



Berna, 1° maggio 2024

Modifica delle ordinanze esecutive (OASA, OEAE, OAsi 2) della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione e della legge sull'asilo (adeguamenti allo statuto dell'ammissione provvisoria)

Rapporto esplicativo



Compendio

Il 17 dicembre 2021 il Parlamento ha approvato la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl) che introduce limitazioni per i viaggi all'estero e adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria (20.063, nLStrl, FF 2021 2999). La modifica intende promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone ammesse provvisoriamente agevolando il cambiamento di Cantone, nonché disciplinare i viaggi all'estero degli ammessi a titolo provvisorio, dei beneficiari della protezione provvisoria e dei richiedenti l'asilo.

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha deciso di attivare per la prima volta lo statuto di protezione S per le persone in fuga dalla guerra in Ucraina che hanno cercato rifugio in Svizzera. I cittadini ucraini in possesso di un passaporto biometrico possono soggiornare senza visto nello spazio Schengen per 90 giorni nell'arco di 180 giorni. Pertanto, contestualmente all'introduzione dello statuto di protezione S il Consiglio federale ha deciso di procedere a una modifica di ordinanza in virtù della quale chi proviene dall'Ucraina e beneficia dello statuto di protezione S può recarsi all'estero e tornare in Svizzera senza autorizzazione di viaggio, in linea anche con le norme dell'UE concernenti le persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina. La modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 prevede invece che, in linea di principio, coloro ai quali è stata concessa la protezione provvisoria non possono recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza oppure in un altro Stato. Sono comunque possibili alcune deroghe (art. 59d cpv. 2 e 59e cpv. 3 nLStrl). La modifica della LStrl e la norma vigente applicabile alle persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina sono così in contrasto tra loro. Quando nel dicembre del 2021 è stata approvata la modifica di legge in questione non era possibile prevedere questa situazione particolare. Poiché i cittadini ucraini che beneficiano della protezione provvisoria e che sono in possesso di un passaporto biometrico non soggiacciono all'obbligo di visto, potranno continuare a viaggiare fino a nuovo avviso. Per questo motivo le modifiche della LStrl entreranno in vigore gradualmente. In una prima fase verrà posta in vigore la norma sul cambiamento agevolato di Cantone (art. 85b nLStrl), mentre per il momento non entreranno in vigore le nuove norme in materia di viaggi all'estero. Il Consiglio federale deciderà sull'ulteriore procedere nella primavera 2024.

Nel quadro del presente progetto s'intende apportare gli adeguamenti di ordinanza necessari per l'entrata in vigore parziale delle modifiche di legge e quindi concretizzare a livello di ordinanza le condizioni per il cambiamento di Cantone delle persone ammesse provvisoriamente. Il cambiamento di Cantone delle persone che beneficiano dello statuto di protezione S non è oggetto della modifica della LStrl, e di conseguenza nemmeno delle modifiche di ordinanza proposte. Vengono inoltre proposte altre due modifiche di ordinanza volte ad agevolare l'accesso all'attività lucrativa.

Il 22 febbraio 2023 il Consiglio federale ha avviato la consultazione sull'avamprogetto, conclusasi poi il 29 maggio 2023. La maggior parte dei partecipanti si è detta in linea di massima favorevole alle modifiche proposte. Alcuni hanno tuttavia espresso delle riserve, in particolare in merito al cambiamento di Cantone per motivi di lavoro e più precisamente per un tragitto casa-lavoro non ragionevole (art. 67a cpv. 2 AP-OASA). Secondo l'avamprogetto, un tragitto non è ragionevole se supera le due ore sia per l'andata sia per il ritorno. Diversi partecipanti hanno chiesto di portare la durata massima di ogni tragitto a un'ora. UDC ha respinto l'avamprogetto; a suo avviso, attuando soltanto una parte del disegno di modifica della LStrl approvato il 17 dicembre 2021, il Consiglio federale viene meno alla decisione del Parlamento.

Indice

Compendio.....	2
Commenti.....	4
1 Situazione iniziale	4
2 Procedura di consultazione	5
2.1 Risultati	5
2.2 Modifiche in seguito alla consultazione	7
2.3 Altre modifiche formali in seguito alla consultazione	7
3 Punti essenziali del progetto	7
4 Commento ai singoli articoli.....	8
4.1 Modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)	8
4.2 Modifica dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)	14
4.3 Modifica dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2)	14
5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale.....	14
6 Aspetti giuridici	15

Commenti

1 Situazione iniziale

Il 17 dicembre 2021 il Parlamento ha approvato una modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl)¹.

Nello specifico tale modifica prevede una nuova norma secondo la quale il cambiamento di Cantone è autorizzato se lo straniero ammesso provvisoriamente esercita un'attività lucrativa o assolve una formazione di base al di fuori del Cantone di residenza (art. 85b nLStrl). L'autorizzazione viene concessa se l'interessato non percepisce l'aiuto sociale né per sé né per i propri familiari, se il rapporto di lavoro sussiste da almeno 12 mesi oppure se, considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro, non è ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza.

È altresì stabilito il divieto di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza per stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione (art. 59d nLStrl); il viaggio è autorizzato solo in singoli casi se è necessario per preparare la partenza e il ritorno autonomi e definitivi nello Stato d'origine o di provenienza.

In nome della trasparenza le norme attuali riguardanti i viaggi di richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione in uno Stato che non è lo Stato d'origine o di provenienza disciplinate a livello di ordinanza vengono inoltre sancite a livello di legge (art. 59e nLStrl). Vigge fondamentalmente il divieto di viaggiare, con possibilità di deroga. Le persone che si recano nello Stato d'origine o di provenienza senza autorizzazione sono perseguibili per aver contravvenuto a tale divieto (art. 84 cpv. 4, 84a, 120 cpv. 1 lett. h, 122d nLStrl; art 53 lett. d, 79 lett. e nLAsi).

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha deciso di attivare per la prima volta lo statuto di protezione S per le persone in fuga dalla guerra in Ucraina che hanno cercato rifugio in Svizzera. I cittadini ucraini in possesso di un passaporto biometrico possono soggiornare senza visto nello spazio Schengen per 90 giorni nell'arco di 180 giorni. Pertanto, nel quadro di una modifica dell'ordinanza del 14 novembre 2012² concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV), il Consiglio federale ha deciso che chi proviene dall'Ucraina e beneficia dello statuto di protezione S può recarsi all'estero e tornare in Svizzera senza autorizzazione di viaggio (art. 9 cpv. 8 ODV), in linea anche con le norme dell'UE³ concernenti le persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina. La modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 prevede invece che, in linea di principio, coloro ai quali è stata concessa la protezione provvisoria non possono recarsi nel proprio Stato d'origine o di provenienza oppure in un altro Stato. La modifica della nLStrl e la norma vigente riguardante le persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina sono così in contrasto tra loro. Quando nel dicembre del 2021 è stata approvata la modifica di legge in questione non era possibile prevedere questa situazione particolare. Poiché i cittadini ucraini che beneficiano della protezione provvisoria e che sono in possesso di un passaporto biometrico non soggiacciono all'obbligo di visto, le attuali possibilità in termini di spostamenti resteranno in essere fino a nuovo avviso. Per questo motivo la modifica della LStrl entrerà in vigore gradualmente. In una prima fase entrerà in vigore la norma che disciplina il cambiamento agevolato di Cantone (art. 85b nLStrl), mentre per il momento non entreranno in vigore le nuove norme in materia di viaggi all'estero. Le norme riguardanti i viaggi all'estero delle persone bisognose di protezione non possono

¹ FF 2021 2999

² RS 143.5

³ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea, versione della GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1.

entrare in vigore separatamente in quanto sono integrate nelle stesse disposizioni concernenti gli stranieri ammessi provvisoriamente e i richiedenti l'asilo. Il Consiglio federale deciderà nella primavera 2024 sull'ulteriore procedere per quanto riguarda le restrizioni ai viaggi all'estero.

In un primo momento entreranno pertanto in vigore solo le modifiche di legge che non sono correlate alle norme riguardanti le persone bisognose di protezione. Tra queste modifiche nello specifico figura la norma secondo la quale le persone ammesse provvisoriamente hanno diritto al cambiamento di Cantone in modo da essere agevolate nell'esercizio dell'attività lucrativa (art. 85b nLStrl). Le modifiche a livello esecutivo (OASA, OEAE e Oasi 2) necessarie per l'entrata in vigore di queste disposizioni legali costituiscono l'oggetto del presente progetto.

2 Procedura di consultazione

2.1 Risultati

Nel quadro della consultazione sull'avamprogetto di modifica delle ordinanze esecutive (OASA, OEAE, Oasi 2) della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione e della legge sull'asilo (adeguamenti allo statuto dell'ammissione provvisoria), svoltasi dal 22 febbraio al 29 maggio 2023, sono pervenuti in totale 59 pareri (25 Cantoni, 4 partiti, 5 associazioni mantello nazionali di Comuni, città, regioni di montagna e dell'economia, l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione, la Conferenza svizzera dei delegati cantonali, comunali e regionali all'integrazione degli stranieri, il Tribunale amministrativo federale e 17 cerchie interessate; 5 altre cerchie interessate hanno esplicitamente rinunciato a esprimersi).

Riassumendo si può dire che la maggior parte dei partecipanti appoggia in generale le modifiche proposte.

Tutti i Cantoni che hanno inoltrato un parere accolgono in linea di massima con favore l'avamprogetto. Tuttavia, alcuni hanno espresso delle riserve sulle singole norme, come quella sul cambiamento agevolato di Cantone (art. 67a AP-OASA), proponendo di ampliare il concetto di salute (cfr. art. 67a cpv. 1 AP-OASA) in modo da includere ad esempio anche una grave minaccia per la salute dovuta a situazioni di stress psicologico (p. es. BS, NE, NW, SG, SH, TI, VS). Alcuni Cantoni criticano anche il fatto che la ragionevolezza del tragitto per recarsi al lavoro sia determinata per analogia con il diritto in materia di assicurazione contro la disoccupazione (art. 67a cpv. 2 AP-OASA; p. es. GR, NE, SH, VS) e propongono di applicare invece per analogia la disposizione sul calcolo delle spese di un alloggio fuori Cantone prevista dalle ordinanze cantonali sulla concessione di sussidi all'istruzione (borse di studio). La maggior parte di esse stabilisce un tempo di percorrenza massimo di 60 minuti (p. es. GR, SH, TI, VS). Certi Cantoni chiedono inoltre di precisare il margine di apprezzamento dei Cantoni nei casi in cui non sussiste il diritto al cambiamento di Cantone (art. 67a cpv. 5 AP-OASA) in modo da non lasciare la scelta alla discrezionalità dei Cantoni (p. es. GR, NW, VS; in modo analogo BL e SH).

I partiti rappresentati nell'Assemblea federale prevalentemente favorevoli all'avamprogetto sono Alleanza del Centro, i Verdi e PS. I Verdi considerano le modifiche un passo nella giusta direzione. Secondo Alleanza del Centro, agevolano l'integrazione nel mercato del lavoro e riducono l'onere amministrativo a carico dei datori di lavoro che assumono rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente; migliorando questi aspetti, si riduce anche la dipendenza dall'aiuto sociale. Alleanza del Centro accoglie inoltre con favore il fatto che le modifiche non abbiano ripercussioni finanziarie negative, ma anzi comportino un lieve sgravio

amministrativo per le autorità esecutive cantonali. Dal canto suo, PS afferma che le modifiche proposte non bastano e che le disposizioni sull'ammissione provvisoria vanno migliorate. UDC respinge invece l'avamprogetto e chiede un'attuazione completa e coerente in linea con le modifiche della LStrl del 17 dicembre 2021. A suo avviso, attuando soltanto una parte del disegno approvato, il Consiglio federale sta venendo meno alla decisione del Parlamento.

Tra gli altri partecipanti che appoggiano l'avamprogetto figurano cinque associazioni mantello nazionali di Comuni, Città, regioni di montagna e dell'economia (USS, ACS, USAM, UCS e Travail.Suisse). A loro avviso le modifiche semplificheranno, sotto il profilo amministrativo, l'inizio di un'attività lucrativa da parte delle persone ammesse provvisoriamente, alleggerendo anche l'onere che grava sui datori di lavoro.

Anche il TAF si trova tendenzialmente d'accordo con le modifiche proposte.

Anche la maggior parte delle cerchie interessate che hanno espresso un parere accoglie con favore l'avamprogetto pur avanzando spunti e osservazioni. AvenirSocial e OSAR plaudono alle modifiche volte ad agevolare l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone ammesse provvisoriamente, ma sottolineano che serve molto di più per migliorare a lungo termine la loro situazione. AUSL ritiene che le nuove norme, oltre a migliorare la certezza del diritto, siano una buona base per un confronto tra tutte le parti coinvolte nell'integrazione di persone del settore dell'asilo, ma sottolinea come la loro esecuzione possa rappresentare un problema a seconda di come sono organizzati e collaborano gli uffici del lavoro e della migrazione nei singoli Cantoni. Per quanto riguarda il cambiamento di Cantone (art. 67a AP-OASA), alcuni partecipanti si dicono in generale favorevoli alle agevolazioni introdotte (art. 85b nLStrl), ma affermano che le condizioni continuano a essere troppo restrittive (p. es. AvenirSocial, FIZ, OSAR; in modo analogo AIS, AsyLex e SFM). Alcuni propongono di ampliare il concetto di salute (art. 67a cpv. 1 AP-OASA) in modo da includere ad esempio anche una grave minaccia per la salute dovuta a situazioni di stress psicologico (p. es. AvenirSocial, FIZ, SOS, OSAR; in modo analogo p. es. AsyLex, Caritas, CRS). Diverse altre cerchie interessate criticano inoltre il fatto che la ragionevolezza del tragitto per recarsi al lavoro debba essere determinata per analogia con il diritto in materia di disoccupazione, e chiedono di fissare un tempo massimo di 60 minuti per ogni tragitto (p. es. AvenirSocial, FIZ, SOS, OSAR, CRS; in modo analogo AsyLex, Caritas e UNHCR).

Diversi partecipanti si sono espressi, oltre che sull'avamprogetto, anche sull'entrata in vigore graduale delle modifiche della LStrl del 17 dicembre 2021. Molti l'accolgono esplicitamente con favore (p. es. GR, JU, NW, SH, CDI, USS, i Verdi, PS, AIS, AsyLex, AvenirSocial, Caritas, CSP, FIZ, SOS, OSAR, CRS). Alcuni si dicono in generale contrari a un divieto di viaggiare per le persone ammesse provvisoriamente (p. es. PS, USS, AIS, AvenirSocial, FIZ, SOS, OSAR). Qualche partecipante afferma che la situazione attuale offre una buona opportunità per analizzare le esperienze maturate con la libertà di viaggiare delle persone bisognose di protezione e per rivalutare e migliorare la situazione delle persone ammesse provvisoriamente (p. es. AvenirSocial, FIZ, SOS, OSAR; in modo analogo SH, CDI, Travail.Suisse, i Verdi, PS, AsyLex, Caritas, CSP e CFM). Il Canton BE chiede di porre in vigore quanto prima le nuove norme introdotte dall'articolo 59d LStrl. Anche l'UDC si dice contraria a un'entrata in vigore graduale e chiede un'attuazione completa e coerente delle modifiche della LStrl del 17 dicembre 2021.

2.2 Modifiche in seguito alla consultazione

Considerato l'esito della consultazione (cfr. n. 2.1), si è deciso di adeguare l'articolo 67a capoversi 2 lettera a e 5 D-OASA. Per autorizzare il cambiamento di Cantone per motivi di lavoro, il nuovo tenore del capoverso 2 prevede che non è ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza se il tragitto per recarsi al lavoro supera i 90 minuti. Al capoverso 5 è stato precisato che la concessione del cambiamento di Cantone con l'accordo di entrambi i Cantoni è un'opzione a sé stante.

2.3 Altre modifiche in seguito alla consultazione

Considerata l'abrogazione dell'obbligo di autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa in caso di rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore (art. 31 cpv. 3 e 4 D-OASA), sono state adeguate altre quattro disposizioni dell'OASA (art. 29 cpv. 2, 30 cpv. 2, 32 cpv. 2 e 36a cpv. 3). Si tratta di un adeguamento dei rimandi che non modifica il contenuto della disposizione. Inoltre, nell'articolo 65 capoverso 5 OASA la nozione di «misure d'integrazione» è stata sostituita con «misure d'integrazione o reintegrazione professionale».

3 Punti essenziali del progetto

Le modifiche riguardano l'ordinanza del 24 ottobre 2007⁴ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), l'ordinanza dell'11 agosto 1999⁵ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE) e l'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999⁶ sull'asilo (OAsi 2).

Con tali modifiche s'intende in particolare concretizzare la nuova norma relativa al cambiamento di Cantone (art. 85b nLStrl). Di conseguenza occorre, per esempio, precisare nell'OASA le condizioni alle quali – considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro – non è ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza (art. 67a D-OASA).

Spesso l'onere amministrativo è uno dei motivi per i quali i datori di lavoro non vogliono assumere rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente⁷. Con l'obiettivo di agevolare l'accesso all'attività lucrativa sotto il profilo amministrativo, a prescindere dalla modifica della LStrl vengono quindi proposte due ulteriori modifiche dell'OASA.

Da un lato s'intende abrogare l'obbligo di autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa dipendente o indipendente in caso di rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore (art. 31 cpv. 3 e 4 D-OASA); coloro che ottengono un permesso di dimora per casi di rigore (permesso B) potranno infatti intraprendere un'attività lucrativa senza previa autorizzazione.

Dall'altro lato, per quanto riguarda l'integrazione o la reintegrazione professionale nel mercato del lavoro viene proposto di alleggerire l'onere amministrativo che grava sul datore di lavoro e sul fornitore di provvedimenti finalizzati all'integrazione o alla reintegrazione. Per le persone ammesse provvisoriamente, i rifugiati e gli apolidi occorre quindi abolire l'obbligo di notifica per un'attività lucrativa nel quadro di

⁴ RS 142.201

⁵ RS 142.281

⁶ RS 142.312

⁷ Rapporto «Miglioramento dell'integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente» dell'incaricato per i rifugiati e l'economia, Dr. iur. E. Gnesa, SEM 2018

provvedimenti soggetti al controllo delle autorità se tale attività è volta all'integrazione o alla reintegrazione professionale e non comporta un salario mensile lordo superiore a 600 franchi (art. 85a LStrl in combinato disposto con l'art. 65 cpv. 7 e 8 D-OASA). Inoltre, in generale le persone che partecipano a provvedimenti per preparare alla formazione professionale di base vanno esentate dall'obbligo di notifica.

Le modifiche all'articolo 21 OEAE costituiscono l'implementazione a livello esecutivo di una modifica della LStrl inerente al cambiamento di Cantone per persone ammesse provvisoriamente. L'articolo 24 OEAE viene stralciato in quanto le disposizioni esecutive sul ricongiungimento familiare sono rette in maniera esaustiva dall'OASA (art. 74 e 74a OASA). Nell'OAsi 2 occorre adeguare un rimando alla disposizione di legge modificata.

4 Commento ai singoli articoli

4.1 Modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

Art. 29 cpv. 2 e 3 (nuovo)

Poiché l'obbligo di autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa in caso di rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore è stato abrogato (art. 31 cpv. 3 e 4 D-OASA), dal capoverso 2 va eliminato il rimando alla disposizione abrogata. Il nuovo capoverso 2 riprende il tenore dell'attuale articolo 31 capoverso 3 OASA, che disciplina l'autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa dipendente. Il nuovo capoverso 3 riprende l'attuale articolo 31 capoverso 4 sull'esercizio di un'attività lucrativa indipendente. Si tratta di modifiche che non modificano il contenuto della disposizione.

Art. 30 cpv. 2

Poiché l'obbligo di autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa in caso di rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore è stato abrogato (art. 31 cpv. 3 e 4 D-OASA), nel capoverso 2 va adeguato il rimando. Si tratta di un adeguamento dei rimandi che non modifica il contenuto della disposizione (v. anche art. 29 cpv. 2 e 3 D-OASA).

Art. 31 Abs. 3 und 4

I capoversi 3 e 4 disciplinano l'autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa dipendente e indipendente per coloro che hanno ottenuto un permesso di dimora in virtù di un caso personale particolarmente grave (p. es. persone ammesse provvisoriamente o vittime di violenza domestica).

Il 1° gennaio 2019 l'obbligo di autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa per le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti è stato sostituito da un semplice obbligo di notifica. Da quella data le persone in possesso di un permesso di dimora per casi di rigore che intendono esercitare un'attività lucrativa si trovano di fronte a ostacoli amministrativi maggiori, in quanto necessitano comunque di un'autorizzazione. Inoltre i titolari di un permesso di dimora autorizzati a esercitare un'attività lucrativa e le persone ammesse provvisoriamente sono considerati lavoratori indigeni (art. 21 cpv. 2 lett. c e d LStrl).

Ciò può portare a situazioni contraddittorie, poiché dopo aver ottenuto un permesso di dimora per motivi di rigore le persone ammesse provvisoriamente necessitano quindi di un'autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa anche se in precedenza soggiacevano solo a un semplice obbligo di notifica. La stragrande maggioranza dei permessi di dimora per casi di rigore è rilasciata alle persone ammesse provvisoriamente.

Per ovviare a queste incongruenze occorre abolire in generale l'obbligo di autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa in caso di rilascio di un permesso di dimora per casi personali particolarmente gravi, continuando comunque a verificare che sussistano le altre condizioni per il soggiorno, ad esempio quelle riguardanti la situazione finanziaria e i criteri d'integrazione (art. 31 cpv. 1 OASA).

La maggior parte di coloro che sottostanno al disciplinamento dei casi di rigore si trova in Svizzera già da diversi anni. Queste persone sono quindi in possesso delle conoscenze necessarie per orientarsi nel mercato del lavoro senza controlli delle autorità. Chi ottiene un permesso di dimora per casi di rigore in genere svolge già un'attività lucrativa, in quanto deve adempiere i criteri d'integrazione, tra cui la partecipazione alla vita economica (art. 31 cpv. 1 lett. a OASA in combinato disposto con l'art. 58a cpv. 1 lett. d LStrl). Poiché l'attività lucrativa di chi è ammesso provvisoriamente deve essere notificata dal datore di lavoro o dalla persona stessa, le condizioni d'assunzione sono già state verificate. Inoltre, spetta in particolare all'autorità cantonale preposta alla sorveglianza del mercato del lavoro verificare, in funzione dei rischi, le condizioni lavorative e salariali di tutte le persone che esercitano un'attività lucrativa.

Art. 32 cpv. 2

Poiché l'obbligo di autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa in caso di rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore è stato abrogato (art. 31 cpv. 3 e 4 D-OASA), nel capoverso 2 va adeguato il rimando. Si tratta di un adeguamento dei rimandi che non modifica il contenuto della disposizione (v. anche art. 29 cpv. 2 e 3 D-OASA).

Art. 36a cpv. 3

Poiché l'obbligo di autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa in caso di rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore è stato abrogato (art. 31 cpv. 3 e 4 D-OASA), nel capoverso 3 va adeguato il rimando. Si tratta di un adeguamento dei rimandi che non modifica il contenuto della disposizione (v. anche art. 29 cpv. 2 e 3 D-OASA).

Art. 53a

La norma vigente sancisce che i richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi provvisoriamente e le persone bisognose di protezione che partecipano a un programma d'occupazione sottostanno alle condizioni stabilite in tale programma. Dal punto di vista materiale la norma verrà ripresa tale e quale, ma il riferimento tra parentesi della rubrica verrà completato con l'articolo 30 capoverso 1 lettera l LStrl (persone ammesse provvisoriamente) e l'articolo 75 capoverso 4 LAsi (persone bisognose di protezione). Inoltre d'ora in poi si rimanderà al capoverso 4 dell'articolo 43 LAsi (richiedenti l'asilo).

Art. 65 cpv. 4, 5, 7 (nuovo) e 8 (nuovo)

Durante il processo d'integrazione nel mercato del lavoro le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti sono seguiti da vicino proprio come le altre persone in cerca di un impiego. Nell'ambito dell'integrazione ciò è in linea con gli obiettivi dell'Agenda Integrazione Svizzera, i cui punti cardine figurano all'articolo 14a dell'ordinanza del 15 agosto 2018⁸ sull'integrazione degli stranieri (OIntS). Prescrizioni simili relative all'accompagnamento di persone in cerca d'impiego sono contemplate anche dall'assicurazione contro la disoccupazione (semestre di motivazione secondo l'art. 64a cpv. 1 lett. c della legge del 25 giugno 1982⁹ sull'assicurazione contro la disoccupazione; LADI), dall'assicurazione per l'invalidità (provvedimenti d'integrazione secondo gli art. 7d, 14a, 15, 16 [escluse le formazioni secondo la legge del 13 dicembre 2002¹⁰ sulla formazione professionale; LFPr], 17 [escluse le formazioni secondo la LFPr], art. 18-18b e 18d della legge federale del 19 giugno 1959¹¹ sull'assicurazione per l'invalidità; LAI), dall'aiuto sociale così come dalla formazione professionale.

Cpv. 4

La possibilità di notificare un'attività lucrativa da parte di una terza persona d'ora in avanti non riguarderà solo i programmi cantonali d'integrazione secondo l'articolo 14 OIntS. Tale notifica sarà possibile anche per altri provvedimenti finalizzati all'integrazione o alla reintegrazione professionale attuati su incarico delle autorità. Tra questi figurano, per esempio, i programmi d'integrazione realizzati nel quadro della promozione specifica dell'integrazione e dell'aiuto sociale cantonale o comunale, nonché i provvedimenti previsti dall'assicurazione per l'invalidità (AI) o dall'assicurazione contro la disoccupazione (AD).

Cpv. 5

La nozione di «misure d'integrazione» viene sostituita mediante «misure d'integrazione o reintegrazione professionale». Si tratta di una nozione utilizzata anche nel capoverso 4 lettera a riveduto, nel nuovo capoverso 7 lettera a nonché nel nuovo capoverso 8. La nozione di «misure d'integrazione o reintegrazione professionale» è il risultato di una consultazione su vasta scala svolta con il coinvolgimento della Segreteria di Stato dell'economia (SECO), della Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione (SEFRI) e dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS). Essa descrive in maniera più precisa le misure che vengono annunciate.

Cpv. 7 (nuovo)

L'inizio di un'attività lucrativa nel quadro di provvedimenti finalizzati all'integrazione e alla reintegrazione professionali non soggiace più all'obbligo di notifica se la persona in questione è stata collocata da un fornitore incaricato dalle autorità o da servizi statali (cfr. cpv. 4 e 8). Tali fornitori sottostanno alla vigilanza dello Stato e le loro offerte sono verificate sotto il profilo della legalità. In questo modo si garantisce in particolare che le offerte dei fornitori di provvedimenti finalizzati all'integrazione e alla reintegrazione professionali non facciano concorrenza all'economia e che l'integrazione professionale nel mercato del lavoro delle persone non ancora idonee al mercato del lavoro stesso venga promossa a tutti gli effetti (lett. a). Inoltre si presuppone che l'autorità cantonale competente nel luogo di lavoro abbia espresso il proprio consenso (lett. b). Al riguardo, è in linea di massima sufficiente che l'autorità (p. es. il servizio specializzato in materia

⁸ RS 142.205

⁹ RS 837.0

¹⁰ RS 412.10

¹¹ RS 831.20

di integrazione, l'autorità dell'aiuto sociale, l'assicurazione contro la disoccupazione) comunichi in maniera trasparente le offerte a sostegno dell'integrazione professionale, redigendo un elenco consultabile dall'autorità preposta alla sorveglianza del mercato del lavoro (lett. b). Inoltre, deve trattarsi di un'attività lucrativa il cui compenso è inferiore a un salario mensile lordo di 600 franchi oppure di un provvedimento in vista di una formazione professionale (lett. c).

Tutti i provvedimenti per giovani e giovani adulti (16-25 anni) tesi a preparare alla formazione professionale di base (transizione I) sono soggetti alla vigilanza dello Stato. Tra questi figurano ad esempio le formazioni transitorie secondo l'articolo 12 LFPr, i semestri di motivazione secondo l'articolo 64a capoverso 1 lettera c LADI, i provvedimenti preparatori dell'AI secondo gli articoli 15-17 LAI, nonché il programma federale di pretirocinio d'integrazione (finanziato secondo l'art. 58 cpv. 2 LStrl). In questo contesto la vigilanza dello Stato è esercitata dagli uffici preposti dell'AD, dell'AI e della formazione professionale. L'obbligo di notifica resterà invece in vigore per tutti gli altri adolescenti e giovani adulti di età compresa tra i 16 e i 25 anni che frequentano una formazione di base con un contratto di tirocinio secondo l'articolo 14 LFPr (lett. c).

In questi casi non è più necessario procedere all'inserimento nel Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), in quanto le indennità corrisposte nel quadro dei provvedimenti finalizzati all'integrazione e alla reintegrazione professionali non incidono in alcun modo sulla determinazione e sul versamento dei sussidi federali per le spese per l'aiuto sociale sostenute dai Cantoni. Dal 1° gennaio 2023 questo valore è minore o uguale a un salario mensile lordo di 600 franchi (art. 23 e 27 OAsi 2). In casi singoli nel quadro di provvedimenti per preparare alla formazione professionale (art. 12 LFPr) tale importo viene superato leggermente, motivo per cui la lettera c prevede una deroga corrispondente per questo gruppo di persone.

La modifica proposta avrà ripercussioni sulla statistica relativa al tasso di attività delle persone del settore dell'asilo, che viene formulata sulla base delle occupazioni attive retribuite registrate nel SIMIC. Spetta alle autorità cantonali registrare nel SIMIC le attività lucrative notificate. Con l'abrogazione dell'obbligo di notifica per le persone che partecipano a provvedimenti finalizzati all'integrazione e alla reintegrazione professionali, le attività corrispondenti non vanno più notificate alle autorità cantonali e pertanto non vengono più registrate nel SIMIC come attività lucrative. Secondo alcune stime l'abrogazione dell'obbligo di notifica per queste persone impiegate nel mercato del lavoro primario porta a una riduzione di circa il cinque per cento del tasso di attività statisticamente rilevato nel SIMIC (con una media del 50 %). L'esenzione dall'obbligo di notifica presuppone un salario lordo inferiore a 600 franchi. Si tratta dunque di persone che pur lavorando necessitano di aiuti statali.

Non va altresì dimenticato che nell'attuare provvedimenti finalizzati all'integrazione e alla reintegrazione professionali la priorità va accordata al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Integrazione Svizzera. Da un lato quindi il 50 per cento dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente maggiorenni deve essere integrato in maniera duratura nel mercato del lavoro dopo sette anni, e dall'altro i due terzi dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente di età compresa tra i 16 e i 25 anni devono intraprendere una formazione professionale di base a cinque anni dal loro arrivo in Svizzera. Nel quadro del monitoraggio dell'Agenda Integrazione Svizzera verrà verificato il raggiungimento di tale obiettivo. Ai fini della verifica non è necessario registrare nel SIMIC gli impieghi retribuiti con un salario mensile lordo inferiore o uguale a 600 franchi nel quadro di provvedimenti finalizzati all'integrazione e alla reintegrazione professionali, poiché in questo contesto possono essere utilizzati i dati AVS e l'accento è posto sull'indipendenza a lungo termine dall'aiuto sociale. A

causa di una diversa base di calcolo e di differenze metodologiche, già oggi il tasso di attività nel SIMIC non coincide con quello censito dall'Ufficio federale di statistica.

Diversamente dalle persone ammesse provvisoriamente e dai rifugiati riconosciuti, le persone con statuto di protezione S sono soggette all'obbligo di autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa, ragion per cui la disposizione non è loro applicabile.

Cpv. 8 (nuovo)

Qualora attuino direttamente provvedimenti finalizzati all'integrazione e alla reintegrazione professionali, le autorità possono procedere alla notifica in modo autonomo. È il caso in particolare degli organi d'esecuzione dell'Al, ma ciò può valere anche per altre autorità.

Art. 67a Cambiamento di Cantone di persone ammesse provvisoriamente

L'articolo 85b capoversi 2 e 3 nLStrI elenca in modo esaustivo i motivi per cui è autorizzato il cambiamento di Cantone di persone ammesse provvisoriamente. Se sono adempiute le condizioni corrispondenti, d'ora in poi sarà garantito il diritto di cambiare Cantone. Le disposizioni esecutive relative al cambiamento di Cantone d'ora in avanti dovranno essere disciplinate nell'OASA. Attualmente per il cambiamento di Cantone di persone ammesse provvisoriamente l'articolo 21 OEAE rimanda all'articolo 22 capoverso 2 dell'ordinanza 1 dell'11 agosto 1999¹² sull'asilo (OAsi 1), che disciplina il cambiamento di Cantone dei richiedenti l'asilo.

Cpv. 1

Se sussiste una grave minaccia per la salute di uno straniero ammesso provvisoriamente o di altre persone, il diritto al cambiamento di Cantone è garantito (art 85b cpv. 2 lett. b nLStrI). Nell'OASA si potrebbe citare esplicitamente a titolo di esempio la minaccia per la salute in caso di gravi episodi di violenza domestica. Il fatto deve essere comprovato o almeno reso verosimile (p. es. attraverso certificati medici, rapporti di case protette, denunce penali). Il diritto a cambiare Cantone è garantito solo se la distanza fisica che ne consegue si rivela necessaria per tutelare la salute della vittima o di altre persone. Il cambiamento di Cantone serve dunque a salvaguardare la sicurezza degli interessati. In questo caso si verifica anche se l'autore della violenza domestica continua ad adempiere le condizioni per la concessione dell'ammissione provvisoria.

La violenza domestica non è l'unico tipo di grave minaccia per la salute secondo l'articolo 85b capoverso 2 lettera b nLStrI. La disposizione contempla anche altre minacce per la salute fisica o psichica della persona che possono giustificare il cambiamento di Cantone.

Per tenere conto in maniera adeguata dei singoli casi, nel testo dell'ordinanza si è deciso di rinunciare a una definizione più precisa ed esaustiva del concetto di grave minaccia per la salute.

Cpv. 2 e 3

Il cambiamento di Cantone è inoltre autorizzato se una persona ammessa provvisoriamente esercita un'attività lucrativa di durata indeterminata in un altro Cantone o vi assolve una formazione professionale di base. Oltre all'indipendenza dall'aiuto sociale (art. 85b cpv. 3 lett. a nLStrI), è necessario che il rapporto di lavoro sussista da almeno 12 mesi oppure che non sia ragionevole esigere la permanenza

¹² RS 142.311

nel Cantone di residenza considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro (art. 85b cpv. 3 lett. b nLStrl). Per il cambiamento di Cantone non viene tuttavia formulata alcuna condizione in termini di grado di occupazione (p. es. minimo 80 %), ma il reddito deve essere comunque tale che non si debba ricorrere all'aiuto sociale nel nuovo Cantone (art. 85b cpv. 3 lett. a nLStrl).

Il capoverso 2 precisa – con un elenco non esaustivo – le condizioni alle quali, considerato il tragitto per recarsi al lavoro, non è ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza. Ciò vale soprattutto se il tragitto supera i 90 minuti da porta a porta sia per l'andata sia per il ritorno. Inoltre non è ragionevole esigere che la persona rimanga nel Cantone di residenza se con i trasporti pubblici il luogo di lavoro non è raggiungibile o è raggiungibile solo difficilmente, e per recarsi al lavoro la persona ammessa provvisoriamente deve utilizzare i trasporti pubblici.

Il capoverso 3 specifica concretamente le situazioni nelle quali, considerato l'orario di lavoro, non è ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza (anche in questo caso l'elenco non è esaustivo): per esempio quando i trasporti pubblici non circolano all'inizio o alla fine dell'orario di lavoro, e per recarsi al lavoro la persona ammessa provvisoriamente deve utilizzare i trasporti pubblici. Inoltre può non essere ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza se la persona in questione deve essere reperibile per incarichi di lavoro da svolgere con breve preavviso – per esempio in caso di servizi di picchetto dove è necessario riparare un macchinario anche durante la notte.

Se il cambiamento di Cantone è stato autorizzato perché il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro non è ragionevole (art. 85b cpv. 3 nLStrl in combinato disposto con l'art. 67a cpv. 2 e 3 D-OASA) e, dopo qualche giorno o settimana, la persona ammessa provvisoriamente si licenzia o si fa licenziare per motivi a lei imputabili, le prestazioni di aiuto sociale possono essere ridotte (art. 86 cpv. 1 LStrl in combinato disposto con l'art. 83 cpv. 1 lett. e LAsi).

Cpv. 4

Per valutare la dipendenza dall'aiuto sociale è determinante la situazione futura nel nuovo Cantone. La valutazione si riferisce quindi al momento in cui la persona cambia Cantone e non alla situazione nel Cantone di residenza precedente. Un estratto dell'autorità competente per la concessione dell'aiuto sociale nell'attuale Cantone (in base alle aliquote previste per il settore dell'asilo) fungerà da base per valutare l'eventuale dipendenza dall'aiuto sociale nel nuovo Cantone.

Cpv. 5

La LStrl elenca i casi in cui è garantito il diritto al cambiamento di Cantone (art. 85b nLStrl). Un cambiamento di Cantone per altre ragioni è escluso. Qualora però i due Cantoni in questione siano d'accordo su un eventuale cambiamento, in base alla chiave di ripartizione la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) può modificare l'attribuzione originaria e attribuire la persona interessata al nuovo Cantone senza che tale diritto sia previsto.

Art. 74 Riferimento tra parentesi nella rubrica e cpv. 3

Secondo il diritto vigente il ricongiungimento familiare per gli stranieri ammessi provvisoriamente è disciplinato all'articolo 85 capoversi 7-8 LStrl. Per ragioni legate alla sistematica e per una maggiore leggibilità, il contenuto di queste disposizioni è stato ripreso tale e quale nel nuovo articolo 85c nLStrl. In questa disposizione occorre

adeguare i riferimenti corrispondenti, il che non comporta alcuna modifica a livello di contenuto.

Art. 74a Riferimento tra parentesi nella rubrica e cpv. 2

Secondo il diritto vigente il ricongiungimento familiare per gli stranieri ammessi provvisoriamente è disciplinato all'articolo 85 capoversi 7-8 LStrl. Per ragioni legate alla sistematica e per una maggiore leggibilità, il contenuto di queste disposizioni è stato ripreso tale e quale nel nuovo articolo 85c nLStrl. Il riferimento tra parentesi nella rubrica e il rimando alla LStrl nel capoverso 2 vanno adeguati alla nuova sistematica. Inoltre può essere stralciato il rinvio all'articolo 85 capoverso 7^{bis} LStrl nel secondo capoverso, in quanto è desumibile dal nuovo riferimento tra parentesi.

4.2 Modifica dell'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE)

Art. 21

Poiché d'ora in avanti il cambiamento di Cantone di persone ammesse provvisoriamente sarà disciplinato nell'articolo 85b nLStrl e precisato nell'articolo 67a D-OASA (cfr. commento all'art. 67a), il riferimento agli articoli 21 e 22 OAsi 1 continuerà a valere solamente per la ripartizione sui Cantoni.

Art. 24

Le norme relative al ricongiungimento familiare per le persone ammesse provvisoriamente (art. 85 cpv. 7-8 LStrl) d'ora in avanti saranno disciplinate in un articolo separato (art. 85c nLStrl).

Per quanto riguarda la procedura, la disposizione vigente rimanda all'articolo 74 OASA. Oltre a questo articolo già oggi si applica tuttavia anche l'articolo 74a OASA.

Poiché le disposizioni esecutive relative al ricongiungimento familiare sono disciplinate in modo esaustivo nell'OASA (art. 74 e 74a), la presente disposizione può essere abrogata.

4.3 Modifica dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2)

Art. 53 lett. d

Poiché d'ora in avanti l'articolo 85c nLStrl conterrà le norme che disciplinano il ricongiungimento familiare per le persone ammesse provvisoriamente, occorre adeguare il relativo rimando. Ciò non comporta alcuna modifica a livello di contenuto.

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Secondo il messaggio del 26 agosto 2020¹³ concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (n. 6.1 e 6.2 riguardanti gli adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria) le modifiche legislative relative al cambiamento di Cantone non comportano ripercussioni significative né sulle finanze né sull'effettivo del personale della Confederazione e dei Cantoni. Pertanto eventuali spese supplementari per l'espletamento delle domande potranno essere coperte con

¹³ FF 2020 6543

le risorse disponibili. Il previsto abbattimento degli ostacoli all'integrazione nel mercato del lavoro (art. 31, 65 e 67a OASA) mira altresì a far diminuire la dipendenza dall'aiuto sociale, con ripercussioni positive sui costi dell'aiuto sociale.

Il nuovo articolo 67a OASA riporta le disposizioni esecutive relative all'articolo 85b nLStrl, che disciplina il cambiamento di Cantone per le persone ammesse provvisoriamente. Poiché si tratta di mere precisazioni circa la disposizione legale, la disposizione in questione non comporta ripercussioni né sulle finanze né sull'effettivo del personale. La SEM continuerà a espletare le domande per il cambiamento di Cantone.

Le modifiche proposte per l'articolo 31 capoversi 3 e 4 e per l'articolo 65 capoversi 4, 7 e 8 D-OASA comportano un calo moderato degli oneri amministrativi che gravano sulle autorità cantonali esecutive: da un lato perché non sarà più necessario elaborare e registrare nel SIMIC determinate notifiche dell'attività lucrativa nel quadro dei programmi d'integrazione, dall'altro lato perché non dovranno più essere rilasciate autorizzazioni quando una persona titolare di un permesso di dimora per casi di rigore intraprende un'attività lucrativa dipendente o indipendente. Per la Confederazione quindi non vi sono ripercussioni né sulle finanze né sull'effettivo del personale.

Le restanti modifiche apportate alle ordinanze sono adeguamenti che non comportano ripercussioni né sulle finanze né sull'effettivo del personale (cfr. art. 53a, 74, 74a OASA / art. 21, 24 OEAE / art. 53 lett. d OAsi 2).

6 Aspetti giuridici

Il progetto si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁴, in virtù del quale la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione, e tratta fondamentalmente le disposizioni esecutive necessarie per la modifica della LStrl del 17 dicembre 2021.

Per il resto si rimanda a quanto esposto nel messaggio del 26 agosto 2020¹⁵ concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (n. 7 riguardante gli adeguamenti dello statuto dell'ammissione provvisoria).

¹⁴ RS 101

¹⁵ FF 2020 6543