



# **Chiarimento delle cause delle differenze tra i Cantoni nell'esecuzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone**

**Rapporto del Consiglio federale  
in adempimento del postulato della Commissione della gestione  
del Consiglio nazionale 14.4005 del 6 novembre 2014**

del 4 marzo 2016

---

---

## Compendio

*L'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 (ALC) è in vigore dal 1° giugno 2002. Da allora l'immigrazione in provenienza dallo spazio UE/AELS è aumentata in misura maggiore del previsto, suscitando viepiù dibattiti sulle conseguenze della libera circolazione delle persone e sulla gestione della stessa da parte delle autorità. A fronte di ciò, nel gennaio 2012 le Commissioni della gestione delle Camere federali hanno incaricato il Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA) di effettuare una valutazione sul soggiorno degli stranieri nel quadro dell'ALC.*

*Fondandosi sulla valutazione del CPA del 6 novembre 2013, la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha steso un rapporto sul soggiorno degli stranieri nel quadro dell'ALC, in cui conclude che l'esecuzione dell'ALC e della Convenzione AELS (Allegato K) non funziona in maniera soddisfacente. Nel suo rapporto del 4 aprile 2014, la CdG ha formulato nove raccomandazioni, in merito alle quali il Consiglio federale si è pronunciato il 13 agosto 2014. Nella valutazione del parere del Consiglio federale, la CdG-N ha concluso, il 6 novembre 2014, che la Raccomandazione 2 «Informazioni sulla riscossione di prestazioni sociali» e la Raccomandazione 8 «Chiarire la situazione giuridica» sono già state attuate mentre le altre sette dovranno essere esaminate in modo più approfondito. Pertanto ha invitato il Consiglio federale a fornire maggiori informazioni su quattro raccomandazioni (Raccomandazione 1 «Monitorare l'evoluzione dei salari e le quote di fruizione delle prestazioni sociali», Raccomandazione 4 «Creare le basi necessarie per garantire l'accesso alle informazioni», Raccomandazione 7 «Mettere a disposizione gli strumenti necessari» e Raccomandazione 9 «Dotazione della competente sezione della SEM») e ha trasformato le tre rimanenti (Raccomandazione 3 «Chiarire le divergenze cantonali per quanto riguarda l'entità della differenza tra scopo del soggiorno dichiarato ed effettivo», Raccomandazione 5 «Sfruttare le possibilità di controllo» e Raccomandazione 6 «Chiarire le cause delle prassi cantonali divergenti in materia d'esecuzione») nel postulato 14.4005 «Chiarimento delle cause delle differenze tra i Cantoni nell'esecuzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone». Il Consiglio nazionale ha accolto tale postulato l'11 marzo 2015, su proposta del Consiglio federale.*

*Il Consiglio federale ha adottato il presente rapporto in risposta al postulato della CdG-N del 6 novembre 2014, che incarica il Consiglio federale di chiarire, in collaborazione con i Cantoni, le cause delle differenze talvolta considerevoli tra i Cantoni nell'attuazione dell'ALC e le possibilità per i Cantoni di utilizzare in maniera più uniforme la revoca o la limitazione del permesso di dimora come strumenti per gestire l'immigrazione.*

*Il presente rapporto, redatto sotto la direzione del Dipartimento federale di giustizia e polizia in collaborazione con l'Associazione dei servizi cantonali in materia di migrazione (ASM) e l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro, tratta in una prima parte le misure adottate sinora dal Consiglio federale allo scopo di unifor-*

---

mare l'attuazione dell'ALC e di evitare eventuali abusi. In questo contesto è fatto riferimento al rapporto Amarelle, adottato dal Consiglio federale il 18 settembre 2015. Tale rapporto illustra l'avanzamento e l'attuazione del pacchetto di misure tese a migliorare l'esecuzione dell'ALC, adottato dal Consiglio federale nel 2010. Vi figurano misure per lottare contro il dumping sociale, gli abusi e le irregolarità in materia di prestazioni sociali, nonché misure in materia di diritto di soggiorno. Il rapporto rimanda altresì al disegno di legge «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione» che ha per oggetto una revisione parziale della legge federale sugli stranieri. Il progetto prevede una precisazione della situazione giuridica per quel che concerne le possibilità di revocare il diritto di soggiorno ai cittadini dell'UE/AELS per disoccupazione involontaria e crea nel contempo la base legale per lo scambio di dati nell'ambito delle prestazioni complementari. Sancisce altresì a livello federale l'esclusione dall'aiuto sociale dei cittadini dell'UE/AELS in cerca di un impiego.

Nella seconda parte, il rapporto analizza le cause che hanno condotto a differenze nell'esecuzione dell'ALC e le possibilità di gestire l'immigrazione avvalendosi della revoca o della limitazione del permesso di dimora.

### **Cause delle differenze nell'esecuzione dell'ALC**

Il rapporto constata che le differenze cantonali nell'esecuzione dell'ALC – oltre che alla volontà politica di concedere ai Cantoni un margine di manovra conforme al sistema federalista svizzero – sono dovute anche alla diversa situazione geografica e politica dei singoli Cantoni. Ciascun Cantone deve confrontarsi con un afflusso migratorio di entità e composizione variabile in funzione della sua grandezza e situazione geografica. Ne consegue che, nel settore degli stranieri, non tutti i Cantoni mettono a disposizione le stesse risorse personali e finanziarie. Inoltre, i cittadini dell'UE/AELS che cambiano lo scopo del loro soggiorno in Svizzera non sono tenuti a notificarsi, il che può generare divergenze tra lo scopo dichiarato e lo scopo effettivo del soggiorno.

### **Utilizzo delle possibilità di controllo date dalla revoca o dalla limitazione del permesso di dimora**

Nel suo rapporto, il Consiglio federale concorda con la CdG-N che occorre impiegare per quanto possibile in modo uniforme le possibilità di gestione dell'immigrazione, segnatamente revocando o non prorogando il permesso di dimora se le condizioni per il soggiorno non sono adempite. Al riguardo il rapporto rileva tuttavia che la revoca e la limitazione del permesso di soggiorno consentono una gestione limitata dell'immigrazione, perché questi strumenti possono essere utilizzati soltanto se le persone interessate non possono più far valere un diritto al soggiorno in virtù dell'ALC.

Il Consiglio federale giunge pertanto alla conclusione che le autorità cantonali possono attuare sistematicamente misure di allontanamento fondate su una revoca o una mancata proroga del permesso di dimora soltanto se vengono a conoscenza di cambiamenti che hanno una rilevanza per il diritto di soggiorno e a condizione che la Confederazione definisca in modo più preciso determinate nozioni soggette a

---

*interpretazione (p. es. la nozione di qualità di lavoratore o di estinzione del diritto di soggiorno del lavoratore).*

*Il presente rapporto illustra come, grazie alla creazione di basi legali per lo scambio di dati tra le autorità migratorie e le autorità preposte all'aiuto sociale e all'assicurazione contro la disoccupazione, nonché al previsto scambio di dati con le autorità competenti in materia di prestazioni complementari, siano soddisfatti i presupposti necessari al riesame del diritto di soggiorno. Il rapporto illustra inoltre l'importanza cruciale, per l'ottimizzazione dell'esecuzione dell'ALC, del disegno di legge «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione», che precisa l'estinzione del diritto di soggiorno per i lavoratori dipendenti cittadini dell'UE/AELS.*

*Nella terza parte del rapporto, il Consiglio federale, in collaborazione con i Cantoni, ha definito possibili misure volte a garantire un'esecuzione uniforme dell'ALC, in risposta alla necessità di intervento constatata. Queste misure prevedono – conformemente all'intenzione della CdG-N – un rafforzamento della funzione di vigilanza della Confederazione e mirano al tempo stesso a potenziare il sostegno ai Cantoni nell'esecuzione dell'ALC sotto forma di formazioni e workshop inerenti a questioni giuridiche di principio e di coordinamento. Per vari motivi, il Consiglio federale non ha invece ritenuto opportuno introdurre un obbligo di notifica in caso di cambiamento dello scopo del soggiorno, pertanto ha respinto questa misura.*

### ***Ampliamento della procedura di approvazione***

*Nel quadro dell'accertamento delle differenze tra i Cantoni per quanto riguarda l'esecuzione dell'ALC e delle pertinenti discussioni sulla vigilanza della Confederazione, l'ASM ha proposto di sottoporre determinati settori sensibili dell'ALC all'approvazione della Segreteria di Stato della migrazione. Dato che le raccomandazioni della CdG-N perseguono essenzialmente l'obiettivo di un riesame sistematico del diritto di soggiorno onde evitare la percezione abusiva delle prestazioni sociali, il Consiglio federale indica nel rapporto la possibilità di estendere la procedura di approvazione ai due settori descritti qui di seguito.*

- Estinzione del diritto di soggiorno in seguito alla perdita della qualità di lavoratore

*Sinora i Cantoni non disponevano degli strumenti necessari per costatare l'estinzione del diritto di soggiorno di un cittadino dell'UE/AELS in qualità di lavoratore dipendente durante il periodo di validità di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora. Il diritto vigente non prevede infatti un obbligo di notifica in caso di abbandono dell'attività lavorativa. Il disegno di legge «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione» prevede una disciplina chiara per quanto riguarda l'estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini dell'UE/AELS titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora il cui rapporto di lavoro è interrotto indipendentemente dalla loro volontà. Pertanto, il Consiglio federale propone di estendere la procedura di approvazione ai casi previsti dall'articolo 61a del progetto di revisione della legge sugli stranieri.*

- 
- Estinzione del diritto di soggiorno in caso di percezione dell'aiuto sociale o delle prestazioni complementari

*Nel rapporto il Consiglio federale giunge alla conclusione che la richiesta di prestazioni dell'aiuto sociale oppure di prestazioni complementari da parte di cittadini dell'UE/AELS non esercitanti attività lucrativa rappresenta un settore sensibile, giacché ha una rilevanza in termini di diritto di soggiorno. Anche questi casi devono pertanto essere sottoposti alla procedura di approvazione.*

#### **Adeguamenti tecnici del SIMIC**

*Quale ulteriore misura, il Consiglio federale prevede uno sviluppo tecnico del Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) mediante l'introduzione di nuovi campi dati e codici di osservazione per i settori sensibili. L'obiettivo di questo sviluppo è di fare in modo che la Confederazione possa avvalersi del SIMIC come uno strumento adeguato di vigilanza sull'esecuzione dell'ALC. Gli adeguamenti tecnici previsti consentirebbero altresì rilevamenti statistici di entità limitata.*

#### **Potenziamento del sostegno all'esecuzione**

*Quale terza misura proposta nel rapporto, il Consiglio federale prevede un potenziamento del sostegno all'esecuzione. Al riguardo propone, tra le altre cose, di organizzare nei Cantoni formazioni e workshop su questioni giuridiche di principio e di coordinamento, ma anche di organizzare conferenze regionali in cui le parti in causa possano discutere di questioni complesse che riguardano l'applicazione dell'ALC e della necessità di emanare nuove regolamentazioni.*

*Infine, il Consiglio federale si pronuncia sulla raccomandazione della CdG-N di mettere a disposizione della competente sezione della SEM congrue risorse che permetterebbero alla Confederazione di esercitare una vigilanza più attiva. Nel rapporto il Consiglio federale mostra l'impossibilità di assicurare una funzione di vigilanza più attiva o di svolgere altri compiti con i mezzi attualmente a sua disposizione. Per assicurare una vigilanza più attiva della Confederazione come auspicato dalla CdG-N e attuare le misure previste (procedura di approvazione, adeguamenti tecnici del SIMIC e potenziamento del sostegno all'esecuzione) occorreranno posti di lavoro supplementari.*

## Indice

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Compendio</b>   | <b>2510</b> |
| <b>Indice delle abbreviazioni</b>  | <b>2516</b> |
| <b>1 Mandato e organizzazione dei lavori</b>   | <b>2517</b> |
| 1.1 Situazione iniziale  | 2517        |
| 1.2 Mandato e procedimento   | 2517        |
| 1.2.1 Rapporto della CdG-N sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'ALC  | 2518        |
| 1.2.2 Parere del Consiglio federale in merito alle raccomandazioni della CdG-N   | 2519        |
| 1.2.3 Secondo rapporto della CdG-N in merito al parere del Consiglio federale  | 2519        |
| 1.2.4 Parere del Consiglio federale in merito al rapporto della CdG-N  | 2520        |
| <b>2 Misure finora adottate per armonizzare l'esecuzione dell'ALC</b>  | <b>2521</b> |
| 2.1 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Amarelle  | 2521        |
| 2.2 Disegno di legge «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione» | 2524        |
| 2.2.1 Retrosцена   | 2524        |
| 2.2.2 Contenuto del pacchetto legislativo  | 2524        |
| <b>3 Motivi delle differenze cantonali nell'esecuzione dell'ALC</b>  | <b>2526</b> |
| 3.1 Risultati degli accertamenti con i Cantoni   | 2526        |
| 3.1.1 Rilascio dei permessi  | 2526        |
| 3.1.2 Differenze tra scopo del soggiorno dichiarato ed effettivo   | 2529        |
| 3.2 Necessità d'intervento   | 2531        |
| <b>4 Ricorso alle possibilità per i Cantoni di revocare o limitare il permesso di soggiorno</b>                              | <b>2532</b> |
| 4.1 Risultati degli accertamenti con i Cantoni   | 2532        |
| 4.2 Necessità d'intervento   | 2532        |
| <b>5 Possibili misure in base alla necessità d'intervento identificata</b>   | <b>2533</b> |
| 5.1 Potenziamento della vigilanza della Confederazione sull'esecuzione dell'ALC  | 2534        |
| 5.1.1 Procedura di approvazione  | 2535        |
| 5.1.2 Adeguamento tecnico del SIMIC  | 2536        |
| 5.2 Sostegno all'esecuzione  | 2538        |
| 5.2.1 Strumenti attualmente disponibili dalla sezione Libera circolazione delle persone per il sostegno all'esecuzione       | 2538        |
| 5.2.2 Potenziamento del sostegno all'esecuzione  | 2539        |

---

|          |   |             |
|----------|---|-------------|
| 5.3      | Valutazione sotto forma di rapporto                 | 2540        |
| <b>6</b> | <b>Dotazione della sezione competente della SEM</b> | <b>2540</b> |
| <b>7</b> | <b>Conclusione</b>                                  | <b>2542</b> |

## Indice delle abbreviazioni

|                  |   |
|------------------|---|
| AD               | Assicurazione contro la disoccupazione  |
| AELS             | Associazione europea di libero scambio  |
| ALC              | Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, RS <i>0.142.112.681</i> |
| ASM              | Associazione dei Servizi cantonali in materia di migrazione   |
| AUSL             | Associazione degli uffici svizzeri del lavoro   |
| CdC              | Conferenza dei Governi cantonali  |
| CDDGP            | Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia  |
| CDEP             | Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali dell'economia pubblica  |
| CdG              | Commissioni della gestione delle Camere federali  |
| CdG-N            | Commissione della gestione del Consiglio nazionale  |
| CDOS             | Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali   |
| Convenzione AELS | Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio, RS <i>0.632.31</i>   |
| Cost.            | Costituzione federale, RS <i>101</i>  |
| CPA              | Controllo parlamentare dell'Amministrazione   |
| COSAS            | Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale   |
| DFGP             | Dipartimento federale di giustizia e polizia  |
| DTF              | Raccolta ufficiale delle decisioni del Tribunale federale svizzero  |
| FF               | Foglio federale   |
| LPC              | Legge federale del 6 ottobre 2006 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, RS <i>831.30</i>   |
| LStr             | Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri, RS <i>142.20</i>   |
| OASA             | Ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, RS <i>142.201</i>   |
| OLCP             | Ordinanza del 22 maggio 2002 sull'introduzione della libera circolazione delle persone, RS <i>142.203</i>   |
| SECO             | Segreteria di Stato dell'economia   |
| SEM              | Segreteria di Stato della migrazione  |
| SIMIC            | Sistema d'informazione centrale sulla migrazione  |



## Rapporto

### 1 Mandato e organizzazione dei lavori

#### 1.1 Situazione iniziale

Con il presente rapporto, il Consiglio federale adempie il postulato 14.4005 della Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) «Chiarimento delle cause delle differenze tra i Cantoni nell'esecuzione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone» del 6 novembre 2014. Questo il tenore del postulato:

«Il Consiglio federale è incaricato di chiarire, in collaborazione con i Cantoni:

1. le cause delle differenze talvolta considerevoli tra i Cantoni nell'attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone;
2. le possibilità per i Cantoni di utilizzare meglio e in maniera più uniforme la revoca o la limitazione del permesso di dimora come strumenti per gestire l'immigrazione.

Il Consiglio federale deve presentare entro un anno i risultati di tali chiarimenti in un rapporto.»

Il 28 gennaio 2015 il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato. Il Consiglio nazionale ha approvato il postulato l'11 marzo 2015.

#### 1.2 Mandato e procedimento

Fondandosi sul rapporto «Valutazione sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone» del 6 novembre 2013<sup>1</sup> presentato dal Controllo parlamentare dell'Amministrazione (CPA), la Commissione della gestione del Consiglio nazionale (CdG-N) ha constatato che l'esecuzione dell'Accordo del 21 giugno 1999<sup>2</sup> tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC) e della Convenzione del 4 gennaio 1960<sup>3</sup> istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio AELS (Convenzione AELS, Allegato K) non funziona in maniera soddisfacente.<sup>4</sup> Nel suo rapporto del 4 aprile 2014<sup>5</sup> «Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone», la CdG-N ha pertanto formulato nove raccomandazioni al Consiglio federale, il quale si è pronunciato al riguardo il 13 agosto 2014<sup>6</sup> (Parere del Consiglio federale del 13 agosto

<sup>1</sup> FF 2014 7141

<sup>2</sup> RS 0.142.112.681

<sup>3</sup> RS 0.632.31

<sup>4</sup> La Convenzione AELS costituisce la base legale per la libera circolazione dei cittadini AELS. Di seguito, ogni volta che è citato l'ALC è automaticamente sottintesa anche la Convenzione AELS.

<sup>5</sup> FF 2014 7123

<sup>6</sup> FF 2014 7197

2014). Nella valutazione del parere del Consiglio federale, la CdG-N ha concluso che due raccomandazioni (Raccomandazioni 2 e 8) sono già state realizzate, mentre le altre sette devono essere esaminate in modo più approfondito (rapporto della CdG-N del 6 novembre 2014<sup>7</sup>). Ha pertanto chiesto al Consiglio federale di fornire maggiori informazioni e di provvedere a ulteriori accertamenti in merito a quattro raccomandazioni (Raccomandazioni 1, 4, 7 e 9) e ha trasformato le tre raccomandazioni rimanenti (Raccomandazioni 3, 5 e 6) in un postulato.

Con il postulato, la CdG-N ha incaricato il Consiglio federale di chiarire, in collaborazione con i Cantoni, le cause delle differenze talvolta considerevoli tra i Cantoni nell'attuazione dell'ALC e le possibilità per i Cantoni di utilizzare in maniera più uniforme la revoca o la limitazione del permesso di dimora come strumenti per gestire l'immigrazione.

Il presente rapporto, redatto sotto la direzione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) in stretta collaborazione con l'Associazione dei servizi cantonali in materia di migrazione (ASM) e l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), tratta in una prima parte le misure adottate sinora dal Consiglio federale allo scopo di uniformare l'esecuzione dell'ALC e di evitare eventuali abusi. Nella seconda parte, il rapporto analizza le cause che hanno condotto a differenze nell'esecuzione dell'ALC e le possibilità di utilizzare la revoca o la limitazione del permesso di dimora come strumenti per gestire l'immigrazione. Nella terza parte, il Consiglio federale presenta possibili misure volte a garantire una più ampia funzione di vigilanza della Confederazione sull'esecuzione dell'ALC, nonché misure nel quadro di un potenziamento del sostegno all'esecuzione. In questo contesto si pronuncia parimenti sulla raccomandazione aperta della CdG-N in merito agli effettivi della competente sezione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

### **1.2.1 Rapporto della CdG-N sul soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'ALC**

Nel gennaio 2012, a fronte di un aumento superiore alle previsioni dell'immigrazione in provenienza dallo spazio UE/AELS dall'entrata in vigore dell'ALC il 1° giugno 2002 e delle discussioni scaturite sulle conseguenze della libera circolazione delle persone e della loro gestione da parte delle autorità, la CdG-N ha incaricato il CPA di svolgere una valutazione del soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'ALC.

La valutazione era incentrata, da un lato, sulle ripercussioni dell'ALC e, dall'altro, sul ruolo della Confederazione nell'attuazione dell'Accordo. Il CPA ha svolto uno studio longitudinale, collegando per la prima volta tra loro taluni dati. Le autorità cantonali competenti per l'esecuzione dell'ALC non sono state interpellate nel quadro della consultazione amministrativa.

Sulla base di questa valutazione, la CdG-N ha constatato che l'immigrazione in virtù dell'ALC è perlopiù legata al lavoro e che le possibilità di controllo dell'immigrazione nel quadro dell'ALC sono limitate. Tuttavia il rapporto vaglia le possibilità

<sup>7</sup> FF 2015 739

esistenti per gestire l'immigrazione e si china sull'obbligo della Confederazione di esercitare la vigilanza sull'esecuzione dell'ALC. A fronte delle necessità di intervento constatate, la CdG-N ha formulato nove raccomandazioni all'attenzione del Consiglio federale.

### **1.2.2 Parere del Consiglio federale in merito alle raccomandazioni della CdG-N**

Il Consiglio federale si è pronunciato in merito alle raccomandazioni della CdG-N il 13 agosto 2014, concordando con la Commissione sul fatto che l'immigrazione nel quadro dell'ALC è principalmente legata al lavoro. Pertanto il Consiglio federale ritiene che – reclutando la manodopera straniera – sia soprattutto l'economia a controllare l'immigrazione.

Nel suo parere il Consiglio federale ha pertanto rinviato ai lavori in corso nel quadro del disegno di legge «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione» (cfr. n. 2.2), ai meccanismi di controllo in essere e alle misure accompagnatorie. Ha inoltre menzionato i lavori di attuazione nel quadro del nuovo articolo 121a della Costituzione federale<sup>8</sup> (Cost.) e le possibili ricadute sulle raccomandazioni della CdG-N.

In occasione della stesura del rapporto, la SEM ha consultato le autorità cantonali competenti per l'esecuzione dell'ALC, ossia l'ASM, l'AUSL, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) e la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS). Dalla consultazione è emerso che sono principalmente due i motivi all'origine della diversa applicazione dell'ALC a livello cantonale: da un lato, la volontà politica di concedere ai Cantoni il margine di manovra previsto dal sistema federalista svizzero e, dall'altro, le diverse sfide con cui devono confrontarsi i Cantoni in funzione della loro situazione geografica specifica.

### **1.2.3 Secondo rapporto della CdG-N in merito al parere del Consiglio federale**

Il 6 novembre 2014 la CdG-N ha presentato il suo secondo rapporto relativo al parere del Consiglio federale del 13 agosto 2014. In esso ha constatato che le misure adottate sinora tengono debitamente conto di due delle nove raccomandazioni (ossia delle Raccomandazioni 2 e 8). La CdG-N plaude pertanto alla decisione del Consiglio federale di creare le basi legali necessarie in vista dello scambio di informazioni tra autorità migratorie cantonali e autorità competenti per le prestazioni complementari, nonché di fare chiarezza sulle conseguenze giuridiche della disoccupazione sul diritto di soggiorno.

Per quattro raccomandazioni (Raccomandazioni 1, 4, 7 e 9), le quali prevedono essenzialmente un impiego più ottimale delle possibilità di gestione, la CdG-N ha chiesto maggiori informazioni e accertamenti, in particolare sulla disponibilità di dati e informazioni. La Commissione considera l'entità dei dati disponibili insufficiente per consentire ai Cantoni di eseguire il diritto vigente e alla Confederazione di ossequiare correttamente il proprio obbligo di vigilanza.

Per quanto riguarda le altre tre raccomandazioni (Raccomandazioni 3, 5 e 6), la CdG-N le ha trasformate nel postulato 14.4005.

## **1.2.4 Parere del Consiglio federale in merito al rapporto della CdG-N**

Il 22 aprile 2015<sup>9</sup> il Consiglio federale si è pronunciato in merito al secondo rapporto della CdG-N. Dopo aver preso atto delle quattro raccomandazioni della CdG-N che non sono confluite nel postulato 14.4005, ha svolto accertamenti completi riguardo alla loro attuazione. Le Raccomandazioni 4 «Creare le basi necessarie all'accesso alle informazioni», 7 «Mettere a disposizione gli strumenti necessari» e 9 «Risorse della sezione competente della SEM» sono state analizzate in collaborazione con i Cantoni e sono trattate ampiamente nel presente rapporto nei numeri 3.1.2, 5.1.2 e 6.

Per quanto riguarda la Raccomandazione 1 «Seguire lo sviluppo dei salari e delle quote di riscossione delle prestazioni sociali», il Consiglio federale si è dichiarato fondamentalmente favorevole alla raccomandazione della CdG-N di procedere periodicamente a un'interconnessione dei dati per monitorare lo sviluppo del livello medio dei salari, dei salari minimi e delle quote di riscossione delle prestazioni sociali. Per evitare sovrapposizioni, queste vaste analisi statistiche vanno svolte tramite uno strumento già esistente e comprovato.

L'Osservatorio sull'Accordo di libera circolazione tra la Svizzera e l'UE è incaricato di valutare le ripercussioni demografiche e sul mercato del lavoro della libera circolazione delle persone, sia a livello nazionale sia, per quanto possibile, nelle grandi regioni della Svizzera<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> FF 2015 2025

<sup>10</sup> L'Osservatorio deve in particolare: fungere da piattaforma dell'Amministrazione federale per lo scambio di informazioni; riassumere periodicamente i lavori scientifici o le analisi svolte dai diversi uffici interessati e, su tale base, individuare i problemi che potrebbero insorgere nel quadro della libera circolazione delle persone; laddove opportuno, avviare e accompagnare a medio o lungo termine studi scientifici sul tema; all'occorrenza, evidenziare le conseguenze globali a livello politico, economico o sociale e formulare pertinenti proposte; stendere un rapporto periodico in merito ai principali aspetti della libera circolazione delle persone (fonte: 11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-UE. Il rapporto può essere consultato sul sito [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Documentazione > Pubblicazioni e moduli > Studi e rapporti > Lavoro > Rapporti dell'Osservatorio – Répercussions de la libre circulation des personnes > 11e rapport de l'Observatoire sur la libre circulation entre la Suisse et l'UE.

Un'interconnessione periodica di dati è conforme al mandato dell'Osservatorio sull'Accordo di libera circolazione e va pertanto effettuata nel quadro del rapporto dell'Osservatorio<sup>11</sup>.

## **2 Misure finora adottate per armonizzare l'esecuzione dell'ALC**

### **2.1 Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Amarelle**

Il 24 febbraio 2010 il Consiglio federale ha adottato un pacchetto di misure<sup>12</sup> teso a migliorare l'attuazione dell'ALC. Il pacchetto contiene misure contro il dumping sociale e contro il ricorso indebito o abusivo alle prestazioni sociali, nonché misure nel settore del diritto di soggiorno. Con il postulato 13.3597 «Libera circolazione delle persone. Monitoraggio e valutazione delle misure relative all'applicazione dell'ALC in materia di prestazioni sociali e diritto di soggiorno» del 21 giugno 2013, la consigliera nazionale Cesla Amarelle ha incaricato il Consiglio federale di valutare le 15 misure adottate nel 2010 nel quadro del pacchetto di misure.

In adempimento del postulato, il Consiglio federale ha adottato il 18 settembre 2015 un rapporto<sup>13</sup> sull'avanzamento dell'attuazione, da parte della Confederazione e dei Cantoni, delle misure decise nel 2010. Dal rapporto emerge che le misure sono state in gran parte attuate sia dalla Confederazione sia dai Cantoni e che si dimostrano efficaci nella pratica. Le necessarie modifiche di legge sono già entrate in vigore o sono in fase di elaborazione.

#### *Misure contro la pressione abusiva sulle condizioni salariali e lavorative*

Dal rapporto emerge che le misure accompagnatorie nel quadro della libera circolazione delle persone costituiscono strumenti essenziali per lottare contro gli abusi in materia di condizioni salariali e lavorative in Svizzera. Si evince inoltre che – se si vuole garantire una protezione per quanto possibile efficace – le misure in essere vanno valutate regolarmente e, all'occorrenza, adeguate.

Sul piano normativo, il rapporto rileva che nel 2013 è stata integrata nella legge dell'8 ottobre 1993<sup>14</sup> sui lavoratori distaccati, una base legale che consente di lottare in maniera più mirata contro l'indipendenza fittizia dei fornitori stranieri di prestazioni. Nel medesimo anno è stata introdotta una responsabilità solidale dell'imprenditore per i propri subappaltatori, volta a migliorare in maniera mirata la tutela delle

<sup>11</sup> In questo contesto occorre garantire che i dati ottenuti grazie all'interconnessione dei dati ai sensi della Raccomandazione 1 non possano essere impiegati nell'esecuzione. La legge sulla statistica federale del 9 ott. 1992 (RS 431.01) non copre questo tipo di utilizzo dei dati. Pertanto, i dati relativi allo sviluppo del livello medio dei salari, dei salari minimi e delle quote di fruizione delle prestazioni sociali possono essere utilizzati esclusivamente ai fini del regolare monitoraggio e saranno disponibili in forma anonimizzata.

<sup>12</sup> [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrata & Soggiorno > Libera circolazione delle persone Svizzera-UE/AELS

<sup>13</sup> [www.ejpd.admin.ch](http://www.ejpd.admin.ch) > Attualità > News > 2015 > Adottato il rapporto sull'esecuzione dell'Accordo di libera circolazione

<sup>14</sup> RS 823.20

condizioni salariali e lavorative nel quadro di contratti a catena nell'edilizia, nel genio civile e nei rami accessori dell'edilizia<sup>15</sup>. Il Consiglio federale ha altresì prorogato sino a fine 2016 la validità del CNL personale domestico del 20 ottobre 2010<sup>16</sup>, che codifica tra le altre cose anche gli orari di lavoro e di riposo del personale domestico e prescrive salari minimi vincolanti. Infine, il rapporto rileva che il 1° luglio 2015 il Consiglio federale ha adottato il messaggio<sup>17</sup> concernente la modifica della LDist, in cui propone di inasprire le sanzioni amministrative.

Sul piano dell'esecuzione, il rapporto cita in particolare gli audit che dal 2013 valutano il lavoro dei servizi incaricati dell'esecuzione e raccomandano misure migliorative. I processi degli organi esecutivi sono perfezionati, a titolo complementare, tra l'altro grazie a formazioni e incontri di scambio. Il rapporto rileva altresì che l'attività della Segreteria di Stato dell'economia (SECO) in qualità di autorità di vigilanza nel settore dell'attuazione delle misure accompagnatorie è parimenti stata sottoposta a un audit da parte del Controllo federale delle finanze. I risultati sono stati positivi. La SECO attuerà le raccomandazioni.

Infine il rapporto menziona che la legge del 17 giugno 2005<sup>18</sup> contro il lavoro nero, che come le misure accompagnatorie costituisce uno strumento di vigilanza sul mercato del lavoro, è sottoposta a revisione allo scopo di ottenere una maggiore efficacia.

*Misure contro il ricorso indebito e abusivo alle prestazioni sociali e misure relative al diritto di soggiorno*

Per quanto riguarda le misure volte a lottare contro il ricorso indebito e abusivo alle prestazioni sociali, il rapporto, come chiesto dall'autrice del postulato, sviscera maggiormente le nozioni di «indebito» e «abusivo» utilizzate nel pacchetto di misure. Illustra come non si tratti di nozioni giuridiche e come non esistano, in questo contesto, definizioni generalmente applicabili. In linea di massima si parla di ricorso indebito alle prestazioni sociali laddove non siano soddisfatte le condizioni che danno diritto alla percezione di tali prestazioni. Vi è invece abuso laddove una persona tenti intenzionalmente e con energia criminale di percepire indebitamente le prestazioni.

Il rapporto rileva inoltre che, a fronte degli sviluppi economici e sociali, il Consiglio federale e il legislatore vincolano la fruizione delle prestazioni delle assicurazioni sociali svizzere a condizioni più severe. Le revisioni di legge svolte sinora e soprattutto quelle previste nel settore delle assicurazioni sociali, in particolare dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e dell'assicurazione per l'invalidità, mirano ad adeguare le assicurazioni sociali alle mutate condizioni demografiche e a garantirne il sussistere a lungo termine. Queste misure non saranno tuttavia utilizzate nell'ottica del controllo dell'immigrazione.

Siccome tuttavia le prestazioni delle assicurazioni sociali, quali le indennità di disoccupazione o le prestazioni complementari, possono influire direttamente sul

<sup>15</sup> Art. 5 LDist e art. 8a-8c dell'ordinanza del 21 maggio 2003 sui lavoratori distaccati in Svizzera (ODist; RS **823.201**)

<sup>16</sup> RS **221.215.329.4**

<sup>17</sup> FF **2015** 4809

<sup>18</sup> RS **822.41**

diritto di soggiorno di cittadini dell'UE/AELS, nel quadro del pacchetto di misure il Consiglio federale ha deciso, a titolo complementare, di consentire un migliore coordinamento tra le autorità d'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione e le autorità competenti per la migrazione e il mercato del lavoro. Su tale base, la SEM ha elaborato le necessarie basi legali, entrate in vigore il 1° gennaio 2014<sup>19</sup>. La revisione attualmente in corso della LStr «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione» prevede inoltre l'introduzione di una trasmissione di dati alle autorità cantonali competenti per gli stranieri con riferimento alla fruizione delle prestazioni complementari (cfr. n. 2.2.2). In questo modo le autorità competenti per la migrazione dovrebbero essere in grado, in presenza di abusi, di trarre le debite conclusioni in tema di diritto di soggiorno.

Nell'ambito dell'aiuto sociale, il rapporto indica che al momento non è possibile emettere una valutazione affidabile del potenziale di abuso, poiché la competenza spetta ai Cantoni e ai Comuni e non esiste un monitoraggio a livello nazionale. Siccome la fruizione dell'aiuto sociale presuppone un permesso di soggiorno valido, il rapporto sostiene che il ricorso abusivo o indebito all'aiuto sociale può essere impedito grazie a un esame molto approfondito delle domande di rilascio dei permessi. Ciò rende imprescindibile l'attuazione sistematica dello scambio di dati previsto dalla legge vigente tra autorità dell'aiuto sociale e autorità migratorie, nonché della prevista comunicazione alle autorità cantonali competenti in materia di stranieri dei dati riguardanti la percezione di prestazioni complementari. Il rapporto considera che le disposizioni relative alla perdita della qualità di lavoratore e all'estinzione del diritto di soggiorno per i lavoratori dipendenti consentono di esercitare un controllo più incisivo (cfr. n. 2.2.2). Questa modifica è parimenti prevista nel disegno di revisione della LStr «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione».

#### *Monitoraggio dell'esecuzione*

In adempimento del postulato Amarelle, nel rapporto è parimenti trattata la fase pilota di tre mesi per il monitoraggio dell'esecuzione, il cui scopo era di testare l'idoneità del monitoraggio nella prassi e di individuare la necessità di adottare eventuali nuove misure per lottare contro gli abusi nel quadro della libera circolazione delle persone. Le informazioni ottenute grazie alla fase pilota sono state integrate nel rapporto. Da esse emerge che, benché esistano casi individuali di abuso, non si può parlare di abuso generalizzato. Emergono tuttavia differenze, talvolta notevoli, tra i Cantoni per quanto riguarda il numero di potenziali casi di abuso rilevati.

<sup>19</sup> Art. 82 cpv. 6 dell'ordinanza del 24 ott. 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS **142.201**), art. 97 cpv. 3 lett. e della legge federale del 16 dic. 2005 sugli stranieri (LStr; RS **142.20**) e art. 97a cpv. 1 lett. b<sup>ter</sup> della legge del 25 giu. 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI; RS **837.0**).

## **2.2 Disegno di legge «Regolazione dell’immigrazione e miglioramenti nell’esecuzione degli accordi sulla libera circolazione»**

### **2.2.1 Retrosцена**

Per il Consiglio federale è del tutto cruciale che le misure accompagnatorie nel settore della libera circolazione delle persone siano attuate sistematicamente e che sia data una risposta adeguata agli effetti negativi della libera circolazione delle persone da parte di tutti gli attori coinvolti. Nella prassi si osserva tuttavia che l’attuazione dell’ALC per quanto concerne la concessione dell’aiuto sociale o l’estinzione del diritto di soggiorno in qualità di lavoratore dipendente varia fortemente e risulta poco chiara. Pertanto, a prescindere dall’attuazione dell’articolo 121a Cost., il 15 gennaio 2014 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP e il Dipartimento federale dell’interno di elaborare un pertinente progetto di legge.

Per semplificare la procedura legislativa, queste modifiche di legge sono state integrate nel progetto sull’attuazione dell’articolo 121a Cost. I previsti miglioramenti a livello esecutivo sono peraltro utili anche per gestire l’immigrazione. Occorre impedire che un cittadino straniero in cerca di un impiego possa percepire l’aiuto sociale in Svizzera. Il progetto definisce inoltre i criteri che stabiliscono quando uno straniero involontariamente disoccupato perde il diritto di soggiorno in seguito alla cessazione del rapporto di lavoro e prevede uno scambio di dati tra le autorità in caso di ricorso alle prestazioni complementari.

L’avamprogetto è stato sottoposto a consultazione dal 2 luglio al 22 ottobre 2014. La procedura di consultazione comprendeva anche una modifica dell’articolo 18 capoverso 2 dell’ordinanza del 22 maggio 2002<sup>20</sup> sull’introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP). La proposta era di sancire espressamente nell’OLCP il fatto che i cittadini dell’UE/AELS che chiedono un permesso di soggiorno di breve durata in Svizzera allo scopo di cercarvi un impiego debbano disporre di mezzi finanziari sufficienti. La modifica è entrata in vigore il 1° aprile 2015.

### **2.2.2 Contenuto del pacchetto legislativo**

Le modifiche proposte nel pacchetto legislativo sono finalizzate a garantire un’attuazione uniforme dell’ALC in tutta la Svizzera e a chiarire la situazione giuridica per quanto riguarda l’interpretazione di talune disposizioni. Queste modifiche sono altresì in linea con le Raccomandazioni 2 e 8 della CdG-N. Da un lato, è prevista una precisazione della situazione giuridica in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro e, dall’altro, è creata la base legale per lo scambio di dati riguardante le prestazioni complementari. Il progetto legislativo prevede sostanzialmente i tre punti descritti qui di seguito.

<sup>20</sup> RS 142.203



*Esclusione dall'aiuto sociale delle persone in cerca di un impiego*

Al momento non vi è nessuna base legale che specifichi, a livello federale, se un cittadino straniero in cerca di un impiego possa o no percepire l'aiuto sociale. Le uniche disposizioni al riguardo sono codificate a livello cantonale.

Per quanto riguarda la concessione dell'aiuto sociale alle persone straniere in cerca di un impiego, al momento nei singoli Cantoni vigono norme e prassi diverse. Per fare chiarezza sotto il profilo giuridico, uniformare la prassi e garantire la certezza del diritto, il progetto legislativo prevede che il diritto federale escluda dall'aiuto sociale tutti gli stranieri e i loro familiari che vengono in Svizzera al solo scopo di cercarvi un impiego.

*Estinzione del diritto di soggiorno in qualità di lavoratore dipendente*

In caso di perdita della qualità di lavoratore dipendente per interruzione involontaria dell'attività lucrativa durante il primo anno di soggiorno, il diritto europeo prevede il mantenimento della qualità di lavoratore dipendente per un periodo di almeno sei mesi. Questa norma è contenuta in una direttiva che la Svizzera non ha recepito nel quadro dell'ALC. Il diritto europeo non si pronuncia invece in merito al momento della perdita della qualità di lavoratore dipendente dopo il primo anno di soggiorno. La giurisprudenza della Corte europea ha emesso alcuni principi fondamentali ma non definisce l'esatto momento della perdita della qualità di lavoratore dipendente. Nemmeno l'ALC si esprime al riguardo in maniera inequivocabile. Pertanto il pacchetto legislativo dovrebbe introdurre una disciplina chiara per definire il momento in cui interviene la perdita della qualità di lavoratore dipendente in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro.

*Scambio di dati tra autorità competenti per la migrazione e autorità competenti per le prestazioni complementari*

L'ALC prevede che, in caso di soggiorno senza attività lucrativa, la persona in questione disponga di un'adeguata copertura assicurativa in caso di malattia e di sufficienti mezzi finanziari in modo tale da non dover ricorrere all'aiuto sociale. In caso contrario, il suo diritto di soggiorno si estingue. I mezzi finanziari sono considerati sufficienti se un cittadino svizzero nella medesima situazione non potrebbe ricorrere all'aiuto sociale o se i mezzi finanziari superano l'importo che dà diritto a un cittadino svizzero che ne fa domanda a prestazioni complementari conformemente alle disposizioni della legge federale del 6 ottobre 2006<sup>21</sup> sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC). Spesso, tuttavia, le autorità competenti in materia di migrazione non dispongono delle informazioni necessarie per revocare, se del caso, un permesso di soggiorno. Al momento infatti mancano, come per le prestazioni dell'aiuto sociale, le basi legali che permettono uno scambio di informazioni in caso di versamento di prestazioni complementari.

Con il previsto scambio di dati tra gli organi competenti per la concessione delle prestazioni complementari e le autorità migratorie cantonali ci si propone di migliorare il flusso delle informazioni. La base legale necessaria deve essere creata me-

<sup>21</sup> RS 831.30

diante una modifica della LPC e della LStr. La disciplina proposta riguarda, in linea di massima, tutti gli stranieri che soggiornano in Svizzera senza svolgervi un'attività lucrativa.

La maggioranza delle cerchie pronunciatesi nel quadro della consultazione chiede che lo scambio di dati non si limiti più unicamente al versamento delle prestazioni complementari annue, ma includa anche il versamento della prestazione in natura (rimborso delle spese di malattia e invalidità, art. 3 cpv. 1 lett. b LPC), che costituisce parimenti una categoria di prestazione complementare. Il progetto è stato adeguato di conseguenza e prevede ora uno scambio di dati anche in caso di versamento di prestazioni in natura a partire da un dato importo. È pertanto proposto che lo scambio di informazioni si limiti alle prestazioni complementari che sottostanno al diritto federale. Il Consiglio federale preciserà a livello di ordinanza quali dati concretamente dovranno essere comunicati.

È altresì proposto esplicitamente di escludere dalle prestazioni complementari gli stranieri che non hanno un permesso di soggiorno in Svizzera.

### **3 Motivi delle differenze cantonali nell'esecuzione dell'ALC**

#### **3.1 Risultati degli accertamenti con i Cantoni**

La valutazione del CPA evidenzia prassi divergenti delle autorità migratorie cantonali in diversi settori nel quadro dell'esecuzione dell'ALC. Da un lato sono rilevate differenze cantonali per quanto riguarda la prassi di rilascio dei permessi, dall'altro i dati analizzati rivelano una discrepanza tra scopo del soggiorno dichiarato ed effettivo. Nel quadro del postulato, il Consiglio federale è stato pertanto invitato a fare chiarezza, in collaborazione con i Cantoni, sulle ragioni di queste differenze cantonali per quanto riguarda l'esecuzione dell'ALC.

Il Consiglio federale e i Cantoni, in particolare l'ASM, hanno analizzato insieme i dati della valutazione del CPA, individuando le cause di queste divergenze che illustriamo qui di seguito.

##### **3.1.1 Rilascio dei permessi**

L'analisi dei dati svolta dal CPA ha evidenziato, nel quadro dell'attuazione dell'ALC, alcune differenze tra i Cantoni per quanto riguarda la prassi di rilascio dei permessi. Nell'interesse di un'esecuzione uniforme ed efficace dell'ALC, la CdG-N ha pertanto chiesto al Consiglio federale, nel quadro della Raccomandazione 6, di fare chiarezza, in collaborazione con i Cantoni, sulle cause di queste differenze cantonali in tema di esecuzione dell'ALC.

Come affermato dal Consiglio federale nel proprio parere del 13 agosto 2014, le differenze cantonali nell'attuazione dell'ALC derivano – almeno in parte – dalla situazione politica e geografica dei singoli Cantoni. Accanto al potere discrezionale concesso ai Cantoni nell'esecuzione dell'ALC, frutto della volontà politica che

sottende al sistema federalista della Svizzera, la riflessione sulle differenze di applicazione deve tenere conto anche della situazione geografica e organizzativa dei singoli Cantoni. Occorre cioè tenere conto del fatto che le sfide con cui devono confrontarsi i Cantoni sul piano dell'immigrazione divergono in funzione della situazione geografica e dell'entità di ogni singolo Cantone. Queste differenze si manifestano non da ultimo nella giurisprudenza cantonale, la quale influisce direttamente sulla prassi esecutiva delle autorità migratorie cantonali. Occorre inoltre considerare che i Cantoni attribuiscono al settore degli stranieri risorse – sia in termini di personale sia finanziarie – di entità variabile.

Per far luce sulle differenze cantonali rilevate dal CPA nel quadro dell'esecuzione dell'ALC, in collaborazione con l'ASM sono stati sondati i settori caratterizzati da prassi spiccatamente divergenti da un Cantone all'altro. Le maggiori differenze si osservano nell'ambito della proroga del permesso di dimora B e del rilascio del permesso di domicilio C. Dai dati rilevati dal CPA emerge inoltre che non tutti i Cantoni procedono con la medesima celerità all'aggiornamento delle informazioni chiave nel sistema di informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Qui di seguito i risultati dell'analisi.

#### *Proroga dei permessi di dimora<sup>22</sup>*

Oltre alle varie prassi esecutive cantonali e al margine di manovra di cui godono i Cantoni, anche la diversa composizione dell'immigrazione nei singoli Cantoni spiega in gran parte le differenze cantonali nella prassi relativa alla proroga dei permessi di dimora o al rilascio dei permessi di domicilio.

Il permesso di dimora di un cittadino dell'UE/AELS è prorogato automaticamente dopo cinque anni, a condizione tuttavia che siano sempre soddisfatte le condizioni per il rilascio. Con alcuni Stati dell'UE/AELS (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Liechtenstein, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna) la Svizzera ha tuttavia concluso accordi di domicilio. Conformemente a tali accordi, dopo cinque anni è rilasciato il permesso di domicilio (chi soddisfa le pertinenti condizioni ha diritto al rilascio). I Cantoni sono pertanto tenuti a verificare d'ufficio se le persone interessate soddisfano le condizioni per il rilascio del permesso di domicilio e, in caso affermativo, a rilasciare il permesso.

In assenza di un diritto al rilascio del permesso di domicilio – perché non è stato stipulato un accordo di domicilio o perché non è dato un diritto garantito per legge (ricongiungimento familiare conformemente all'art. 43 LStr) – la situazione è diversa. In questi casi il rilascio del permesso soggiace alla discrezionalità delle autorità, il che dà parimenti adito a prassi divergenti.

Inoltre i Cantoni sono tenuti a rilasciare immediatamente un permesso di domicilio ai professori ordinari e straordinari che insegnano in un'università, una Scuola tecnica superiore o all'«Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales»<sup>23</sup>. Anche questo fatto può spiegare in parte le differenze statistiche rilevate.

<sup>22</sup> Rapporto CPA del 6 nov. 2013, cap. 5.1.2.

<sup>23</sup> Vedi istruzioni LStr n. 3.4.3.4 ([www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Istruzioni e circolari > Settore degli stranieri).

*Qualità lacunosa della registrazione in SIMIC<sup>24</sup>*

Stando al rapporto del CPA si avrebbero indicazioni secondo cui i dati in SIMIC non sarebbero a giorno e vi sarebbero anche qui divergenze di prassi da un Cantone all'altro.

Nel quadro dei pertinenti accertamenti è emerso che le differenze in termini di tempestività degli aggiornamenti dipendono dall'entità e dall'organizzazione di ciascun Cantone. Il trattamento delle pratiche dopo la notifica dell'arrivo e la presentazione della domanda presso un Comune dipende dall'organizzazione cantonale, il che spiega le divergenze in materia di registrazione dell'entrata di cittadini dell'UE/AELS. Anche la registrazione dei dati riguardanti la partenza può dipendere dai processi lavorativi presso i servizi del controllo abitanti. Occorre inoltre considerare che non sempre gli stranieri che lasciano un Comune notificano la loro partenza alle autorità. Anche questo concorre a spiegare i ritardi nell'aggiornamento dei dati in SIMIC.

Anche la tempistica diversa con cui i Cantoni aggiornano i dati del SIMIC riguardanti l'assunzione di un impiego può avere cause diverse. Da un lato, può capitare che una persona si notifichi con ritardo, visto che la domanda deve essere presentata dal lavoratore e non dal datore di lavoro. Può anche capitare che un cittadino dell'UE/AELS, nel quadro della procedura di notifica, risieda fino a tre mesi per anno civile in Svizzera alla ricerca di un impiego. In questi casi la persona non è registrata in SIMIC come esercitante attività lucrativa. Va peraltro rilevato che, data l'assenza di un obbligo di notifica, la situazione personale e lavorativa di un titolare di un permesso di dimora della durata di cinque anni può venire a modificarsi senza che le autorità migratorie ne siano a conoscenza (cfr. al riguardo il n. 3.1.2).

*Altre differenze nell'esecuzione dell'ALC*

L'analisi dei dati svolta dal CPA ha rivelato alcuni casi nei quali il permesso è stato rilasciato dall'autorità cantonale in maniera non conforme alle disposizioni dell'ALC, del diritto nazionale e delle istruzioni della SEM. È capitato, per esempio, che persone il cui scopo del soggiorno era la ricerca di un impiego abbiano ottenuto un permesso di dimora B della durata di cinque anni anziché un permesso di soggiorno di breve durata L. Sono stati altresì osservati casi in cui persone residenti in Svizzera per motivi di formazione hanno ottenuto un permesso di dimora di durata superiore a un anno anziché limitato a un anno<sup>25</sup>.

Dagli accertamenti svolti in collaborazione con l'ASM è emerso che, per quanto riguarda i casi citati, la situazione e le disposizioni erano chiare e ben spiegate nelle istruzioni della SEM. De facto il rilascio dei suddetti permessi è stato concesso per errore. L'ASM ha precisato che incombe alla SEM verificare che le istruzioni e norme dell'ALC vengano attuate correttamente. A tal fine la SEM può procedere a controlli e, negli ambiti sensibili, introdurre eventualmente una procedura di approvazione.

<sup>24</sup> Rapporto del CPA del 6 nov. 2013, cap. 5.1.3.

<sup>25</sup> Rapporto del CPA del 6 nov. 2013, cap. 5.1.4.

### 3.1.2 Differenze tra scopo del soggiorno dichiarato ed effettivo

Dall'analisi del CPA è emerso che spesso lo scopo del soggiorno dichiarato inizialmente dalle persone immigrate in virtù dell'ALC non coincide con lo scopo effettivo del soggiorno. L'entità della discrepanza tra scopo dichiarato e scopo effettivo varia molto da un Cantone all'altro<sup>26</sup>. Nel quadro della Raccomandazione 3, la CdG-N ha invitato il Consiglio federale a chiarire i motivi all'origine di queste divergenze cantonali per quanto riguarda l'entità della discrepanza tra scopo dichiarato e scopo effettivo del soggiorno riscontrata in alcune fattispecie riguardanti cittadini dell'UE/AELS. La CdG-N giudica questa situazione preoccupante, soprattutto laddove concerne persone che soggiornano in Svizzera per svolgere un'attività lucrativa, poiché il diritto di soggiorno accordato erroneamente dà diritto a un accesso indiscriminato alle prestazioni sociali.

Nel suo parere del 13 agosto 2014 il Consiglio federale aveva già osservato che una discrepanza tra scopo dichiarato e scopo effettivo del soggiorno non fosse del tutto evitabile, dato che il cambiamento dello scopo del soggiorno non sottostà a nessun obbligo di notifica. Inoltre, le persone immigrate in Svizzera in virtù dell'ALC possono invocare un diritto al rilascio di un permesso, sempreché soddisfino le pertinenti condizioni. Pertanto i permessi rilasciati rivestono un mero carattere dichiarativo. Rimandiamo peraltro alle spiegazioni date nel numero 3.1.1 riguardanti l'aggiornamento e la registrazione dei dati in SIMIC.

Nel contesto degli accertamenti per quanto riguarda la discrepanza tra scopo dichiarato e scopo effettivo del soggiorno, la Raccomandazione 4 invita il Consiglio federale a vagliare l'eventualità di un obbligo di notifica per i cittadini dell'UE/AELS. Il Consiglio federale ha svolto un'analisi approfondita in tal senso – come annunciato nel parere del 22 aprile 2015 – nel quadro dei lavori d'attuazione dell'articolo 121a Cost. Ha concluso che in linea di massima è possibile introdurre un pertinente obbligo di notifica per cittadini dell'UE/AELS, a condizione tuttavia di conformarsi al divieto di qualsiasi discriminazione sancito dall'ALC e di rispettare il principio di proporzionalità. Dall'analisi è tuttavia emerso che un tale obbligo di notifica in caso di cambiamento dello scopo del soggiorno comporterebbe per i Cantoni un ingente onere amministrativo supplementare che sarebbe del tutto sproporzionato rispetto allo scopo perseguito. A titolo complementare va altresì rilevato che anche l'introduzione di un obbligo di notifica generale in caso di arresto o perdita dell'attività lucrativa per i cittadini dell'UE/AELS – obbligo che violerebbe il divieto di qualsiasi discriminazione previsto dall'ALC e sarebbe contrario al principio di proporzionalità – rappresenterebbe per i Cantoni un ingente onere amministrativo supplementare e che pertanto non può essere considerato una misura opportuna<sup>27</sup>. A ciò si

<sup>26</sup> Rapporto del CPA del 6 nov. 2013, cap. 5.1.1; Materiale riguardante il Rapporto del CPA del 6 nov. 2013, Parte III, Analisi quantitativa, n. 7.1.

<sup>27</sup> I rilevamenti della SECO forniscono dati riguardanti il gruppo di persone in questione: da essi emerge che nel 2015 40 222 cittadini UE27 erano registrati come disoccupati presso l'assicurazione contro la disoccupazione. Queste persone sarebbero toccate dall'eventuale introduzione di un pertinente obbligo di notifica e dovrebbero pertanto essere registrate dalle autorità migratorie cantonali (vedi [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Attualità > Informazioni ai media > 2016 > 8 gennaio 2016, La situazione sul mercato del lavoro).

aggiunga che la violazione di prescrizioni del diritto in materia di stranieri si limiterebbe, in linea di massima, alla mancata osservanza di un obbligo di notifica e non giustificerebbe pertanto né un divieto d'entrata né l'allontanamento dalla Svizzera<sup>28</sup>. Di conseguenza vi è motivo di dubitare dell'efficacia di un pertinente obbligo di notifica (qualità dei dati).

Inoltre un eventuale obbligo di notifica conforme all'ALC in caso di modifica dello scopo del soggiorno concernerebbe soltanto un numero limitato di persone. Un cambiamento di impiego o di domicilio non potrebbe sottostare all'obbligo di notifica poiché i cittadini dell'UE/AELS che svolgono un'attività lucrativa dipendente in Svizzera godono della mobilità professionale e geografica. Pertanto un obbligo di notifica da parte del datore di lavoro o del lavoratore dipendente in caso di cambiamento professionale o geografico non sarebbe compatibile con l'ALC. Peraltro un tale cambiamento non costituisce una modifica dello scopo del soggiorno. Nemmeno il passaggio da un'attività lucrativa dipendente a un'attività lucrativa indipendente (o viceversa) costituirebbe un cambiamento dello scopo del soggiorno. Del resto, nemmeno i membri della famiglia di cittadini dell'UE/AELS potrebbero essere sottoposti a un obbligo di notifica in caso di modifica dello scopo del soggiorno, dato che queste persone godono di un diritto garantito per legge ad accedere al mercato del lavoro e lo scopo del loro soggiorno non sarebbe comunque modificato per il semplice fatto di intraprendere o interrompere un'attività lucrativa.

I cittadini dell'UE/AELS non potrebbero essere sottoposti a un obbligo di notifica nemmeno in caso di cessazione o perdita dell'attività lucrativa, a condizione tuttavia che conservino la qualità di lavoratori. Tale è il caso per esempio per il periodo di percezione delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Il fatto di sottoporre all'obbligo di notifica un cittadino dell'UE/AELS che abbia lasciato il proprio impiego prima che percepisca le prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione obbligherebbe le autorità esecutive cantonali a vagliare caso per caso, in via preliminare, se l'interessato conserva o no la qualità di lavoratore. Ciò comporterebbe – come detto – un ingente onere supplementare, in termini di personale e di finanze, del tutto sproporzionato rispetto allo scopo perseguito.

Pertanto l'eventuale introduzione di un obbligo di notifica in caso di modifica dello scopo del soggiorno riguarderebbe, in linea di massima, unicamente i cittadini dell'UE/AELS titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora che cessino la loro attività lucrativa o abbandonino il loro impiego per proseguire il loro soggiorno in Svizzera in veste di persone senza attività lucrativa, da un lato, oppure che siano al beneficio di un permesso di soggiorno in qualità di persone non esercitanti attività lucrativa e che per la prima volta desiderino assumere un impiego.

Alla luce di quanto esposto, l'introduzione di un obbligo di notifica in caso di cambiamento dello scopo del soggiorno sarebbe applicabile in casistiche molto limitate, pertanto il Consiglio federale ritiene che sarebbe sproporzionata. Peraltro, suggerendo di introdurre tale obbligo di notifica, la CdG-N si proponeva in primis di procurare alle autorità esecutive cantonali un accesso alle informazioni necessarie in vista della regolazione dell'immigrazione nel quadro dell'ALC. Come detto, l'obbligo di

<sup>28</sup> Art. 120 cpv. 1 lett. a LStr e art. 32a OLCP.

notifica in caso di cessazione dell'attività lucrativa costringerebbe le autorità cantonali a verificare caso per caso, in via preliminare, se l'interessato conserva o no la qualità di lavoratore, qualità che non si estingue automaticamente al termine dell'attività lucrativa. Ciò comporterebbe per i Cantoni un ingente onere amministrativo e in termini di personale.

Il Consiglio federale ritiene peraltro che l'introduzione di un obbligo di notifica non consentirebbe di risolvere la problematica esposta dalla CdG-N per quanto riguarda la percezione abusiva o indebita delle prestazioni dell'aiuto sociale, visto che si parla di percezione indebita soltanto laddove l'interessato non soddisfa le condizioni che danno diritto al soggiorno in Svizzera (ad eccezione dei cittadini dell'UE/AELS che non svolgono un'attività lucrativa, i quali devono disporre di mezzi finanziari sufficienti). Pertanto, la percezione abusiva o indebita delle prestazioni dell'aiuto sociale può essere evitata soltanto mediante un esame sistematico del diritto di soggiorno, segnatamente in caso di perdita della qualità di lavoratore in caso di cessazione involontaria dell'attività lucrativa.

Il Consiglio federale e l'ASM considerano pertanto che la procedura di approvazione in settori sensibili proposta nel numero 5.1.1 sia una variante più adeguata.

### **3.2 Necessità d'intervento**

Al fine di eliminare per quanto possibile le divergenze tra i Cantoni nell'esecuzione dell'ALC occorre perseguire, nel rispetto delle specificità cantonali, una prassi uniforme di rilascio, proroga e revoca dei permessi di soggiorno. Dagli accertamenti svolti dall'ASM emerge che i Cantoni si aspettano in primo luogo dalla Confederazione un disbrigo competente e tempestivo delle domande, nonché una regolamentazione chiara delle competenze. Il Consiglio federale ritiene che queste condizioni siano oggi soddisfatte. I Cantoni sono favorevoli a un potenziamento del sostegno all'esecuzione nel quadro di formazioni e di uno scambio più fitto. Non si oppongono nemmeno a un potenziamento moderato delle attività di controllo della Confederazione e, proprio in quest'ottica, hanno proposto di introdurre una procedura di approvazione in settori particolarmente sensibili.

Dato che, alla luce di quanto suesposto, non ritiene opportuno introdurre un obbligo di notifica in caso di modifica dello scopo del soggiorno, il Consiglio federale ha accolto la proposta dell'ASM di introdurre una procedura di approvazione in settori sensibili. Basandosi sulle conclusioni emerse dall'analisi svolta dalla Confederazione con i Cantoni e l'ASM, il Consiglio ha elaborato possibili misure atte a garantire un'esecuzione più uniforme dell'ALC (cfr. n. 5).

## **4 Ricorso alle possibilità per i Cantoni di revocare o limitare il permesso di soggiorno**

### **4.1 Risultati degli accertamenti con i Cantoni**

La CdG-N ha invitato il Consiglio federale, nel quadro della Raccomandazione 5, a impegnarsi nell'ambito delle proprie competenze affinché le autorità cantonali competenti ricorrano in modo sistematico e per quanto possibile uniforme alle possibilità di cui dispongono per gestire l'immigrazione. Si tratta in particolare di sfruttare sistematicamente la possibilità di revocare o di non prorogare il permesso di soggiorno dei cittadini dell'UE/AELS che non soddisfano più le condizioni per il soggiorno.

Il Consiglio federale e i Cantoni concordano con la CdG-N circa la necessità di utilizzare in maniera per quanto possibile uniforme le possibilità di limitare il soggiorno. Sono tuttavia unanimi nell'affermare che la revoca e la limitazione del permesso di soggiorno consentono di gestire l'immigrazione soltanto fino a un certo punto, poiché queste misure sono applicabili soltanto nel caso in cui le persone in questione non possano più invocare un qualsiasi diritto previsto dall'ALC. Il Consiglio federale ha peraltro sottolineato che le procedure di revoca e di limitazione di un permesso sono molto onerose e ardue poiché spesso la situazione degli interessati può cambiare in corso di procedura. Secondo l'ASM, la nozione di qualità di lavoratore dipendente e di estinzione del diritto di soggiorno in qualità di lavoratore dipendente – nozione che richiede un'interpretazione –, pone una seria sfida. La possibilità o no di revocare il titolo di soggiorno a una persona disoccupata o a carico dell'aiuto sociale dipende dal sussistere o meno della qualità di lavoratore dipendente.

### **4.2 Necessità d'intervento**

Secondo quanto suesposto, in linea di massima le autorità cantonali possono revocare o rifiutare di prorogare i permessi soltanto se il titolare non soddisfa più le condizioni per il soggiorno di cui all'ALC. È fatta salva la violazione dell'ordine pubblico di cui all'articolo 5 allegato I ALC. In questo caso può essere ordinato l'allontanamento anche se lo straniero soddisfa le condizioni per il soggiorno in Svizzera in virtù delle disposizioni dell'ALC (qualità di lavoratore, mezzi finanziari sufficienti in caso di soggiorno senza attività lucrativa).

I cittadini dell'UE/AELS che non svolgono un'attività lucrativa devono disporre di mezzi finanziari sufficienti per poter usufruire del loro diritto alla libera circolazione. I mezzi finanziari sono considerati sufficienti se sono pari all'importo che consente a un cittadino svizzero nella stessa situazione di vivere senza ricorrere all'aiuto sociale o se superano l'importo che in Svizzera dà diritto alle prestazioni complementari secondo le disposizioni della LPC (cfr. n. 2.2.2). Per contro, i cittadini dell'UE/AELS che hanno perso la qualità di lavoratori dipendenti non soddisfano più le condizioni per il soggiorno in veste di lavoratori dipendenti.

Dagli accertamenti svolti in collaborazione con l'ASM è emerso che le autorità cantonali possono attuare sistematicamente le misure di allontanamento ai sensi



della revoca o della mancata proroga dei permessi di soggiorno soltanto se vengono a conoscenza di cambiamenti aventi una rilevanza per il diritto di soggiorno e se la Confederazione definisce in modo più preciso le nozioni che richiedono un'interpretazione, come quella di qualità di lavoratore dipendente o di estinzione del diritto di soggiorno in qualità di lavoratore dipendente.

Creando le basi legali per lo scambio di dati tra autorità in materia di migrazione e autorità dell'aiuto sociale e dell'assicurazione contro la disoccupazione e il previsto scambio di dati con le autorità competenti in materia di prestazioni complementari, sono messe in campo le condizioni necessarie per l'esame, caso per caso, del diritto di soggiorno in caso di eventi con una rilevanza per il diritto di soggiorno. L'ASM ha rilevato al riguardo che il flusso di informazioni tra autorità dell'aiuto sociale e autorità in materia di migrazione è ormai ben rodato e funzionante. Stando all'ASM, in linea di massima anche lo scambio di dati con le autorità d'esecuzione dell'AD funziona bene, anche se sussiste un certo potenziale di ottimizzazione per quanto riguarda i dati concernenti i cittadini dell'UE/AELS cui è negato il diritto alle indennità di disoccupazione (art. 82 cpv. 6 lett. b OASA) e il cui versamento delle indennità di disoccupazione termina (art. 82 cpv. 6 lett. d OASA). I servizi interessati dell'Amministrazione federale stanno elaborando una pertinente soluzione. Inoltre, il disegno di legge «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione», che precisa la fine del diritto di soggiorno per cittadini dell'UE/AELS in qualità di lavoratori dipendenti e l'estinzione della qualità di lavoratore dipendente, è di cruciale importanza per un'esecuzione cantonale più uniforme (cfr. n. 2.2.2).

Il Consiglio federale ha ripreso nella variante della procedura di approvazione i settori che l'ASM ha individuato come sensibili e che sono quindi pertinenti per il diritto di soggiorno (cfr. n. 5.1.1).

## **5 Possibili misure in base alla necessità d'intervento identificata**

Dalla necessità d'intervento di cui ai numeri 3.2 e 4.2 emerge che le divergenze cantonali nell'esecuzione dell'ALC possono essere ridotte soltanto se è perseguita una prassi uniforme in materia di rilascio, proroga e ritiro dei permessi di soggiorno. Pertanto il Consiglio federale ha individuato, in collaborazione con i Cantoni, possibili misure che tengono conto delle condizioni cantonali specifiche ma che consentono ciò nonostante di uniformare l'esecuzione dell'ALC. Le misure prevedono – come auspicato dalla CdG-N – un potenziamento della funzione di vigilanza della Confederazione e perseguono al tempo stesso un potenziamento del sostegno all'esecuzione nei confronti delle autorità cantonali sotto forma di formazioni e workshop su questioni giuridiche di principio e di coordinamento. In caso di attuazione delle misure, i Cantoni saranno coinvolti tempestivamente nel processo.

## 5.1 **Potenziamento della vigilanza della Confederazione sull'esecuzione dell'ALC**

Conformemente all'articolo 121 capoverso 2 Cost., la legislazione riguardante l'intero settore degli stranieri compete alla Confederazione. L'esecuzione della legislazione in materia di stranieri, compreso l'ALC, è invece appannaggio dei soli Cantoni. Spetta loro rilasciare, prorogare o revocare i permessi di soggiorno. È fatta salva la competenza della Confederazione nei casi in cui, secondo il Consiglio federale, il rilascio del permesso va sottoposto a procedura di approvazione (cfr. art. 99 LStr e art. 28 OLCP).

Conformemente all'articolo 124 capoverso 1 LStr in combinato disposto con l'articolo 33 OLCP, spetta alla SEM esercitare la vigilanza sull'esecuzione dell'ALC da parte dei Cantoni. La SEM è tenuta a vigilare sull'attuazione a livello federale dell'accordo nel settore della libera circolazione delle persone con l'UE e i suoi Stati membri nonché gli Stati dell'Associazione europea di libero scambio (Stati dell'UE/AELS).

Sinora, tuttavia, la vigilanza della Confederazione sull'esecuzione dell'ALC è stata interpretata in maniera restrittiva ed esercitata con parsimonia. Il controllo esercitato dalla SEM sull'esecuzione dell'Accordo si è svolto principalmente in maniera indiretta sotto forma di scambi, istruzioni e di un supporto generale all'esecuzione (cfr. n. 5.2.1). La prassi vigente prevede una procedura di approvazione esclusivamente in alcuni casi speciali di ricongiungimento familiare concernenti cittadini di Stati terzi con familiari cittadini dell'UE/AELS<sup>29</sup>.

L'interpretazione restrittiva della vigilanza della Confederazione sull'esecuzione dell'ALC è dovuta a ragioni politiche ed evolutive. Dall'entrata in vigore dell'accordo nel 2002, la libera circolazione delle persone con gli Stati dell'UE e dell'AELS è stata introdotta gradualmente. L'accesso al mercato del lavoro si è concretizzato entro i limiti definiti dalle disposizioni transitorie (contingenti, controllo delle condizioni salariali e lavorative ecc.). È soltanto a partire dal giugno 2014 che gli Stati dell'UE beneficiano della libera circolazione completa delle persone (ad eccezione della Bulgaria, della Romania e della Croazia). Sinora pertanto non vi è stata la volontà politica di esercitare una vigilanza più estesa.

Secondo la CdG-N, negli ultimi anni la situazione politica ha tuttavia subito cambiamenti sostanziali. La Commissione ritiene pertanto che l'esercizio della vigilanza da parte della SEM non possa più limitarsi a uno scambio con i Cantoni e a fornire loro un supporto soltanto quando questi la interpellano o le sottopongono problemi di esecuzione.

Il Consiglio federale ha preso atto dell'esigenza della CdG-N, secondo la quale esiste una chiara volontà politica di interpretare in maniera più ampia la funzione di vigilanza della Confederazione assicurata dalla SEM e di sottoporre l'esecuzione dell'ALC a una vigilanza più incisiva. Pertanto, conformemente alla richiesta della CdG-N e tenendo conto delle necessità d'intervento individuate in collaborazione

<sup>29</sup> Cfr. art. 6 lett. d-f dell'ordinanza del DFGP del 13 ago. 2015 concernente i permessi sottoposti alla procedura di approvazione e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri; RS **142.201.1**

con i Cantoni, il Consiglio federale ha vagliato l'eventualità di estendere la procedura di approvazione ad altri casi ed esaminato un pertinente potenziamento del sistema SIMIC.

### 5.1.1 Procedura di approvazione

Nel quadro dell'accertamento delle differenze cantonali nell'esecuzione dell'ALC e della pertinente discussione in merito alla vigilanza della Confederazione, i Cantoni hanno proposto di sottoporre settori sensibili dell'ALC alla procedura di approvazione. Come illustrato sopra, l'esecuzione dell'ALC incombe ai Cantoni. È fatta salva la procedura di approvazione prevista dalla LStr, la quale consente al Consiglio federale di determinare i casi in cui il rilascio del permesso di soggiorno di breve durata o del permesso di dimora deve essere sottoposto all'approvazione della SEM (art. 99 LStr). Questa disposizione si applica anche all'ALC (cfr. art. 28 OLCP in combinato disposto con gli art. 83 e 85 OASA, nonché l'art. 99 LStr).<sup>30</sup>

Siccome il diritto vigente offre già una base legale che consente di sottoporre settori sensibili dell'ALC all'approvazione della Confederazione e dato che la CdG-N, nel suo rapporto del 4 aprile 2014 e del 6 novembre 2014, ha chiesto un utilizzo sistematico e uniforme delle possibilità di controllo da parte dei Cantoni e una vigilanza più attiva da parte della Confederazione, il Consiglio federale ritiene che l'ampliamento della procedura di approvazione sia uno strumento adeguato.

Con le sue raccomandazioni, la CdG-N si propone essenzialmente di lottare contro la percezione indebita delle prestazioni sociali grazie a un esame sistematico del diritto di soggiorno. Su tale base, il Consiglio federale propone di estendere la procedura di approvazione prevista dal diritto vigente ai due settori seguenti.

#### *Estinzione del diritto di soggiorno dopo la perdita della qualità di lavoratore dipendente*

Fondandosi sull'analisi del CPA, la CdG-N parte dal presupposto che finora l'immigrazione nel quadro dell'ALC sia stata anzitutto motivata dal lavoro. È quindi essenziale verificare in modo sistematico se la perdita della qualità di lavoratore dipendente durante il periodo di validità di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora comporti l'estinzione del diritto di soggiorno in Svizzera.

Sinora i Cantoni non disponevano degli strumenti necessari per constatare l'estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini dell'UE/AELS in qualità di lavoratori dipendenti durante la durata di validità del permesso di soggiorno di breve durata o del permesso di dimora, poiché non vi è l'obbligo di notificare la cessazione di un'attività lucrativa (cfr. n. 3.1.2). Con l'introduzione, il 1° gennaio 2014, dello scambio di dati tra le autorità esecutive dell'assicurazione contro la disoccupazione e le autorità in materia di migrazione i Cantoni potranno ora ottenere, nei casi previsti

<sup>30</sup> L'ordinanza del DFGP concernente i permessi sottoposti alla procedura di approvazione e le decisioni preliminari nel diritto in materia di stranieri definisce i casi soggiacenti all'approvazione della SEM. In caso di ampliamento della procedura di approvazione occorrerà modificarla conseguentemente.

dalla legge, i dati necessari in vista di accertare il diritto di soggiorno (cfr. n. 2.1 e art. 82 cpv. 6 OASA).

Dagli accertamenti svolti con i Cantoni è tuttavia emerso che – nonostante l'introduzione dello scambio di dati – le prassi cantonali divergono per quanto riguarda l'adozione di eventuali misure di allontanamento. Queste discrepanze sono riconducibili all'interpretazione della nozione di qualità di lavoratore dipendente (cfr. n. 4.2). Siccome il disegno di legge «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione» prevede una disciplina chiara per quanto riguarda l'estinzione del diritto di soggiorno dei cittadini dell'UE/AELS titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora in veste di lavoratori dipendenti in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro (cfr. n. 2.2.2), il Consiglio federale propone di estendere la procedura di approvazione ai casi contemplati dall'articolo 61a D-LStr. Sarebbero tuttavia sottoposti all'approvazione della SEM unicamente i casi in cui le autorità cantonali decidono di concedere un diritto di soggiorno.

#### *Estinzione del diritto di soggiorno in caso di percezione dell'aiuto sociale o delle prestazioni complementari*

Per ottenere un permesso di soggiorno in Svizzera, i cittadini dell'UE/AELS che non svolgono un'attività lucrativa devono disporre di mezzi finanziari sufficienti. Se chiedono l'aiuto sociale o prestazioni complementari, il loro diritto di soggiorno si estingue (cfr. art. 24 cpv. 8 allegato I ALC, nonché DTF 135 II 265). In tal caso, l'autorità cantonale è tenuta a verificare se sono ancora soddisfatte le condizioni di soggiorno conformemente all'ALC oppure se la persona in questione può continuare a soggiornare in Svizzera in virtù di un altro motivo di ammissione.

A fronte della prassi vigente e considerate le condizioni politiche generali in Svizzera, il Consiglio federale ritiene che, nel caso di cittadini dell'UE/AELS non esercitanti attività lucrativa, il fatto di sollecitare l'aiuto sociale o prestazioni complementari rientra in un settore sensibile per quanto riguarda l'esecuzione dell'ALC e chiede pertanto una procedura di approvazione. Anche in questo settore vanno sottoposti alla SEM unicamente i casi di cittadini dell'UE/AELS non esercitanti attività lucrativa cui le autorità cantonali intendono concedere un altro diritto di soggiorno nonostante percepiscano l'aiuto sociale o prestazioni complementari. In questi casi occorrerebbe introdurre un obbligo per le autorità cantonali competenti di emanare una decisione.

Estendendo la procedura di approvazione ai predetti settori sensibili dell'ALC, la SEM potrebbe esercitare direttamente la propria funzione di vigilanza sulle autorità migratorie cantonali, evitando in tal modo possibili abusi. Estendere la procedura di approvazione a tali settori richiederebbe tuttavia adeguamenti a livello di ordinanza.

### **5.1.2 Adeguamento tecnico del SIMIC**

Quale variante vi è anche la possibilità di sviluppare ulteriormente il SIMIC facendone uno strumento di vigilanza adeguato della Confederazione per monitorare l'esecuzione dell'ALC. Nel suo parere del 22 aprile 2015 il Consiglio federale ha

previsto diverse possibili modifiche del sistema, illustrandone vantaggi e svantaggi. Nel contempo ha ricordato i limiti del quadro legale previsto dalla protezione dei dati e dalle disposizioni dell'ALC. In quanto banca dati in cui vengono raccolti i dati amministrativi inerenti alla disciplina del soggiorno degli stranieri, il SIMIC contiene al momento unicamente i dati inerenti al diritto in materia di stranieri aventi una rilevanza al momento dell'entrata. I cambiamenti successivi sono registrati soltanto se sono segnalati alle autorità competenti.

Come già illustrato nei commenti relativi alla procedura di approvazione, una vigilanza globale e capillare della Confederazione sull'esecuzione dell'ALC non è né politicamente auspicabile né giustificabile a fronte degli oneri amministrativi e finanziari connessi, del tutto sproporzionati rispetto allo scopo perseguito. Il Consiglio federale considera pertanto opportuno potenziare il SIMIC soltanto per quanto riguarda i settori sensibili.

Nello sviluppare il sistema SIMIC per questa finalità occorrerebbe pertanto creare nuovi campi dati per consentire alle autorità cantonali competenti di registrare manualmente dati potenzialmente rilevanti sotto il profilo del diritto di soggiorno. Entrano in linea di conto esclusivamente i dati già in possesso delle autorità cantonali, e quindi non i dati che le autorità devono ancora acquisire. Può trattarsi anzitutto dei dati seguenti: comunicazioni relative alla percezione di prestazioni dell'aiuto sociale o dell'assicurazione contro la disoccupazione, dati riguardanti la durata di tale percezione e, se del caso, dati riguardanti la percezione di prestazioni complementari (cfr. n. 2.2.2).

Parallelamente il Consiglio federale propone di registrare mediante codici di osservazione non solo, come avviene oggi, la disciplina del soggiorno, ma anche le decisioni passate in giudicato in caso di mancato rilascio, di mancata proroga o di revoca di un permesso. È altresì previsto di registrare le procedure di approvazione in atto conformemente al numero 5.1.1 del presente rapporto.

Rispetto all'interconnessione di dati illustrata nel numero 1.2.4, l'introduzione di nuovi campi dati rappresenta un valore aggiunto poiché consente di disporre di informazioni supplementari non anonimizzate e di utilizzarle ai fini dell'esecuzione. Codici di osservazione supplementari fornirebbero dati e informazioni non disponibili nei registri attualmente esistenti.

Gli adeguamenti tecnici connessi con l'introduzione di nuovi campi dati e codici di osservazione supplementari potrebbero peraltro essere utilizzati, con le dovute limitazioni, anche per scopi statistici.

Mediante la registrazione di questi dati in SIMIC, le comunicazioni ottenute dalle autorità esecutive cantonali potrebbero essere rese accessibili in maniera centralizzata a tutti i Cantoni e al tempo stesso anche alla Confederazione ai fini della vigilanza sull'esecuzione dell'ALC, in aggiunta alla procedura di approvazione summenzionata. In base a tali dati, la SEM potrebbe controllare, perlomeno a campione, il sussistere del diritto di soggiorno in casi individuali di cittadini dell'UE/AELS. In quale misura lo sviluppo del SIMIC permetterebbe di rafforzare la funzione di vigilanza in questo settore dipenderà, da un lato, dai dibattiti parlamentari attorno al messaggio del Consiglio federale concernente la modifica della LStr (Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi

sulla libera circolazione riguardante miglioramenti dell'esecuzione dell'ALC) e, dall'altro, dalle risorse di personale disponibili.

L'attuazione tecnica potrà essere realizzata grazie a codici di osservazione esistenti o ampliabili, nonché grazie all'introduzione di nuovi campi dati e all'emanazione di pertinenti istruzioni. I costi per l'attuazione tecnica di queste due misure sono stimati attualmente attorno ai 100 000–500 000 franchi con una durata di attuazione di almeno un anno. Per i codici di osservazione, le spese sono stimate a un livello abbastanza basso, quelle per i campi dati a un livello medio. Al momento non è possibile effettuare una stima precisa dei costi poiché non sono ancora noti tutti i dettagli del progetto.

Saranno altresì necessarie modifiche legislative, poiché i dati che vanno registrati in SIMIC sono particolarmente degni di protezione. Occorrerà inoltre creare una base legale che obblighi i Cantoni a registrare i dati aventi una rilevanza per il diritto di soggiorno.

Rispetto alla variante della procedura di approvazione, la registrazione manuale di nuovi dati comporterebbe un onere amministrativo e finanziario supplementare per i Cantoni, i quali non trarrebbero tuttavia da tale investimento supplementare alcun vantaggio per quanto riguarda il trattamento dei casi individuali. Lo sviluppo di SIMIC consentirebbe tuttavia alle autorità federali di esercitare più efficacemente la propria funzione di vigilanza e, grazie alla maggiore entità della collezione di dati in SIMIC, sarebbe possibile ottenere determinate valutazioni statistiche riguardanti la percezione dell'aiuto sociale nonché i permessi di soggiorno di breve durata o i permessi di dimora non rilasciati.

## **5.2 Sostegno all'esecuzione**

### **5.2.1 Strumenti attualmente disponibili dalla sezione Libera circolazione delle persone per il sostegno all'esecuzione**

Il campo d'attività della sezione Libera circolazione delle persone della SEM è complesso e, oltre all'appoggio offerto ai Cantoni, abbraccia una vasta gamma di attività per l'attuazione dell'ALC. In seno alla SEM, la sezione funge infatti da centro di competenza e da principale interlocutore per le questioni inerenti alla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE e i suoi Stati membri. È altresì competente per la gestione e lo sviluppo dell'ALC. Ciò comprende la preparazione dei negoziati sulla modifica e l'allargamento dell'ALC, nonché di altri accordi bilaterali e multilaterali nel settore dell'ammissione sul mercato del lavoro. La sezione è altresì responsabile dell'attuazione dell'ALC nell'ambito del diritto nazionale, fornendo sostegno e consulenza adeguati ai Cantoni. La sezione svolge anche altre mansioni di coordinamento in seno all'Amministrazione federale, organizza gli incontri annui del Comitato misto sulla libera circolazione delle persone e partecipa alle analisi economiche, statistiche e politiche della libera circolazione delle persone.

L'attuale portafoglio di incarichi della sezione Libera circolazione delle persone comprende pertanto, oltre a questioni meramente politiche ed economiche, anche il sostegno diretto ai Cantoni nell'esecuzione dell'ALC.

Il sostegno offerto alle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro e alla migrazione comprende, attualmente, le attività seguenti:

- adeguamento periodico delle istruzioni riguardanti la libera circolazione;
- redazione di circolari all'attenzione dei Servizi cantonali in materia di migrazione e degli Uffici cantonali del lavoro;
- precisazione, nel quadro di istruzioni o circolari, di termini o disposizioni dell'ALC che richiedono un'interpretazione;
- consulenza alle autorità cantonali nelle questioni di principio inerenti all'esecuzione dell'ALC e nel quadro di problematiche complesse;
- partecipazione a conferenze regionali delle autorità cantonali.

Questi strumenti di sostegno all'esecuzione concorrono altresì a chiarire nozioni o disposizioni dell'ALC che richiedono un'interpretazione. Questioni giuridiche di principio e di coordinamento, ossia quelle che concernono diversi Cantoni, sono identificate e chiarite grazie agli strumenti summenzionati. La soluzione è in seguito comunicata alle autorità cantonali.

Nel quadro delle risorse di personale disponibili possono essere apportati solo alcuni miglioramenti agli strumenti esistenti, per esempio fissando priorità nel settore del sostegno all'esecuzione oppure ottimizzando i canali di comunicazione utilizzati per la collaborazione con le autorità cantonali.

## **5.2.2                   Potenziamento del sostegno all'esecuzione**

Nel quadro di un potenziamento del sostegno all'esecuzione è previsto di ampliare gli strumenti esistenti (cfr. cap. 5.2.1) e di introdurre nuovi strumenti nel settore del sostegno all'esecuzione.

In tale ambito sono previste le misure seguenti:

- svolgimento di formazioni e workshop nei Cantoni;
- scambi regolari con singole autorità e collaboratori specialisti sul posto;
- ampliamento delle conferenze regionali quali canali per discutere complesse questioni relative all'applicazione e individuare l'eventuale necessità di regolamentare ulteriormente il settore.

Lo svolgimento nei Cantoni di formazioni e workshop incentrati su questioni giuridiche di principio e di coordinamento è un provvedimento nuovo nel settore del sostegno all'esecuzione. L'obiettivo è di meglio far conoscere e pertanto far applicare in maniera più sistematica l'ALC e le sue norme aventi un potenziale influsso sul diritto di soggiorno. Negli ultimi anni i Cantoni o altri attori interessati hanno rilevato un numero viepiù crescente di questioni giuridiche complesse nel quadro dell'ALC che toccano spesso vari ambiti del diritto e concernono diversi uffici. Tra i

fattori che possono spiegare questa tendenza citiamo tra l'altro il costante sviluppo dell'Accordo, le conseguenze di decisioni del Tribunale federale o del Tribunale amministrativo federale, nonché la rivendicazione più frequente da parte di cittadini dell'UE/AELS dei loro diritti in termini di libera circolazione. Sarebbe pertanto opportuno sostenere le autorità cantonali nelle questioni di fondo e nelle problematiche complesse connesse all'attuazione dell'ALC (p. es. intensificando la consulenza e la formazione).

Un regolare scambio con singole autorità e collaboratori specialisti sul posto e un ampliamento delle conferenze regionali consentirebbero di stabilire contatti più stretti tra la SEM e i Cantoni, caratterizzati da una chiara ripartizione delle competenze. Ne conseguirebbe un'individuazione precoce di possibili anomalie nel quadro dell'esecuzione.

Mediante un potenziamento del sostegno all'esecuzione, anche il ruolo della Confederazione risulterebbe rafforzato, con un conseguente miglioramento in termini di esercizio della funzione di vigilanza e coordinamento. Istituzionalizzando gli strumenti del sostegno all'esecuzione si otterrebbe una maggiore uniformità delle prassi cantonali nel settore dell'ALC.

Il potenziamento del sostegno all'esecuzione offrirebbe inoltre un migliore fondamento per i compiti delle autorità cantonali in questo settore. Inoltre si potrebbero individuare precocemente le loro esigenze, il che concorrerebbe a sua volta a migliorare il sostegno all'esecuzione.

### **5.3 Valutazione sotto forma di rapporto**

Quale strumento complementare è proposto che la SEM pubblici, in collaborazione con i Cantoni, un rapporto annuale sommario sugli aspetti salienti dell'esecuzione dell'ALC. Lo scopo del rapporto sarebbe di presentare l'avanzamento dell'attuazione delle misure proposte al numero 5 e di informare in merito ai lavori in atto a livello federale e cantonale. D'altro canto il rapporto consentirebbe di individuare un'eventuale necessità di intervento nel quadro dell'esecuzione dell'ALC. Potrebbe inoltre servire per pubblicare statistiche fondate sui nuovi dati raccolti, utili per analizzare l'efficacia dell'esecuzione dell'ALC. Ciò consentirebbe al Consiglio federale di fondare la propria comunicazione e le proprie conclusioni su dati pertinenti, completi e oggettivi, creando così maggiore trasparenza e fiducia nei confronti dell'ALC. Il rapporto avrebbe inoltre quale obiettivo di definire, d'intesa con i Cantoni, temi prioritari per l'anno successivo nei settori in cui vengono per esempio constatati problemi di esecuzione e su cui potrebbero essere necessarie formazioni specifiche.

## **6 Dotazione della sezione competente della SEM**

Nel rapporto del 4 aprile 2014 e del 6 novembre 2014, la CdG-N è giunta alla conclusione che le differenze cantonali nell'esecuzione dell'ALC sono riconducibili, almeno in parte, all'insufficiente vigilanza esercitata dalla Confederazione. In tale



contesto, ha constatato uno squilibrio tra i molteplici compiti che incombono alla sezione della SEM competente per la vigilanza sull'esecuzione dell'ALC e le risorse in termini di personale di cui essa dispone. Pertanto la CdG-N ha invitato il Consiglio federale, nel quadro della Raccomandazione 9, a mettere a disposizione della sezione Libera circolazione delle persone risorse di personale sufficienti affinché possa garantire una vigilanza più attiva sull'esecuzione dell'ALC.

Al momento la sezione Libera circolazione delle persone dispone di dieci posti a tempo pieno. Considerato il suo campo d'attività (cfr. n. 5.2.1), le risorse attualmente disponibili non consentirebbero alla sezione di esercitare una vigilanza più attiva nell'ambito dell'esecuzione dell'ALC né di svolgere altri compiti. Il rafforzamento della vigilanza auspicato dalla CdG-N richiederebbe pertanto – conformemente alla concezione della funzione di vigilanza e dei compiti supplementari – un aumento delle risorse. Siccome grazie alla procedura di approvazione e/o allo sviluppo del sistema SIMIC è possibile esercitare una vigilanza più attiva, i posti necessari sono indicati nei dettagli qui di seguito. A fronte delle altre mansioni prioritarie che la SEM svolge a livello federale non è proponibile finanziare i sei posti indicati di seguito mediante una compensazione interna.

### **Funzione di vigilanza della Confederazione (3 posti):**

– *Trattamento dei casi nel quadro della procedura di approvazione (2 posti):*

In assenza di pertinenti rilevamenti, è impossibile stabilire il numero esatto di casi che la sezione Libera circolazione delle persone dovrà trattare nei settori sensibili che si intende integrare nella procedura d'approvazione (cfr. n. 5.1.1). La valutazione del CPA può tuttavia fungere da base per stimare il numero di casi che potrebbero essere sottoposti alla sezione Libera circolazione delle persone nel settore dell'estinzione del diritto di soggiorno conseguentemente alla fine del rapporto di lavoro.

Come indicato nel numero 5.1.1, la procedura di approvazione si estenderebbe ai casi previsti nell'articolo 61a LStr nel quadro del disegno di legge «Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione». Si tratterebbe tra l'altro dei cittadini dell'UE/AELS titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora il cui diritto di soggiorno in veste di lavoratori dipendenti si estingue, durante il primo anno di soggiorno, sei mesi dopo la cessazione involontaria del rapporto di lavoro. Il rapporto del CPA del 6 novembre 2013 stima il numero di questi casi (cittadini dell'UE/AELS titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora il cui diritto di soggiorno si estingue, durante il primo anno di soggiorno, sei mesi dopo la cessazione involontaria del rapporto di lavoro) a 3100 l'anno. Trattasi di casi con potenziali conseguenze sul diritto di soggiorno<sup>31</sup>. A questi verrebbero ad aggiungersi i casi di cittadini dell'UE/AELS il cui diritto di soggiorno in virtù dell'articolo 61a D-LStr si estingue dopo il primo anno di soggiorno in Svizzera, nonché i casi di citta-

<sup>31</sup> Materiale riguardante il rapporto del CPA del 6 nov. 2013, Parte III; Analisi quantitativa, n. 7.2.1.

dini dell'UE/AELS che non svolgono nessuna attività lucrativa e che chiedono prestazioni dell'aiuto sociale o prestazioni complementari.

– *Verifica dei dati in SIMIC (1 posto):*

Verifica a campione del diritto di soggiorno di singoli cittadini dell'UE/AELS tramite codici di osservazione esistenti o estensibili e l'introduzione di nuovi campi di dati.

### **Sostegno all'esecuzione (3 posti):**

Ai collaboratori nuovamente incaricati del sostegno all'esecuzione incomberebbero i compiti seguenti:

- sostegno agli organi esecutivi nelle questioni di principio inerenti all'esecuzione dell'ALC e in altre problematiche complesse: potenziamento dell'accompagnamento dei Cantoni, chiamati ad attuare l'ALC, al fine di garantire un'applicazione uniforme della legislazione;
- formazione e informazione degli organi esecutivi: svolgimento di formazioni e workshop su questioni giuridiche di principio e di coordinamento in vista di un'applicazione più sistematica delle disposizioni vigenti;
- scambio con le autorità competenti: ampliamento delle conferenze regionali quali canali di discussione attorno a complesse questioni di applicazione e in vista dell'individuazione precoce di eventuali anomalie nel quadro dell'esecuzione;
- valutazione sotto forma di rapporto annuale.

## **7 Conclusioni**

Dal presente rapporto emerge che le differenze nell'esecuzione dell'ALC – oltre che dalla volontà politica di concedere ai Cantoni un margine discrezionale conforme al sistema federalista svizzero – nascono anche dalla diversa situazione geografica e politica dei singoli Cantoni. Ogni Cantone deve confrontarsi con un afflusso migratorio di entità e composizione variabile in funzione della sua grandezza e situazione geografica. Ne conseguono investimenti differenti per quanto riguarda le risorse messe a disposizione nel settore degli stranieri e modalità di organizzazione diverse.

Nel presente rapporto il Consiglio federale giunge alla conclusione che le differenze cantonali per quanto riguarda l'esecuzione dell'ALC possono essere ridotte, come richiesto dalla CdG-N, mediante una vigilanza più attiva da parte della Confederazione e potenziando il sostegno all'esecuzione. Il Consiglio federale considera invece troppo infime le possibilità di controllo dell'immigrazione mediante la revoca o la limitazione dei permessi di soggiorno, poiché queste misure sono applicabili unicamente alle persone che non possono più invocare alcun diritto di soggiorno in virtù dell'ALC. Il Consiglio federale concorda tuttavia con la CdG-N nell'affermare che le possibilità di controllo dell'immigrazione, segnatamente tramite la revoca o la mancata proroga dei permessi di soggiorno quando le condizioni per il soggiorno non sono più adempite, vanno sfruttate in maniera per quanto possibile uniforme.

A fronte della necessità di intervento constatata, il Consiglio federale propone pertanto diverse misure che possono essere introdotte separatamente o in modo cumulativo: estensione della procedura di approvazione a settori sensibili dell'ALC, adeguamenti tecnici al sistema SIMIC e potenziamento del sostegno all'esecuzione. Il Consiglio federale considera l'estensione della procedura di approvazione a settori sensibili dell'ALC (cfr. n. 5.1.1) lo strumento centrale per uniformare l'applicazione dell'ALC e prevenire la percezione indebita di prestazioni dell'aiuto sociale.

Il rapporto mostra l'impossibilità per la Confederazione di assicurare una funzione di vigilanza più attiva o di estendere i compiti della competente sezione della SEM con i mezzi attualmente disponibili. La funzione di vigilanza più attiva della Confederazione sull'esecuzione dell'ALC auspicata dalla CdG-N richiede pertanto posti lavoro supplementari.

