



Berna, 1.5.2024

---

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

### Rapporto esplicativo

---



# Compendio

*Ai fini dell'attuazione della mozione 22.3392 «Estensione del disciplinamento per i casi di rigore per l'accesso alla formazione professionale» della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N), adottata dal Parlamento nel dicembre 2022, sono state modificate due condizioni temporali dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (art. 30a cpv. 1 lett. a AP-OASA; RS 142.201) per agevolare l'accesso alla formazione professionale di base delle persone senza statuto di soggiorno regolare in Svizzera (sans papiers) e dei richiedenti l'asilo respinti.*

## **Situazione iniziale**

*Mediante l'adozione della mozione 22.3392 nel dicembre 2022, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale (CF) di rendere più facile l'accesso alla formazione professionale di base delle persone senza statuto di soggiorno regolare in Svizzera (sans papiers) e dei richiedenti l'asilo respinti, ritenendo troppo severi i requisiti attuali previsti dall'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (art. 30a OASA; RS 142.201) per il rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore finalizzato a una formazione professionale di base. La mozione in questione è attuata tramite la modifica dell'articolo 30a capoverso 1 lettera a OASA, la cui entrata in vigore è prevista il 1° giugno 2024.*

## **Contenuto dell'avamprogetto**

*La modifica concerne due condizioni temporali previste nell'articolo 30a capoverso 1 lettera a OASA. Il periodo minimo di frequentazione ininterrotta della scuola dell'obbligo in Svizzera è stato ridotto da cinque a due anni, mentre il termine, calcolato a decorrere dalla fine della scuola dell'obbligo, imposto alle persone senza statuto di soggiorno regolare in Svizzera (sans papiers) e ai richiedenti l'asilo respinti per presentare una domanda di permesso di dimora per casi di rigore in vista di una formazione professionale di base è stato esteso da uno a due anni (art. 30a cpv. 1 lett. a AP-OASA).*

*Le altre condizioni dettate dalla legge federale sull'asilo (art. 14 cpv. 2 LAsi ; RS 142.31), dalla legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (art. 30 cpv. 1 lett. b LStrI; RS 142.20) e dall'OASA (art. 30a cpv. 1 lett. b-f e cpv. 2-3 nonché art. 31 OASA) per il rilascio di permessi di dimora per casi di rigore non hanno subito modifiche.*

# Rapporto esplicativo

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

La mozione 22.3392 «Estensione del disciplinamento per i casi di rigore per l'accesso alla formazione professionale», depositata dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) il 29 aprile 2022 con 11 voti favorevoli, 10 contrari e 4 astensioni, incarica il Consiglio federale di adeguare le basi legali in modo da rendere più facile l'accesso alla formazione professionale dei richiedenti l'asilo respinti e dei sans papiers. La maggioranza dei membri della CIP-N ha depositato la mozione poiché reputa la regolamentazione attuale troppo restrittiva (art. 30a dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa [OASA; RS 142.201]). Secondo la CIP-N, non ha senso escludere giovani adulti che hanno il potenziale e la motivazione per intraprendere una formazione professionale visto che soggiornano comunque in Svizzera. Una minoranza della Commissione ha invece proposto di respingere la mozione ritenendo che lanci un segnale sbagliato.

Nella sua presa di posizione del 25 maggio 2022, il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione, affermando in sostanza di aver già esaminato la necessità di modificare l'articolo 30a OASA nel suo rapporto del 21 dicembre 2020 in risposta al postulato (18.3381) della CIP-N «Per un'ampia analisi della problematica dei sans papiers». In particolare ha sottolineato che un allentamento dei criteri di ammissione dell'articolo 30a OASA comporterebbe una disparità di trattamento nei confronti dei sans papier che non assolvono una formazione professionale di base e porrebbe altri stranieri che si attengono alle regole di ammissione in una situazione di svantaggio ingiustificata, il che incoraggerebbe la migrazione illegale.

La mozione è stata adottata dal Consiglio nazionale (CN) l'8 giugno 2022 con 111 voti contro 73 e 4 astenuti.

Il 17 ottobre 2022, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha discusso in modo approfondito la possibilità per i richiedenti l'asilo respinti e i sans papier di iniziare o concludere una formazione professionale oppure di esercitare un'attività lucrativa nel quadro dell'esame della mozione CIP-N 22.3392 e ha iniziato a trattare la mozione Markwalder 20.3322 «Nessuna interruzione del tirocinio per i richiedenti l'asilo già integrati nel mercato svizzero del lavoro» (cfr. infra).

Con 8 voti contro 4, la CIP-S ha raccomandato alla propria Camera di respingere la mozione CIP-N 22.3392. Nel suo rapporto del 17 ottobre 2022, constata che, negli ultimi anni, l'accesso a una formazione professionale di base e l'esclusione da essa per i giovani richiedenti l'asilo respinti e i sans papiers sono stati oggetto di diversi interventi parlamentari, due dei quali sono stati respinti dalla CIP-S. A tale proposito, la CIP-S afferma di non aver cambiato opinione e che i suoi argomenti rimangono validi: le persone la cui domanda d'asilo è stata respinta devono lasciare la Svizzera e non bisogna creare incentivi a favore di un soggiorno illegale in Svizzera. Inoltre sottolinea che l'accelerazione delle procedure d'asilo a partire dal 1° marzo 2019 ha consentito di risolvere la maggior parte dei problemi incontrati in quest'ambito e che non occorre legiferare in materia. Una minoranza è del parere che l'effetto della mozione Barthassat 08.3616 «Giovani in situazione irregolare. Accesso all'apprendistato», da cui scaturisce l'articolo 30a OASA, sia molto limitato perché i criteri stabiliti per la sua attuazione sono troppo rigidi. Per essa, l'accesso al mercato del lavoro deve essere facilitato per le persone che si trovano già in Svizzera, come chiedono anche i rappresentanti dell'economia e delle PMI (carenza di manodopera con una formazione professionale in determinati ambiti).

Il 14 dicembre 2022, la mozione CIP-N 22.3392 è stata adottata dal Consiglio degli Stati (CS) con 21 voti contro 19 e 0 astensioni. La modifica dell'articolo 30a capoverso 1 lettera a AP-OASA mira a mettere in atto tale mozione.

Il Consiglio federale ha deciso di avviare una procedura di consultazione al riguardo dal 21 giugno al 12 ottobre 2023 (cfr. cap. 2).

### **Relazione con la mozione Markwalder 20.3322**

La mozione Markwalder 20.3322 «Nessuna interruzione del tirocinio per i richiedenti l'asilo già integrati nel mercato svizzero del lavoro», depositata il 5 maggio 2020, incarica il Consiglio federale di adeguare le basi legali e la prassi affinché i richiedenti l'asilo con un contratto di tirocinio o di formazione valido integrati nel mercato svizzero del lavoro possano proseguire e concludere i rispettivi tirocini e formazioni. Tale mozione è stata adottata dal CN il 2 marzo 2023. La CIP-S ha esaminato la mozione il 25 aprile 2023, proponendo all'unanimità di respingerla per una ragione formale. Secondo la CIP-S, la mozione della CIP-N 22.3392 persegue infatti sostanzialmente le medesime finalità della mozione Markwalder 20.3322 ma con un campo di applicazione più ampio. Siccome il mandato di predisporre le modifiche legislative necessarie per la mozione CIP-N 22.3392 era già stato trasmesso al Consiglio federale, la CIP-S ha respinto la mozione Markwalder 20.3322. Una parte della Commissione ha per giunta sottolineato che, in base ai dati forniti dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), il numero delle persone potenzialmente interessate dall'attuazione della mozione Markwalder è assai esiguo.

La presente modifica non riguarda la mozione Markwalder 20.3322, attuata mediante una modifica delle istruzioni della SEM entrata in vigore il 15 agosto 2023 (cfr. cap. 2.2.5 e 2.2.5.1 della direttiva della SEM III Settore dell'asilo). Se le relative condizioni sono adempiute, la SEM può prorogare il termine di partenza fino alla conclusione della formazione professionale di base (art. 12 e 17 della legge federale del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale [LFPr, RS 412.10] e art. 16 della legge federale del 19 giugno 1959 sull'assicurazione per l'invalidità [LAI, RS 831.20]), in modo da consentire ai richiedenti l'asilo respinti oggetto di una decisione d'asilo negativa passata in giudicato durante lo svolgimento della loro formazione professionale di base di portare a termine quest'ultima.

## **1.2 Alternative esaminate**

### **Regolamentazione attuale**

La legge federale sull'asilo (LAsi; RS 142.31) e la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20) fissano le condizioni per il rilascio, in casi di rigore, di un permesso di dimora ai richiedenti l'asilo respinti e alle persone senza statuto di soggiorno regolare in Svizzera (sans papiers). Per i richiedenti l'asilo respinti, l'articolo 14 capoverso 2 LAsi prevede le condizioni cumulative seguenti: la persona in questione deve trovarsi in Svizzera da almeno cinque anni dalla presentazione della domanda d'asilo; il suo luogo di soggiorno dev'essere stato sempre noto alle autorità; si è in presenza di un grave caso di rigore personale in considerazione del suo grado di integrazione; non sussistono motivi di revoca del permesso di dimora (p. es. condanne penali).

Per i sans papiers, l'articolo 30 capoverso 1 lettera b LStrI non prevede una durata di soggiorno minima prima di poter presentare una domanda di permesso di dimora per casi di rigore. Nemmeno gli articoli 30a e 31 OASA prevedono una durata di soggiorno minima. La giurisprudenza dei Tribunali federali (Tribunale federale e Tribunale amministrativo federale) ha tuttavia stabilito alcuni criteri al riguardo (cfr. DTF 123 II 125; sentenze TAF F-7082/2017, consid. 5.5 e 5.6, e F-2204/2020, consid. 6.4 segg.). Nel quadro dell'esame di un caso di rigore, la durata del soggiorno in Svizzera costituisce un fattore importante che va considerato alla

luce dell'insieme delle circostanze del caso in questione. Sempre secondo tale giurisprudenza, occorre altresì tenere conto dell'età al momento dell'entrata in Svizzera, dato che l'aver trascorso l'adolescenza in Svizzera è reputato in linea di massima un fattore d'integrazione determinante (cfr. DTF 123 II 125). In base alla prassi delle autorità cantonali e della SEM, per le famiglie con bambini scolarizzati si parte da una durata minima di soggiorno in Svizzera di cinque anni come valore indicativo, mentre per le persone sole, le coppie senza figli e quelle con figli piccoli in età prescolastica si richiede una durata maggiore.

L'articolo 30a OASA, entrato in vigore il 1° febbraio 2013 in attuazione della mozione Barthassat 08.3616 «Giovani in situazione irregolare. Accesso all'apprendistato», precisa le condizioni di ammissione specifiche per rilasciare a giovani sans papier e richiedenti l'asilo respinti un permesso di dimora al fine di svolgere una formazione professionale di base. I richiedenti devono aver frequentato ininterrottamente la scuola dell'obbligo per almeno cinque anni in Svizzera (le offerte di formazione transitoria sono tenute in considerazione), il datore di lavoro deve aver presentato una domanda, devono essere rispettate le condizioni di salario e di lavoro, devono essere soddisfatti i criteri d'integrazione conformemente all'articolo 58a capoverso 1 LStrl e la persona in questione deve inoltre rivelare la sua identità.

I restanti richiedenti l'asilo respinti e sans papier, in particolare i giovani che desiderano seguire una formazione terziaria (senza esercizio di un'attività lucrativa), sono tenuti ad adempiere le condizioni stabilite dall'articolo 31 OASA, che corrispondono in gran parte a quelle dell'articolo 30a OASA.

Un Cantone che intende regolarizzare le condizioni di soggiorno di uno straniero a titolo di caso personale particolarmente grave (in base all'art. 14 cpv. 2 LAsi o all'art. 30 cpv. 1 lett. b LStrl) deve sottoporre la sua decisione all'approvazione della SEM (art. 99 LStrl e art. 5 dell'ordinanza del DFGP concernente l'approvazione, OA-DFGP; RS 142.201.1). La SEM in seguito emana una decisione formale impugnabile dinanzi al TAF.

### **Testo della mozione e varianti di messa in atto esaminate**

La mozione incarica il Consiglio federale (CF) di adeguare le basi legali per rendere più facile l'accesso alla formazione professionale dei richiedenti l'asilo respinti e dei sans papiers. Nella motivazione propone di esaminare le seguenti modifiche della legislazione vigente:

- ridurre da cinque a due anni la durata del soggiorno già maturato fino alla presentazione della domanda di un permesso di dimora;
- ridurre la condizione della frequenza della scuola dell'obbligo in Svizzera da cinque a due anni o stralciare tale requisito;
- possibilità di presentare una domanda di permesso di dimora in forma anonima.

Secondo la mozione, devono ad ogni modo continuare a valere i criteri d'integrazione e la condizione che i datori di lavoro devono poter esaminare caso per caso l'impiego di un potenziale apprendista.

Di conseguenza, le seguenti varianti di messa in atto della mozione CIP-N 22.3392 sono state esaminate e respinte:

a) Riduzione della durata minima di soggiorno in Svizzera da cinque a due anni

Quale condizione per ottenere un permesso di dimora nei casi di rigore che riguardano richiedenti l'asilo respinti, l'articolo 14 capoverso 2 lettera a LAsi prevede in particolare una durata minima di soggiorno in Svizzera di almeno cinque anni. Come sottolineato dal Consiglio federale nel suo parere relativo alla mozione, consentire ai richiedenti l'asilo respinti che desiderano svolgere una formazione professionale di base di presentare una domanda per casi di rigore prima di aver trascorso cinque anni in Svizzera necessiterebbe una modifica della LAsi.

Secondo il Consiglio federale, una tale modifica comporterebbe differenze di trattamento eccessive in seno a varie categorie di stranieri. Per quanto riguarda i richiedenti l'asilo respinti, verrebbe a crearsi una disparità tra chi aspira ad acquisire una formazione professionale di base e chi desidera seguire una formazione terziaria o presenta una domanda di permesso di dimora per casi di rigore con un altro scopo. A differenza di coloro che intraprendono una formazione professionale di base, questi ultimi continuerebbero infatti a essere assoggettati al vincolo dei cinque anni di soggiorno in Svizzera prima di poter richiedere un permesso di dimora. La modifica in questione risulterebbe pure iniqua nei confronti degli altri stranieri (che non soggiornano illegalmente in Svizzera e la cui domanda d'asilo non è stata respinta) che desiderano un permesso di dimora per intraprendere un tirocinio o un percorso di studi, dato che anch'essi sarebbero soggetti a condizioni d'ammissione più severe. Per giunta, se la durata minima di soggiorno per i richiedenti l'asilo respinti intenzionati ad acquisire una formazione professionale di base venisse ridotta a due anni, è lecito supporre che la stessa norma si applicherebbe anche alle persone ammesse provvisoriamente che frequentano una formazione professionale di base o persino alla totalità delle persone ammesse provvisoriamente. Allo stato attuale, sono esaminate approfonditamente unicamente le domande di rilascio di un permesso di dimora presentate da stranieri ammessi provvisoriamente che si trovano in Svizzera da oltre cinque anni (art. 84 cpv. 5 LStrl).

Per quanto concerne i *sans papiers*, né la legge né l'ordinanza e neppure la giurisprudenza stabiliscono una durata di soggiorno minima per ottenere un permesso di dimora per casi di rigore. Secondo la giurisprudenza, la valutazione della durata del soggiorno in Svizzera nell'ottica dell'articolo 30 capoverso 1 lettera b LStrl va effettuata caso per caso. Nella prassi, la SEM e le autorità migratorie cantonali - basandosi anche sulla giurisprudenza - adottano un valore indicativo minimo di cinque anni di soggiorno in Svizzera per le famiglie con bambini scolarizzati e un lasso di tempo superiore per le persone sole (cfr. cap. 1.2). Di conseguenza, qualora la permanenza minima di due anni venisse applicata ai *sans papiers* che intendono intraprendere una formazione professionale di base, occorrerebbe pure stabilire una durata di soggiorno minima nella LStrl. Ciò comporterebbe una disparità di trattamento tra i *sans papiers* che seguono una formazione professionale e gli altri *sans papiers* e disattenderebbe la giurisprudenza attuale, in base alla quale la durata del soggiorno deve essere valutata alla luce dell'insieme delle circostanze relative al caso individuale in questione.

Inoltre, in numerosi casi l'esecuzione dell'allontanamento diventerebbe di fatto impossibile dopo un soggiorno in Svizzera di appena due anni, anche nel caso in cui le persone in questione dovessero provenire da un Paese sicuro. La maggior parte dei giovani *sans papiers* presenti in Svizzera provengono da Paesi considerati sicuri come Brasile, Bolivia, Ecuador ecc. Ciò comporterebbe altresì una riduzione della durata minima di soggiorno richiesta per i loro familiari, dato che essi sarebbero soggetti alle stesse condizioni del giovane in formazione in caso di rilascio di un permesso di dimora a tutta la famiglia. Si andrebbe quindi oltre l'obiettivo perseguito dalla mozione, ossia consentire un'ammissione agevolata dei giovani intenzionati a intraprendere una formazione professionale.

Infine, questa misura lancerebbe un segnale sbagliato: gli immigrati illegali che seguono una formazione professionale di base beneficerebbero infatti di condizioni più vantaggiose per il rilascio di un permesso di dimora rispetto ad altre categorie di stranieri.

#### b) Soppressione della durata minima di frequenza della scuola dell'obbligo in Svizzera

In base all'articolo 14 capoverso 2 lettera c LAsi, per poter presentare una domanda di permesso di dimora per casi di rigore un richiedente l'asilo respinto deve aver raggiunto un alto grado di integrazione in Svizzera. L'articolo 30a capoverso 1 lettera d OASA prevede che siano soddisfatti i criteri d'integrazione conformemente all'articolo 58a capoverso 1 LStrl. A tale riguardo, si tratta di valutare se la persona in questione rispetta la sicurezza e l'ordine pubblici

e i valori della Costituzione federale e di esaminare il livello delle sue competenze linguistiche o la sua partecipazione alla vita economica e l'acquisizione di una formazione.

Le conoscenze linguistiche richieste devono permettere di interagire nella vita quotidiana (p. es. con le autorità preposte al mercato del lavoro, con gli insegnanti, per la consulenza professionale o per un consulto medico). Una scolarizzazione in Svizzera assume pertanto grande importanza ai fini dell'integrazione. In linea di massima, nel caso delle domande di permesso di dimora per casi di rigore viene richiesto perlomeno il livello A1 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue (QECR).

Ne consegue che se non è richiesto di aver frequentato in precedenza la scuola dell'obbligo in Svizzera, è difficile soddisfare i criteri d'integrazione imposti dalla LStrI, dalla LAsi e dall'OASA. La stessa mozione chiede peraltro che continuino a valere i criteri d'integrazione. Infine è lecito supporre che frequentare la scuola professionale obbligatoria nel quadro della formazione post obbligatoria risulterebbe pressoché impossibile senza aver frequentato dapprima la scuola dell'obbligo in Svizzera per un certo lasso di tempo.

#### c) Presentazione della domanda in forma anonima

Il diritto vigente offre già la possibilità ai Cantoni di accettare una domanda in forma anonima in vista di un esame informale preliminare (pre-esame) prima che la persona in questione presenti ufficialmente la propria domanda (prassi in uso p. es. nel Cantone di Basilea Città). Non occorre una regolamentazione federale formale in materia, a maggior ragione perché disposizioni simili non esistono in nessun altro ambito del diritto; l'esperienza dimostra inoltre che sono in pochi ad avvalersi di questa possibilità.

Una norma che impone alle autorità competenti di prendere una decisione formale senza tenere conto di tutte le informazioni personali necessarie per poter esaminare la domanda è contraria ai principi del diritto amministrativo e della procedura amministrativa. L'identità deve dunque essere conosciuta al più tardi quando l'autorità cantonale intende emanare una decisione formale. La possibilità di presentare una domanda di permesso di dimora per casi di rigore in forma anonima impedirebbe alle autorità migratorie cantonali e alla SEM di procedere a un controllo di identità (per stabilire se esistono registrazioni della persona sotto altre identità) o di sicurezza (verifica dell'estratto del casellario giudiziale, ricerche in diversi sistemi d'informazione come SIMIC, RIPOL, SIS ecc.). Determinate condizioni di ammissione stabilite dalla legge, e in particolare l'assenza di motivi di revoca, non potrebbero pertanto essere controllate prima di rilasciare un permesso di dimora.

Nel caso dei richiedenti l'asilo respinti, le autorità inoltre conoscono in linea di principio la loro identità e il loro luogo di soggiorno, o perlomeno l'identità dichiarata nel quadro della procedura d'asilo. Di conseguenza, soltanto i sans papiers sarebbero protetti da una decisione di allontanamento e unicamente durante la procedura di prima istanza.

## 2 Consultazione

### Aspetti generali

La procedura di consultazione sull'avamprogetto di modifica dell'articolo 30a capoverso 1 lettera a AP-OASA, avviata dal Consiglio federale il 21 giugno 2023, si è conclusa il 12 ottobre 2023. Per maggiori dettagli sulle prese di posizione si rinvia ai pareri dei partecipanti e al rapporto sui risultati della procedura di consultazione che sono stati pubblicati<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Procedure di consultazione concluse > 2023 > DFGP > Modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA).

Il 5 settembre 2023, il DFGP ha organizzato un incontro informativo e di discussione con le autorità federali, le organizzazioni interessate dei Cantoni, delle Città e dei Comuni e quelle dei lavoratori, le organizzazioni non governative e altre cerchie interessate. L'obiettivo di questa riunione era di informare sul progetto posto in consultazione e di approfondire il dibattito. Le opinioni dei partecipanti sono state espresse indipendentemente dalle risposte scritte alla consultazione delle organizzazioni invitate a pronunciarsi (per maggiori dettagli, cfr. cap. 6 del rapporto sui risultati della procedura di consultazione). In generale, le relative prese di posizione rispecchiano i pareri scritti trasmessi nel quadro della consultazione.

### **Pareri espressi dai partecipanti nel quadro della consultazione**

In totale sono pervenute 75 prese di posizione, espresse da 25 Cantoni, 4 partiti politici, 2 associazioni mantello dei Comuni e delle città, 4 associazioni mantello dell'economia e altre 34 organizzazioni interessate. L'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), il Tribunale federale (TF) e il Tribunale amministrativo federale (TAF) hanno espressamente rinunciato a formulare un parere.

La maggioranza dei Cantoni condivide le condizioni temporali previste dall'avamprogetto. Benché fondamentalmente favorevoli, due Cantoni propongono di aumentare da due a tre anni il periodo minimo di scuola dell'obbligo in Svizzera. Una minoranza di Cantoni si oppone invece alla modifica dell'OASA.

I Verdi e il partito socialista (PSS) sostengono la proposta, sollecitando un ulteriore allentamento delle condizioni stabilite, e in particolare un'estensione a cinque anni del termine per la presentazione di una domanda di permesso di dimora. Inoltre auspicano che l'esame delle domande di permesso di dimora dei sans papiers ad opera delle autorità competenti venga effettuato a partire da due anni di frequenza scolastica in Svizzera, indipendentemente dalla durata totale del soggiorno delle persone in questione. Questa modifica della prassi va applicata anche ai loro familiari se sono soddisfatti i criteri d'integrazione di cui all'articolo 58a capoverso 1 LStrl. Il PSS si augura per giunta la soppressione totale del periodo minimo di scolarità e, in un secondo momento, un adeguamento del soggiorno minimo di cinque anni in Svizzera di cui all'articolo 14 capoverso 2 LAsi al fine di agevolare l'accesso alla formazione professionale dei richiedenti l'asilo respinti dopo due anni di permanenza in Svizzera. I due partiti sollecitano anche modifiche relative ad altri aspetti (cfr. più avanti). Il PLR. I Liberali-Radicali (PLR) e l'Unione democratica di centro (UDC) si oppongono all'avamprogetto nel suo complesso.

Travail.Suisse è favorevole all'avamprogetto. Anche l'Unione sindacale svizzera (USS) e l'Unione delle città svizzere (UCS) lo condividono, auspicando in aggiunta di estendere ulteriormente i termini previsti. L'UCS propone la soppressione della frequenza scolastica minima, mentre l'USS sposa la richiesta dei Verdi e del PSS di un cambiamento della prassi e caldeggia un'estensione del periodo (senza però indicare un termine preciso) per presentare una domanda di permesso di dimora. L'Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e l'Unione svizzera degli imprenditori (USI) osteggiano per contro l'avamprogetto nel suo complesso.

La grande maggioranza delle organizzazioni interessate approva la modifica proposta, considerandola un passo nella giusta direzione. Una maggioranza condivide il periodo minimo di scolarità obbligatoria di due anni, sollecitando anche una modifica nella prassi di trattamento delle domande di permesso di dimora e, in un secondo momento, una modifica della legge sull'asilo (v. sopra). La maggior parte delle suddette organizzazioni chiede anche di prolungare il termine per la presentazione delle domande in questione a cinque anni.

Alcuni partecipanti, prevalentemente appartenenti alle altre cerchie interessate, hanno pure avanzato ulteriori proposte di modifica concernenti la regolamentazione dei permessi di dimora per casi di rigore:



- Pre-esame anonimo delle domande: sono pochi i Cantoni che si sono pronunciati al riguardo. Il PSS, i Verdi, l'UCS, l'USS e una maggioranza delle cerchie interessate auspicano un pre-esame anonimo delle domande di permesso di dimora. Una parte delle cerchie interessate propone di ancorare espressamente tale possibilità nell'OASA.
- Disposizione transitoria per i richiedenti l'asilo respinti: un Cantone, il PSS, l'USS e una parte delle organizzazioni interessate chiedono di introdurre una disposizione transitoria, finalizzata al rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore in deroga alle condizioni temporali previste dall'avamprogetto, per i richiedenti l'asilo respinti ancora residenti in Svizzera e che, a causa di una decisione d'asilo negativa, nei cinque anni precedenti l'entrata in vigore della modifica hanno dovuto interrompere o non hanno potuto iniziare una formazione professionale di base già avviata o concordata in maniera vincolante.
- Estensione delle condizioni dettate dall'avamprogetto alla formazione terziaria: il PSS e una parte delle organizzazioni interessate auspicano che le condizioni temporali previste dalla modifica trovino applicazione pure in caso di svolgimento di una formazione terziaria.
- Accesso all'aiuto sociale e condizioni di alloggio dei richiedenti l'asilo respinti: una parte delle organizzazioni interessate plaude alla revisione delle istruzioni della SEM (proroga del termine di partenza dei richiedenti l'asilo respinti al fine di terminare una formazione professionale già avviata; attuazione della mozione Markwalder 20.3322). Esse raccomandano tuttavia di valutare l'opportunità di concedere prestazioni d'aiuto sociale ai richiedenti l'asilo respinti e alle loro famiglie colpiti da una decisione d'allontanamento passata in giudicato e cui è stato imposto un termine di partenza (art. 82 cpv. 2<sup>bis</sup> LAsi) e, successivamente, di creare una base legale a tale scopo. Secondo tali organizzazioni, i Cantoni devono inoltre consentire alle persone in formazione di continuare a vivere nei loro alloggi attuali anziché ospitarle in strutture del soccorso d'emergenza.

### **Valutazione dei pareri espressi**

La richiesta di aumentare a cinque anni il termine per presentare una domanda di permesso di dimora, avanzata da alcuni partecipanti alla consultazione, non è condivisa dalla maggioranza dei Cantoni favorevoli all'avamprogetto, che non hanno proposto allentamenti supplementari delle condizioni temporali, e neppure dai partecipanti che si oppongono in toto alla modifica dell'OASA.

Cambiare la prassi ed esaminare le domande di permesso di dimora finalizzate all'acquisizione di una formazione professionale di base presentate da sans papiers che hanno svolto due anni di scolarità obbligatoria senza considerare la durata del loro soggiorno totale in Svizzera, così come auspicato da taluni partecipanti, andrebbe contro la giurisprudenza del Tribunale federale relativa all'applicazione dell'articolo 30 capoverso 1 lettera b LStrl e le procedure correnti delle autorità migratorie competenti che, in genere, richiedono un soggiorno di durata maggiore per rilasciare un permesso di dimora per casi di rigore (cfr. cap. 1.2). Occorrerebbe inoltre modificare la LStrl in modo da prevedere una durata minima di soggiorno. Per quanto riguarda i richiedenti l'asilo respinti, si ricorda che la variante di messa in atto della mozione CIP-N 22.3392 (cfr. cap. 1.2) che prevedeva una modifica del periodo minimo di soggiorno di cinque anni di cui all'articolo 14 capoverso 2 LAsi è stata scartata, in quanto comporterebbe un'eccessiva disparità di trattamento tra diverse categorie di stranieri che entrano in linea di conto per un permesso di dimora per casi di rigore.

Già in base al diritto attuale, i Cantoni che lo desiderano possono prevedere un pre-esame anonimo delle domande di permesso di dimora per casi di rigore. Una disposizione formale in tal senso non è dunque necessaria.

Alcuni partecipanti sollecitano una disposizione transitoria volta a esentare dalle condizioni temporali dell'avamprogetto i richiedenti l'asilo respinti la cui domanda d'asilo è stata rigettata negli ultimi cinque anni: ciò è tuttavia possibile già in base al diritto attuale. Infatti, un richiedente l'asilo respinto che ha dovuto interrompere la propria formazione a causa di una decisione d'asilo negativa emanata negli ultimi cinque anni può presentare una domanda di permesso di dimora per casi di rigore se adempie i requisiti di cui all'articolo 14 capoverso 2 LAsi e all'articolo 31 OASA. Non è ammissibile derogare al periodo di soggiorno minimo di cinque anni richiesto dall'articolo 14 capoverso 2 LAsi tramite una disposizione transitoria nell'OASA.

Estendere le condizioni dell'articolo 30a OASA al rilascio di un permesso di dimora in vista di una formazione terziaria non offrirebbe vantaggi particolari alle persone interessate, che di regola soggiornano già da diversi anni in Svizzera e possono già oggi presentare una domanda di permesso di dimora se soddisfano i requisiti dell'articolo 14 capoverso 2 LAsi o dell'articolo 30 capoverso 1 lettera b LStrl e dell'articolo 31 OASA. Contrariamente a una formazione professionale di base, lo svolgimento di una formazione terziaria non necessita il rilascio di un permesso di dimora in quanto non è legata a un'attività lucrativa.

In base all'articolo 82 capoverso 2<sup>bis</sup> LAsi, il DFGP può prevedere una moratoria generale che consente ai Cantoni di concedere prestazioni d'aiuto sociale anziché un soccorso d'emergenza ai richiedenti l'asilo colpiti da una decisione d'allontanamento passata in giudicato e cui è stato imposto un termine di partenza. Questa possibilità non è tuttavia applicabile alla proroga del termine di partenza per i richiedenti l'asilo che, prima del rigetto della loro domanda d'asilo, hanno iniziato una formazione professionale di base e intendono portarla a termine, ma unicamente in presenza di una situazione precaria nel Paese di provenienza che impedisce decisioni che implicano l'esecuzione di un allontanamento (cfr. messaggio del CF del 3 settembre 2014 concernente la modifica della legge sull'asilo [Riassetto del settore dell'asilo], FF 2014 7005).

Infine, l'alloggio dei richiedenti l'asilo respinti e delle rispettive famiglie rientra nella competenza dei Cantoni, a cui la LAsi impone già di tenere conto, per quanto possibile, dei bisogni particolari delle famiglie con figli (cfr. art. 82 cpv. 3<sup>bis</sup> LAsi).

### **Modifiche apportate in seguito alla consultazione**

Alla luce delle considerazioni appena esposte, dei pareri espressi dai partecipanti alla consultazione e della condivisione, da parte della maggioranza di questi ultimi, delle condizioni temporali previste dall'avamprogetto, l'articolo 30a OASA non è stato modificato in seguito alla consultazione.

## **3 Punti essenziali della modifica**

Allo scopo di rendere più agevoli per i giovani che soggiornano illegalmente e per i richiedenti l'asilo respinti le condizioni di ammissione per la concessione di un permesso di dimora per casi di rigore in vista di frequentare una formazione professionale di base in Svizzera, la durata minima di frequenza della scuola obbligatoria in Svizzera è ridotta da cinque a due anni e il termine per presentare la domanda di permesso di dimora per casi di rigore in vista di frequentare una formazione professionale di base è aumentato da uno a due anni. Le altre condizioni di ammissione derivanti dalla LAsi (art. 14 cpv. 2), dalla LStrl (art. 30 cpv. 1 lett. b) e dall'OASA (art. 30a cpv. 1 lett. b-f e cpv. 2 e 3) restano invariate.

## 4 Commento ai singoli articoli

### Aspetti generali

Ai giovani senza uno statuto di soggiorno legale in Svizzera desiderosi di intraprendere una formazione professionale di base dopo la scuola dell'obbligo, il fatto di non disporre di un permesso di dimora impedisce di firmare un contratto di lavoro e quindi di seguire una tale formazione. Secondo la LStrl infatti ogni straniero che intende esercitare un'attività lucrativa in Svizzera necessita di un apposito permesso (art. 11 cpv. 1 LStrl). È considerata attività lucrativa, poco importa se svolta a titolo gratuito od oneroso, qualsiasi attività dipendente o indipendente normalmente esercitata dietro compenso (art. 11 cpv. 2 LStrl). Poiché anche l'apprendistato è considerato un'attività lucrativa (art. 1a cpv. 2 OASA), questi giovani non possono accedere a una formazione professionale di base senza regolarizzare le loro condizioni di soggiorno. Un datore di lavoro che impiega uno straniero senza permesso risulta peraltro punibile (art. 117 LStrl).

Se i giovani in questione scelgono per contro una formazione accademica, l'assenza di un permesso di dimora o di lavoro in genere non costituisce un problema in quanto non si tratta di un'attività lucrativa.

Adottando nel 2010 la mozione Barthassat 08.3616 «Giovani in situazione irregolare. Accesso all'apprendistato», il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di integrare le disposizioni legali vigenti relative al trattamento dei casi di rigore al fine di precisare le condizioni di ammissione in vista del rilascio di un permesso di dimora a giovani sans papiers o richiedenti l'asilo respinti intenzionati a intraprendere una formazione professionale di base. Il Consiglio federale ha quindi adottato l'articolo 30a OASA, entrato in vigore il 1° febbraio 2013.

Parallelamente continua a sussistere la possibilità di rilasciare un permesso di dimora per casi di rigore in base alle condizioni dell'articolo 31 OASA. Tale disposizione si applica sia ai casi personali particolarmente gravi che interessano stranieri (art. 30 cpv. 1 lett. b, art. 50 cpv. 1 lett. b e art. 84 cpv. 5 LStrl), sia ai casi di rigore nell'ambito dell'asilo (art. 14 cpv. 2 LAsi). I beneficiari di un permesso di dimora per casi di rigore possono essere autorizzati a esercitare un'attività lucrativa salariata o indipendente purché rispettino i requisiti stabiliti nell'articolo 31 capoversi 3 e 4 OASA.

L'articolo 30a OASA ha ad ogni modo permesso di completare il quadro legale già esistente, disciplinando in maniera specifica e dettagliata le condizioni di rilascio di un permesso di dimora volto a consentire a persone prive di uno statuto di soggiorno di svolgere una formazione professionale di base. Ciò consente agli interessati di valutare più concretamente le opportunità di successo della loro domanda. Tale disposizione si applica sia ai sans papiers che ai richiedenti l'asilo respinti.

Dall'entrata in vigore dell'articolo 30a OASA, la SEM ha approvato 77 prime domande sulla base del suddetto articolo (stato: 29.2.2024). Tale dato va relativizzato alla luce del fatto che una parte importante dei giovani sans papiers sono stati regolarizzati con tutta la propria famiglia in applicazione delle disposizioni legali previgenti (art. 31 OASA). Di conseguenza, il numero di giovani sans papiers regolarizzati per acquisire una formazione professionale di base è certamente maggiore. La SEM non dispone di statistiche sul numero di domande respinte dalle autorità cantonali competenti perché gli interessati non adempivano le condizioni legali stabilite dall'articolo 30a OASA o dall'articolo 31 OASA.

### **Articolo 30a capoverso 1 lettera a AP-OASA**

D'ora in poi, i richiedenti dovranno aver frequentato ininterrottamente la scuola dell'obbligo in Svizzera per almeno due anni (anziché cinque anni) prima di presentare una domanda di permesso di dimora. Come finora, essi dovranno provare di aver assolto gli anni di scuola richiesti in Svizzera.

Al fine di soddisfare i criteri d'integrazione previsti dalla LAsi, dalla LStrl e dall'OASA (art. 14 cpv. 2 lett. c LAsi, art. 58a cpv. 1 LStrl, art. 30a cpv. 1 lett. d e art. 31 cpv. 1 lett. a OASA) per ottenere un permesso di dimora per casi di rigore, occorre aver frequentato la scuola in Svizzera per almeno due anni. Tale durata è necessaria in particolare per acquisire le competenze linguistiche indispensabili per assolvere la scuola professionale. Il testo della mozione precisa per giunta che i criteri attuali in materia di integrazione devono essere mantenuti.

La modifica proposta non incide sulla durata di soggiorno minima prevista dall'articolo 14 capoverso 2 LAsi per i richiedenti l'asilo respinti. In effetti è stato ridotto solo il *periodo di frequenza scolastica* in Svizzera richiesto dall'OASA.

Per i *sans papiers*, la proposta di ridurre da cinque a due anni la durata della frequenza della scuola dell'obbligo in Svizzera consente in pratica di esaminare, già dopo due anni di scolarità obbligatoria ininterrotta in Svizzera, il rilascio di un permesso di dimora in vista dello svolgimento di una formazione professionale di base. La concessione di un tale permesso dopo soli due anni di frequenza scolastica è tuttavia possibile unicamente se la persona in questione costituisce un caso personale particolarmente grave in quanto soddisfa pure i criteri dell'articolo 30 capoverso 1 lettera b LStrl, della giurisprudenza dei Tribunali federali, e in particolare i requisiti legati alla durata del soggiorno in Svizzera di norma richiesta per gli adolescenti ai fini del rilascio di un permesso di dimora per casi di rigore (cfr. cap. 1.2), nonché le altre condizioni di cui all'articolo 30a OASA.

La modifica proposta mira unicamente a ridurre la durata della frequenza scolastica minima necessaria in Svizzera e, in linea generale, non comporta una riduzione della durata di soggiorno di norma richiesta per ottenere un permesso di dimora per casi di rigore, né adeguamenti ai criteri fissati dalla giurisprudenza dei Tribunali federali e dalla prassi della SEM in quest'ambito.

La domanda di permesso di dimora per casi di rigore deve essere presentata entro due anni da quando il richiedente ha frequentato la scuola dell'obbligo in Svizzera per almeno due anni (art. 30a cpv. 1 lett. a AP-OASA). La concessione di un anno in più rispetto al diritto attuale per depositare la domanda discende all'esperienza pratica, dato che può accadere che un giovane abbia bisogno di più di 12 mesi per trovare un posto di formazione.

D'altro canto, il termine di due anni ha lo scopo di evitare che i giovani aspettino troppo prima di cercare un posto di apprendistato. In generale, chi intende svolgere una formazione professionale, indipendentemente dal fatto che sia svizzero o straniero, comincia tali ricerche almeno un anno prima di finire la scuola dell'obbligo (o addirittura due a seconda della professione), in modo da poter iniziare il tirocinio subito dopo il termine della scolarità obbligatoria. Poiché è risaputo che gli stranieri in genere hanno maggiori difficoltà a trovare un posto di apprendistato rispetto agli svizzeri, spetta ai diretti interessati intraprendere il prima possibile sforzi in tal senso.

Conformemente al vigente articolo 30a capoverso 3 OASA, le condizioni di soggiorno di genitori, fratelli e sorelle della persona interessata devono essere esaminate in base all'articolo 31 OASA (art. 30a cpv. 3 OASA). Nell'esaminare la domanda occorre tuttavia tenere conto della situazione di tutta la famiglia.

## 5 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

La modifica proposta comporta un allentamento delle condizioni di ammissione attuali, per cui è plausibile un certo aumento del numero di domande presentate ai Cantoni e alla SEM e dei relativi carichi di lavoro. Per quanto riguarda i *sans papiers*, tale aumento non può essere determinato con precisione poiché, trattandosi di soggiorni illegali, non esistono statistiche in materia. Dall'entrata in vigore dell'articolo 30a OASA (nel 2013), la SEM ha approvato 77 prime domande sulla base del suddetto articolo (stato: 29.2.2024). Tale dato va relativizzato alla luce del fatto che una parte importante dei *sans papiers* sono stati regolarizzati con tutta la propria famiglia in applicazione delle disposizioni legali previgenti (art. 31 OASA). Di conseguenza, il numero di giovani *sans papiers* regolarizzati che frequentano una formazione professionale di base è certamente molto maggiore.

Per quel che concerne invece i richiedenti l'asilo respinti, è possibile unicamente effettuare delle stime sulla base dei giovani che beneficiano del soccorso d'emergenza. Nel quarto trimestre del 2022, 186 persone nate tra il 2002 e il 2007 (ossia di età compresa tra 15 e 20 anni) usufruivano del soccorso d'emergenza per domande d'asilo presentate tra il 2018 e il 2022 (in totale 2147 persone). Sul numero di potenziali interessati da un allentamento delle condizioni di ammissione non è possibile definire la quota di chi desidera svolgere un apprendistato e, in aggiunta, soddisfa le condizioni di ammissione (art. 14 cpv. 2 LAsi, art. 30a cpv. 1 lett. a AP-OASA).

## 6 Aspetti giuridici

La presente modifica si basa sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>2</sup>, secondo cui la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione. La modifica proposta riguarda una disposizione esecutiva della LStrI e della LAsi (art. 30 cpv. 1 lett. b LStrI e art. 14 cpv. 2 LAsi) tesa a precisare le condizioni di ammissione applicabili alla concessione di un permesso di dimora per casi di rigore in vista di effettuare una formazione professionale di base. La modifica proposta è compatibile con la Costituzione federale e gli impegni internazionali della Svizzera.

---

<sup>2</sup> RS 101.