



## Libera circolazione delle persone - immigrazione

### Di che cosa si tratta?

Nel 1999 la Svizzera e l'UE hanno concluso l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC), in virtù del quale, a determinate condizioni, i cittadini dell'UE e i loro familiari possono vivere, lavorare e studiare in Svizzera. Le stesse condizioni si applicano ai cittadini svizzeri negli Stati dell'UE. In questa logica l'ALC si concentra in primo piano sull'immigrazione e l'emigrazione orientate al mercato del lavoro.

Nel 2004 l'UE ha emanato la direttiva 2004/38/CE (cosiddetta direttiva sulla cittadinanza dell'Unione), che disciplina il diritto dei cittadini dell'UE di muoversi e soggiornare liberamente sul territorio nazionale degli Stati membri, senza però godere di diritti politici, in particolare del diritto elettorale attivo o passivo.

Nel solco della stabilizzazione della via bilaterale l'ALC sarà aggiornato; in quest'ottica, per quanto riguarda la libera circolazione delle persone con l'UE, la Svizzera recepirà alcuni principi sanciti dalla direttiva 2004/38/CE. La migrazione nell'ambito dell'ALC continuerà a essere orientata all'esercizio di un'attività lucrativa. In questo modo sarà possibile rafforzare l'economia svizzera con gli specialisti necessari nonché proteggere il sistema sociale del nostro Paese. Inoltre le disposizioni della Costituzione federale in materia di espulsione giudiziaria saranno rispettate e, infine, sarà mantenuta la procedura di notifica per soggiorni brevi dovuti a motivi economici.

### Punti essenziali

La direttiva 2004/38/CE sarà recepita nel diritto nazionale svizzero in modo mirato, con un efficace dispositivo di salvaguardia a tre livelli che comprende eccezioni e garanzie. Per eccezioni s'intendono deroghe consapevoli ed esplicite a norme contemplate dalla direttiva 2004/38/CE, mentre per garanzie s'intendono misure all'interno del quadro giuridico della direttiva stessa. Tale dispositivo è completato da una clausola di salvaguardia concretata.

#### Eccezioni:

- Espulsione: un'eccezione consente alla Svizzera di rispettare le prescrizioni sancite dalla Costituzione federale in termini di espulsione giudiziaria. In questo modo il nostro Paese non recepisce alcuna disposizione che vada oltre quanto previsto dall'ALC attualmente in vigore. Non è necessario modificare la Costituzione federale (Cost.) o il Codice penale (CP). I cittadini stranieri che hanno commesso reati continueranno a essere espulsi secondo la legislazione attuale (art. 121 Cost. e art. 66a segg. CP).
- Diritto di soggiorno permanente e aiuto sociale: in Svizzera il diritto di soggiorno permanente contemplato dalla direttiva 2004/38/CE, di cui possono beneficiare i cittadini dell'UE e i loro familiari dopo aver soggiornato cinque anni nello Stato ospitante, è previsto solo per i lavoratori e i loro familiari. I periodi di sei mesi o più durante i quali si è dipesi interamente dall'aiuto sociale non sono tenuti in considerazione nel calcolo dei cinque anni.

#### Garanzie:

- Ritiro del diritto di soggiorno: la Svizzera può porre fine al soggiorno per motivi di lavoro delle persone divenute involontariamente disoccupate e dei loro familiari qualora non compiano alcuno sforzo per reintegrarsi nel mondo del lavoro e non cooperino con le autorità, per esempio con l'Ufficio regionale di collocamento (URC), per trovare un impiego. Come già avviene attualmente, il percepimento indebito di prestazioni dello Stato,

per esempio aiuto sociale o indennità di disoccupazione, può portare al ritiro del diritto di soggiorno.

- Obbligo di notifica: in Svizzera sarà mantenuta l'attuale procedura di notifica per attività lucrativa di breve durata (fino a 3 mesi), il che permette di effettuare controlli del mercato del lavoro. L'obbligo di notifica sarà esteso ai lavoratori autonomi; in questo modo si evita che venga elusa la disposizione che limita la libera prestazione di servizi a 90 giorni per anno civile.

#### Clausola di salvaguardia:

- Concretazione: la Svizzera e l'UE hanno deciso di concretare la clausola di salvaguardia attuale (art. 14 par. 2 ALC) in un nuovo articolo. Le parti contraenti possono far scattare la clausola di salvaguardia concretata in caso di gravi difficoltà di ordine economico o sociale dovute all'applicazione dell'Accordo.
- Comitato misto / Tribunale arbitrale: qualora la Svizzera intenda attivare la clausola di salvaguardia e adottare le relative misure protettive, per prima cosa deve rivolgersi al Comitato misto dell'ALC. Se la Svizzera e l'UE non trovano una soluzione all'interno del Comitato misto, la Svizzera può adire un tribunale arbitrale, il quale verifica se sono date le condizioni per ricorrere a misure protettive. In caso di decisione positiva la Svizzera può adottare misure protettive autonomamente. Se le misure adottate creano uno squilibrio tra i rispettivi diritti e obblighi delle parti contraenti ai sensi dell'ALC, l'UE può adottare misure di riequilibrio nel campo di applicazione dell'Accordo; tali misure devono essere proporzionali. In caso di decisione negativa del tribunale arbitrale la Svizzera può comunque adottare misure protettive. Qualora tuttavia l'UE ritenga che tali misure violino l'ALC, potrebbe far avviare una procedura di composizione delle controversie e adottare misure di riequilibrio nel quadro di tutti gli accordi sul mercato interno (a eccezione dell'agricoltura).
- Procedura ordinaria / Procedura urgente: la procedura ordinaria prevede che l'invocazione della clausola di salvaguardia può essere sottoposta al tribunale arbitrale 60 giorni dopo che ci si è rivolti al Comitato misto. In circostanze urgenti queste tempistiche si riducono a 30 giorni. Sia in caso di procedura ordinaria sia in caso di procedura urgente il tribunale arbitrale deve decidere, entro sei mesi dalla sua costituzione, se l'applicazione della clausola di salvaguardia è legittima. Nella procedura urgente la Svizzera può richiedere l'applicazione provvisoria di misure protettive già durante la procedura stessa, finché non viene emessa una decisione definitiva. Il tribunale arbitrale deve esprimersi in merito a tale richiesta entro 30 giorni.

#### Altri aspetti convenuti:

- Frontalieri: questa categoria di persone continuerà a ottenere un titolo speciale, come già avviene attualmente; resterà in essere anche l'attuale definizione di frontalieri.
- Acquisto di immobili: continuerà a valere l'eccezione vigente; rimane vietato l'acquisto di immobili a fini speculativi o di investimento da parte di cittadini stranieri.
- Carte d'identità biometriche: i cittadini svizzeri sono liberi di decidere se richiedere un documento di questo tipo. Dopo un periodo transitorio di 11 anni le carte d'identità non biometriche non saranno più valide per i viaggi all'interno dell'UE. In Svizzera sarà comunque possibile utilizzare carte d'identità non biometriche.
- Periodo transitorio: per quanto riguarda il recepimento della direttiva 2004/38/CE il Consiglio federale ha negoziato un periodo transitorio di due anni, particolarmente utile per l'attuazione a livello cantonale. Ci si è inoltre accordati sul fatto che i periodi di soggiorno precedenti l'entrata in vigore dell'Accordo aggiornato non saranno computati retroattivamente ai fini dell'acquisizione del diritto di soggiorno permanente per lavoratori.
- Permesso di domicilio: il permesso di domicilio (permesso C) non sarà sostituito dal nuovo diritto di soggiorno permanente. Vincolato a criteri d'integrazione (p. es. conoscenza di una lingua nazionale), esso è un requisito per acquisire la cittadinanza svizzera. Con l'UE è

stato concordato che tutti i cittadini dell'UE dovranno attendere come minimo cinque anni prima di poter richiedere un permesso di domicilio. Attualmente per alcuni Stati membri dell'UE il periodo è di cinque anni e per altri di dieci anni. Per i cittadini dell'UE che vivono in Svizzera varrebbe quindi lo stesso periodo minimo uniforme previsto per i cittadini svizzeri che vivono nell'UE.

- **Tasse universitarie:** le questioni relative all'accesso degli studenti UE alle scuole universitarie e alle borse di studio svizzere continueranno a esulare dall'ALC. Ciò significa che gli studenti UE non avranno diritto all'accesso a scuole universitarie svizzere o a borse di studio in Svizzera. Quest'ultima si impegna tuttavia a garantire in futuro agli studenti UE lo stesso trattamento riservato agli studenti svizzeri per quanto riguarda le tasse delle scuole universitarie e delle scuole universitarie professionali finanziate prevalentemente da fondi pubblici. Anche gli studenti svizzeri in futuro pagheranno in tutta l'UE le stesse tasse universitarie degli studenti UE, e questo principio si applica anche ad eventuali meccanismi di sostegno per le tasse universitarie. L'Accordo sancisce che la quota complessiva di studenti UE in Svizzera non sarà ridotta; tuttavia le scuole universitarie svizzere non sono tenute a modificare il proprio sistema di ammissione. I cittadini svizzeri titolari di un diploma di maturità continueranno pertanto a poter accedere alle scuole universitarie svizzere senza dover sostenere esami.

### Attuazione in Svizzera

Il dispositivo di salvaguardia che si è concordato di inserire nell'ALC nel contesto del recepimento mirato della direttiva 2004/38/CE e di altri atti giuridici dell'UE sarà completato da misure nazionali di attuazione e collaterali.

- **Diritto di soggiorno permanente e aiuto sociale:** il diritto di soggiorno permanente per i lavoratori e i loro familiari sarà preso in esame ed eventualmente concesso solo su richiesta. Il diritto di soggiorno permanente termina se è stato acquisito in modo inappropriato o fraudolento. Frontalieri, studenti e persone provenienti dall'UE che non esercitano un'attività lucrativa non possono acquisire il diritto di soggiorno permanente e non hanno diritto all'aiuto sociale. In quest'ottica occorre inserire una precisazione nella legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl).
- **Ritiro del diritto di soggiorno:** i cittadini dell'UE divenuti involontariamente disoccupati devono annunciarsi presso l'URC; quest'ultimo comunica all'autorità competente in materia di migrazione l'eventuale mancato rispetto della strategia di reintegrazione definita. Se sei mesi dopo il termine del versamento dell'indennità di disoccupazione i cittadini dell'UE non hanno ancora trovato un impiego, il loro diritto di soggiorno in qualità di lavoratori termina, a meno che non rendano verosimile che vi è la probabilità di trovare un impiego in un prossimo futuro. In quest'ottica occorre inserire una precisazione nella LStrl e nella legge sul collocamento (LC).
- **Obbligo di notifica in caso di attività lucrativa di breve durata:** l'obbligo di utilizzare la procedura di notifica online sarà sancito nella legge sui lavoratori distaccati, così da garantire che per tutte le persone provenienti dall'UE desiderose di lavorare in Svizzera per un periodo di massimo tre mesi debba essere effettuata una notifica, a prescindere che si tratti di lavoratori dipendenti o autonomi. La notifica è pensata per verificare le condizioni salariali e di lavoro nonché per evitare che venga elusa la disposizione che limita la libera prestazione di servizi a 90 giorni.
- **Clausola di salvaguardia:** nel quadro della LStrl si procederà a concretare, da un lato, le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia e adottare eventuali misure protettive e, dall'altro, le relative competenze e procedure.

Nella LStrl vengono definiti valori soglia nei seguenti ambiti: immigrazione netta, occupazione dei frontalieri, disoccupazione e percepimento dell'aiuto sociale. Se viene superato un valore soglia il Consiglio federale deve valutare l'attivazione della clausola di salvaguardia. Negli ambiti immigrazione, mercato del lavoro, sicurezza sociale, alloggi e

trasporti vengono inoltre definiti alcuni indicatori, sulla cui base il Consiglio federale può parimenti valutare l'attivazione della clausola di salvaguardia. L'entità dei valori soglia è definita a livello di ordinanza. I Cantoni possono chiedere al Consiglio federale di valutare l'attivazione della clausola di salvaguardia e proporre misure protettive adeguate a livello regionale o cantonale.

Prima di attivare la procedura della clausola di salvaguardia e prima di adottare misure protettive il Consiglio federale consulta le commissioni parlamentari, i Cantoni e le parti sociali. Le misure compatibili con l'ALC hanno la priorità. Il Consiglio federale può tuttavia introdurre come misure protettive anche deroghe (p. es. tetti massimi per determinate categorie di soggiorno, verifica della priorità dei lavoratori indigeni o controllo preventivo delle condizioni salariali e di lavoro), se ciò è necessario per risolvere il superamento dei valori soglia. Qualora le misure già previste dalla LStrI non siano sufficienti o si rivelino necessarie altre misure protettive per reagire a una determinata situazione, il Consiglio federale sottopone al Parlamento un relativo progetto.

- Misure di attuazione e collaterali relative alle tasse universitarie: per poter tenere fede in futuro al principio di non discriminazione tra studenti UE e studenti svizzeri in materia di tasse universitarie, è necessario modificare la legge sui PF. Per quanto riguarda le scuole universitarie cantonali e le scuole universitarie professionali cantonali, in vari Cantoni saranno necessari adeguamenti delle disposizioni legislative pertinenti.

Per determinate scuole universitarie il principio di non discriminazione in materia di tasse universitarie comporta una perdita di entrate, che dovrà essere compensata tramite misure collaterali. A tale scopo si rivela necessario modificare la legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero (LPSU); secondo la modifica prevista, per quattro anni la Confederazione coprirà la metà delle perdite subite dalle scuole universitarie cantonali.

### Rilevanza per la Svizzera

Anche in futuro la Svizzera dovrà fare affidamento sull'immigrazione di cittadini dell'UE per coprire il proprio fabbisogno di manodopera e di personale qualificato. L'ALC aggiornato definisce il quadro giuridico necessario a tal fine e consente un accesso semplificato al potenziale di manodopera dell'UE. Contestualmente un dispositivo di salvaguardia completo nell'ambito dell'immigrazione garantisce che

- l'immigrazione dall'UE rimanga orientata al mercato del lavoro;
- l'espulsione di stranieri che hanno commesso reati resti possibile secondo la legislazione vigente,
- siano scongiurate conseguenze negative per i sistemi sociali svizzeri e siano combattuti eventuali abusi.

Con la nuova clausola il dispositivo di salvaguardia svizzero dispone altresì di un ulteriore strumento nel caso in cui l'immigrazione dovesse comportare gravi difficoltà di ordine economico o sociale.

### In concreto

- **Clausola di salvaguardia:** in Ticino il numero di frontalieri è in costante aumento. Allo stesso tempo c'è sempre più traffico, i mezzi di trasporto pubblici sono pieni e la disoccupazione è in aumento, soprattutto nei settori della vendita e dell'edilizia. Il Cantone Ticino può presentare al Consiglio federale una richiesta di esame della procedura di attivazione della clausola di salvaguardia e proporre misure protettive circoscritte a quella regione. Se il valore soglia relativo all'occupazione dei frontalieri è raggiunto in tutta la Svizzera, il Consiglio federale deve valutare se attivare la clausola di salvaguardia. Se l'Esecutivo constata che per effetto dell'applicazione dell'ALC vengono a

crearsi gravi difficoltà di ordine economico o sociale, esso può presentare al Comitato misto Svizzera-UE una richiesta di adozione di misure protettive. Qualora il Comitato misto non adotti una decisione entro tre mesi, il Consiglio federale può adire un tribunale arbitrale, il quale verifica se effettivamente sussistano gravi problemi di ordine economico. In caso di decisione positiva del tribunale arbitrale, la Svizzera può adottare determinate misure protettive (p. es. contingenti per frontalieri UE nei settori della vendita e dell'edilizia) e l'UE può, se del caso, decidere misure di riequilibrio adeguate.

- **Vantaggi della libera circolazione delle persone per gli svizzeri nell'UE:** una donna zurighese che di mestiere fa la grafica ha ricevuto un'offerta di lavoro da Monaco di Baviera, e grazie all'ALC le è tuttora possibile trasferirsi in Germania senza troppi ostacoli burocratici. Non deve infatti richiedere alcun visto né tantomeno un permesso di lavoro. La donna gode degli stessi diritti e delle stesse condizioni di lavoro dei colleghi tedeschi. Il suo ragazzo è stato ammesso a una scuola universitaria di Monaco di Baviera e desidera seguirla. Grazie all'ALC aggiornato egli non sarà discriminato per quanto riguarda la tassa universitaria e pagherà lo stesso importo degli studenti tedeschi.
- **Niente immigrazione a danno dell'aiuto sociale:** un infermiere qualificato di Lione comincia a lavorare presso il *Centre hospitalier universitaire vaudois* (CHUV) di Losanna. Se dovesse perdere il lavoro e restare disoccupato egli è tenuto ad annunciarsi presso l'URC e a cooperare con le autorità per accelerare il processo di reintegrazione nel mondo del lavoro. Qualora non cooperi egli può perdere la qualità di lavoratore; in virtù dell'ALC aggiornato potrà rimanere in Svizzera in modo permanente se avrà lavorato nel Paese per cinque anni senza essere stato completamente dipendente dall'aiuto sociale per sei mesi o più.

Ulteriori informazioni: [Libera circolazione delle persone – Ricongiungimento familiare](#) (DFGP/SEM)