



Berna, 30 marzo 2022

## **Ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2)**

---

**Commenti alla modifica del 30 marzo 2022**



# Commenti alle disposizioni dell'ordinanza

## 1. Situazione iniziale

L'integrazione efficace di chi resta a lungo in Svizzera è di fondamentale importanza per la Confederazione e i Cantoni. Essa permette di ridurre a lungo termine anche la dipendenza di queste persone dall'aiuto sociale e quindi di risparmiare sui relativi costi. Alla luce di queste premesse, la Confederazione e i Cantoni hanno adottato congiuntamente un'Agenda Integrazione Svizzera (AIS) che prevede: somme forfettarie notevolmente più alte a favore dell'integrazione, obiettivi concreti di efficacia e un processo di prima integrazione vincolante per tutti gli attori. Il 1° maggio 2019, il Consiglio federale ha posto in vigore le modifiche di ordinanza, basate sull'AIS, che prevedono l'aumento a 18 000 franchi delle somme forfettarie a favore dell'integrazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente.

In un mandato successivo relativo all'AIS, la Confederazione e i Cantoni hanno deciso di comune intesa di esaminare l'intero sistema di finanziamento, coordinare in modo ottimale i vari ambiti del settore dell'asilo e dei rifugiati (assistenza, aiuto sociale e promozione dell'integrazione) ed eliminare eventuali incentivi controproducenti. Lo scopo è impostare l'intero sistema al raggiungimento degli obiettivi di efficacia formulati nell'AIS agevolando così un'integrazione rapida e sostenibile degli interessati e riducendo nel contempo la dipendenza dall'aiuto sociale dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. Il nuovo modello intende inoltre tenere conto dell'impatto sull'integrazione degli investimenti effettuati nella fase I, essere semplice e coerente, sgravare la Confederazione e i Cantoni sul piano amministrativo e ridurre i costi dell'aiuto sociale sia per i Cantoni che per la Confederazione<sup>1</sup>. Il passaggio al nuovo sistema di finanziamento intende anche evitare un trasferimento sistematico degli oneri dalla Confederazione ai Cantoni e quindi sarà attuato nel rispetto della neutralità dei costi.

Il progetto sottoposto a consultazione comprendeva anche modifiche sia dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) sia dell'ordinanza sulla cittadinanza (OCit). Si tratta di modifiche volte a orientare al contesto svizzero le certificazioni linguistiche previste dalle procedure in materia di diritto degli stranieri o di cittadinanza. Poiché queste modifiche hanno raccolto pareri prevalentemente negativi in sede di consultazione, le pertinenti disposizioni sono state stralciate dal progetto (cfr. al riguardo n. 3.3 e 3.4).

## 2. Le principali modifiche dell'OAsi 2

Per elaborare il mandato successivo relativo all'AIS, è stato istituito, sotto la codirezione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), un gruppo di progetto composto da rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, provenienti dai settori della migrazione, delle opere sociali e dell'integrazione<sup>2</sup>. Nell'ambito di 5 workshop, tenutisi tra dicembre 2018 e dicembre

---

<sup>1</sup> Agenda Integrazione Svizzera: Rapporto del gruppo di coordinamento del 1° marzo 2018.

<sup>2</sup> Oltre ai rappresentanti della SEM e della CDOS, il gruppo di progetto comprendeva anche rappresentanti dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF), della Commissione consultiva (CoCo), del gruppo di contatto delle coordinatrici e dei coordinatori cantonali in materia di asilo (CASI), della Conferenza dei governi cantonali (CdC), dei delegati cantonali all'integrazione (CDI), della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), dell'Unione delle città svizzere (UCS), dell'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS) e dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM).

2019, il gruppo ha analizzato in modo approfondito il sistema di finanziamento del settore dell'asilo e dei rifugiati e, il 17 giugno 2020, ha adottato il rapporto finale sull'adeguamento del sistema di finanziamento dell'asilo (Integrationsagenda Schweiz: Anpassung des Finanzierungssystems Asyl; documento non disponibile in italiano). Dopo averne preso visione, il 12 ottobre 2020 il comitato politico direttivo (i capi del DFGP e del DEFR nonché i delegati della CdC, della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione [CDPE] e della CDOS) ha approvato il rapporto finale e ha incaricato la CdC e la CDOS di sottoporre ai Cantoni per consultazione gli adeguamenti del nuovo sistema di finanziamento dell'asilo. In vista della consultazione esterna presso i governi cantonali, dal 26 ottobre 2020 al 21 gennaio 2021 la CdC e la CDOS hanno condotto assieme detta consultazione sul rapporto finale relativo al progetto 1 «[Anpassung des Finanzierungssystems Asyl](#)».

Il 26 marzo 2021, in occasione dell'assemblea plenaria della CdC, i governi cantonali hanno approvato il nuovo sistema di finanziamento dell'asilo che pone l'accento sulla formazione professionale dei giovani e dei giovani adulti. A loro parere, l'intero pacchetto soddisfa gli obiettivi del progetto comune di Confederazione e Cantoni. Gli adeguamenti proposti permettono di migliorare in modo sostanziale gli incentivi e di eliminare più efficacemente gli incentivi controproducenti.

Tuttavia, poiché non vogliono che il nuovo sistema di finanziamento produca un trasferimento delle spese, i Cantoni propongono di verificare, dopo qualche anno, la copertura dei costi. L'obiettivo dell'analisi della copertura dei costi è duplice: verificare se la somma forfettaria globale versata dalla Confederazione copra le spese effettive sostenute dai Cantoni per l'alloggio e l'aiuto sociale e definire il contributo della Confederazione alle spese assistenziali. I Cantoni sostengono anche il nuovo fattore correttivo proposto secondo il quale non sarà dedotta alcuna somma forfettaria globale per chi esercita un'attività lucrativa con un reddito basso. Molti Cantoni, tuttavia, ritengono che il valore soglia di 600 franchi relativo al reddito sia troppo basso e temono che non avrà alcun effetto. Chiedono quindi di monitorare tale fattore e, se del caso, di adeguare il valore soglia.

Il gruppo di progetto è a favore

- del modello «Formazione professionale»;
- dell'introduzione di un fattore correttivo in caso di salari bassi; e
- della ripartizione in due contributi separati delle attuali somme forfettarie globali per richiedenti l'asilo e per persone ammesse provvisoriamente.

Il modello «Formazione professionale» prevede ora il versamento di una somma forfettaria globale anche per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente di età compresa tra i *18 e i 25 anni*, a prescindere dall'inizio di un'attività lucrativa o di una formazione. Il versamento di una somma forfettaria globale fino all'età di 25 anni tiene conto dell'obiettivo di efficacia dell'AS secondo cui dopo cinque anni, due terzi dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente di età compresa tra i 16 e i 25 anni devono frequentare una formazione professionale di base. Grazie a questo adeguamento del sistema finanziario, anche i salari di formazione contribuiranno a ridurre l'onere finanziario dei Cantoni. Il sistema attuale tiene conto dell'attività lucrativa già a partire dai 18 anni e può comportare uno svantaggio finanziario per i Cantoni se i rifugiati o le persone ammesse provvisoriamente iniziano una formazione. Infatti, secondo le regole vigenti, i Cantoni perdono una somma forfettaria globale se un rifugiato o una persona ammessa provvisoriamente tra i *18 e i 25 anni* di età iniziasse una formazione. L'esperienza mostra che questa regola costituisce un incentivo finanziario controproducente

che decade se non si deduce più alcuna somma forfettaria fino al raggiungimento dei 25 anni di età, anche in caso di attività lucrativa o formazione.

Inoltre, il gruppo di progetto ha deciso di introdurre un nuovo fattore correttivo per salari bassi. Questo fattore intende evitare incentivi controproducenti a discapito della formazione professionale di base o dell'attività a tempo parziale per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente di età compresa tra i 25 e i 60 anni. Fa sì che non venga dedotta alcuna somma forfettaria globale per le persone che percepiscono un reddito di 600 franchi o inferiore. Rinunciando alla deduzione della somma forfettaria globale per salari relativamente bassi, si evitano possibili incentivi controproducenti anche nel caso di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente di età superiore ai 25 anni. Nel sistema attuale, l'inizio di un'attività lucrativa in questa fascia di età comporta sempre la deduzione della somma forfettaria globale, il che rende finanziariamente poco interessanti soprattutto gli impieghi a tempo parziale e i primi impieghi nel mercato del lavoro. Il modello sgrava i Cantoni sotto il profilo finanziario in particolare anche in caso di impieghi a tempo parziale, primi impieghi o concessione di assegni per il periodo d'introduzione.

Il nuovo fattore correttivo può ridurre la disparità di trattamento tra i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente di età inferiore o superiore ai 25 anni. S'intende così garantire che, anche per chi ha più di 25 anni, l'integrazione professionale mediante accesso diretto al mercato del lavoro o formazione professionale non sia predefinita da incentivi stabiliti dal sistema di finanziamento. Inoltre, rinunciando alla deduzione della somma forfettaria globale in caso di salari relativamente bassi di persone d'età superiore ai 25 anni, si favorisce una maggiore equità tra i Cantoni. Finora infatti il tasso di disoccupazione cantonale della popolazione straniera residente teneva conto soltanto delle differenze cantonali relative al numero di occupati e disoccupati. La presente modifica considera anche i diversi livelli di reddito dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente che esercitano un'attività lavorativa a seconda del rispettivo Cantone di residenza. Globalmente, questo metodo di calcolo intende fornire un quadro più preciso delle spese per l'aiuto sociale effettivamente sostenute dai Cantoni e quindi corrisponde meglio all'esigenza legale di indennizzare integralmente le spese in caso di soluzioni finanziariamente più vantaggiose senza indebolire gli incentivi disponibili. Nel sistema attuale, l'inizio di un'attività lucrativa in questa fascia di età comporta, sempre e in tutta la Svizzera, la deduzione di una somma forfettaria globale il che rende finanziariamente poco interessanti per i Cantoni gli impieghi a tempo parziale e i primi impieghi nel primo mercato del lavoro.

Al fine di tener conto delle varie esigenze in materia di politica degli stranieri e d'integrazione, il nuovo sistema di finanziamento divide la somma forfettarie globale in due forfait distinti, uno destinato ai rifugiati e l'altro alle persone ammesse provvisoriamente. Il vigente sistema di finanziamento continua ad essere applicato ai richiedenti l'asilo, mentre alle persone ammesse provvisoriamente sarà applicato il nuovo sistema di finanziamento dell'asilo. I Cantoni potranno comunque continuare ad autorizzare all'esercizio di un'attività lucrativa i richiedenti l'asilo che si trovano nella procedura ampliata, tenendo conto della situazione del mercato del lavoro e della priorità accordata ai lavoratori residenti. A tale riguardo non sono previsti incentivi, né positivi né negativi.

Per contro, la presente revisione della OAsi 2 non tiene conto della proposta del gruppo di progetto di uniformare a 5 anni la durata dell'indennità delle persone ammesse provvisoriamente (7 anni) e dei rifugiati (5 anni). Questo approccio risolutivo ha incontrato la resistenza dei Cantoni ed è stato predefinito a livello politico dal comitato politico direttivo (capi del DFGP e del DEFR, delegati della CdC, della CDPE e della CDOS).

### **3. Risultati della procedura di consultazione**

#### **3.1 Il nuovo sistema di finanziamento dell'asilo**

Nell'ambito della consultazione, che si è tenuta dal 23 giugno al 14 ottobre 2021, sono pervenuti 42 pareri. Sul progetto si sono espressi per scritto 25 Cantoni, 4 partiti, 10 associazioni mantello e 3 cerchie interessate. L'Unione svizzera degli imprenditori, la Società degli impiegati di commercio e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) hanno esplicitamente rinunciato a esprimere un parere.

La maggioranza dei Cantoni (21) approva il progetto con riserva (AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), tre lo approvano senza riserve (AG, AI, OW), mentre uno lo respinge (GR). Due partiti (PLR, PS) approvano il progetto, il pvl lo approva con riserva, mentre l'UDC lo respinge. Otto associazioni mantello (Caritas Svizzera, ACES, CRS, SOS, OSAR, ACS, UCS, USS) esprimono riserve mentre due (ACS, Centre Patronal) lo sostengono. Le tre cerchie interessate (CDOS, ASM, CDI) approvano il progetto con riserva.

AI, OW, il PLR, il PS, l'ACS e il Centre Patronal Bern sono favorevoli al nuovo sistema di finanziamento dell'asilo. Nel suo parere, OW insiste sull'importanza di attuare il progetto rispettando la neutralità dei costi. Per il PS, la promozione dell'attività lucrativa e l'equa ripartizione dei costi tra la Confederazione e i Cantone è centrale per l'approvazione. L'ACS accoglie con favore il sistema di finanziamento, basato sugli incentivi, per rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente, poiché pone l'accento sulla formazione professionale dei giovani e dei giovani adulti e si fonda quindi sugli obiettivi di efficacia dell'AIS. Per il Centre Patronal Bern, l'esercizio di un'attività lucrativa è fondamentale per l'integrazione.

AG, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, la CDOS, la ASM, l'Unione delle città svizzere, l'USS, il pvl, il SOS, l'OSAR, l'AVES, Caritas Svizzera, la CRS e lo SBAA sostengono la revisione dell'OAsi 2 con riserva. Sollevano punti critici o propongono adeguamenti. Le osservazioni che formulano sono commentate ai sottocapitoli del numero 3.2.

GR e l'UDC respingono il progetto. L'UDC è contraria, perché il progetto non risolve il problema alla radice, ma ne attenua solo gli effetti. È contrario all'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente, inoltre dubita che con la riforma si possa raggiungere un equilibrio finanziario, poiché, a suo parere, i costi aumenterebbero costantemente.

#### **3.2 Sintesi della valutazione e della ponderazione dei risultati della consultazione**

Sulla base dei pareri dei partecipanti non è opportuno apportare modifiche alla OAsi 2. Dunque il nuovo sistema di finanziamento è mantenuto nella forma proposta. Di seguito si riporta il parere del Consiglio federale sulle principali istanze formulate dai partecipanti.

### 3.2.1 Verifica della copertura dei costi

AR, BE, BL, BS, GL, LU, NE, NW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, la CDOS, l'ASM e l'UCS sollecitano un'analisi della copertura dei costi per verificare se le indennità federali previste dal progetto coprono i costi. Anche AG è favorevole a un'analisi di questo tipo.

#### Parere del Consiglio federale:

*Nella sua attività amministrativa ordinaria, la SEM osserva costantemente l'evoluzione della situazione dei costi. Il nuovo sistema è in linea di massima uno strumento appropriato per verificare la copertura dei costi in base alla statistica dell'aiuto sociale stilata dall'Ufficio federale di statistica. Il problema consiste nella qualità, in parte lacunosa, dei dati forniti dai servizi preposti al rilevamento. Un'analisi attendibile del grado di copertura dei costi implica pertanto la modernizzazione della statistica dell'aiuto sociale. Una priorità a tale riguardo sarà l'impiego di dati affidabili dei registri, che migliorerà sensibilmente la qualità dei dati. Una prima pubblicazione dei dati nel quadro della modernizzazione della statistica dell'aiuto sociale è prevista per giugno 2026 sulla base dei dati dell'anno di rilevamento 2025. Di conseguenza, prima del 2027 non sarà possibile effettuare un'analisi del grado di copertura dei costi basata sui dati della statistica dell'aiuto sociale.*

### 3.2.2 Introduzione di un nuovo fattore correttivo per salari bassi

AR, BS, LU, NW, SO, TI, il pvl, il SOS, l'OSAR e la CDOS chiedono un'analisi dell'impatto del fattore correttivo: eventualmente il valore soglia di 600 franchi va aumentato.

VS, l'ACS, l'UCS e lo SBAA sollecitano un aumento di tale valore.

Alcuni partecipanti chiedono un aumento concreto del valore soglia relativo al reddito. Tuttavia i contributi variano: SZ vuole che da 600 si passi a 720 franchi, poiché questo importo corrisponde al tasso di occupazione del 20 per cento nel segmento dei salari bassi. NE, SH, VD, ZG e SG chiedono che da 600 si passi a 1000 franchi. L'USS chiede che questo valore sia raddoppiato, ossia che passi da 600 a 1200 franchi. FR e l'ASM sollecitano un fattore correttivo di 1300 franchi anziché di 600.

L'ACES è del parere che il valore soglia di 600 franchi sia troppo basso. La somma forfettaria globale dovrebbe essere sospesa soltanto quando il reddito da attività lucrativa copre almeno i tre quarti del fabbisogno vitale medio. Inoltre, in caso di impieghi o stage a tempo determinato (sei mesi al massimo), il diritto alla somma forfettaria globale non andrebbe interrotto.

Secondo GL e UR il valore soglia di 600 franchi è troppo basso. UR chiede un aumento per coloro che assolvono un tirocinio o uno stage in vista di un tirocinio e per le donne che, oltre ad occuparsi dei figli, svolgono un lavoro a tempo parziale.

NW dubita degli effetti del valore soglia concernente il reddito.

#### Parere del Consiglio federale:

*Oltre a monitorare l' AIS (impatto degli obiettivi dell'integrazione), la SEM allestirà, anche nell'ambito del nuovo fattore correttivo, statistiche annuali sull'ammontare del reddito realizzato*

e accerterà eventuali cambiamenti, compresa la loro portata, per le persone con un basso reddito.

*Si deve tuttavia tener conto del fatto che un eventuale aumento del fattore correttivo comporterebbe necessariamente un'ulteriore riduzione delle somme forfettarie globali per poter rispettare la neutralità dei costi.*

### **3.2.3 Modello «Formazione professionale»**

L'UCS fa notare che molti venticinquenni non avranno completato la formazione se la somma forfettaria globale non sarà più versata.

GL chiede di portare l'età limite da 25 a 28 anni e l'ACES a 35 anni.

Il SBAA respinge il modello «Formazione professionale», poiché a suo parere sarebbe necessario tener conto anche dei diplomi di livello superiore.

#### Parere del Consiglio federale:

*Se si dilata la fascia di età nel modello «Formazione professionale», anche la platea degli aventi diritto alla somma forfettaria aumenta e di conseguenza sarà necessario ridurre l'importo di tale somma in virtù del principio della neutralità dei costi. Inoltre il diritto federale fissa il limite di età a 25 anni anche in altre fattispecie, come ad esempio per il diritto alla rendita per orfani di cui godono i figli ancora in formazione in base all'articolo 25 capoverso 5 della legge federale su l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS; RS 831.10). Di conseguenza, il Consiglio federale intende mantenere il limite di età a 25 anni.*

### **3.2.4 Somme forfettarie globali separate per richiedenti l'asilo e per persone ammesse provvisoriamente**

SH e l'UCS sostengono che la situazione dei richiedenti l'asilo rimane insoddisfacente.

BL, GE, NE, VD, VS, l'ACS e il SBAA chiedono che si rinunci a fare una differenza tra richiedenti l'asilo e persone ammesse provvisoriamente. Tutti i richiedenti l'asilo dovrebbero rientrare nel nuovo sistema di finanziamento dell'asilo. Anche la Caritas Svizzera, la CRS e l'USS criticano il fatto che i richiedenti l'asilo siano esclusi dal nuovo sistema.

Il SOS e l'OSAR esigono che anche i richiedenti l'asilo siano contemplati. In particolare, il nuovo sistema di finanziamento dell'asilo dovrebbe essere applicato anche ai richiedenti l'asilo oggetto di una procedura ampliata in quanto la loro quota di protezione ammonta quasi al 67 per cento.

SG accoglie favorevolmente la separazione della somma forfettaria globale per richiedenti l'asilo da quella per le persone ammesse provvisoriamente. La somma forfettaria per richiedenti l'asilo dovrebbe tuttavia basarsi sul fabbisogno di aiuto sociale. Non si dovrebbe tener conto di un'eventuale attività professionale, visto che l'integrazione professionale dei richiedenti l'asilo

non è una priorità a livello legislativo. Infine, respinge una somma forfettaria inferiore per i richiedenti l'asilo poiché, nel corso della prima fase d'integrazione, queste persone hanno anzitutto bisogno di ristabilirsi dal profilo sanitario.

Parere del Consiglio federale:

*Il Consiglio federale intende mantenere la somma forfettaria globale per richiedenti l'asilo separata da quella per le persone ammesse provvisoriamente. Secondo le basi legali e gli obiettivi di efficacia dell' AIS, l'integrazione riguarda i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente e non i richiedenti l'asilo. Pertanto non vanno creati incentivi all'integrazione lavorativa per i richiedenti l'asilo. Per questa ragione, questi ultimi, come già nell'attuale sistema di finanziamento, non rientrano nel nuovo sistema di finanziamento dell'asilo basato sugli incentivi. Inoltre la procedura d'asilo celere, introdotta con il riassetto del settore dell'asilo, permette di stabilire in tempi brevi se un richiedente l'asilo può restare in Svizzera; in questo modo dunque è anche possibile attivare tempestivamente le misure d'integrazione.*

### **3.2.5 Formule di calcolo delle somme forfettarie globali**

FR chiede lo stralcio delle variabili «tasso di disoccupazione [...] degli stranieri residenti in Svizzera», «tasso di disoccupazione [...] degli stranieri residenti nel Cantone» e «quota svizzera di persone [...] esercitanti attività lucrativa» negli articoli corrispondenti. Le elevate percentuali di disoccupati registrate dai Cantoni della Svizzera occidentale sarebbero fenomeni strutturali e possono essere modificate solo in modo limitato. Gli adeguamenti proposti della formula di calcolo delle somme forfettarie globali non inciderebbero minimamente sui costi, ma sulla ripartizione dei fondi federali tra i Cantoni.

Secondo VD nella formula di calcolo delle somme forfettarie globali si dovrebbe sostituire la «quota svizzera di persone [...] esercitanti attività lucrativa» con una quota cantonale di occupati. Se non si intervenisse in questo modo, singoli Cantoni verrebbero svantaggiati e si accentuerebbero le differenze regionali.

Parere del Consiglio federale:

*Le formule di calcolo proposte ostacolerebbero l'introduzione di un sistema di finanziamento per rifugiati e persone ammesse provvisoriamente basato sugli incentivi, ossia un sistema che pone l'accento sulla formazione professionale dei giovani e dei giovani adulti in base agli obiettivi di efficacia dell' AIS. Inoltre non prevedono alcun sistema di bonus-malus per il quale il Consiglio federale ha esplicitamente assegnato al gruppo di progetto un mandato di verifica. Un sistema di bonus-malus favorisce l'integrazione poiché i Cantoni hanno un ulteriore incentivo finanziario per definire una strategia che promuova un'integrazione rapida e sostenibile dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. Di conseguenza, il Consiglio federale intende mantenere la formula di calcolo proposta inizialmente.*

### **3.2.6 Attuazione del nuovo sistema di finanziamento dell'asilo nel rispetto della neutralità dei costi**

SG, ZG, ZH, la Caritas Svizzera, l'ACES, la CRS, il SOS, l'OSAR, l'ACS, l'USS, lo SBAA e l'UCS chiedono di rinunciare a una riduzione delle somme forfettarie globali.



VS sottolinea che la neutralità dei costi va dimostrata.

SH fa notare che nonostante l'aumento del minimo vitale a garanzia del sostentamento, le somme forfettarie globali non sono state adeguate di conseguenza. I compiti nell'ambito dell' AIS richiedono una maggiore assistenza, inoltre molte persone ammesse provvisoriamente e molti rifugiati riconosciuti passano dalla competenza della Confederazione a quella dei Cantoni e dei Comuni.

#### Parere del Consiglio federale:

*Il nuovo sistema di finanziamento dell'asilo prevede l'aumento del numero di persone alle quali viene versata una somma forfettaria globale. Per rispettare il principio della neutralità dei costi, tale somma va quindi ridotta di conseguenza. I Cantoni riceveranno un importo inferiore per persona, ma, con il nuovo sistema, otterranno una somma forfettaria globale anche per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente di età compresa tra i 18 e i 25 anni che esercitano un'attività lucrativa o seguono una formazione (modello «Formazione professionale»). Inoltre approfitteranno finanziariamente del fattore correttivo in caso di redditi bassi, poiché non sarà più dedotto alcun forfait per persone che percepiscono un reddito massimo di 600 franchi.*

*I principali fattori di costo per calcolare le somme forfettarie globali sono costantemente aggiornati (tasso d'attività), su base annua (cassa malati) o periodicamente (alloggio). Le somme forfettarie globali sono inoltre adeguate annualmente all'evoluzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo. Per queste ragioni il Consiglio federale intende mantenere l'importo proposto per le somme forfettarie globali.*

### **3.3 Orientamento al contesto svizzero delle certificazioni linguistiche nell'ambito di una procedura in materia di diritto degli stranieri o di cittadinanza: panoramica dei risultati della consultazione**

23 Cantoni si sono espressi in merito alle nuove norme concernenti le certificazioni linguistiche; 6 approvandole (GE, GL, NE, TI, VS, ZG), 6 approvandole con riserva (AI, BE, OW, SO, TG, VD) e 11 respingendole (AG, AR, BL, BS, FR, GR, LU, NW, SG, SH, ZH). I tre partiti (PS, pvl, PLR) che hanno partecipato alla consultazione, approvano le disposizioni proposte. Tra le associazioni mantello, 8 respingono il progetto (Caritas Schweiz, ACES, SOS, OSAR, UCS, SGV, SGB, SBAA) e due lo approvano (USAM, Centre Patronal Bern). Tra le cerchie interessate, due lo respingono (ASM, CDI) e una lo approva con riserva (CDOS).

### **3.4 Orientamento al contesto svizzero delle certificazioni linguistiche nell'ambito di una procedura in materia di diritto degli stranieri o di cittadinanza: sintesi della valutazione e ponderazione dei risultati della consultazione**

Secondo molti partecipanti le modifiche proposte all'articolo 77d capoverso 1 lettera d e capoverso 1<sup>bis</sup> OASA nonché all'articolo 6 capoverso 2 lettera b OCit creerebbero nuovi ostacoli e complicherebbero le procedure.

L'obiettivo delle modifiche era impedire che, in futuro e in tutta la Svizzera, gli esaminandi venissero penalizzati dall'uso di elvetismi e del dialetto nei test di lingua rilevanti per le procedure in materia di diritto degli stranieri o di cittadinanza. Secondo le modifiche, i test sulle competenze linguistiche nell'ambito del diritto in materia di cittadinanza o di stranieri, avrebbero dovuto soddisfare il criterio del riferimento alla Svizzera e dell'orientamento alla quotidianità,

il che avrebbe comportato, come sottolineato a più riprese nei pareri della consultazione, una certa pressione per adeguare i certificati di lingua stranieri. Oggi sono numerosi i certificati di lingua stranieri e internazionali diffusi in Svizzera e riconosciuti in molti settori. I pareri hanno quindi criticato il fatto che, in mancanza dell'adeguamento dei test di lingua internazionali, la modifica proposta delle ordinanze potrebbe compromettere la capacità di accedere al mercato del lavoro e al settore dell'istruzione.

Sarebbe difficile tener conto di queste preoccupazioni nel quadro delle modifiche di ordinanza. Sarebbero necessarie diverse deroghe per la certificazione dei livelli linguistici superiori, particolarmente importanti a livello internazionale nonché nel mercato del lavoro e nel settore dell'istruzione, il che comporterebbe procedure complicate e renderebbe più difficile l'attuazione pratica della revisione prevista.

Parere del Consiglio federale:

*Tenendo conto del rischio di compromettere la capacità di accedere al mercato del lavoro e all'istruzione e in seguito ai pareri contrari della Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione (CID) e dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), ossia i due organismi preposti all'attuazione delle misure previste, il Consiglio federale rinuncia a modificare l'articolo 77b capoverso 1 lettera b e capoverso 1<sup>bis</sup> dell'OASA nonché l'articolo 6 capoverso 2 lettera b dell'OCit.*

*Il Consiglio federale continua tuttavia a ritenere che il contesto svizzero costituisca un elemento importante da prendere per un'adeguata verifica delle competenze linguistiche e che gli elvetismi, le espressioni dialettali e le informazioni contestuali svizzere non siano da considerare un errore nei test di lingua.*

## **4. Commenti ai singoli articoli dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2)**

### *Titolo prima della sezione 1, articolo 2, rubrica e secondo periodo*

Il titolo dell'unità di partizione va completato con il termine «Determinazione»; in questo modo sono sistematicamente compresi anche i contenuti dei successivi articoli 3 e 5. L'introduzione della nozione «sussidi federali» nel titolo del primo capitolo e nella rubrica dell'articolo 2 riprende la terminologia del capitolo 6 della legge sull'asilo e indica che, nell'ambito dell'aiuto sociale e del soccorso d'emergenza, i rapporti tra Confederazione e Cantoni sono retti dal diritto in materia di sussidi e che l'aiuto sociale e il soccorso d'emergenza sono compensati mediante sussidi federali versati ai Cantoni.

Il rimando nell'articolo 2 all'articolo dell'ordinanza del 15 agosto 2018 sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205) va aggiornato.

### *Articolo 3 capoversi 2, secondo periodo, e 3, frase introduttiva*

Nel capoverso 2 il rimando all'articolo 82 capoverso 3 della legge sull'asilo (LAsi) va completato con un rimando all'articolo 82 capoverso 3<sup>bis</sup>, entrato in vigore il 1° marzo 2019. Tale capoverso prevede che nel collocare richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati, famiglie con figli e persone che necessitano di assistenza occorre tener conto, per quanto possibile, dei loro bisogni particolari. Il passaggio «nonché le disposizioni divergenti della presente ordinanza» è soppresso nei capoversi 2 e 3, poiché a livello di ordinanza non vi sono disposizioni esecutive di questo tipo (art. 82 cpv. 3, 3<sup>bis</sup> e 4, art. 83 cpv. 1 e art. 83a LAsi).

### *Articolo 10 capoverso 1 lettera d*

La formulazione proposta nell'avamprogetto cita espressamente il passaggio in giudicato anche in caso di revoca dell'ammissione provvisoria. L'obiettivo della modifica è uniformare i requisiti delle persone allontanate assoggettate al contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali.

### *Articolo 20, frase introduttiva*

Si tratta di un adeguamento redazionale.

### *Articolo 20 lettera d*

Le somme forfettarie di cui all'articolo 88 capoversi 1 e 2 LAsi sono versate per un periodo massimo di sette anni dopo l'entrata in Svizzera (art. 87 cpv. 1 lett. a in combinato disposto con l'art. 87 cpv. 3 LStrl).

In base a una prassi consolidata, l'inizio del versamento della somma forfettaria è fissato a partire dall'entrata dopo la quale è stata disposta per la prima volta l'ammissione provvisoria; questa precisazione del testo giuridico si fonda su un'interpretazione teleologica. In ogni caso gli indennizzi vanno comunque versati per al massimo sette anni a partire da questa data.

### *Articolo 20 lettera f*

I rinvii agli articoli 42 e 43 della LStrl vanno aggiornati e integrati con i rinvii sia all'articolo 3 dell'allegato I dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681), sia all'articolo 3 1 dell'allegato K appendice 1 della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (RS 0.632.31).

### *Articolo 22 capoversi 1 e 5 nonché articolo 26 capoversi 1 e 5*

Poiché la somma forfettaria globale per i richiedenti l'asilo è separata da quella per le persone ammesse provvisoriamente e per le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, l'importo medio nazionale delle somme forfettarie globali va indicato separatamente. Il nuovo capoverso 5 fissa le varie quote parte per i richiedenti l'asilo nonché per le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora.

Con il modello «Formazione professionale» e il previsto fattore correttivo «Reddito basso» da attività lucrativa, aumenta il numero di persone per cui è versata una somma forfettaria globale. Per tener conto del principio della neutralità dei costi, è quindi necessario ridurre l'importo di tale somma. Sia la somma forfettaria globale per le persone ammesse provvisoriamente sia quella per i rifugiati sono ridotte adeguando in proporzione le voci che le compongono, ossia assistenza, aiuto sociale e alloggio (art. 26 cpv. 5). Analogamente è adeguato anche l'importo medio nazionale della somma forfettaria globale per i rifugiati (art. 26 cpv. 1). Si rinuncia a intervenire sulle spese sanitarie, in quanto tali importi variano da Cantone a Cantone in base alle cifre pubblicate annualmente dall'Ufficio federale della sanità pubblica. Altrimenti si dovrebbe procedere ogni anno a un loro adeguamento il che comporterebbe un onere amministrativo eccessivo.

In caso di passaggio al modello «Formazione professionale», la somma forfettaria globale per le persone ammesse provvisoriamente andrebbe decurtata globalmente del 9,8 per cento rispetto al vigente sistema di finanziamento. La somma forfettaria globale per i rifugiati (art. 26 cpv. 1) viene ridotta del 4,7 per cento.

La riduzione si realizza in proporzione nel primo blocco mediante un unico contributo da parte della Confederazione (assistenza) e nel secondo blocco con un indennizzo a copertura dei costi (aiuto sociale, spese di locazione, spese sanitarie).

Poiché le spese sanitarie del secondo blocco non sono ridotte a causa delle variazioni cantonali di cui sopra, le altre due posizioni (aiuto sociale, spese di locazione) subiscono una riduzione leggermente superiore per poter raggiungere complessivamente la riduzione del 9,8 per cento della somma forfettaria globale per le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora (per i rifugiati la riduzione della somma forfettaria globale è del 4,7 %).

### *Articolo 23 capoversi 1 e 2*

In seguito alla separazione della somma forfettaria globale per i richiedenti l'asilo da quella per le persone ammesse provvisoriamente, anche l'importo totale per ciascuna di queste categorie è calcolato separatamente. Di conseguenza i capoversi 1 e 2 disciplinano solamente il calcolo dell'importo totale per i richiedenti l'asilo versato mensilmente dalla Confederazione per ciascun Cantone.

Poiché il nuovo sistema di finanziamento non si applica ai richiedenti l'asilo, il calcolo dell'importo totale mensile della somma forfettaria globale per queste persone per singolo Cantone si riferisce esclusivamente all'effettivo dei richiedenti l'asilo di un Cantone. Tale effettivo si ricava dal numero dei beneficiari dell'aiuto sociale il primo giorno del mese moltiplicato per la somma forfettaria per Cantone e sommato al contributo di base alle spese di assistenza.

Il numero dei beneficiari si calcola sottraendo i richiedenti l'asilo che esercitano un'attività lucrativa (18 - 60 anni) il primo giorno del mese dai richiedenti l'asilo residenti nel Cantone il primo giorno del mese. Rispetto all'attuale sistema di finanziamento, il calcolo dell'importo totale per i richiedenti l'asilo non subisce dunque alcuna modifica.

#### *Articolo 23 capoversi 4 e 5 nonché articolo 27*

La formula per calcolare l'importo totale versato dalla Confederazione a ciascun Cantone mensilmente per le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora (art. 23 cpv. 4 e 5) nonché per i rifugiati, gli apolidi e le persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora (art. 27) non cambia.

Rispetto al calcolo con l'attuale sistema di finanziamento, per i rifugiati, gli apolidi e le persone bisognose di protezione e adesso anche per le persone ammesse provvisoriamente nonché per le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, i fattori  $BET_{VA}$  o  $BET_F$ ,  $EA_{VA}$  o  $EA_F$  ed  $EQ_{CH}$  sono modificati nelle fasce di età (25-60 anni anziché 18-60 anni) poiché il sistema di finanziamento passa al modello «Formazione professionale» per le fasce di età.

La nuova formula comprende la quota parte cantonale delle persone con reddito basso. Si tiene conto della quota cantonale ( $NLQ_{KT}$ ) del penultimo anno riguardante le persone ammesse provvisoriamente, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, i rifugiati, gli apolidi e le persone ammesse provvisoriamente titolari di un permesso di dimora esercitanti un'attività lucrativa per cui percepiscono un salario basso (salario lordo mensile  $\leq 600$  franchi). Tale quota si deduce dalle informazioni dell'Ufficio centrale di compensazione (UCC) verificate dalla SEM.

Dal 2016, l'UCC e la SEM si scambiano regolarmente i dati in virtù dell'articolo 93<sup>bis</sup> della LAVS. I dati riguardano persone che esercitano un'attività lucrativa di età compresa tra i 18 e i 60 anni appartenenti ai settori dell'asilo e dei rifugiati, per le quali sono stati versati contributi AVS dal datore di lavoro e da coloro che esercitano un'attività lucrativa indipendente e per cui la Confederazione corrisponde un indennizzo ai Cantoni. L'obiettivo è confrontare i dati dell'UCC con quelli in SIMIC sull'attività lucrativa delle persone appartenenti ai settori dell'asilo e dei rifugiati e garantire in questo modo che le somme forfettarie globali siano calcolate correttamente. In caso di dati discrepanti, la SEM contatta i Cantoni affinché questi ultimi procedano a chiarire le informazioni divergenti sull'attività (inizio, durata, termine), su possibili abusi a livello di aiuto sociale o anche su un eventuale lavoro nero. In base a un'appendice alla convenzione con l'UCC, dal 2018 la SEM può valutare statisticamente i dati dell'UCC. In futuro anche la quota parte cantonale dei salari bassi ( $\leq 600$  franchi) va inclusa in queste valutazioni dei dati effettuate in forma anonima e nel rispetto della protezione dei dati, e deve figurare nel calcolo dell'importo totale (numero delle somme forfettarie globali). Alla fine dell'anno la SEM stabilisce, sulla base dei dati dell'UCC dell'anno precedente, la quota parte determinante per ogni Cantone e la adegua per l'anno successivo. Questo modo di procedere è dovuto al fatto che i dati dell'UCC dell'anno corrente sono disponibili solamente verso la fine dell'anno successivo.

#### *Articolo 24 capoverso 1 lettere a, b, c e d-f*

Nelle lettere a-d vanno adeguati i rimandi agli articoli 42 e 43 LStrl. Alle lettere b e d si aggiungono inoltre i rimandi all'articolo 3 dell'allegato I dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681) e all'articolo 3 dell'allegato K appendice 1 della Convenzione istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (RS 0.632.31).

La somma forfettaria di cui all'articolo 88 capoverso 3 LAsi è versata per i rifugiati ammessi provvisoriamente e gli apolidi per un periodo massimo di sette anni dopo l'entrata in Svizzera (cfr. art. 31 cpv. 2 LStrl e art. 87 cpv. 1 lett. b in combinato disposto con l'art. 88 cpv. 3 LStrl).

In base a una prassi consolidata, le lettere b e d fissano l'inizio del versamento della somma forfettaria a partire dall'entrata cui è seguita la prima ammissione provvisoria; questa precisazione del testo giuridico si fonda su un'interpretazione teleologica. In ogni caso gli indennizzi vanno comunque versati per al massimo sette anni a partire da questa data.

Sempre conformemente alla prassi vigente, la lettera e precisa che l'indennizzo della somma forfettaria non viene più versato solamente se, oltre all'asilo, è revocato anche il riconoscimento della qualità di rifugiato. L'avamprogetto non introduce un nuovo requisito per la cessazione dell'obbligo di versare l'indennizzo, ma riprende semplicemente la prassi vigente.

Il capoverso 1 nonché le lettere d<sup>bis</sup> ed f hanno subito una correzione redazionale in tedesco.

#### *Disposizioni transitorie*

##### *Capoverso 1*

Il calcolo, la concessione nonché il versamento e il rimborso delle somme forfettarie secondo gli articoli 20 - 27a precedenti all'entrata in vigore della presente ordinanza sono retti dal vecchio diritto.

##### *Capoverso 2*

Con l'entrata in vigore della presente modifica, le somme forfettarie secondo gli articoli 22 capoversi 1 e 5 nonché 26 capoversi 1 e 5 vanno adeguate allo stato dell'indice nazionale dei prezzi al consumo (stato 31 ottobre 202x). Senza la disposizione transitoria, queste disposizioni verrebbero adeguate soltanto l'anno successivo all'entrata in vigore.

## **5. Entrata in vigore**

L'entrata in vigore delle modifiche della OAsi 2 è prevista per il 1° gennaio 2023. In questo modo i Cantoni hanno tempo sufficiente per procedere alle pertinenti modifiche dei loro sistemi cantonali rese necessarie con l'attuazione del nuovo sistema finanziario.

## **6. Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni**

Il passaggio al nuovo sistema di finanziamento non implica costi aggiuntivi ed evita un trasferimento sistematico delle spese dalla Confederazione ai Cantoni. Vengono creati ulteriori incentivi finanziari per raggiungere un'integrazione rapida e duratura ed eliminare incentivi controproducenti. Nel contempo, il sistema di bonus-malus tra i Cantoni continua a costituire un incentivo finanziario per la riuscita del lavoro d'integrazione. Le diverse simulazioni effettuate in base alle cifre degli anni 2012–2018 mostrano che il nuovo sistema di finanziamento si adatta alle fluttuazioni e che nel periodo in rassegna porta solo a differenze minime delle somme versate ai vari Cantoni (nel caso di Cantoni piccoli, retroattivamente,  $\pm 3\%$  al massimo) rispetto allo status quo. Altre ipotesi di modellizzazione fatte dai Cantoni e orientate al futuro mostrano addirittura che tutti i Cantoni possono trarre benefici finanziari, se perseguono gli obiettivi dell' AIS e che si può quindi ottenere un vantaggio economico complessivo.

Il previsto passaggio dall'attuale al nuovo sistema di finanziamento dell'asilo, che pone l'accento sulla formazione professionale (lavoro grazie alla formazione professionale), porterà ad un aumento del numero di rifugiati e di persone ammesse provvisoriamente per le quali è prevista un indennizzo. Di conseguenza, affinché tale passaggio non incida sui costi, è necessario ridurre l'importo delle future somme forfettarie. L'importo globale dei versamenti al momento del passaggio al nuovo sistema resta tuttavia lo stesso per le ragioni illustrate più sopra.