stata finora creata alcuna base legale per diritti di informazione corrispondenti. Tuttavia il gruppo di persone potenzialmente interessate finora era piccolo (in tutto nel 2011 si sono trasferite in Svizzera come pensionate appena 700 persone).

Nel complesso l'UFM ha agito in maniera poco lungimirante per ciò che riguarda la creazione di basi legali che fungano da presupposto per un'esecuzione cantonale efficace. Le basi legali per uno scambio di informazioni tra le autorità competenti per l'erogazione di prestazioni dell'aiuto sociale e le autorità competenti nel settore della migrazione sono state create solo nel 2008, ovvero sei anni dopo l'entrata in vigore dell'ALC. Risulta difficile comprendere il motivo per cui all'epoca non sia stata creata anche una base legale per lo scambio di informazioni tra le casse di disoccupazione e le autorità competenti nel settore della migrazione, dato che la disoccupazione rappresenta uno dei rari motivi per cui può essere limitato il diritto di soggiorno. Allo stesso modo, nonostante sia stato identificato come problema, non è stata elaborata una normativa per il ricorso alle prestazioni complementari.

### 4.3 La vigilanza sull'esecuzione

Il Consiglio federale ha trasferito i suoi doveri in materia di vigilanza all'UFM (art. 33 OLCP), senza chiarirne l'entità, ovvero senza considerare il controllo della prassi cantonale in materia di rilascio dei permessi di soggiorno. L'UFM esegue tale vigilanza in maniera molto riservata. Controlla solo i permessi rilasciati dai Cantoni per «motivi gravi» ai sensi dell'articolo 20 OLCP<sup>61</sup>. Ma non svolge nessun controllo approfondito sull'esecuzione da parte dei Cantoni<sup>62</sup>.

<sup>59</sup> Art. 97a cpv. 1 lett. f n. 7 LADI; RS **837.0**

<sup>60</sup> Modifica art. 97 cpv. 3 lett. e LStr e art. 97a cpv. 1 lett. b<sup>ter</sup> LADI.

<sup>61</sup> Le istruzioni dell'UFM stabiliscono che l'ammissione di persone non esercitanti un'attività lucrativa «per motivi gravi» si potrà verificare in casi assai rari, segnatamente in seguito all'insufficienza dei mezzi finanziari o al ricongiungimento familiare in deroga alle disposizioni in materia di ricongiungimento familiare, dovuto a casi personali particolarmente rigorosi (p. es. fratelli, zii o nipoti).

<sup>62</sup> La posizione piuttosto recettiva dell'UFM emerge anche dal fatto che è diventato attivo solo con la pressione della recessione iniziata alla fine del 2008, elaborando un pacchetto di misure volto a migliorare l'esecuzione a livello cantonale (Pacchetto di misure del Consiglio federale del 24 febbraio 2010 teso a migliorare l'attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone).

Come è emerso anche dalla presente ricerca l'Ufficio non dispone neanche della base di informazioni per controllare se i Cantoni rispettino le esigenze giuridiche. Con il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) avrebbe a disposizione in linea di principio uno strumento di vigilanza appropriato. Questo presenta però delle lacune di concezione e non viene utilizzato dall'UFM per scopi di vigilanza, nonostante dato il suo scopo (art. 3 della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, LSISA<sup>63</sup>) un utilizzo di questo tipo sia sicuramente appropriato.

### 4.3.1 Base d'informazioni insufficiente

L'UFM, altri uffici federali e le autorità competenti nel settore della migrazione gestiscono insieme il SIMIC<sup>64</sup>. Tuttavia, dato che la concezione del SIMIC non è sufficiente e anche in merito alla qualità dei dati ci sono delle lacune, la Confederazione non dispone delle basi di informazione necessarie.

- Il SIMIC è stato introdotto solo pochi anni fa, si basa però su dati raccolti nel corso della storia ed è quindi complesso. Nonostante gli abbinamenti con molti altri sistemi, *nel SIMIC mancano dati rilevanti dal punto di vista giuridico*.
  - Ad esempio nel caso delle persone che giungono in Svizzera per ricongiungimento familiare non viene specificato chi è la persona cui fa capo il ricongiungimento. Quindi, se il permesso della persona cui fa capo il ricongiungimento cambia, i permessi dei familiari non possono essere modificati contemporaneamente.
  - L'aspetto più critico, però, è il fatto che mancano tutte le informazioni relative all'esercizio o meno di un'attività lucrativa nonostante questo sia vincolante per il diritto di soggiorno nell'ambito dell'ALC. Il SIMIC non indica chiaramente nemmeno quando i permessi vengono revocati a causa di disoccupazione o dipendenza dall'aiuto sociale. Lo status di «revoca» è disponibile sulla banca dati, ma viene utilizzato solo in determinati casi (commissione di reati) e in caso di una ulteriore successiva modifica dello status viene cancellato in maniera irrevocabile. A causa delle debolezze di concezione l'UFM non può stabilire, ad esempio, sulla base del SIMIC se le autorità cantonali applichino le sue istruzioni relative alla limitazione del diritto di soggiorno delle persone disoccupate.
- *I dati sullo scopo di soggiorno* possono essere utilizzati solo in maniera limitata per la vigilanza sull'esecuzione dato che spesso non corrispondono alla realtà.
  - Lo scopo di soggiorno registrato, in particolare per i familiari (nel caso di ricongiungimento familiare), spesso non corrisponde alla vera e propria situazione reddituale. Il 90 per cento delle persone giunte per

<sup>63</sup> RS 142.51

<sup>64</sup> Il SIMIC è l'attuale software di gestione per gli stranieri, i richiedenti l'asilo e i rifugiati. Le autorità competenti nel settore della migrazione sono tenute ai sensi dell'art. 5 dell'ordinanza SIMIC (RS 142.513) a integrare nel SIMIC determinati dati, ovvero dati personali e avvenimenti importanti dall'arrivo alla partenza passando per il soggiorno.

ricongiungimento familiare ha indicato all'arrivo lo scopo «altro non esercitante attività lucrativa» e solo il 30 per cento cambia successivamente lo scopo di soggiorno, nonostante quasi due terzi nei primi quattro anni dopo il loro arrivo esercitino un'attività lucrativa costantemente (40 %) o con interruzioni (23 %).

- Solo circa il 10 per cento delle persone registrate nel SIMIC indica il cambio dello scopo di soggiorno. È possibile che le modifiche siano molto più frequenti, ma con molta probabilità non vengono notificate.
- Inoltre l'utilizzo del SIMIC come strumento di vigilanza è reso ancora più difficile dal fatto che ci sono indicazioni evidenti che i Cantoni utilizzino prassi differenti nel rilevamento dei dati (cfr. cap. 5).

### **4.3.2 Informazione dell'UFM sulla prassi dei Cantoni in materia di rilascio dei permessi di soggiorno**

L'UFM non utilizza né il SIMIC né altri strumenti per farsi una panoramica sistematica della prassi dei Cantoni in materia di rilascio dei permessi di soggiorno. In base alle sue dichiarazioni l'UFM non è neanche informato in maniera esaustiva sull'esecuzione dell'ALC da parte delle autorità cantonali e non ha neanche pretese di questo tipo, facendo perno sul fatto che non dispone di «responsabilità operativa»<sup>65</sup>. Anche se è vero che l'entità del dovere di vigilanza non è stabilita in maniera chiara nelle basi giuridiche, secondo il CPA potrebbe essere compresa in maniera più esaustiva rispetto a quanto fa l'UFM.

- Nelle basi giuridiche è previsto che l'UFM non si limiti a controllare che i Cantoni esaminino i «permessi per motivi gravi», ma ne garantiscano anche l'uniformità, intervenendo con il suo diritto di veto in singoli casi contro le decisioni cantonali<sup>66</sup>. Finora questo è successo solo raramente (secondo l'UFM in otto casi dall'introduzione dell'ALC)<sup>67</sup>.

<sup>65</sup> Tuttavia ciò è in contraddizione con in fatto che l'UFM, in base alle proprie dichiarazioni, ha elaborato una circolare sulla problematica delle persone in cerca di un impiego, proponendo misure che erano consapevolmente al limite dell'ammissibile per poter, così, sfruttare al massimo i margini d'azione per l'esecuzione. Il documento conteneva molte questioni aperte, ha dovuto essere ritirato e viene attualmente rielaborato insieme alle autorità cantonali.

<sup>66</sup> Il controllo dei permessi è disciplinato all'art. 28 OLCP, che rimanda a questo proposito agli art. 99 LStr nonché 83 e 85 OASA (RS **142.201**). Ai sensi dell'art. 85 cpv. 1 OASA l'UFM è competente se per il coordinamento della prassi nell'ambito dell'esecuzione della legge ritiene necessaria una procedura d'approvazione per determinate categorie di stranieri e domande (lett. a) oppure se il rilascio dell'approvazione lo richiede per un caso singolo (lett. b).

<sup>67</sup> Nel maggio 2013 ad esempio l'UFM ha reso pubblico di aver impugnato di fronte al Tribunale federale il caso di una portoghese che era giunta in Svizzera più di tre anni fa e che dopo un mese di attività lucrativa a tempo pieno, seguita da altri otto mesi di attività lucrativa a tempo parziale è rimasta disoccupata e da allora percepisce l'ID e l'aiuto sociale. Il permesso di soggiorno della donna era stato revocato per ricorso all'aiuto sociale. La donna ha presentato ricorso contro la revoca, accolto dal tribunale amministrativo cantonale competente. Impugnando il caso di fronte al Tribunale federale l'UFM vuole che sia fatta chiarezza nelle disposizioni.

- Ai sensi dell'articolo 3 LSISA uno degli scopi del SIMIC è di coadiuvare l'UFM nel «controllo delle condizioni d'entrata e di dimora» delle persone nell'ambito dell'ALC. Tuttavia la sezione competente della libera circolazione delle persone dell'UFM non ha mai preso in considerazione l'utilizzo del SIMIC per il controllo della prassi d'esecuzione dei Cantoni.

È inoltre dubbio fino a che punto l'UFM rilevi i problemi e li affronti in tempo perché spesso viene a sapere di problemi di esecuzione solo quando vengono sottoposti all'Ufficio. Anche in caso di problemi prevedibili in passato l'UFM ha reagito troppo tardi. La sua reazione poco lungimirante emerge in particolare nella creazione in ritardo di basi giuridiche che sono il presupposto per un'esecuzione cantonale efficace (cfr. cap. 4.2).

#### **4.4 Impiego delle risorse dell'UFM**

La sezione Libera circolazione delle persone dell'UFM, addetta a rilasciare istruzioni, rispondere alle domande in merito all'ALC, preparare le decisioni del Consiglio federale in merito all'ALC (ad es. attivazione della clausola di salvaguardia) e per coadiuvare l'esecuzione, considera le debolezze di cui sopra, non per ultimo, la conseguenza di una mancanza di risorse. La sezione dispone in tutto di oltre 7,6 posti a tempo pieno. Troppo poco per curare sistematicamente i contatti con le autorità di esecuzione. Inoltre il lavoro della sezione è focalizzato sugli affari politici, ovvero, nel concreto, sull'evoluzione dell'ALC e sulla rappresentanza della Svizzera nel Comitato misto. La presente valutazione non può stabilire se le risorse a disposizione possano essere impiegate in maniera efficace. Non può neanche stimare fino a che punto l'aumento dell'immigrazione dallo spazio UE/AELS e il crescente significato politico della tematica della libera circolazione delle persone sia stata presa in considerazione all'interno dell'UFM nella distribuzione delle risorse. Sussiste tuttavia, in base a dichiarazioni dell'UFM, un impegno interno all'Ufficio per impiegare maggiori risorse in un quadro ristretto, al fine di svolgere i compiti in materia di ALC.

#### **5 L'esecuzione cantonale della normativa in materia di soggiorno**

I Cantoni sono responsabili dell'esecuzione della normativa in materia di soggiorno secondo l'ALC. Sono liberi di decidere come organizzare l'esecuzione, devono solo notificare alla Confederazione quali sono le autorità cantonali competenti nel settore della migrazione. Inoltre i Cantoni devono redigere determinati dati chiave all'interno del SIMIC<sup>68</sup>.

I dati analizzati forniscono determinate indicazioni sulla prassi delle autorità cantonali competenti nel settore della migrazione per l'attuazione dell'ALC. Questi riguardano sia il rilascio di permessi di soggiorno in generale sia il significato di misure limitatorie del soggiorno a causa del ricorso a indennità di disoccupazione o all'aiuto sociale. L'analisi dei dati mette in evidenza prassi differenti tra le autorità cantonali e si chiede fino a che punto la prassi di esecuzione corrisponda agli obiet-

<sup>68</sup> Art. 5 Ordinanza SIMIC; RS 142.513

tivi, ai diritti e alle barriere sanciti nell'ALC. Dichiarazioni fondate in merito sarebbero tuttavia possibili solo dopo un'analisi approfondita dell'esecuzione cantonale.

## **5.1 Rilascio di permessi di soggiorno in generale**

Dall'analisi dei dati emerge che tra lo scopo del soggiorno dichiarato e il vero e proprio esercizio di un'attività lucrativa vi sono notevoli discrepanze (cap. 5.1.1). L'analisi rileva inoltre che tra i Cantoni vi sono notevoli differenze nella *prassi in materia di rilascio dei permessi di soggiorno*, in particolare nel prolungamento dei permessi B (cap. 5.1.2). Emerge poi che l'*inserimento di informazioni chiave all'interno del SIMIC* non avviene con la stessa velocità in tutti i Cantoni (cap. 5.1.3). Infine, singole conclusioni dell'analisi sollevano domande concernenti le disposizioni giuridiche in vigore (cap. 5.1.4).

### **5.1.1 Discrepanza tra esercizio di un'attività lucrativa dichiarato ed effettivo**

L'inizio di un'attività lucrativa è di gran lunga lo scopo di soggiorno indicato più di frequente con cui si registrano gli immigrati nell'ambito dell'ALC; nel 99 per cento dei casi si tratta di un'attività lucrativa dipendente<sup>69</sup>. Nonostante siano tenuti a disporre di un contratto di lavoro, tuttavia, quasi il 20 per cento non esercita mai un'attività lucrativa nei quattro anni successivi all'entrata nel Paese. Due quinti di loro lasciano il Paese dopo massimo sei mesi, un ulteriore quinto lascia la Svizzera nel periodo compreso tra i sei e i dodici mesi<sup>70</sup>. Gli altri due quinti rimangono però in Svizzera per più di un anno. Calcolando sul totale degli immigrati che si trasferiscono in Svizzera con lo scopo di soggiorno «attività lucrativa (dipendente)», ciò significa che circa l'8 per cento non svolge in seguito nessuna attività lucrativa e tuttavia rimane in Svizzera più di un anno. Un ulteriore 13 per cento delle persone che arrivano in Svizzera con lo scopo di esercitare un'attività lucrativa, all'inizio del proprio soggiorno non ne svolge nessuna per almeno due mesi.

Questo risultato solleva delle domande di fronte al fatto che lo scopo di soggiorno «attività lucrativa dipendente» motiva secondo l'ALC un diritto di soggiorno e l'accesso indiscriminato alle prestazioni sociali (ovvero all'aiuto sociale). Una spiegazione possibile per l'alto numero di persone che secondo il SIMIC esercitano un'attività lucrativa dipendente, ma che di fatto non lavorano mai, potrebbe essere che le persone in cerca di un impiego vengano erroneamente registrate come persone esercitanti un'attività lucrativa dipendente. Eventualmente, dietro questi risultati potrebbero nascondersi anche deficit di controllo più approfonditi. In ogni caso un'analisi particolareggiata dell'esecuzione cantonale potrebbe fare chiarezza.

<sup>69</sup> Dato che quasi tutte le persone giungono come persone esercitanti un'attività lucrativa dipendente, di seguito si parla solo di persone con scopo di soggiorno «attività lucrativa dipendente», nonostante i calcoli si riferiscano in senso stretto a tutte le persone con scopo di soggiorno «attività lucrativa» (quindi anche attività lucrativa indipendente).

<sup>70</sup> Nel loro caso, comunque, può trattarsi di persone che giungono in Svizzera con lo scopo di cercare un impiego, ma che vengono erroneamente registrate come persone esercitanti un'attività lucrativa.



Anche la situazione inversa è molto comune, ovvero l'esercizio di un'attività lucrativa da parte di persone che non lo ha indicato come scopo di soggiorno, ma in media con una durata piuttosto breve (1,9 mesi). È probabile che tra coloro che si trasferiscono in Svizzera come persone non esercitanti un'attività lucrativa e che poi ne iniziano una rientrano prevalentemente quanti giungono nel Paese per ricongiungimento familiare oppure per scopi formativi. In questo modo si ha anche una possibile spiegazione per le differenze cantonali: fatta eccezione per il Cantone Giura, infatti, tutti i Cantoni con valori sopra alla media sono Cantoni universitari o Cantoni con grandi centri. Nel caso dei primi i valori alti possono essere spiegati dalla quantità elevata di studenti che oltre alla formazione possono esercitare un'attività lucrativa entro certi limiti. Nei Cantoni con grandi centri la quantità degli immigrati è più alta e, con essa, anche il numero di persone che arrivano per ricongiungimento familiare. Inoltre, la quantità di persone immigrate per Cantone e l'onere che ne deriva per le autorità competenti nel settore della migrazione può portare anche a deficit di controllo.

### 5.1.2 Concessione dei permessi di domicilio C

Chiare differenze tra le pratiche di esecuzione cantonali emergono soprattutto nella concessione di permessi di domicilio C<sup>71</sup>. Rimane da determinare fino a che punto le differenze cantonali nella quota degli immigrati con permesso di soggiorno C siano espressione di una diversa prassi da parte delle autorità oppure se rifletta piuttosto il profilo differente degli immigrati.

- Se gli immigrati nell'ambito dell'ALC rinnovano il permesso di soggiorno dopo il loro primo permesso B, circa il 61 per cento riceve di nuovo un permesso B e circa il 34 per cento riceve un permesso di domicilio C (a tempo indeterminato). La quantità di persone che ricevono un permesso C in un secondo momento varia, a seconda del Cantone, tra il 15 per cento e il 65 per cento. I Cantoni AR, AG e SZ concedono a più della metà delle persone un permesso di domicilio C in seguito al primo permesso B, mentre i Cantoni GR, UR, VS, OW, TI, VD, ZH, TG e AI rilasciano a meno del 30 per cento delle persone un permesso C. Concretamente ciò significa che gli immigrati nell'ambito dell'ALC che si trasferiscono in Svizzera con un permesso B e che in seguito rimangono per un altro periodo di soggiorno, ricevono nel Cantone dei Grigioni cinque volte più spesso di nuovo un permesso B invece che un permesso C, mentre nel Cantone Appenzello Esterno ricevono con una frequenza doppia un permesso C invece che un permesso B.
- Anche la quota di immigrati nell'ambito dell'ALC che ricevono un permesso di soggiorno C già al primo ingresso nel Paese oscilla a seconda del Cantone tra il 3 per cento e il 17 per cento (valore medio 10 %).

<sup>71</sup> Il rilascio di permessi di domicilio non è disciplinato all'interno dell'ALC, bensì nella LStr e in vari accordi bilaterali in materia di permesso di domicilio. Tuttavia, dato che nel quadro della presente valutazione sono stati osservati i percorsi di soggiorno, sono state effettuate ricerche anche su quali permessi ricevano gli immigrati nell'ambito dell'ALC nel caso di un prolungamento del loro permesso.

### 5.1.3 Scarsa qualità delle registrazioni sul SIMIC

Vi sono chiari indizi per ritenere che i dati nel SIMIC non siano attuali e che la registrazione dei dati nel SIMIC si differenzi in maniera notevole da Cantone a Cantone.

- Si osserva infatti che determinati dati non sono aggiornati, nonostante l'obbligo di notifica di partenza e arrivo. Ciò riguarda soprattutto la partenza: di tutte le partenze registrate circa il 40 per cento viene inserito automaticamente dal computer dopo un certo periodo di tempo. Si rilevano grandi differenze tra i Cantoni: AI 17,4 per cento, SH, 56,1 per cento<sup>72</sup>.
- In alcuni Cantoni gli arrivi e le partenze sono registrati in maniera relativamente veloce, mentre in altri in maniera relativamente lenta. In casi estremi in un Cantone la differita tra la data della partenza e la registrazione nel SIMIC ammonta in media a quasi sei mesi.

### 5.1.4 Altre indicazioni di possibili problemi di applicazione

Dall'analisi emergono infine altri risultati che possono far pensare a possibili deroghe dalle esigenze giuridiche nel rilascio dei permessi di soggiorno nell'ambito dell'ALC.

- Delle persone con lo scopo di soggiorno dichiarato «ricerca di un impiego» più del 4 per cento è in possesso di un permesso B, nonostante il soggiorno con lo scopo della ricerca di un impiego sia limitato a un massimo di dodici mesi. I motivi di questo risultato non sono noti.
- Circa il 2,5 per cento delle persone che sono giunte nel Paese nell'ambito dell'ALC non ha il permesso, ma è registrato sia nel SIMIC sia presso l'AVS. Sarebbe da chiarire in maniera più approfondita se si tratti di persone con un soggiorno con obbligo di notifica, ma non di permesso.

## 5.2 Soggiorno in caso di disoccupazione

Di seguito viene spiegato in quali casi il diritto consente una limitazione del diritto di soggiorno a causa di disoccupazione (cap. 5.2.1). Sulla base di analisi di dati quantitativi può essere poi valutato<sup>73</sup> quanti degli immigrati si sono trovati in una situazione in cui sarebbe stata possibile una limitazione del diritto di soggiorno e con quale frequenza le autorità cantonali abbiano sfruttato davvero questa possibilità. In linea di massima il potenziale di limitazione del soggiorno a causa di disoccupazione finora era piuttosto ridotto. Ha interessato al massimo il 4,7 per cento degli immigrati tra il 2002 e fine 2010. La quota delle persone per cui sarebbero stati soddisfatti

<sup>72</sup> Nonostante il mancato rispetto della notificazione possa essere puntito ai sensi dell'articolo 32a OLCF con una multa fino a 5000 franchi, secondo l'UFM questo tipo di pena viene inflitto con estrema rarità o addirittura mai. Infatti una sanzione non ha effetto, dato che la persona è partita e spesso all'estero non può essere ritrovata. Questa argomentazione è comprensibile però solo fino a un certo punto, dato che molte persone rientrano più volte in Svizzera ( cfr. cap. 3.2).

<sup>73</sup> Dato che nei dati amministrativi analizzati non sono contenute tutte le informazioni rilevanti nei casi singoli, è possibile solo una stima.

tutti i requisiti per una limitazione del soggiorno è probabilmente ancora più bassa. Una buona parte degli interessati potrebbe aver fatto valere un diritto di soggiorno sulla base di mezzi finanziari sufficienti a garantire la sussistenza o altri fattori specifici per il caso singolo.

L'analisi dei dati mostra inoltre che le autorità hanno effettivamente intrapreso delle misure in un totale stimato di 20-40 per cento dei casi in cui sarebbe stata possibile una limitazione del soggiorno a seguito di disoccupazione. Il motivo per cui nel restante 60-80 per cento dei casi non sia stata applicata una limitazione del soggiorno si può chiarire solo con un'analisi approfondita dell'esecuzione cantonale.

### 5.2.1 Presupposti giuridici per una limitazione del soggiorno a causa di disoccupazione

Dal punto di vista giuridico la disoccupazione può avere solo conseguenze in materia di diritto di soggiorno per i cittadini degli stati dell'UE/AELS, il cui permesso di soggiorno è legato all'esercizio di un'attività lucrativa dipendente<sup>74</sup>. Le condizioni esatte e le circostanze in cui è possibile il ritiro del diritto di soggiorno a causa di disoccupazione non è stato definito chiaramente né è stato spiegato dall'UFM<sup>75</sup>. Per la presente ricerca e in particolare per l'analisi quantitativa dei dati il CPA ha elaborato la seguente definizione in collaborazione con esperti esterni basandosi su disposizioni giuridiche, teoria e giurisprudenza<sup>76</sup>.

- A) Per le persone il cui diritto di soggiorno dipende dall'esercizio di un'attività lucrativa dipendente è determinante che la loro disoccupazione sia stata notificata presso l'URC o il comune di residenza (e quindi regolarmente confermata) o meno. In caso di *disoccupazione regolarmente confermata*, le possibili conseguenze sul diritto di soggiorno dipendono dal tipo di permesso e dal tipo di disoccupazione.
- Le persone con un permesso di soggiorno di breve durata L possono soggiornare altri sei mesi in qualità di persone in cerca di un impiego. Il loro diritto di soggiorno può essere prolungato al massimo di altri sei mesi se sussistono buone probabilità di successo per la ricerca dell'impiego (*circostanza A1*).
  - La stessa cosa vale per le persone che hanno regolarmente notificato di essere diventate volontariamente disoccupate, che sono in possesso di un permesso B e per persone registrate con un permesso B diventate disoccupate involontariamente che perdono il lavoro durante il primo anno di esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera (*circostanza A2*).

<sup>74</sup> Ciò vale da un lato per le persone con un permesso come lavoratori dipendenti, dall'altro lato per coloro che sono in possesso di un permesso come lavoratori indipendenti e che sono passati a svolgere un'attività lucrativa dipendente, quindi che dal punto di vista pratico sono anch'essi lavoratori dipendenti. Per tutte le restanti categorie di persone il diritto di soggiorno non dipende dall'esercizio di un'attività lucrativa dipendente e la disoccupazione non può di conseguenza essere un motivo di revoca del permesso.

<sup>75</sup> Una chiarificazione sarebbe tuttavia importante perché i concetti e le definizioni utilizzati nell'ALC non corrispondono a quelli utilizzati nel diritto svizzero.

<sup>76</sup> Cfr. in proposito anche i documenti allegati, parte III, capitolo 2.1.2 (documento disponibile solo in tedesco).

- Per le restanti persone disoccupate regolarmente registrate in possesso di un permesso B il diritto di soggiorno può essere limitato se la disoccupazione prosegue già da un anno al momento del primo rinnovo del permesso. In questo caso la persona ottiene un prolungamento del soggiorno a tempo determinato di almeno dodici mesi. Se allo scadere del termine la persona è ancora disoccupata, il soggiorno può essere terminato (*circostanza A3*).

In tutte le altre circostanze in cui la disoccupazione è regolarmente notificata le autorità non possono revocare i permessi a causa della disoccupazione.

- B) In caso di *disoccupazione non regolarmente confermata*, ovvero che non è stata notificata agli uffici competenti, le persone interessate possono perdere la caratteristica di persone dipendenti (dato che anche se non esercitano un'attività lucrativa non sono ufficialmente in cerca di un impiego). Il loro permesso come persone esercitanti un'attività lucrativa dipendente può perciò essere revocato a meno che la persona non possa ricorrere all'ausilio di un altro diritto di soggiorno (ad esempio come persona in cerca di un impiego o persona non esercitante un'attività lucrativa).

Una revoca del permesso nelle circostanze di cui sopra *non è obbligatoria*. Succede molto più spesso che le autorità dispongano di un livello di *discrezione*, che devono esercitare singoli nel singolo caso. Una revoca, la negazione del prolungamento di un permesso o anche la limitazione del prolungamento<sup>77</sup> devono sempre essere proporzionati<sup>78</sup>. Inoltre gli interessati hanno la possibilità di richiedere il permesso di soggiornare come persone non esercitanti un'attività lucrativa, se dispongono di mezzi finanziari sufficienti a garantire la loro sussistenza<sup>79</sup>.

## 5.2.2 Frequenza delle circostanze di disoccupazione che hanno conseguenze sul soggiorno

Sulla base dell'analisi quantitativa dei dati è stato possibile stimare<sup>80</sup> con quale frequenza le circostanze citate sopra si verificano nella realtà ovvero in quanti casi sarebbe stata in linea di massima possibile una limitazione del diritto di soggiorno a causa della disoccupazione<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> Questa deve secondo Spescha et al. (2012, 636) «essere proporzionata all'intera durata dell'esercizio dell'attività lucrativa nel lasso di tempo di cinque anni di soggiorno e tenendo conto di un eventuale radicamento familiare in Svizzera».

<sup>78</sup> Inoltre in tutti i casi di disoccupazione, qualora si verifichi un ritiro deve essere controllato se la persona può appellarsi a un altro diritto che le consenta di rimanere (Merz, 2009, p. 296).

<sup>79</sup> Ai sensi dell'art. 24 cpv. 3 Allegato I ALC nel calcolo dei mezzi finanziari necessari si deve tenere conto delle eventuali indennità di disoccupazione che una persona riceve. Un permesso come persona non esercitante un'attività lucrativa viene rilasciato per la durata prevedibile delle prestazioni di indennizzo, al massimo fino all'esaurimento del diritto di tale indennizzo (Istruzioni UFM, 01.05.2011, cap. 8.2.5.2, p. 87).

<sup>80</sup> Dato che nei dati amministrativi analizzati non sono contenute tutte le informazioni rilevanti nei casi singoli, è possibile solo una stima.

<sup>81</sup> Durante il soggiorno una persona può trovarsi successivamente sia nella circostanza A che nella circostanza B.

- A) Il 3,5 per cento del totale degli immigrati tra giugno 2002 e la fine del 2010 si è trovato in una o più circostanze descritte sopra al punto A). Nei singoli casi si ottiene il quadro spiegato di seguito.
- Circa 13 000 soggiornanti per un breve periodo hanno cercato un impiego per più di sei mesi senza successo. In media queste persone si sono trovate per circa sette mesi in una situazione in cui le autorità avrebbero potuto ritirare loro il permesso di soggiorno a causa della disoccupazione (*circostanza A1*).
  - Circa 12 000 persone con un permesso B sono rimaste disoccupate durante il primo anno di soggiorno e hanno cercato poi un impiego per sei mesi senza successo. In media le persone sono state disoccupate per 15 mesi. Dal momento che l'ALC garantisce un soggiorno di sei mesi per la ricerca di un impiego, in seguito le autorità avrebbero potuto ritirare loro il permesso di soggiorno a causa della disoccupazione per un periodo, in media, di nove mesi (*circostanza A2*).
  - Alle persone con un permesso B che al momento del primo rinnovo del permesso sono già disoccupate da un anno può essere rilasciato un prolungamento del soggiorno a tempo determinato per la ricerca di un impiego. Se la ricerca rimane senza successo il loro soggiorno può giungere alla fine (*circostanza A3*). Una circostanza del genere si è verificata relativamente di rado (circa 2700 casi) ed è stata in media di breve durata (2,2 mesi).
- B) Le persone, la cui disoccupazione non è stata regolarmente confermata, perdono la caratteristica di lavoratori dipendenti ed è per questo motivo che il loro permesso come persone esercitanti un'attività lucrativa dipendente può essere revocato in linea di massima immediatamente. Nel concreto si tratta di persone che sono entrate in Svizzera con lo scopo di soggiorno di «persona esercitante un'attività lucrativa dipendente» ma che non sono state registrate né come esercitanti un'attività lucrativa né dall'URC come persone in cerca di un impiego (e non percepiscono ID). Tra giugno 2002 e la fine del 2010 questa situazione valeva per circa 43 500 persone. Partendo dal presupposto plausibile che queste persone abbiano disposto per un determinato periodo di tempo di mezzi sufficienti a garantire la propria sussistenza e che abbiano quindi far potuto valere un permesso di soggiorno come persone non esercitanti un'attività lucrativa, le misure volte a limitare il soggiorno sono state indirizzate principalmente verso chi si è trovato in questa situazione a lungo<sup>82</sup>. Ponendo il limite a nove mesi, erano ancora interessate 8800 persone (1,2 % del totale degli immigrati).

Riassumendo, si può affermare che il potenziale di limitazione del soggiorno a causa della disoccupazione è stato finora ridotto. Le persone interessate sono state al massimo il 4,7 per cento degli immigrati tra il 2002 e fine 2010. La quota delle persone per cui sarebbe stata davvero possibile una limitazione del diritto di soggiorno sarebbe stata nella realtà ancora più bassa. E questo perché una parte conside-

<sup>82</sup> A tal fine valgono riflessioni di proporzionalità, il tempo necessario a un eventuale ritiro del diritto di soggiorno e l'onere amministrativo. La maggior parte delle 43 500 persone, inoltre, non è rimasta a lungo nella situazione descritta (43% meno di sei mesi, 80 % meno di nove mesi), perché hanno ripreso a esercitare un'attività lucrativa, si è registrata all'URC o ha lasciato il Paese.

revoles degli interessati avrebbe potuto far valere un diritto di soggiorno grazie a mezzi finanziari sufficienti o sulla base di particolarità specifiche per il singolo caso.

### **5.2.3 Attuazione delle misure a limitazione del soggiorno a causa della disoccupazione**

Nel SIMIC non vengono inserite le misure che pongono limiti al soggiorno. Perciò non è possibile fare affermazioni precise sull'entità delle limitazioni al soggiorno poste dalle autorità cantonali a causa della disoccupazione. Alcuni dati sono deducibili dal numero dei *permessi non rinnovati* o dei *permessi B rilasciati per un periodo ridotto*.

- Circa un quarto (26,4 %) delle circa 25 000 persone registrate come disoccupate, per cui poteva essere attuata la limitazione del diritto di soggiorno, *alla scadenza del permesso non ne ha ottenuto il rinnovo*. Tuttavia, non è possibile quantificare il numero dei casi davvero riconducibili a misure che limitano il soggiorno intraprese da parte delle autorità e in quanti casi, invece, le persone interessate non hanno proprio richiesto un nuovo permesso. Sicuro è che le autorità hanno negato davvero il rinnovo del permesso al massimo in un quarto dei casi in cui avrebbe potuto entrare in gioco una limitazione del diritto di soggiorno a causa della disoccupazione. Su questo punto sono state rilevate grandi differenze cantonali: la quantità delle persone che dopo una disoccupazione rilevante ai fini del soggiorno non hanno ottenuto un nuovo permesso è stata tra il 13,6 per cento (VS) e il 43,3 per cento (BS). Non è chiaro fino a che punto questo risultato sia dovuto a una diversa prassi da parte delle autorità cantonali.
- La quantità di *permessi B rilasciati per un periodo ridotto* può essere determinata, a causa della base dei dati, solo per le persone immigrate tra giugno 2002 e dicembre 2005. In questo lasso di tempo una limitazione del soggiorno a causa della disoccupazione sarebbe stata eventualmente possibile per 4712 persone e a una persona su cinque (933 persone) è stato effettivamente rilasciato un permesso B per un periodo ridotto. Anche qui ci sono delle differenze cantonali e con ciò anche indizi di una diversa prassi da parte delle autorità cantonali. Nel Cantone di Vaud solo nel 13 per cento dei casi è stato rilasciato un permesso per un periodo ridotto, a Berna nel 24 per cento dei casi.

L'analisi dei dati mostra inoltre che le autorità hanno effettivamente intrapreso delle misure in un totale stimato di 20-40 per cento dei casi in cui sarebbe stata possibile una limitazione del soggiorno a seguito di disoccupazione. È possibile che le persone interessate abbiano avuto a disposizione mezzi finanziari sufficienti anche senza esercitare un'attività lucrativa e quindi per loro una limitazione del permesso di soggiorno sia risultata obsoleta, oppure che le autorità cantonali non abbiano considerato la limitazione del diritto di soggiorno proporzionata sulla base della situazione particolare del caso specifico. Però è anche possibile che le autorità non abbiano controllato una parte dei casi presentati perché a causa del mancante obbligo di informazione interno alle autorità ( cfr. cap. 4.2) non sapevano niente della disoccupazione rilevante ai fini del soggiorno. Il contesto preciso e la misura in cui le differenze rilevate, davvero notevoli, tra i Cantoni siano da ricondurre a prassi

delle autorità differenti o a differenze nella struttura dell'immigrazione possono essere chiariti nell'ambito di un'analisi approfondita dell'esecuzione cantonale.

### **5.3 Soggiorno in caso di ricorso all'aiuto sociale**

La quantità degli immigrati nell'ambito dell'ALC il cui diritto di soggiorno avrebbe potuto essere limitato a causa del ricorso all'aiuto sociale è molto ridotta. Nei pochi casi in cui questo sarebbe stato possibile, le autorità non hanno applicato finora quasi per niente limitazioni di soggiorno.

#### **5.3.1 Presupposti giuridici per una limitazione del soggiorno a causa del ricorso all'aiuto sociale**

Dall'ALC si deduce solamente che le persone non esercitanti un'attività lucrativa non hanno diritto a un permesso di soggiorno se non dispongono di mezzi finanziari sufficienti e quindi devono ricorrere all'aiuto sociale. Le persone esercitanti un'attività lucrativa dipendente e i loro familiari giunti per ricongiungimento possono al contrario ricorrere all'aiuto sociale senza conseguenze sul diritto di soggiorno<sup>83</sup>.

Nelle sue istruzioni l'UFM stabilisce che per tutte le categorie di persone che non esercitano un'attività lucrativa (in particolare per le persone in cerca di un impiego)<sup>84</sup> così come per le persone arrivate per ricongiungimento familiare e che non esercitano in prima persona un'attività lucrativa, il diritto di soggiorno si estingue in caso di ricorso all'aiuto sociale. Spiega inoltre che anche le persone esercitanti un'attività lucrativa (ovvero almeno i lavoratori indipendenti che cessano la propria attività lucrativa in via definitiva) che ricorrono all'aiuto sociale, possono perdere il diritto di soggiorno (cfr. cap. 4.1)<sup>85</sup>. Il ricorso all'aiuto sociale, tuttavia, non ha come conseguenza automatica il ritiro del permesso di soggiorno. Piuttosto in tutti i casi la decisione è a discrezione delle autorità che tengono conto del principio di proporzionalità. L'allontanamento o l'espulsione non risultano pertanto ammissibili se la persona interessata ha soggiornato per molti anni nel nostro Paese senza avere subito accuse. Ancor più se si aggiungono legami familiari in Svizzera<sup>86</sup>. La prassi di allontanamento ed espulsione nei confronti di cittadini di Stati terzi secondo l'articolo 62 lettera e LStr funge qui da base di riferimento, tanto più che i cittadini

<sup>83</sup> Ci sono solo eccezioni molto specifiche a questo principio: alle persone che esercitano un'attività lucrativa dipendente può essere ritirato il diritto di soggiorno se perdono in maniera duratura la loro caratteristica di lavoratore dipendente. Malattia o incapacità lavorativa temporanea non generano invece la perdita della caratteristica di lavoratore dipendente.

<sup>84</sup> DTF 130 II 388 consid. 3.1: La disposizione secondo la quale le persone in cerca di un impiego durante il loro soggiorno possono essere escluse dall'aiuto sociale ha come conseguenza che le persone in cerca di un impiego senza mezzi finanziari sufficienti non hanno diritto a un permesso di soggiorno se non hanno diritto all'aiuto sociale («les chercheurs d'emploi (...) peuvent être exclus de l'aide sociale pendant la durée (de leur séjour», cette disposition implique en effet que ceux qui sont sans ressources ne sont pas autorisés à séjourner en Suisse, à moins que l'aide sociale leur soit accordée.).

<sup>85</sup> Tuttavia qui è da tenere presente che l'aiuto sociale è disciplinato a livello cantonale e che il diritto di soggiorno può dipendere dalla regolamentazione cantonale concreta.

<sup>86</sup> Cfr. Spescha et al., 2012, p. 634.

degli Stati dell'UE/AELS non possono riferimento essere svantaggiati ai sensi dell'articolo 12 ALC. Di conseguenza il diritto di soggiorno viene revocato soprattutto se si tratta di una dipendenza rilevante e duratura dall'aiuto sociale<sup>87</sup>.

### **5.3.2 Frequenza delle circostanze di ricorso all'aiuto sociale che hanno conseguenze sul soggiorno**

Solo il 3,5 per mille degli immigrati nell'ambito dell'ALC tra giugno 2002 e fine 2010 ha fatto ricorso all'aiuto sociale, fatto che, a determinate condizioni, avrebbe potuto autorizzare una limitazione del diritto di soggiorno (circa 2500 persone)<sup>88</sup>. Nella maggior parte dei casi questi ricorsi all'aiuto sociale che possono avere conseguenze sul soggiorno si presentano durante la ricerca di un impiego e sono relativamente brevi (in media quattro mesi). In una buona metà dei casi il ricorso all'aiuto sociale che può avere conseguenze sul soggiorno dura meno di tre mesi, nel 9 per cento dei casi (140 persone) dura più di un anno. Il potenziale di limitazione del diritto di soggiorno a causa di un ricorso all'aiuto sociale risulta quindi molto limitato. Data la quota minima, questa affermazione tiene conto del fatto che nell'economia domestica delle persone che fanno ricorso all'aiuto sociale possono vivere altre persone immigrate nell'ambito dell'ALC, ma che non sono previste nel calcolo.

### **5.3.3 Attuazione di misure che limitano il soggiorno in caso di ricorso all'aiuto sociale**

Dato che le misure che limitano il soggiorno non sono inserite nel SIMIC, non può essere quantificato con precisione fino a che punto le autorità abbiano intrapreso misure di questo tipo. Dall'analisi si può comunque affermare che per almeno tre quarti delle circa 2500 persone che hanno fatto ricorso all'aiuto sociale con possibili conseguenze sul soggiorno, le autorità non hanno intrapreso *nessuna* misura che limita il soggiorno<sup>89</sup>. Ciò potrebbe dipendere dal fatto che le autorità in molti casi esercitano la loro discrezione tenendo conto del principio di proporzionalità. (cfr. sopra). Il basso numero di limitazioni potrebbe essere anche riconducibile al fatto che le autorità non hanno riconosciuto i casi rilevanti perché le basi giuridiche per lo scambio di informazioni tra le autorità competenti sono state create solo nel 2008 (cfr. cap. 4.2) e/o, dato il numero minimo di casi, l'onere corrispondente non sembrava proporzionato. Un'analisi approfondita dell'esecuzione cantonale potrebbe fare chiarezza in proposito.

<sup>87</sup> Cfr. Spescha et al., 2012, p. 175.

<sup>88</sup> In ogni caso per stimare l'entità massima della possibile limitazione del soggiorno si è ricercato quante persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente, persone in cerca di un impiego (senza ricorso all'ID) e persone non esercitanti un'attività lucrativa ricorrono all'aiuto sociale.

<sup>89</sup> Le persone che appartengono al restante quarto non hanno ricevuto un nuovo permesso di soggiorno. Rimane da chiarire se le autorità abbiano negato loro il permesso per aver fatto ricorso nel periodo precedente all'aiuto sociale, oppure se gli interessati non hanno richiesto un nuovo permesso.



*L'immigrazione nell'ambito dell'ALC è principalmente migrazione della manodopera*

Dalla presente valutazione emerge che l'immigrazione nell'ambito dell'ALC è principalmente una migrazione della manodopera composta da una grande quantità di giovani persone ben qualificate. Tre quarti delle persone di età superiore ai 18 anni che giungono in Svizzera nell'ambito dell'ALC esercitano un'attività lucrativa. Circa il 57 per cento di questi immigrati esercita un'attività lucrativa in maniera ininterrotta durante il soggiorno, un ulteriore 17 per cento esercita un'attività lucrativa con interruzioni. La migrazione dà prova di grande dinamicità: delle quasi 1 000 000 di persone arrivate in Svizzera nell'ambito dell'ALC tra la metà del 2002 e la fine del 2011, circa 400 000 hanno lasciato di nuovo la Svizzera. Alla fine del 2011 si trovavano quindi in Svizzera 600 000 persone con un diritto di soggiorno ricevuto nell'ambito dell'ALC (migrazione a netto).

Basi di calcolo dimostrano anche che l'immigrazione reagisce alla domanda del mercato del lavoro, condizionata a sua volta da effetti congiunturali. Grazie all'immigrazione l'economia può eliminare difficoltà del mondo del lavoro sia tra le forze di lavoro altamente qualificate sia tra quelle meno qualificate, con un'occupazione a breve termine oppure stagionale.

*Le quote di ricorso alle prestazioni sociali degli immigrati crescono con l'aumentare della durata del soggiorno e devono quindi essere osservate attentamente*

Nei primi anni dopo l'entrata in vigore dell'ALC le quote di ricorso alle prestazioni sociali (ID, aiuto sociale, rendite AI) degli immigrati erano a livelli inferiori rispetto a quelle degli Svizzeri. Man mano che aumenta la durata del soggiorno, però, aumentano anche le quote di ricorso degli immigrati nell'ambito dell'ALC, sia per l'ID sia per l'aiuto sociale.

- Le quote di ricorso all'ID di tutti gli immigrati nell'ambito dell'ALC è cresciuta negli ultimi due anni di ricerca (2009/2010) al livello degli immigrati prima dell'ALC e si attesta adesso chiaramente al di sopra di quella degli Svizzeri.
- La quota di ricorso all'aiuto sociale continua ad essere inferiore rispetto a quella degli immigrati prima dell'ALC e degli Svizzeri, tuttavia anche qui si registra un aumento costante.
- Le quote e il loro aumento si differenziano a seconda della provenienza degli immigrati. Così la quota di ID degli immigrati provenienti dagli Stati settentrionali dell'UE-17/AELS rimane, nel periodo preso in esame fino al 2010, sempre inferiore a quella degli Svizzeri, mentre quella dei Paesi meridionali dell'UE-17 le è chiaramente superiore già dal 2006. Un quadro simile emerge anche dalle quote di aiuto sociale. Nel 2010 la quota degli immigrati provenienti dagli Stati settentrionali dell'UE-17/AELS continua ad essere inferiore rispetto a quella degli Svizzeri, mentre nello stesso anno la quota dei Paesi meridionali dell'UE-17 è risultata per la prima volta superiore alla quota di ricorso degli Svizzeri. Le alte quote degli immigrati provenienti dai Paesi meridionali dell'UE-17 potrebbero dipendere dal fatto che le persone provenienti da questi Paesi lavorano con una frequenza superiore alla media in settori con stipendi bassi e rapporti di lavoro insicuri.

Da notare inoltre che in parallelo aumenta anche la quota delle persone esercitanti un'attività lucrativa e che contemporaneamente ricorrono all'aiuto sociale. Nel 2010 lo 0,5 per cento di tutti gli immigrati nell'ambito dell'ALC rientrava in questo gruppo dei «working poor». Delle persone che nel 2010 hanno fatto ricorso all'aiuto sociale circa il 60 per cento esercitava contemporaneamente un'attività lucrativa. L'esercizio di un'attività lucrativa dà a loro e ai loro familiari diritto di soggiorno e di aiuto sociale.

All'aumentare della durata del soggiorno e all'aumentare dei diritti di ricorso alle prestazioni, potrebbe continuare ad aumentare anche il ricorso alle prestazioni sociali da parte degli immigrati. L'evoluzione verrà probabilmente accelerata dall'aumento dell'immigrazione delle persone provenienti dai Paesi dell'Europa del sud e dell'est, che finora erano attive spesso in settori con rapporti lavorativi insicuri. Se si vuole seguire quest'evoluzione in tempo reale e con una differenziazione adeguata, potrebbe rivelarsi indispensabile un'integrazione del monitoraggio esistente (Osservatorio) oppure un abbinamento almeno parziale dei dati amministrativi disponibili.

Da osservare attentamente è la dipendenza dell'immigrazione e del rimpatrio dalla congiuntura. Secondo modelli di calcolo una situazione congiunturale negativa in Svizzera, ovvero un alto tasso di disoccupazione svizzero, va di pari passo con un freno all'immigrazione, ma anche con un freno al rimpatrio, se pure più contenuto. Al contrario, in una situazione congiunturale positiva in Svizzera (tasso di disoccupazione basso) aumentano sia l'immigrazione sia il rimpatrio, nonostante il rimpatrio sia toccato in maniera meno incisiva dalla congiuntura. Ciò significa che gli immigrati tendono a rimanere in Svizzera nel caso di una situazione del mercato del lavoro in peggioramento e tendono invece a rimpatriare nel caso di una congiuntura svizzera più favorevole.

*Le dichiarazioni delle autorità federali in merito agli effetti dell'ALC vengono ampiamente confermate da questa ricerca, mentre per molto tempo non si è quasi fatto riferimento alle limitate possibilità di gestione*

Tramite i rapporti dell'Osservatorio le autorità federali comunicano regolarmente sulle ripercussioni dell'ALC. Le affermazioni fatte in proposito dalle autorità federali sono state ampiamente confermate dai risultati della presente ricerca.

La presente ricerca dimostra però anche che l'ALC offre alle autorità solo poche possibilità di gestire l'immigrazione proveniente dai Paesi dell'UE/AELS. Anche nei casi di ricorso alle prestazioni sociali le autorità cantonali possono limitare il diritto di soggiorno solo al verificarsi di condizioni ben precise e relativamente restrittive. Per molto tempo questi fatti non sono stati presentati chiaramente all'opinione pubblica.

*Le autorità federali hanno creato in ritardo le basi giuridiche necessarie all'esecuzione*

Le autorità federali hanno creato in ritardo o non hanno creato ancora le basi legali per lo scambio di informazioni tra i vari uffici federali che rendono possibile un esame delle condizioni di soggiorno previste dall'ALC. Di conseguenza le basi giuridiche per uno scambio di informazioni adeguato tra le autorità competenti nel settore della migrazione e quelle competenti per l'ID e per l'aiuto sociale esistono solo da poco mentre una base giuridica relativa al ricorso alle prestazioni complementari manca a tutt'oggi.

*L'Ufficio federale della migrazione (UFM) esercita la propria vigilanza sull'esecuzione dell'ALC con molta riservatezza e dispone solo di informazioni insufficienti sull'esecuzione cantonale*

La valutazione ha mostrato che l'UFM esercita la propria vigilanza sull'esecuzione cantonale in generale in maniera molto riservata. Le basi giuridiche lascerebbero all'UFM la possibilità di una più ampia vigilanza, che sarebbe anche appropriata.

Tuttavia, l'Ufficio non dispone ad oggi delle basi d'informazione per esaminare se i Cantoni rispettano le disposizioni giuridiche. Con il SIMIC, fondamentalmente avrebbe a disposizione uno strumento di vigilanza appropriato: questo tuttavia presenta lacune di concezione e non è utilizzato dall'UFM per scopi di vigilanza. L'UFM viene a conoscenza dei problemi di esecuzione solo quando questi sono comunicati all'Ufficio.

#### *Questioni importanti sull'esecuzione cantonale rimangono aperte*

Nonostante l'esecuzione cantonale non sia stata analizzata in maniera approfondita, dalla ricerca sono emersi in merito all'esecuzione dell'ALC da parte dei Cantoni indizi di problemi e differenze che necessitano di spiegazioni.

- I più evidenti sono le discrepanze tra lo scopo dichiarato del soggiorno, cioè l'attività lucrativa, e il suo reale svolgimento. Circa l'8 per cento delle persone che indicano come scopo del soggiorno l'esercizio di un'attività lucrativa dipendente rimane in Svizzera più di un anno, senza svolgere un'attività lucrativa in questo periodo. Un ulteriore 12 per cento delle persone che si trasferiscono in Svizzera con lo scopo ufficiale di esercitare un'attività lucrativa dipendente in realtà non esercita mai, ma nel giro di un anno lascia di nuovo il Paese.
- Necessitano di una spiegazione anche le grandi differenze cantonali nella prassi in materia di rilascio di permessi di soggiorno, in particolare nel prolungamento dei permessi B. Quali permessi riceve una persona in seguito al primo permesso B dipende evidentemente dal Cantone di residenza. La quota delle persone che in seguito ottiene un permesso C varia, a seconda del Cantone, tra il 15 e il 65 per cento.
- Molto diverso da Cantone a Cantone e talvolta insufficiente è anche l'inserimento di informazioni chiave all'interno del SIMIC.

Per poter stabilire l'entità di tale problematica e fornire una spiegazione alle discrepanze rilevate sono necessari ulteriori chiarimenti presso i Cantoni.

## Indice delle abbreviazioni

AELS	Associazione europea di libero scambio (European Free Trade Association)
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 (Accordo sulla libera circolazione delle persone; RS 0.142.112.681)
Art.	articolo
AS/AD/AI	Interazioni tra i sistemi di sicurezza sociali: aiuto sociale, assicurazione contro la disoccupazione, assicurazione invalidità
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
CaF	Cancelleria federale
CDF	Controllo federale delle finanze
CdG	Commissioni della Gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della Gestione del Consiglio nazionale
CE	Comunità europea
Cfr.	confronta
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CI AVS	Conto individuale Assicurazione vecchiaia e superstiti
COLSTA	Sistema d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro
consid.	considerando
COSAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CPA	Controllo parlamentare dell'amministrazione
Cpv.	capoverso
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTF	Decisione del Tribunale federale
i. V. m.	in combinato disposto con
ID	Indennità di disoccupazione
Lett.	lettera
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento; RS 171.10)
LSISA	Legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (RS 142.51)

LStr	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (Legge sugli stranieri; RS 142.20)
OASA	Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (RS 142.201)
OLCP	Ordinanza del 22 maggio 2002 concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (Ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone; RS 142.203)
OParl	Ordinanza del 3 ottobre 2003 dell'Assemblea federale relativa alla legge sul Parlamento e all'amministrazione parlamentare (Ordinanza sull'amministrazione parlamentare; RS 171.115)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SISOMEL	Sicurezza sociale e mercato del lavoro
SPAD	Sistema di pagamento delle casse di disoccupazione
UCC	Ufficio centrale di compensazione
UE	Unione europea
UE-15	I 15 Stati, che al momento della stipula dell'ALC nel 1999 facevano parte dell'UE (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia). Per questi Paesi l'ALC è entrato in vigore il 1° giugno 2002.
UE-17	UE-15 più Cipro e Malta, che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004. Per Cipro e Malta l'ALC è entrato in vigore il 1° aprile 2006 con i termini transitori validi per l'UE-15.
UE-2	Romania e Bulgaria che hanno aderito all'UE il 1° gennaio 2007. Per questi Paesi l'ALC è entrato in vigore il 1° giugno 2009.
UE-8	Gli otto Stati dell'Europa dell'est che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004 (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria). Per questi Paesi l'ALC è entrato in vigore il 1° giugno 2006.
UFAS	Ufficio federale delle assicurazioni sociali
UFM	Ufficio federale della migrazione
URC	Uffici regionali di collocamento
UST	Ufficio federale di statistica

## **Bibliografia e indice dei documenti**

*La bibliografia, i documenti utilizzati e le fonti dei dati online sono elencati nelle parti II e III dei documenti allegati (Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Documenti allegati al rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 6 novembre 2013, disponibile solo in tedesco).*

## **Indice degli interlocutori**

### **Interviste esploratorie**

Argast, Gabriele	UFM, capo Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
Gasser, Peter	SECO, capo del settore Libera circolazione delle persone e Relazioni di lavoro, Direzione del Lavoro, Attuazione ALC
Egger, Hans-Peter	SECO, Capo Applicazione del diritto, Direzione del Lavoro, Mercato del lavoro/ID, Politica e applicazione del diritto
Hirsbrunner, Martin	UFM, Capo sezione Libera circolazione delle persone ed emigrazione, Settore immigrazione e integrazione
Koch, Stephanie	UFAS, Ambito Affari internazionali
Kolly, Michel	UFAS; Statistica reddito AVS, Settore statistica
Malär, Doris	UFAS, Responsabile supplente dell'Ambito Affari internazionali, Ambito Affari internazionali
Moser, Michael	UFM, Servizio di statistica degli stranieri
Scyboz, Christian	UFM, Sezione Libera circolazione delle persone ed emigrazione, Settore immigrazione e integrazione
Weber, Bernhard	SECO, Capo supplente Analisi del mercato del lavoro e politica sociale (DPAS), Direzione della politica economica
Wyss, Marcel	SECO, Capo Applicazioni SIPAD e CAD, Direzione del lavoro, Mercato del lavoro/AD

### **Consulenze con esperti in diritto**

Bucher, Silvia	Specialista di diritto assicurativo sociale europeo, all'epoca: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
Caroni, Martina	Professoressa, specializzata in diritto della migrazione, Università di Lucerna (intervista guidata)
Merz, Laurent	Giudice, Corte delle assicurazioni sociali, Cantone di Vaud, già cancelliere presso il Tribunale federale
Spescha, Marc	Avvocato, specialista in diritto della migrazione (intervista guidata)

### **Interviste di convalida**

Gattiker, Mario	UFM, Direttore
Hirsbrunner, Martin	UFM, Capo sezione Libera circolazione delle persone ed emigrazione, Settore immigrazione e integrazione

## **Colofone**

### **Svolgimento della ricerca**

Dr. Simone Ledermann, CPA (Direzione del progetto fino al 1.8.2013)

Céline Anderegen, CPA (Direzione del progetto dal 1.8.2013)

Christoph Bättig, CPA (Direzione del progetto dal 1.8.2013)

### **Rapporto di esperti esterno**

Prof. Dr. Robert Fluder, Berner Fachhochschule (Direzione del progetto)

Renate Salzgeber, Berner Fachhochschule (collaborazione scientifica)

Tobias Fritschi, Berner Fachhochschule (collaborazione scientifica)

Luzius von Gunten, Berner Fachhochschule (collaborazione scientifica)

Franziska Müller, Interface GmbH (collaborazione scientifica)

Urs Germann, UGC Urs Germann Consulting

Roger Pfiffner, Berner Fachhochschule (collaborazione scientifica)

Herbert Ruckstuhl, ASP Inteco AG

Kilian Koch, Berner Fachhochschule (collaborazione studentesca)

### **Ringraziamenti**

*La CPA ringrazia l'UFM, l'UFAS, l'UST, la SECO e l'UCC per aver messo prontamente a disposizione i dati e per il sostegno offerto nella loro interpretazione. Ringraziamo in particolare Laurent Merz per i preziosi commenti sulle basi giuridiche. I nostri ringraziamenti vanno anche a tutte le persone all'interno e all'esterno dell'Amministrazione federale che si sono messe a disposizione per interviste e informazioni.*

### **Contatto**

Controllo parlamentare dell'amministrazione

Servizi del Parlamento

CH-3003 Berna

Tel. +41 58 322 97 99 Fax +41 58 322 96 63

E-mail: [pvk.cpa@parl.admin.ch](mailto:pvk.cpa@parl.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organi e loro membri > Commissioni > Controllo parlamentare dell'amministrazione

*Lingua originale del rapporto: tedesco*