



Commento

Modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) in attuazione della mozione Barthassat (08.3616) «Giovani in situazione irregolare. Accesso all'apprendistato»

1. Situazione iniziale

Le Camere federali hanno approvato la mozione «Giovani in situazione irregolare. Accesso all'apprendistato» (08.3616) depositata il 2 ottobre 2008 dal consigliere nazionale Luc Barthassat (GE/PPD)¹. La mozione incarica il Consiglio federale di consentire ai giovani in situazione irregolare che hanno frequentato la scuola dell'obbligo in Svizzera di svolgere una formazione professionale di base. Il proposto nuovo articolo 30a dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201) è finalizzato all'attuazione della mozione.

La mozione è motivata dal fatto che i giovani senza status regolare che hanno frequentato la maggior parte - o la totalità - della scuola dell'obbligo in Svizzera non possono cominciare una formazione professionale di base o svolgere uno stage, poiché l'assenza dello status legale è redebitoria per i potenziali datori di lavoro. I giovani «sans-papiers» possono invece continuare gli studi fino a un livello superiore praticamente senza problemi (vedi n. 4.1). Ne risulta una disparità di trattamento secondo la formazione scelta. Trattasi secondo l'autore di una pratica deleteria per diversi motivi (penalizza una popolazione solidamente integrata, priva l'economia svizzera di potenziali competenze e know-how, spreca denaro pubblico investito nella formazione obbligatoria di questi giovani ecc.).

Nella sua risposta del 5 dicembre 2008, il Consiglio federale proponeva di respingere la mozione. Considerava, da un lato, che il diritto vigente offre un congruo margine di manovra che permette di considerare gli aspetti umanitari nel singolo caso e rilevava, dall'altro, che l'idea di un'amnistia o dell'introduzione di una nuova disposizione a favore dei giovani in situazione irregolare era già stata ampiamente dibattuta dinanzi al Parlamento nel quadro della revisione totale della legge federale sugli stranieri (LStr) e che le Camere federali avevano segnatamente deciso di non adottare nuove disposizioni in tal senso.

Tuttavia, il 3 marzo 2010 il Consiglio nazionale ha accolto la mozione con 93 voti favorevoli, 85 contrari e 8 astensioni. Alla sua seduta del 20 aprile 2010, anche la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-CS) ha proposto di accogliere la mozione con 5 voti a favore, tra cui il voto preponderante del presidente, e 5 contrari. Sostanzialmente, la commissione ha riconosciuto che vi è un problema di disparità d'accesso alla formazio-

¹ http://www.parlament.ch/i/suche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20083616

ne e desidera porre fine a una certa ingiustizia, rifiutando di punire ulteriormente dei giovani che non sono responsabili della loro situazione. Dopo l'accettazione di una mozione d'ordine depositata da un consigliere agli Stati in occasione della seduta della Camera alta del 14 giugno 2010 (BU 2010 E 628), il Consiglio degli Stati ha ritrasmesso la mozione Barthasat alla CIP-CS per un esame complementare. Quest'ultima, alla sua seduta del 30 agosto 2010, è tornata sulla sua precedente decisione e ha respinto la mozione con 6 voti contro 5. Sostanzialmente, la maggioranza dei membri della commissione ha ritenuto che le disposizioni vigenti per quanto concerne il trattamento dei casi personali particolarmente gravi consentono di trovare soluzioni². Alla sua seduta del 14 settembre 2010, tuttavia, il Consiglio degli Stati ha accolto la mozione con 23 voti favorevoli e 20 contrari (BU 2010 E 793).

2. «Sans-papiers» in Svizzera

2.1 Definizione della nozione di «sans-papiers»

Per «sans-papiers» o «persone senza status legale» s'intendono gli stranieri che dimorano in Svizzera senza esservi autorizzati. Queste persone esercitano spesso un'attività lucrativa. Entrate sul territorio svizzero senza essere controllate o producendo documenti falsi, non sono mai state autorizzate a dimorare nel nostro Paese oppure hanno continuato illegalmente a soggiornare in Svizzera dopo lo scadere di un soggiorno regolare (p. es. nonostante lo scadere di un visto, la mancata proroga di un permesso o il passaggio in giudicato di una decisione negativa in materia d'asilo).

Secondo uno studio commissionato dall'Ufficio federale della migrazione (UFM) e realizzato dall'istituto di ricerca «gfs.bern», nel 2005 vivevano in Svizzera qualcosa come 90 000 persone prive di un permesso di soggiorno. Dallo studio emerge altresì che i «sans-papiers» sono ripartiti sull'intero territorio nazionale e hanno perlopiù degli impieghi precari in settori a bassa retribuzione. Solo un numero relativamente esiguo di «sans-papiers» passa alla criminalità. Sinora la politica in materia d'asilo non influisce minimamente sul loro effettivo³.

2.2 Situazione dei giovani «sans-papiers»

Secondo un rapporto dell'iniziativa delle città, nel 2004 vivevano in Svizzera 10 000 giovani senza titolo di soggiorno. Ogni anno tra 300 e 500 giovani «sans-papiers» terminano la scuola dell'obbligo e potrebbero teoricamente iniziare un apprendistato. Dalle statistiche svizzere dell'educazione emerge che circa due terzi di questi giovani desidererebbero iniziare un apprendistato, ossia tra 200 e 400 persone. In cifre relative, ciò rappresenta tra lo 0.25 e lo 0.5 per cento dei contratti d'apprendistato conclusi ogni anno in Svizzera⁴.

Di norma i bambini e i giovani non sono responsabili del loro soggiorno illegale in Svizzera. L'illegalità del loro soggiorno è dovuta a motivi assai diversi. Per alcuni di loro, i genitori dimoravano illegalmente in Svizzera al momento della loro nascita. Altri sono venuti in Svizzera senza autorizzazione per raggiungere un genitore, oppure sono rimasti in Svizzera con i genitori dopo lo scadere del permesso di soggiorno o sono stati mandati illegalmente in Svizzera dai genitori.

² <http://www.parlament.ch/i/mm/2010/pagine/mm-spk-s-2010-08-31.aspx>

³ Sans-Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend. gfs.bern forschung für Politik, Kommunikation und Gesellschaft, aprile 2005 Berna.

⁴ Rapporto dell'iniziativa delle città «Accesso all'apprendistato dei giovani senza status legale in Svizzera», luglio 2010, che rimanda alle stime dell'istituto gfs.bern.

Disponibile solo in francese e tedesco: http://staedteverband.ch/cmsfiles/bericht_sanspapiers_ssv_franzoesisch_final.pdf

Per quanto concerne la scolarità di questi bambini, è d'uopo riferirsi alle raccomandazioni formulate nel 1991 dalla Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE). Le raccomandazioni ripropongono il principio secondo cui tutti i bambini stranieri che vivono in Svizzera devono essere integrati nelle scuole pubbliche, evitando discriminazioni di sorta. Nella prassi, l'accesso all'istruzione scolastica di base obbligatoria sembra garantito. Trattasi peraltro di un diritto costituzionale di cui godono tutti i bambini che vivono in Svizzera (cfr. art. 19 Cost.).

I giovani «sans-papiers» non hanno invece diritto a una formazione susseguente alla scuola dell'obbligo. Alcuni Cantoni adottano i principi stabiliti dalla circolare della CDPE del 1991 e non distinguono tra istruzione scolastica di base obbligatoria e post-obbligatoria. In questi Cantoni i giovani in questione hanno pertanto accesso al liceo, quindi all'università o a una scuola universitaria professionale.

La formazione professionale di base è una delle vie possibili di formazione post-obbligatoria. Sinora però i «sans-papiers» non vi hanno accesso perché questo iter si svolge parallelamente a un'attività lucrativa ai sensi della legislazione sugli stranieri, la quale richiede un permesso di soggiorno e un'autorizzazione di lavoro. Questa esigenza concerne in particolare le formazioni duali, ossia oltre l'80 per cento delle formazioni professionali di base in Svizzera. Le imprese che formano i giovani in situazione irregolare si rendono punibili (art. 117 LStr).

2.3 Interventi parlamentari

Le Camere federali si chinano già da parecchi anni sulla questione dei «sans-papiers». Sul tema sono stati presentati diversi interventi parlamentari, come per esempio la domanda Schenker del 9 marzo 2009, «Sans-papiers. Uniformare l'attuazione delle regole applicabili ai casi di rigore», non disponibile in italiano» (09.5035), l'interpellanza Heim del 9 dicembre 2009, «Dignità umana dei sans papiers» (09.4122) o l'interpellanza Menétrey-Savary del 23 marzo 2007, «"Sans papiers". Situazione d'impasse?» (07.3207).

La situazione dei bambini e dei giovani senza status regolare è stata oggetto in particolare delle mozioni Perrinjaquet del 3 giugno 2010, «Giovani privi di documenti. Una formazione professionale, ma nessun diritto» (10.3375), Hodgers dell'11 dicembre 2009, «Rispetto della Convenzione sui diritti del fanciullo per i minori senza statuto legale» (09.4236) e van Singer del 16 dicembre 2008, «Regolarizzazione dei giovani clandestini che hanno compiuto gli studi in Svizzera» (08.3835).

Il Consiglio nazionale (Camera prioritaria) si è conformato al parere del Consiglio federale e ha respinto, il 28 settembre 2011, una mozione che chiedeva al Consiglio federale di rendere possibile l'accesso al tirocinio per i «sans-papiers»⁵. La mozione mirava in primis l'accesso al tirocinio per persone prive di documenti che hanno ultimato con successo una formazione accademica.

Oltre alla mozione Barthassat (08.3616), che ha suscitato il consenso delle due Camere ed è stata trasmessa al Consiglio federale, sono state depositate altre quattro iniziative sul tema. Tre di esse non sono ancora state trattate in seduta plenaria⁶ ma sono state respinte dalla CIP-CN, segnatamente in quanto, ora che la mozione Barthassat è stata accolta dalle Camere, spetta al Consiglio federale formulare delle proposte.⁷ Il 14 settembre 2009, il Consiglio

⁵ Mozione Luc Barthassat «Aprire le porte del tirocinio ai sans papier» (10.3329)

⁶ Iniziativa parlamentare Perrinjaquet 10.446; iniziativa cantonale Giura 10.330; iniziativa cantonale Basilea Città 10.325

⁷ L'iniziativa parlamentare Perrinjaquet chiede che l'art. 30 cpv. 1 LStr sia completato mediante una lett. m che consenta alle persone in situazione irregolare che hanno terminato la scuola dell'obbligo in Svizzera di seguire una formazione professionale. Le iniziative depositate dai Cantoni di Basilea, Neuchâtel e Giura vanno nella medesima direzione: chiedono una disciplina uniforme che consenta a giovani e giovani adulti senza status legale di iniziare una formazione professionale di base.

degli Stati, seguendo le proposte delle commissioni, ha parimenti deciso di non dare seguito all'iniziativa del Cantone Neuchâtel (10.318). La reiezione di questi interventi parlamentari consente di evitare doppioni.

2.4 Situazione giuridica attuale dei giovani «sans-papiers» in Svizzera

In linea di principio, chiunque soggiorna illegalmente in Svizzera dev'essere allontanato dal Paese. Nel caso dei minorenni «sans-papiers» occorre tuttavia ossequiare il diritto alla formazione previsto dalla Convenzione sui diritti del fanciullo e dal Patto I dell'ONU. L'articolo 19 Cost. sancisce peraltro il diritto giustiziabile a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita. Secondo l'opinione predominante, i giovani «sans-papiers» non hanno nessun diritto a una formazione consecutiva alla scuola dell'obbligo. Tuttavia, vi è chi sostiene che dalla Convenzione sui diritti del fanciullo deriva per la Svizzera un obbligo di diritto internazionale ad accordare ai giovani «sans-papiers» l'accesso a possibilità formative al termine della scuola dell'obbligo, così come vi hanno accesso i loro coetanei con status regolare⁸.

I «sans-papiers» possono depositare già tuttora presso i Servizi cantonali di migrazione una domanda di soggiorno per un caso di rigore. Se l'autorità cantonale considera trattarsi di un caso personale particolarmente grave ed è disposta a rilasciare un permesso di dimora, è tenuta a sottoporre il dossier all'approvazione dell'UFM (cfr. art. 30 cpv. 1 lett. b e 99 LStr, art. 85 OASA e istruzioni UFM⁹). Tuttavia non vi è un diritto al rilascio del permesso.

L'articolo 31 capoverso 1 OASA enuncia i criteri da considerare in occasione dell'esame di una tale domanda: sono decisivi, in particolare, l'integrazione del richiedente, il rispetto dell'ordinamento giuridico svizzero, la situazione familiare e finanziaria, la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione, la durata della presenza in Svizzera, lo stato di salute e le possibilità di reinserimento nel Paese di origine.

Secondo la giurisprudenza costante del Tribunale amministrativo federale e del Tribunale federale, il richiedente deve trovarsi in una situazione personale particolarmente grave e le sue condizioni di vita e d'esistenza devono essere molto più precarie di quelle della media degli stranieri (DTAF C_2740/2009 del 25 gennaio 2010). Occorre considerare la situazione dell'intera famiglia. Occorre altresì considerare la durata del soggiorno nel caso individuale, infatti né la legge né la giurisprudenza fissano una durata precisa per giustificare un caso personale particolarmente grave.

Nel 2011, l'UFM ha ricevuto 192 domande d'approvazione di casi personali particolarmente gravi ai sensi dell'articolo 30 capoverso 1 lettera b LStr concernenti «sans-papiers». Di queste domande, 163 sono state accolte e 25 respinte.

3. Situazione giuridica nell'Unione europea

Per il momento il diritto comunitario non contempla una disciplina specifica per i cittadini di Paesi terzi che soggiornano illegalmente e desidererebbero lavorare nello spazio UE. Per quanto riguarda i «sans-papiers», tuttavia, la direttiva 2009/52/CE¹⁰ obbliga gli Stati dell'UE a vietare l'assunzione di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (art. 3 par. 1). Va detto però che, in virtù dell'articolo 3 paragrafo 3 della direttiva, uno Stato membro può decidere di non applicare il predetto divieto ai cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, il

⁸ Peter Uebbersax et al. (éd.) *Ausländerrecht - Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz*, 2^a edizione, Basilea 2009, pag. 410 / N 9.112 segg.

⁹ http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_auslaender_bereich/verfahren_und_zustaendigkeiten/1-verfahren-zustaendigkeiten-i.pdf

¹⁰ Direttiva n. 2009/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU n. L 168 del 30.6.2009, pag. 24.

cui allontanamento è stato differito e che sono autorizzati a lavorare conformemente alla legislazione nazionale.

Per quel che riguarda l'accesso alla formazione professionale e continua, l'articolo 3 paragrafo 1 lettera b della direttiva contro la discriminazione¹¹ vieta qualsiasi discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. Sebbene sia applicabile anche ai cittadini di Paesi terzi, il divieto non comprende le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e lascia impregiudicate le disposizioni che disciplinano l'ammissione e il soggiorno dei cittadini dei paesi terzi e il loro accesso all'occupazione e alle condizioni di lavoro (consid. 12). Va tuttavia rilevato che, secondo l'articolo 14 paragrafo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE¹², ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.

La Svizzera non è vincolata da questi atti normativi europei. La cooperazione Schengen, la cui normativa vincola la Svizzera, comprende unicamente le disposizioni sull'entrata e i soggiorni di breve durata (fino a 90 giorni, visti di breve durata) e non disciplina invece le condizioni per l'assunzione d'impiego da parte di cittadini di Paesi terzi che soggiornano illegalmente in Svizzera. Peraltro, queste persone non possono beneficiare delle garanzie inerenti all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, che si applica esclusivamente ai cittadini dell'UE e agli altri aventi diritto.

4. Commento all'articolo 30a AP-OASA:

4.1 In generale

In seguito all'adozione della mozione Barthassat (08.3616) da parte delle Camere federali, il Consiglio federale propone una modifica dell'OASA. La mozione chiede infatti al Consiglio federale di consentire ai giovani in situazione irregolare che hanno frequentato la scuola dell'obbligo in Svizzera di svolgere una formazione professionale di base (cfr. n. 1).

Se i giovani «sans-papiers» che hanno frequentato le nostre scuole scelgono una formazione professionale, data la loro situazione irregolare, non possono cominciare una siffatta formazione o svolgere uno stage, poiché l'assenza dello statuto legale è redibitoria per i potenziali datori di lavoro. Infatti, secondo la LStr, lo straniero che intende esercitare un'attività lucrativa in Svizzera necessita di un permesso indipendentemente dalla durata del soggiorno (art. 11 cpv. 1 LStr). È considerata attività lucrativa ai sensi dell'articolo 11 capoverso 2 LStr, poco importa se svolta a titolo gratuito od oneroso, qualsiasi attività dipendente o indipendente normalmente esercitata dietro compenso. Siccome la formazione professionale di base è considerata un'attività lucrativa (art. 1a cpv. 2 OASA), i giovani «sans-papiers» non possono accedervi proprio per l'assenza di un regolare status di soggiorno. Il datore di lavoro che assumesse un giovane «sans-papiers» si renderebbe punibile ai sensi dell'articolo 117 LStr (impiego di stranieri sprovvisti di permesso).

Se i giovani «sans-papiers» scelgono invece l'indirizzo accademico, di norma l'assenza di un permesso non pone problemi d'accesso, questo tipo di formazione non essendo assimilabile a un'attività lucrativa (vedi al proposito anche il n. 2.2).

La legislazione vigente prevede già la possibilità di rilasciare un permesso di dimora in un caso personale particolarmente grave. La disciplina è applicabile anche ai «sans-papiers». I titolari di un permesso di dimora per casi personali particolarmente gravi possono essere autorizzati a esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente alle condizioni di cui

¹¹ Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, GU n. L 303 del 2.12.2000, pag. 16.

¹² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 12 dicembre 2007, GU n. C 303 del 14.12.2007, pag. 1.

all'articolo 31 capoversi 3 e 4 OASA. Rileviamo che l'articolo 31 OASA si riferisce sia ai casi personali particolarmente gravi nel settore degli stranieri (art. 30 cpv. 1 lett. b, 50 cpv. 1 lett. b e 84 cpv. 5 LStr) sia ai casi di rigore personale nel settore dell'asilo (art. 14 cpv. 2 LA-si).

Nell'ambito dell'attuazione della mozione Barthassat è però emersa l'opportunità di disciplinare concretamente le condizioni di rilascio del permesso di soggiorno e dell'autorizzazione di lavoro a persone senza status legale, così da consentire loro di svolgere una formazione professionale di base o di accedere a un'offerta di formazione transitoria che prevede l'esercizio di un'attività lucrativa (vedasi al proposito il numero 4.2 ad capoverso 1). Ciò al fine di consentire agli interessati di valutare in maniera chiara le opportunità di successo della loro domanda.

Questa variante è stata preferita all'introduzione nella LStr di una fattispecie specifica di deroga alle condizioni d'ammissione, nonché alla modifica degli articoli 1a OASA e 11 capoverso 2 LStr affinché la formazione professionale di base non sia più considerata un'attività lucrativa.

La legislazione vigente tiene conto dei casi personali particolarmente gravi o di importanti interessi pubblici in vista dell'ammissione in Svizzera (art. 30 cpv. 1 lett. b LStr). Ciò parla a favore di una disciplina a livello d'ordinanza. Secondo l'articolo 30 capoverso 2 LStr, infatti, il Consiglio federale stabilisce le condizioni generali e disciplina la procedura. Proponendo il nuovo articolo 30a OASA, il Consiglio federale usufruisce di tale facoltà.

In virtù dell'articolo 30 capoverso 1 lettera b LStr, il Consiglio federale ha già definito le fattispecie specifiche per il rilascio di un permesso di dimora in casi personali particolarmente gravi. Sono contemplate due situazioni diverse: quella dei figli di cittadini svizzeri (art. 29 OASA) e quella di ex cittadini svizzeri (art. 30 OASA). Consentendo l'accesso a una formazione professionale di base in virtù della disciplina dei casi personali particolarmente gravi, il Consiglio federale crea una nuova fattispecie. Così facendo, tiene conto di importanti interessi pubblici, come previsto dall'articolo 30 capoverso 1 lettera b LStr. L'interesse pubblico risiede nelle maggiori opportunità per lo straniero di reintegrarsi nel paese d'origine, quindi nella maggiore probabilità che lasci la Svizzera al termine della formazione professionale di base.

Va altresì rilevato che inizialmente questo progetto era stato formulato dal Consiglio federale stesso. L'iniziativa che prevede la modifica del diritto emana invece piuttosto dall'Assemblea federale, in seguito al dibattito e alla trasmissione della mozione Barthassat al Consiglio federale (08.3616 ; «Giovani in situazione irregolare. Accesso all'apprendistato»).

Peraltro, anche la variante che consiste nel non più considerare l'apprendistato alla stregua di un'attività lucrativa è stata abbandonata in considerazione dei problemi che avrebbe provocato a livello sia pratico sia giuridico. In quanto esercitanti un'attività lucrativa, gli apprendisti devono ottenere un'autorizzazione di lavoro e quindi essere titolari di un permesso di soggiorno valido. Se la formazione professionale di base non fosse più considerata un'attività lucrativa ai sensi del diritto sugli stranieri, non occorrerebbe più un'autorizzazione di lavoro, tuttavia l'interessato abbisognerebbe comunque di un permesso di dimora. Il soggiorno dell'apprendista sarebbe quindi comunque illegale. Anche i meccanismi di protezione inerenti al mercato del lavoro e codificati dal diritto sugli stranieri (contingenti, priorità dei cittadini svizzeri e dei cittadini dell'UE/AELS, controllo delle condizioni salariali e lavorative) diverrebbero generalmente caduchi per quanto concerne la formazione professionale di base. Infine, una siffatta disciplina non sarebbe coerente rispetto ad altri ambiti del diritto (p. es. l'assicurazione contro la disoccupazione o le assicurazioni sociali in generale), che invece continuerebbero a considerare la formazione professionale di base un'attività lucrativa.

Introdurre il diritto a un permesso per queste persone equivarrebbe a introdurre una disparità di trattamento ingiustificata rispetto agli altri casi di rigore personale che, pur trovandosi in una situazione personale paragonabile, non beneficerebbero di un diritto di soggiorno.

Sorge anche la domanda in merito all'opportunità di concedere un permesso per casi personali particolarmente gravi a giovani che dimorano illegalmente in Svizzera e frequentano il liceo o l'università o un'altra formazione teorica. In pratica però è tuttora già possibile seguire questi tipi di formazione senza che il soggiorno sia disciplinato in virtù del diritto sugli stranieri. Le persone interessate hanno peraltro la possibilità di presentare una domanda fondandosi sulle disposizioni generali inerenti ai permessi in casi personali particolarmente gravi (art. 31 OASA). Al termine degli studi universitari, questi giovani possono altresì accedere più facilmente al mercato del lavoro svizzero, giacché se la loro attività lucrativa riveste un elevato interesse scientifico o economico, essi possono essere autorizzati a svolgere tale attività senza previo esame dell'ordine di priorità (art. 21 cpv. 3 LStr).

Il presente progetto legislativo non introduce pertanto un diritto al rilascio di un permesso. Se l'autorità competente rifiuta il rilascio del permesso sollecitato, il rischio di essere allontanati permane sia per l'interessato sia per i suoi familiari, trattandosi infatti di persone che dimorano illegalmente in Svizzera.

La nuova disposizione è altresì completata con due capoversi che disciplinano la proroga del permesso al termine della formazione, da un lato, e il rilascio di un permesso di dimora per casi personali particolarmente gravi ai familiari della persona interessata, dall'altro.

4.2. In particolare

Ad cpv. 1

a) Nozione di formazione professionale di base

Il progetto si riferisce al conseguimento di una prima formazione. Sebbene la legge sulla formazione professionale (LFP; RS 412.10) consenta di svolgere più formazioni professionali di base, il progetto si applica unicamente alla prima formazione. Non occorre disciplinare in questa sede le condizioni di dimora per le persone desiderose di svolgere una seconda formazione professionale di base, giacché in questi casi il diritto vigente prevede già la possibilità di sollecitare un permesso per un caso personale particolarmente grave. Il regolamento del soggiorno, sia esso disciplinato secondo il diritto vigente o secondo il presente progetto, sarà identico e offrirà all'interessato la possibilità di compiere una nuova formazione professionale di base o di seguire un'altra formazione (cfr. art. 30a cpv. 2 OASA).

b) Partecipazione a offerte di formazione transitoria

Tra la fine della scuola dell'obbligo e l'inizio della formazione professionale di base, molti giovani frequentano formazioni post-obbligatorie dette offerte di formazione transitoria. Trattasi di provvedimenti adottati dai Cantoni per preparare i giovani che terminano la scuola dell'obbligo a una formazione professionale di base (formazione professionale di base di 2, 3 o 4 anni, scuola di commercio, scuola di arti e mestieri) o ad accedere a una formazione scolastica di livello II. Queste formazioni non sono parte integrante della scuola dell'obbligo e implicano, in certi casi, l'esercizio di un'attività lucrativa in ragione di 2-3 giorni a settimana (p. es.: stage, semestri di motivazione, preapprendistati). Le offerte di formazione transitoria comprendono anche offerte di preparazione scolastica puramente teorica, che non implicano l'esercizio di un'attività lucrativa¹³.

¹³ Es: 10° anno scolastico, anno d'orientamento, pretirocinio di orientamento, pretirocinio di integrazione per giovani migranti.

I giovani che soddisfano le condizioni dell'articolo 30a OASA possono ottenere un permesso per seguire un'offerta di formazione transitoria che comporta l'esercizio di un'attività lucrativa. La partecipazione a una siffatta offerta è compresa nell'enunciato del primo periodo del capoverso 1 («*consentire una formazione professionale di base*»).

Per seguire un'offerta di formazione transitoria puramente teorica non occorre un permesso per svolgere attività lucrativa.

Alle condizioni cumulative di cui alle lettere a-e, il progetto prevede, pertanto, il rilascio di un permesso di dimora per casi personali particolarmente gravi alle persone senza status legale per la durata della formazione professionale di base (o per la partecipazione a un'offerta di formazione transitoria comprendente un'attività lucrativa). Non vi è tuttavia un diritto in tal senso.

Il permesso è rilasciato e rinnovato per la durata della formazione prevista. Se quest'ultima prende fine prematuramente occorre sollecitare un nuovo permesso (art. 54 OASA).

Ad lett. a

La persona interessata deve aver frequentato la scuola dell'obbligo in Svizzera ininterrottamente durante i cinque anni immediatamente precedenti il deposito della domanda. La frequenza di un'offerta di formazione di base puramente teorica dopo la scuola dell'obbligo va contabilizzata nel calcolo della durata di cinque anni di scolarità richiesta dal progetto. Non possono invece essere contabilizzate altre offerte di formazione transitoria che comportano l'esercizio di un'attività lucrativa, giacché per svolgere una tale attività occorre presentare una pertinente domanda secondo il presente progetto (cfr. n. 4.2 ad. cpv. 1) e per soddisfare le condizioni formulate dal progetto stesso, l'interessato deve aver frequentato la scuola dell'obbligo per almeno cinque anni. Questa disciplina non implica una disparità di trattamento, giacché gli interessati hanno parimenti la possibilità di svolgere una formazione puramente teorica che sarà contabilizzata nel calcolo della durata minima di scolarità richiesta dal progetto.

Il richiedente deve dimostrare di aver totalizzato il necessario numero di anni di scuola in Svizzera.

L'accordo intercantonale sull'armonizzazione della scuola obbligatoria (concordato HarmoS), entrato in vigore il 1° gennaio 2009, è finalizzato all'armonizzazione delle strutture e degli obiettivi della scuola dell'obbligo. Fissa in particolare a 11 anni la durata della scuola dell'obbligo (due anni di scuola dell'infanzia, sei di scuola elementare e tre di scuola secondaria). Per i Cantoni firmatari, gli anni di scuola dell'infanzia fanno ormai parte del curriculum scolastico normale e divengono obbligatori. I Cantoni che hanno aderito al concordato hanno sei anni di tempo, ossia sino all'inizio dell'anno scolastico 2015/2016, per soddisfare le esigenze HarmoS. L'accordo è valido per tutti i Cantoni che lo hanno ratificato. Per il resto, il diritto cantonale disciplina in maniera differenziata gli anni di frequenza della scuola dell'infanzia. Per il momento 15 Cantoni hanno deciso di aderire a HarmoS (SH, GL, VD, JU, NE, VS, SG, ZH, GE, TI, BE, FR, BS, SO, BL), mentre sette lo hanno respinto (LU, GR, TG, NW, UR, ZG, AR)¹⁴.

Visto che la disciplina non si applica a tutti i Cantoni e per tenere conto delle differenze tra i diversi Cantoni, è stato considerato un periodo di formazione obbligatoria della durata di nove anni, senza cioè i due anni di scuola dell'infanzia, che in taluni Cantoni sono obbligatori e in taluni no. Pertanto, la durata minima della frequenza della scuola dell'obbligo di cui alla lettera a corrisponde a oltre la metà del curriculum scolastico obbligatorio.

¹⁴ Fonte: sito internet della Conferenza dei direttori della pubblica educazione (CDEP) www.cdip.ch / Domaine d'activité / HarmoS / Procédures d'adhésion et entrée en vigueur/. Sito consultato il 30 novembre 2011.

Il rilascio di un permesso per casi di rigore nel settore dell'asilo (art. 14 cpv. 2 LAsi) e nel settore dell'ammissione provvisoria (art. 84 cpv. 5 LStr) presuppone che l'interessato risieda in Svizzera da oltre cinque anni.

In generale, la formazione professionale di base deve seguire immediatamente la scuola dell'obbligo. Nella prassi, le persone desiderose di svolgere una formazione professionale di base (di nazionalità svizzera o straniera) iniziano le ricerche un anno - per certe professioni due anni - prima di concludere la scuola dell'obbligo. Così facendo hanno buone opportunità di trovare un posto che consenta loro di iniziare la formazione professionale di base consecutivamente alla scuola dell'obbligo. È esperienza comune che i giovani stranieri faticano maggiormente a trovare un posto di formazione professionale di base rispetto ai loro coetanei svizzeri, per cui iniziare le ricerche quanto prima dovrebbe rientrare nella loro responsabilità personale.

Tuttavia, può capitare che l'interessato non trovi un posto che gli consenta di iniziare la formazione immediatamente dopo la fine della scuola dell'obbligo. Pertanto, il progetto prevede che la domanda per un caso personale particolarmente grave debba essere depositata fino a un massimo di 12 mesi dopo il termine della scuola dell'obbligo.

Ad lett. b-f

Per analogia con l'articolo 31 OASA, occorre esaminare se vi è la domanda di un datore di lavoro (art. 18 cpv. b LStr) e se sono rispettate le condizioni salariali e lavorative (art. 22 LStr).

Come nell'ambito dell'articolo 31 OASA, occorre considerare l'integrazione del richiedente. L'integrazione è ritenuta buona se l'interessato si conforma all'ordine e alla sicurezza pubblici e ai principi fondamentali della Costituzione federale, è in grado di esprimersi in una lingua nazionale e ha l'intenzione di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione. Di norma, se l'interessato ha frequentato cinque anni di scuola dell'obbligo in Svizzera, si considera che gli ultimi di questi presupposti sono adempiti. L'integrazione del richiedente dev'essere esaminata segnatamente in base ai criteri di cui all'articolo 4 dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205) e - de lege ferenda - del nuovo articolo 58 dell'avamprogetto del 23 dicembre 2011 concernente la modifica della legge federale degli stranieri¹⁵. Occorre considerare debitamente l'effetto integrativo della formazione.

Il comportamento dello straniero sin dal suo arrivo in Svizzera è di centrale importanza. Tuttavia il soggiorno illegale non può essere imputato a questi giovani, che di norma sono entrati in Svizzera con i genitori.

Analogamente alla disciplina dei casi personali particolarmente gravi vigente (art. 31 OASA), il progetto prevede l'obbligo di rivelare la propria identità al deposito della domanda. Sebbene l'incarto relativo alla domanda del permesso di dimora comprenda il contratto e quindi l'identità del richiedente, l'introduzione dell'obbligo di rivelare la propria identità crea un parallelismo tra il progetto e la disciplina degli altri casi personali particolarmente gravi.

Ad cpv. 2

Al termine della formazione è possibile prorogare il permesso. Non vi è un diritto in tal senso e ogni caso va esaminato alla luce dei criteri di cui all'articolo 31 OASA. Il grado d'integrazione riveste un'importanza cruciale.

¹⁵

http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/laufende_gesetzgebungsprojekte/teilrev_aug.html

Ad cpv. 3

Le condizioni di soggiorno dei genitori e dei fratelli e delle sorelle dell'interessato vanno esaminate secondo l'articolo 31 OASA. Contrariamente a quanto avviene tuttora nell'ambito dell'esame dei casi personali particolarmente gravi «usuali», l'esame della domanda della persona desiderosa di svolgere una formazione professionale di base deve pertanto essere sottoposto alle condizioni di cui all'articolo 30a OASA, mentre l'esame della domanda dei genitori, dei fratelli e delle sorelle deve essere sottoposto alle condizioni di cui all'articolo 31 OASA. Nell'esaminare la domanda si deve tuttavia considerare la situazione dell'insieme della famiglia.