



Rapporto esplicativo

disposizioni d'esecuzione per la modifica della legge sugli stranieri del 16 dicembre 2016 (Regolazione dell'immigrazione e miglioramenti dell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione)

Modifica

- **dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)**
- **dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)**
- **dell'ordinanza sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione, OADI)**
- **dell'ordinanza sul personale federale (OPers)**

L'attuazione delle misure per persone in cerca di un impiego (modifica OC) è oggetto di un commento separato.

La modifica dell'ordinanza sul commercio ambulante è oggetto di una revisione separata e non è pertanto contemplata dal presente commento.



Indice

| | |
|---|----|
| Rapporto esplicativo | 1 |
| 1 Situazione iniziale..... | 3 |
| 2 Punti essenziali delle modifiche di ordinanze..... | 3 |
| 2.1 Notifica ai servizi pubblici di collocamento dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente in cerca di un impiego | 3 |
| 2.2 Comunicazione di dati in caso di versamento di prestazioni complementari | 7 |
| 2.3 Modifica dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione..... | 8 |
| 2.4 Adeguamenti dell'ordinanza sul personale federale..... | 8 |
| 3 Commento alle singole disposizioni..... | 8 |
| 3.1 Ordinanza sull'entrata, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)..... | 8 |
| 3.2 Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)..... | 11 |
| 3.3 Ordinanza sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (OADI)..... | 12 |
| 3.4 Revisione dell'ordinanza sul personale federale (OPers)..... | 13 |
| 4 Ripercussioni finanziarie..... | 13 |
| 4.1 Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)..... | 13 |
| 4.2 Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)..... | 13 |
| 4.3 Ordinanza sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (OADI)..... | 14 |
| 4.4 Revisione dell'ordinanza sul personale federale (OPers)..... | 14 |



1 Situazione iniziale

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha deciso diverse modifiche di legge, in particolare della legge sugli stranieri (LStr), in vista dell'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.). Alcune di esse richiedono una concretizzazione a livello di ordinanza.

Questi gli adeguamenti a livello esecutivo necessari per l'attuazione delle modifiche di legge:

- misure riguardanti le persone in cerca di un impiego (obbligo di segnalazione dei posti vacanti; art. 21a nLStr): modifica dell'ordinanza sul collocamento (OC);
- riferimento, nell'ordinanza sul personale federale (art. 22 OPers), all'obbligo di annunciare gli impieghi conformemente all'OC;
- notifica, ai servizi ufficiali di collocamento, dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente in cerca di un impiego (art. 53 cpv. 6 nLStr): adeguamento dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS);
- scambio di dati inerenti alle prestazioni complementari (art. 97 cpv. 3 lett. f e 4 nLStr, art. 26a nLPC): adeguamento dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA);
- esenzione dall'adempimento del periodo di contribuzione (art. 14 cpv. 3 della nuova legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, nLADI): modifica dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI);
- condizioni d'autorizzazione per i commercianti ambulanti (art. 4 cpv. 2 lett. e e 3^{bis} della legge federale sul commercio ambulante): modifica dell'ordinanza sul commercio ambulante. Questa modifica è oggetto di una revisione di ordinanza separata, pertanto non è contemplata dal presente commento.

Le rimanenti modifiche di legge non richiedono adeguamenti di ordinanze, giacché sono sufficientemente chiare e possono essere applicate dalle autorità di esecuzione senza pertinenti disposizioni esecutive.

L'attuazione delle misure riguardanti le persone in cerca d'impiego (modifica OC) è oggetto di un commento a sé stante.

2 Punti essenziali delle modifiche di ordinanze

2.1 Notifica ai servizi pubblici di collocamento dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente in cerca di un impiego

In concomitanza con l'attuazione dell'articolo 121a Cost., allo scopo di sfruttare meglio il potenziale dei lavoratori residenti è stata parimenti decisa un'ottimizzazione della collaborazione tra servizi dell'aiuto sociale e servizi pubblici di collocamento. È così prevista la notifica ai servizi pubblici di collocamento dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente in cerca di un impiego (art. 53 cpv. 6 della legge sugli stranieri; nLStr). In questo modo ci si propone di integrare queste persone celermente e quanto più possibile durevolmente nel mercato del lavoro svizzero. L'attuazione di questa disposizione necessita un adeguamento dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS).

Conformemente alla legge sul collocamento (LC), gli uffici del lavoro mettono i loro servizi a disposizione di tutti gli svizzeri che cercano lavoro nonché di tutti gli stranieri in cerca di lavoro



che dimorano in Svizzera e sono autorizzati ad esercitarvi un'attività lucrativa (obbligo di collocare dei servizi pubblici di collocamento conformemente all'art. 26 cpv. 2 LC). Questo gruppo target comprende anche le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti.

Le persone che adempiono l'insieme delle condizioni previste dalla legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) oppure che hanno diritto all'esenzione dall'adempimento del periodo di contribuzione conformemente all'articolo 14 LADI hanno generalmente pieno accesso alle prestazioni dei servizi pubblici di collocamento.

Il pertinente progetto di ordinanza disciplina la notifica dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente che dipendono dall'aiuto sociale, non adempiono le condizioni che danno diritto alle prestazioni conformemente alla LADI e pertanto non hanno diritto alle indennità giornaliere dell'assicurazione contro la disoccupazione, possiedono la necessaria concorrenzialità sul mercato del lavoro e sono in cerca di un impiego. Il semplice fatto di non avere un impiego, pertanto, non implica necessariamente una notifica. Il progetto di ordinanza si riferisce alle persone per le quali il focus principale è posto sul raggiungimento dell'indipendenza economica.

La notifica al servizio pubblico di collocamento avviene in virtù di una valutazione della concorrenzialità sul mercato del lavoro. Le persone notificate devono possedere le competenze e le risorse necessarie per assumere un'attività lucrativa, come per esempio conoscenze linguistiche sufficienti. Per accertare la concorrenzialità sul mercato del lavoro occorre valutare anche le prospettive individuali sul mercato del lavoro. I Cantoni disciplinano la procedura fino alla notifica.

I partecipanti alla consultazione plaudono generalmente al fatto che saranno notificate solo persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti che possiedono la necessaria concorrenzialità. Per quanto riguarda la rendicontazione, nel quadro della consultazione è emersa la richiesta che sia fatto quanto più possibile ricorso a sistemi informatici della Confederazione esistenti. I dati per la notifica e il collocamento di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti dovranno essere rilevati e valutati per quanto possibile tramite il sistema d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro (COLSTA) o tramite altre banche dati a livello nazionale. Conseguentemente, ove possibile le prescrizioni fatte ai Cantoni per quanto riguarda la rendicontazione sono state ridotte rispetto a quanto previsto dal testo posto in consultazione.

Tutti i servizi pubblici attivi nell'ambito del collocamento coordinano le loro attività con quelle delle autorità preposte al mercato del lavoro (art. 56 cpv. 1 dell'ordinanza sul collocamento; OC) Il nuovo obbligo di notifica è teso a rafforzare la collaborazione tra autorità cantonali o comunali competenti per l'aiuto sociale versato ai rifugiati riconosciuti e alle persone ammesse provvisoriamente, da un lato, e servizi pubblici di collocamento, dall'altro.

A livello cantonale esiste già da tempo una collaborazione tra servizi pubblici di collocamento e aiuto sociale - collaborazione che può assumere forme diverse a seconda dei Cantoni. Per migliorare questa collaborazione, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO), la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), la Conferenza delle direttrici e dei direttori dell'economia pubblica (CDEP), l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS) e l'Iniziativa delle città per la politica sociale hanno elaborato, nel quadro della collaborazione interistituzionale (CII) a livello nazionale, un documento di base inerente alla collaborazione tra aiuto sociale e



servizi pubblici di collocamento¹. Questo documento di base del 23 gennaio 2017 definisce la nozione di «concorrenzialità sul mercato del lavoro» in base a caratteristiche individuali rilevanti per il mercato del lavoro (competenze e risorse delle persone in cerca di un impiego) e alla domanda sul mercato del lavoro (opportunità individuali di collocamento). Il documento di base costituisce inoltre la cornice entro cui disciplinare la procedura e la collaborazione tra i servizi della CII coinvolti.

Un rilevamento o accertamento a tutto campo del potenziale allo scopo di valutare la concorrenzialità sul mercato del lavoro è indicato soprattutto per le persone che si trovano all'inizio del processo integrativo. Consente di fare il punto delle competenze e delle risorse del singolo e ha tutta la sua importanza in particolare per valutare le opportunità di impiego a lungo termine e definire una pertinente strategia integrativa. Lo sviluppo di strumenti per il rilevamento e l'accertamento del potenziale è previsto nel quadro del programma di lavoro della CII². In virtù del documento di base saranno sviluppate pertinenti raccomandazioni e strumenti orientati alla prassi. Va tuttavia rilevato che solo un piccolo gruppo di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti potrà entrare in linea di conto per una notifica al servizio pubblico di collocamento durante questa fase precoce del processo integrativo. Stando alle statistiche della SEM, il tasso di occupazione durante il primo anno dopo l'entrata si aggira, per le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti, attorno al 2-4 per cento³, per poi crescere in maniera significativa con il protrarsi del soggiorno.

I rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente possono essere obbligati a partecipare a misure d'integrazione (art. 6 OIntS). Le disposizioni di legge prevedono inoltre una limitazione delle prestazioni di aiuto sociale se il beneficiario manifestamente non si adopera per migliorare la sua situazione rifiutando segnatamente un lavoro conveniente che gli è stato attribuito (art. 83 cpv. 1 lett. d della legge sull'asilo; LAsi). Nel quadro della notifica e dello scambio di dati vanno osservate le disposizioni legali in materia di protezione dei dati. Al riguardo è stata stesa una perizia nel quadro della CII a livello nazionale.⁴

Stando a uno studio pubblicato nel 2014⁵, ogni anno sono registrate presso i servizi pubblici di collocamento circa 6 000 persone del settore dell'asilo. Nella grande maggioranza dei casi queste persone hanno già svolto un'attività lucrativa che dà loro diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. Queste persone sono prese in carico dai servizi pubblici di collocamento anche a prescindere dal nuovo articolo 53 capoverso 6 LStr.

La stima del numero supplementare di persone in cerca di un impiego che in futuro dovranno essere notificate si basa sul numero di nuovi immigrati all'anno e sul numero di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente residenti nel nostro Paese. La stima qui di seguito poggia sui dati della statistica dell'asilo 2016 e su rilevamenti a campione svolti dalla SEM, nonché su indagini provenienti da Paesi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

¹ <http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=120741>

² http://www.iiz.ch/mm/IIZ-Arbeitsprogramm_2017_2018_WEB_VERSION.pdf (non disponibile in italiano)

³ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2017/08.html> (aggiornato ad agosto 2017; non disponibile in italiano).

⁴ http://www.iiz.ch/mm/IIZ_Datenschutz_Datenaustausch-Final_DE.pdf (non disponibile in italiano)

⁵ B,S,S (2014). Reintegro di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente disoccupati, pag. 3 (soltanto in tedesco) <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/va-flue/studie-reintegr-va-flue-d.pdf>



Numero di immigrati all'anno nel settore dell'asilo: nel 2016 la Svizzera ha concesso l'asilo o l'ammissione provvisoria a circa 12 000 persone, di cui circa il 60 per cento è in età lavorativa. Da un rilevamento a campione⁶ è emerso che circa il 70 per cento di queste persone dispone del potenziale necessario per essere integrata nel mercato del lavoro o iniziare una formazione ulteriore a medio termine, ossia entro al minimo due e al massimo cinque anni.

Se queste cifre non subiranno grossi cambiamenti si può dare per acquisito che, a medio e lungo termine, la notifica riguarderà ogni anno tra le 3000 e le 5000 persone nuovamente giunte in Svizzera nel settore dell'asilo. In generale si osserva che il numero di domande d'asilo e il numero di concessioni dell'asilo e di ammissioni provvisorie soggiacciono a forti fluttuazioni.

Effettivo nel settore dell'asilo: stando alla statistica sull'asilo della SEM, nel 2016 circa 40 000 tra persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti in età lavorativa non esercitavano un'attività lucrativa⁷. A fronte del rilevamento a campione precitato e in base a una stima conservatrice si può dare per acquisito che, su questo effettivo di 40 000 persone, circa 25 000 presentano un potenziale di collocamento sufficiente per essere integrate a medio termine nel mercato del lavoro. Sull'arco di cinque anni ciò corrisponde a circa 5000 persone l'anno.

Stando a queste stime si può partire dal presupposto che il numero di persone in cerca di un impiego notificate ai servizi pubblici di collocamento aumenterà a medio termine di circa 8 000 unità ogni anno. Si tratterà di persone non aventi diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione. In sede di consultazione queste cifre sono state considerate in parte eccessivamente elevate. Finora in Svizzera non sono stati svolti studi o valutazioni riguardanti i fattori di successo per quanto riguarda la collaborazione tra servizio pubblico di collocamento e aiuto sociale nel settore dell'asilo, pertanto sarà possibile formulare stime e analisi costi-benefici più esatte solo nei prossimi anni. Da uno studio attuale dell'Istituto tedesco di ricerche economiche (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) emerge che due terzi delle persone fuggite dispongono di un diploma scolastico o di una formazione ulteriore. Tuttavia, a fronte della giovane età, delle elevate competenze cognitive e delle aspirazioni a conseguire una formazione, il potenziale integrativo della categoria interessata è considerato assai più elevato⁸.

L'integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente soggiace al principio «Formazione prima del lavoro». In questo modo è tenuto conto, tra le altre cose, del

⁶ Misure collaterali articolo 121a Cost.: rafforzamento delle misure d'integrazione per rifugiati e persone ammesse provvisoriamente. Rapporto del Consiglio federale in adempimento al postulato Tornare (14.3523) del 19 giugno 2014: integrazione dei migranti nel mercato del lavoro svizzero, 18 dicembre 2015. pag. 13.

https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_integrationsber-br-fluehle-re-i.pdf

⁷ Nel 2016 la statistica sull'asilo della SEM ha registrato circa 32 000 persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti senza un'attività lucrativa con un permesso di dimora (permesso B). Vi si aggiungono 20 000 rifugiati riconosciuti con un permesso di domicilio (permesso C). Per questo gruppo il numero di persone senza un'attività lucrativa può soltanto essere stimato. La SEM stima intorno alle 8000 persone interessate alla ricerca di un posto di lavoro.

⁸ Istituto tedesco per la ricerca economica (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW 2017). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016 (inchiesta sui rifugiati 2016): risultati sul campo e analisi in merito a qualifiche scolastiche e professionali, competenze linguistiche e potenziale cognitivo. http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.563710.de/diwkompakt_2017-123.pdf.



fatto che l'età media delle persone del settore dell'asilo è inferiore all'età media della popolazione svizzera. Il 40 per cento delle persone che negli ultimi anni hanno ottenuto lo statuto di rifugiati riconosciuti oppure l'ammissione provvisoria in Svizzera ha meno di 18 anni. Soltanto il 10 per cento del gruppo target ha 40 anni o più. Su questa base, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE), d'intesa con la SEM e con la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI), ha adottato il 23 giugno 2016 una dichiarazione sull'integrazione professionale degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera, la quale include anche il settore dell'asilo.

Il successo dell'integrazione nel mercato del lavoro presuppone, quale primo passo, il raggiungimento della concorrenzialità sul mercato del lavoro. A fronte della composizione per età del gruppo delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti occorre inoltre considerare che, a medio termine, si prospetta innanzitutto l'inizio di una formazione professionale di base o di una formazione superiore.

Pertanto il 18 dicembre 2015 il Consiglio federale ha deciso, tra le altre misure, di avviare un programma pilota «Pretirocinio d'integrazione e apprendimento precoce della lingua». Tra gli obiettivi vi è quello di preparare ogni anno, dal 2018, tra 800 e 1000 rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente a una formazione professionale di base.

Inoltre nella primavera 2017 la Confederazione e i Cantoni hanno avviato l'«Agenda Integrazione Svizzera». Con essa ci si propone di accertare in che modo, grazie a una predisposizione più efficace delle offerte di promozione dell'integrazione e, successivamente, della formazione, la Confederazione e i Cantoni possono rafforzare e rendere più durevole l'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti.

2.2 Comunicazione di dati in caso di versamento di prestazioni complementari

Per migliorare il controllo del soggiorno degli stranieri ammessi in Svizzera che non svolgono un'attività lucrativa ma beneficiano di prestazioni complementari e, all'occorrenza, per adottare le misure del caso, le autorità cantonali di migrazione devono aver accesso alle informazioni relative al versamento delle prestazioni complementari.⁹

La modifica della LStr prevede lo scambio di dati tra autorità cantonali di migrazione e organi incaricati di stabilire e versare le prestazioni complementari ai sensi della legge sulle prestazioni complementari (LPC; art. 97 cpv. 3, lett. f e 4 nLStr e art. 26a nLPC)¹⁰. Sono eccettuate dallo scambio di dati le prestazioni complementari concesse dai Cantoni conformemente all'articolo 2 capoverso 2 LPC. L'attuazione di queste disposizioni richiede una modifica dell'OASA.

Nello specifico, occorre precisare nell'OASA l'obiettivo perseguito con lo scambio di dati, il campo d'applicazione personale e materiale, i dati da comunicare e il termine entro il quale vanno comunicati.

Un'altra modifica del 16 dicembre 2016¹¹ della LStr (Integrazione) aggiunge, agli scopi perseguiti con la comunicazione di dati alle autorità di migrazione (art. 26a nLPC), la verifica delle

⁹ Nel suo rapporto del 2014, la CdG-N aveva invitato il Consiglio federale a esaminare la questione: «Soggiorno degli stranieri nell'ambito dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone». Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale concernente il parere del Consiglio federale del 13 agosto 2014; FF **2015** 739 740

¹⁰ RS **831.30**

¹¹ Oggetto 13.030; messaggio: FF **2016** 2471; testo approvato in voto finale: FF **2016** 7937



condizioni per il ricongiungimento familiare in Svizzera. Vista la data d'entrata in vigore diversa, questa condizione non figura nel presente progetto.

2.3 Modifica dell'ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione

Con la modifica all'articolo 14 capoverso 3 della legge contro la disoccupazione, per gli svizzeri di ritorno da un soggiorno fuori da UE/AELS di durata superiore a un anno e i cittadini UE/AELS domiciliati è stata approvata come condizione aggiuntiva per la riscossione dell'indennità di disoccupazione un'attività lucrativa soggetta all'obbligo di contribuzione di almeno sei mesi in Svizzera. Tale condizione è precisata a livello di ordinanza: sono conteggiate solo le attività lucrative soggette all'obbligo di contribuzione svolte entro il termine quadro del periodo di contribuzione. Inoltre, la stessa normativa è stata introdotta anche per gli stranieri domiciliati che non sono cittadini UE/AELS.

2.4 Adeguamenti dell'ordinanza sul personale federale

L'OC prevede ora un obbligo di annuncio dei posti vacanti per tipi di professione con tasso di disoccupazione superiore alla media. L'ordinanza sul collocamento si applica anche all'amministrazione federale, pertanto il suo adeguamento comporta un complemento dell'articolo 22 OPers.

3 Commento alle singole disposizioni

3.1 Ordinanza sull'entrata, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)¹²

Art. 23, rubrica, cpv. 1, periodo introduttivo, a 3, art. 24, art. 38, rubrica e periodo introduttivo, art. 50, periodo introduttivo e art. 56 cpv. 3

Si tratta di modifiche squisitamente formali riguardanti esclusivamente le versioni italiana e francese.

La legge federale sulla formazione continua (LFCo)¹³ è entrata in vigore il 1° gennaio 2017. Concepita come legge quadro, diventa il quadro di riferimento per le norme che già disciplinano la formazione continua nella legislazione speciale della Confederazione¹⁴. Le modifiche della LStr dovute all'entrata in vigore della LFCo sono di natura terminologica e riguardano perlopiù le versioni italiana e francese; occorre ora adeguare l'OASA in funzione della LStr, nella quale il termine «perfezionamento» è stato sostituito con «formazione continua» e l'espressione «perfezionamento professionale» con «formazione professionale continua».

Le disposizioni dell'OASA interessate vanno modificate conseguentemente.

Art. 82 cpv. 8 - 11

Gli organi incaricati di stabilire e versare le prestazioni complementari sono tenuti a segnalare alle autorità di migrazione la concessione di prestazioni complementari. Questa comunicazione dev'essere effettuata spontaneamente, ossia senza che le autorità di migrazione debbano sollecitarla.

¹² RS 142.201

¹³ RS 419.1

¹⁴ FF 2013 3805 3266



Cpv. 8 - 9

La comunicazione dei dati relativi agli stranieri beneficiari di prestazioni complementari consente alle autorità di migrazione di esaminare le condizioni di soggiorno di questi stranieri, che siano cittadini di Stati membri dell'UE o dell'AELS oppure di Stati terzi:

- i *cittadini di Stati membri dell'UE e dell'AELS* che non svolgono un'attività lucrativa beneficiano di un diritto di soggiorno in Svizzera purché dispongano di mezzi finanziari sufficienti (art. 24 par. 1 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 [ALC]¹⁵). Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale (TF), lo straniero che beneficia di prestazioni complementari ai sensi della LPC non dispone di mezzi finanziari sufficienti ai sensi dell'articolo 24 paragrafo 1 Allegato I ALC¹⁶. Pertanto non può invocare un diritto di soggiorno.
- L'estensione del campo d'applicazione ai *cittadini di Stati terzi* tiene conto dei pareri espressi da alcuni partecipanti nel quadro della procedura di consultazione relativa alla modifica della LStr, svolta nel 2014¹⁷. Questi dati possono rivelarsi utili per determinare se le condizioni di soggiorno sono sempre adempite. Infatti, che siano ammessi in qualità di redditeri, di studenti o in vista di cure mediche, i cittadini di Stati terzi soggiacciono alla condizione dei mezzi finanziari sufficienti (cfr. art. 27 segg. LStr). Idem per i cittadini di Stati terzi esercitanti un'attività lucrativa, il cui permesso di soggiorno di breve durata può essere vincolato a condizioni (cfr. art. 32 cpv. 2 e 33 cpv. 2 LStr) ed essere revocato in caso di mancato rispetto di queste condizioni (art. 62 cpv. 1 lett. d LStr).

Sembrerebbe tuttavia che nel caso di cittadini di Stati terzi il rischio di abusi sia piuttosto ridotto. Infatti, ove abbiano lo statuto di rifugiato o apolide, questi stranieri soggiacciono a un termine d'attesa di cinque anni (art. 5 LPC) e il versamento di prestazioni complementari non può influire sul loro soggiorno in Svizzera. Negli altri casi, i cittadini di Stati terzi soggiacciono a un termine d'attesa di dieci anni, durante il quale vi sono buone opportunità che abbiano ottenuto un permesso di domicilio (dimora di dieci anni, ovvero di cinque anni in caso di buona integrazione; cfr. art. 34 cpv. 2 e 4 LStr), nel cui caso non devono più essere oggetto di una comunicazione in caso di percezione di prestazioni complementari (cfr. ad cpv. 7 di seguito).

La comunicazione verte sui dati seguenti:

- prestazione complementare annua (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC). Le spese riconosciute comprendono anche l'importo forfettario annuo per l'assicurazione obbligatoria delle cure (art. 10 cpv. 3 lett. d LPC) per tutte le persone;
- rimborso di spese di malattia e d'invalidità (per es. cure dentarie, cure balneari e mezzi ausiliari) di una certa entità (art. 3 cpv. 1 lett. b LPC).

Queste spese sono rimborsate sia ai beneficiari di prestazioni complementari (art. 14 cpv. 3 a 5 LPC) sia alle persone non aventi diritto a una prestazione complementare

¹⁵ RS 142.112.681

¹⁶ DTF 135 II 265 consid. 3.7; DTF 141 II 401 consid. 6.2.3

¹⁷ Per es. BL, BS, GL, GR, TG, ZH, ASM, PPD. Rapporto disponibile su: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2014 > Dipartimento federale di giustizia e polizia > Modifica della legge federale sugli stranieri (LStr) e dell'ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone (OLCP).



annua a motivo di un eccedente dei redditi (art. 14 cpv. 6 LPC; cfr. DTF 142 V 457 consid. 4). Tuttavia, conformemente all'articolo 26a secondo periodo LPC, la comunicazione prevista all'articolo 82 capoverso 6^{bis} P-OASA riguarda unicamente i dati relativi agli stranieri che non percepiscono prestazioni complementari. Si tratta delle persone che, a motivo di un eccedente dei redditi, non hanno diritto a una prestazione complementare annua ma hanno diritto al rimborso delle spese di malattia e d'invalidità in virtù dell'articolo 14 capoverso 6 LPC.

Conformemente all'articolo 26a secondo periodo LPC, per evitare la comunicazione di una quantità troppo ingente di dati, occorre notificare i rimborsi unicamente a partire da una certa entità. Pertanto, è proposto di comunicare i dati relativi a uno straniero a partire dal momento in cui l'importo totale del rimborso supera 6 000 franchi per anno civile. Le persone che vivono in istituto o in ospedale non sono pertanto interessate da questa comunicazione, che interessa invece le persone che vivono a casa, viste le spese più ingenti che rappresentano (fino a 90 000 franchi per le persone che vivono a casa e hanno diritto a un assegno per grandi invalidi dell'AI o dell'assicurazione contro gli infortuni).

Le prestazioni complementari concesse dai Cantoni conformemente all'articolo 2 capoverso 2 LPC non devono essere comunicate.

La comunicazione deve avvenire entro venti giorni; questo termine consente di garantire una trasmissione rapida dei dati e, pertanto, di attuare celermente le necessarie misure previste dal diritto in materia di stranieri. Il termine inizia a decorrere l'indomani del primo versamento mensile di una prestazione complementare annua o del rimborso ove superi complessivamente i 6000 franchi per anno civile.

Il cambiamento di Cantone è disciplinato dall'articolo 54a dell'ordinanza sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (OPC-AVS/AI)¹⁸. In questo caso gli organi incaricati di stabilire e versare le prestazioni complementari del nuovo Cantone di domicilio sono parimenti soggetti all'obbligo di comunicare previsto all'articolo 82 capoverso 6^{bis} P-OASA. In caso di cambiamento di Cantone, dal momento in cui effettuano il primo versamento mensile che incombe loro in virtù del trasferimento, questi organi devono informarne le autorità di migrazione del loro Cantone. Lo stesso vale per il rimborso ove il suo importo totale superi 6000 franchi nell'anno civile durante il quale è intervenuto il cambiamento di Cantone.

Cpv. 10

La comunicazione dev'essere limitata ai dati relativi agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno di breve durata (permesso L) o di un permesso di dimora (permesso B). Infatti, il permesso di domicilio (permesso C) può essere revocato unicamente se lo straniero o una persona a suo carico dipende durevolmente e in larga misura dall'aiuto sociale. Ora, le prestazioni complementari non sono considerate una siffatta dipendenza¹⁹. Nemmeno le persone ammesse a titolo provvisorio (permesso F) devono essere oggetto di una comunicazione, infatti la concessione di prestazioni complementari non influisce sul loro soggiorno in Svizzera. Da un lato, i rifugiati e gli apolidi riconosciuti beneficiano del diritto al rilascio di un permesso di dimora (art. 60 cpv. 1 LAsi e art. 31 cpv. 1 LStr) e, dall'altro lato, a

¹⁸ RS 831.301

¹⁹ DTF 135 II 265 consid. 3.7; DTF 141 II 401 consid. 6.2.3



fronte del termine d'attesa di cinque anni cui soggiacciono (art. 5 LPC), il rischio di abuso è minimo.

Inoltre i rifugiati con asilo e gli apolidi non devono essere trattati in maniera meno favorevole delle persone ammesse provvisoriamente. Una siffatta esclusione dal campo d'applicazione dell'articolo 82 capoversi 8-9 consente peraltro di limitare lo scambio ai soli dati utili evitando così di creare un flusso di dati troppo importante che, nella prassi, si rivelerebbe superfluo. La limitazione dello scambio di dati allo stretto necessario consente inoltre di tenere conto indirettamente delle osservazioni formulate in sede di consultazione per quanto riguarda i costi difficilmente quantificabili dell'attuazione del sistema.

Cpv. 11

Le autorità di migrazione devono comunicare l'eventuale mancata proroga o l'eventuale revoca del permesso di soggiorno di breve durata o di dimora all'organo competente per la determinazione e il versamento della prestazione complementare (art. 97 cpv. 4 nLStr). Il nuovo capoverso 11 precisa che questa comunicazione dev'essere effettuata entro venti giorni dal passaggio in giudicato della decisione. Infatti, dal passaggio in giudicato della decisione lo straniero non soggiorna più legalmente in Svizzera. Ora, la legittimità del soggiorno è precisamente una condizione per il versamento di prestazioni complementari (cfr. art. 5 cpv. 1 nLPC).

Art. 91b

Occorre prevedere una disposizione transitoria connessa alla modifica dell'articolo 82 OASA affinché i dati relativi agli stranieri (permesso L o B) che beneficiano di prestazioni complementari annue prima dell'entrata in vigore della presente modifica e che continuano a beneficiarne in seguito possano parimenti essere oggetto di una comunicazione alle autorità di migrazione. Ciò onde consentire la verifica delle condizioni di soggiorno di tutti gli stranieri beneficiari di siffatte prestazioni al momento dell'entrata in vigore della modifica.

A fronte dell'assenza di informazioni circa il numero di stranieri beneficiari di prestazioni complementari, un termine di sei mesi è giustificato. La proroga del termine da tre a sei mesi consente di evitare ingorghi a livello di trattamento dei casi e tiene conto dell'avviso espresso in sede di consultazione dalla Conferenza delle casse di compensazione cantonali.

3.2 Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIIntS)²⁰

Art. 10a

Cpv. 1

I Cantoni disciplinano nel dettaglio la procedura e le competenze per l'accertamento della concorrenzialità sul mercato del lavoro, la quale determina la notifica dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente in cerca di un impiego ai servizi pubblici di collocamento. Nel quadro della valutazione della concorrenzialità occorre rilevare in particolare le competenze, le risorse e le prospettive di impiego connesse.

I Cantoni possono incaricare della notifica un servizio che non sia, come previsto all'articolo 53 capoverso 6 LStr, l'autorità cantonale di aiuto sociale. Nella pratica, l'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti coinvolge numerosi servizi statali (p. es. la promozione cantonale dell'integrazione, l'aiuto sociale comunale). Ai

²⁰ RS 142.205



fini di una soluzione non burocratica, questi servizi possono procedere direttamente alla notifica nei riguardi del servizio pubblico di collocamento.

Cpv. 2

Si tratta di notificare unicamente persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti dotati della necessaria concorrenzialità sul mercato del lavoro. All'occorrenza vanno adottate misure efficaci finalizzate all'integrazione professionale. Se le persone ammesse provvisoriamente o i rifugiati riconosciuti presentano il necessario potenziale per conseguire una formazione professionale di base o un'ulteriore formazione, in virtù del principio «Formazione prima del lavoro» (vedi n. 2.1 in merito alla dichiarazione della CDPE) occorre astenersi dalla notifica in vista della ricerca di un impiego.

La nozione di concorrenzialità sul mercato del lavoro è una base essenziale per il disciplinamento della collaborazione tra uffici cantonali competenti per l'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti. Più estesa della nozione di idoneità al collocamento di cui all'articolo 15 capoverso 1 LADI, la nozione di concorrenzialità sul mercato del lavoro abbraccia fattori e caratteristiche rilevanti per il mercato del lavoro come le competenze linguistiche, tecniche, individuali e sociali ma anche conoscenze del mercato del lavoro svizzero. Include parimenti la valutazione della domanda sul mercato del lavoro. A fronte del costante mutamento delle esigenze sul mercato del lavoro, la nozione di concorrenzialità sul mercato del lavoro resta dinamica. I servizi coinvolti devono pertanto concretizzare la nozione di concorrenzialità sul mercato del lavoro in un approccio congiunto e in base a criteri oggettivi. Possono fondarsi sul documento di base riguardante la collaborazione tra AD e aiuto sociale (vedi n. 1.1). Un elemento essenziale per la valutazione della concorrenzialità sul mercato del lavoro è il rilevamento, grazie a strumenti adeguati, delle competenze significative per il mercato del lavoro.

Cpv. 3

Per valutare l'efficacia dell'articolo 53 capoverso 6 LStr sarà messo in campo un monitoraggio snello e funzionale. Nella misura del possibile occorrerà fare riferimento a rilevamenti o collezioni di dati in essere, come per esempio al sistema d'informazione concernente il collocamento e la statistica del mercato del lavoro (COLSTA).

Conformemente al capoverso 1, i Cantoni sono liberi per quanto riguarda l'attuazione della procedura e l'attribuzione delle competenze. Per consentire il confronto tra i Cantoni nel quadro del monitoraggio occorrerà presentare le competenze e le modalità per Cantone in tema di valutazione della concorrenzialità sul mercato del lavoro. Occorrerà inoltre rilevare il numero di notifiche.

Per valutare l'efficacia delle notifiche, in un secondo tempo occorrerà inoltre rilevare il numero di collocamenti operati con successo dai servizi pubblici di collocamento.

3.3 Ordinanza sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (OADI)

Al capoverso 2 si determina che per gli svizzeri di ritorno e i cittadini UE/AELS domiciliati la durata dell'attività lucrativa di sei mesi deve essere svolta in Svizzera entro il termine quadro del periodo di contribuzione. Al capoverso 3 si stabilisce che questa normativa si applica anche per gli stranieri domiciliati che non sono cittadini UE/AELS.



3.4 Revisione dell'ordinanza sul personale federale (OPers)

Art. 22 cpv. 4

In merito all'attuazione dell'articolo 121a Cost. (Regolazione dell'immigrazione), il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha deciso diverse modifiche di legge, in particolare della legge sugli stranieri (LStr, RS 142.20). Sulla base di tale modifica di legge, l'ordinanza sul collocamento (RS 823.111) viene adeguata con la previsione di un obbligo di annuncio dei posti vacanti per i tipi di professioni con tasso di disoccupazione superiore alla media. L'ordinanza sul collocamento si applica anche all'amministrazione federale, pertanto il suo adeguamento comporta un complemento dell'articolo 22 OPers.

4 Ripercussioni finanziarie

4.1 Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

L'obbligo di comunicare i dati che incombe agli organi incaricati di stabilire e versare le prestazioni complementari (art. 97 cpv. 3 lett. f LStr) e alle autorità di migrazione (art. 97 cpv. 4 LStr) genererà verosimilmente un leggero aumento del loro onere lavorativo. A fronte dello scopo perseguito, ossia una migliore applicazione dell'ALC (in particolare tramite verifica del diritto di soggiorno senza attività lucrativa dei cittadini di Stati dell'UE o dell'AELS in Svizzera) e la verifica delle condizioni di soggiorno dei cittadini di Stati terzi in Svizzera, saranno tuttavia possibili dei risparmi in termini di prestazioni complementari ai sensi della LPC.

4.2 Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)

Il finanziamento degli uffici pubblici di collocamento è retto dall'ordinanza concernente l'indennizzo dei Cantoni per l'esecuzione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (Ordinanza sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI). L'aumento stimato a circa 8000 del numero di persone in cerca di un impiego notificate annualmente genererà un aumento dei costi amministrativi dei servizi pubblici di collocamento pari a circa 6,4 milioni di franchi l'anno.

I Cantoni disciplinano la procedura di notifica tra aiuto sociale e servizi pubblici di collocamento. Nel caso di persone che si trovano da molto tempo nel processo d'integrazione e sono accompagnate conseguentemente dall'assistenza sociale comunale e cantonale, una valutazione sommaria della concorrenzialità sul mercato del lavoro è generalmente sufficiente. La concorrenzialità sul mercato del lavoro delle persone notificate dev'essere concretizzata dal servizio pubblico di collocamento. I costi di questo accertamento sono stimati a 400 franchi per caso.

Valutazioni o accertamenti a tutto campo delle competenze sono invece utili soprattutto nel caso di persone che si trovano all'inizio del processo d'integrazione. I competenti servizi cantonali o comunali procedono già tuttora a queste valutazioni o accertamenti, con l'obiettivo di elaborare un piano d'integrazione individuale. Secondo le ultime stime dei Cantoni, i costi per siffatte valutazioni o accertamenti a tutto campo ammontano a circa 1500 franchi per caso.²¹

²¹ CGC (2017). CdC (2017). Compensi finanziari della Confederazione per l'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati, il collocamento e l'assistenza dei minori non accompagnati (MNA) e la preparazione degli adolescenti e dei giovani adulti di recente immigrazione alla formazione professionale di base; soltanto in tedesco: http://www.kdk.ch/uploads/media/Beilage_KdK_Fachbericht.pdf.



Nell'ambito dell'«Agenda Integrazione Svizzera» è prevista un'introduzione capillare di valutazioni delle competenze o accertamenti del potenziale professionale all'inizio e, se necessario, durante il processo di integrazione per garantire l'assegnazione di misure di promozione specifiche appropriate. L'obiettivo è, tra l'altro, quello di sostenere e accompagnare le persone con un potenziale professionale fino a quando non saranno concorrenziali sul mercato del lavoro.

Le spese per la notifica, la consulenza e il collocamento di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti sono controbilanciate dai vantaggi economici connessi con l'integrazione professionale di questo gruppo target. Stando alle stime, il collocamento sul mercato del lavoro di persone appartenenti al gruppo in esame consentirà risparmi annui pari a circa 35 000-50 000 franchi a persona. Ove, grazie a una collaborazione più ravvicinata tra aiuto sociale e servizi pubblici di collocamento, si riesca a integrare ogni anno 800 persone in più nel mercato del lavoro (il 10% delle persone notificate), nel quadro delle prestazioni statali di trasferimento verrebbero risparmiati ogni anno almeno 28 milioni di franchi. A dipendenza della durata del soggiorno, questi risparmi vanno a vantaggio soprattutto della Confederazione, dei Cantoni o dei Comuni.

4.3 Ordinanza sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (OADI)

Le modifiche di legge non hanno effetti finanziari né per la Confederazione, né per l'assicurazione contro la disoccupazione, né per i Cantoni.

4.4 Revisione dell'ordinanza sul personale federale (OPers)

Le modifiche di legge non hanno effetti finanziari per la Confederazione.