

Questo testo è una versione provvisoria. Fa stato unicamente la versione pubblicata nel Foglio federale.

ad 13.030

**Messaggio aggiuntivo
concernente la modifica della legge federale sugli stranieri
(Integrazione)**

del ...

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, in aggiunta al messaggio dell'8 marzo 2013 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione), proposte relative a un'ulteriore modifica della legge federale sugli stranieri e all'attuazione di cinque iniziative parlamentari.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Per adeguare il progetto di modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione; 13.030) all'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.), il Consiglio federale propone di sfruttare meglio il potenziale di lavoratori residenti, agevolando l'accesso all'attività lucrativa alle persone del settore dell'asilo. Il presente messaggio attua inoltre quattro iniziative parlamentari, nella misura in cui non se ne sia già tenuto conto precedentemente. Il Consiglio federale rinuncia invece ad attuare una quinta iniziativa parlamentare.

Situazione iniziale

L'8 marzo 2013 il Consiglio federale ha adottato il messaggio e il disegno di legge concernenti la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione 13.030). Oltre alle disposizioni sul soggiorno, il ricongiungimento familiare e l'integrazione, il disegno prevede di adeguare anche altre leggi federali. L'11 dicembre 2013 il Consiglio degli Stati ha approvato il disegno proponendo poche modifiche.

Dopo la votazione del 9 febbraio 2014 sull'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», le Camere federali hanno rinviato il disegno di legge al Consiglio federale con l'incarico di rielaborarlo, tenendo conto del nuovo articolo 121a Cost. e basandosi sulle decisioni del Consiglio degli Stati, e di accogliere nel messaggio aggiuntivo le richieste di cinque iniziative parlamentari pendenti da parecchio tempo.

Contenuto del progetto

Il Consiglio federale propone di adeguare il progetto all'articolo 121a Cost., abolendo l'obbligo delle persone del settore dell'asilo esercitanti un'attività lucrativa di versare il contributo speciale detratto dal relativo reddito, come pure l'obbligo di autorizzazione per l'attività lucrativa delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti. Queste misure consentono di migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone del settore dell'asilo in età lavorativa e quindi di sfruttare meglio il potenziale di lavoratori residenti in Svizzera. Ne consegue una minore necessità di reclutare lavoratori provenienti dall'estero.

L'abolizione del contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa comporta una diminuzione degli introiti netti della Confederazione pari a circa 3,6 milioni di franchi. In compenso, se le misure previste per migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone del settore dell'asilo si riveleranno efficaci, sono prevedibili risparmi nell'ambito dell'aiuto sociale.

Il presente progetto attua inoltre le richieste di quattro iniziative parlamentari, nella misura in cui non se ne sia già tenuto conto nel Progetto integrazione o in un altro progetto di legge. Visti i risultati della consultazione, il Consiglio federale propone invece di non attuare l'iniziativa parlamentare «Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi» (Iv.pa. 08.406).

Indice

1	Punti essenziali del progetto	4
1.1	Situazione iniziale	4
1.2	La normativa proposta	5
1.2.1	Accesso agevolato all'attività lucrativa per le persone del settore dell'asilo	5
1.2.2	Attuazione di tre iniziative parlamentari	7
1.3	Motivazione e valutazione della soluzione proposta	10
1.3.1	Nessuna estensione del Progetto integrazione ai cittadini degli Stati UE/AELS	10
1.3.2	Accesso agevolato all'attività lucrativa per le persone del settore dell'asilo	11
1.3.3	Attuazione delle iniziative parlamentari	13
1.3.4	Risultati della procedura di consultazione e posizione del nostro Consiglio	17
1.4	Rapporto con il diritto europeo	20
2	Commento ai singoli articoli	21
3	Ripercussioni	30
3.1	Ripercussioni per la Confederazione	30
3.2	Ripercussioni per i Cantoni	31
4	Programma di legislatura	31
5	Aspetti giuridici	31
5.1	Costituzionalità	31
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	31

Proposte del Consiglio federale relative al disegno dell'8 marzo 2013 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione) nella versione del Consiglio degli Stati dell'11 dicembre 2013 (Disegno di legge)	33
--	-----------

Messaggio aggiuntivo

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

L'8 marzo 2013 il nostro Consiglio ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione; 13.030; qui appresso: Progetto integrazione)¹. Adeguando in modo mirato le disposizioni sull'ammissione e il soggiorno nonché quelle sull'integrazione secondo il principio consolidato «promuovere ed esigere», il progetto intende concepire l'integrazione in modo più vincolante, facendo maggiormente appello al senso di responsabilità degli stranieri stessi.

Nella sessione invernale 2013, il Consiglio degli Stati ha approvato il Progetto integrazione del Consiglio federale proponendo poche modifiche².

Il 12 marzo 2014, il Consiglio nazionale ha rinviato il Progetto integrazione al nostro Consiglio con l'incarico di presentare all'Assemblea federale proposte di modifica alla versione approvata dal Consiglio degli Stati, al fine di attuare il nuovo articolo costituzionale sulla regolazione dell'immigrazione (art. 121a), accettato nella votazione popolare del 9 febbraio 2014. Inoltre il progetto doveva tenere conto di cinque iniziative parlamentari pendenti che chiedono modifiche della legge federale sugli stranieri (LStr)³ e cui hanno dato seguito le commissioni delle istituzioni politiche di entrambe le Camere⁴. Le iniziative parlamentari sono state presentate tra il 2008 e il 2010 e non sono pertanto direttamente connesse all'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.).

Si tratta delle cinque iniziative parlamentari seguenti:

- «Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi» (08.406, Müller Philipp): questa iniziativa parlamentare chiede in particolare di sostituire il permesso di domicilio con il permesso di dimora se lo straniero non è disposto a integrarsi (nuova possibilità di degradazione);
- «Concretizzare l'integrazione a livello legislativo» (08.420 Pfister Gerhard): questa iniziativa parlamentare chiede di concretizzare l'integrazione nella legge.
- «No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari» (08.428, Müller Philipp): questa iniziativa parlamentare chiede di escludere il ricongiungimento familiare per gli stranieri che ricevono prestazioni complementari.
- «Maggior margine di manovra per le autorità» (08.450, Müller Philipp): questa iniziativa parlamentare chiede di poter revocare il permesso di domicilio anche

1 FF 2013 2093

2 www.parlament.ch > Ricerca Curia Vista > Numero dell'affare «13.030» > 13.030: Legge sugli stranieri. Modifica. Integrazione > Proposte, tabelle sinottiche > Tabella sinottica «Sessione invernale 2013 Decisione del Consiglio degli Stati» [Stato 5.01.2016].

3 RS 142.20

4 Cfr. Boll. Uff. 2014 N 307.

agli stranieri che soggiornano in Svizzera da oltre 15 anni, se dipendono dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole;

- «Uniformazione nel ricongiungimento familiare» (10.485, Müller Philipp): questa iniziativa parlamentare chiede di uniformare il ricongiungimento familiare degli stranieri con permesso di domicilio e di quelli con permesso di dimora;

Il 2 giugno 2014 il Consiglio degli Stati ha approvato in linea di principio la decisione di rinvio. Nei dibattimenti è stato tuttavia sottolineato che i punti essenziali del Progetto integrazione andavano mantenuti. La richiesta del Consiglio nazionale di attuare le iniziative parlamentari è stata in parte giudicata con scetticismo⁵, poiché secondo alcuni consiglieri agli Stati le iniziative si oppongono al modello di integrazione graduale previsto dal progetto Integrazione e sono in definitiva contrarie all'armonizzazione dei criteri d'integrazione della legislazione sugli stranieri e di quella sulla cittadinanza, prevista dalla revisione totale della legge sulla cittadinanza⁶.

Conformemente all'incarico del Parlamento abbiamo esaminato se e come adeguare il Progetto integrazione al nuovo articolo 121a Cost. Inoltre abbiamo valutato come e in che modo le richieste delle cinque iniziative parlamentari possano essere attuate nell'ambito del progetto. Proponiamo di attuare tre delle cinque iniziative parlamentari (cfr. n. 1.2.2). Per quanto riguarda l'iniziativa parlamentare 08.420, riteniamo che non vi sia ulteriore necessità di legiferare, mentre rinunciamo ad attuare l'iniziativa parlamentare 08.406 (cfr. n. 1.3.3).

1.2 La normativa proposta

1.2.1 Accesso agevolato all'attività lucrativa per le persone del settore dell'asilo

Abolizione del contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa

Secondo il diritto vigente i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora sottostanno alle disposizioni sul prelevamento di valori patrimoniali (art. 87 della legge sull'asilo, LAsi⁷) e – se svolgono un'attività lucrativa – devono versare il contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa (art. 86 LAsi). Lo stesso vale per le persone ammesse provvisoriamente (art. 88 LStr).

Con tali contributi questi gruppi di persone sono tenuti a rimborsare le spese di aiuto sociale, di partenza e di esecuzione nonché i costi della procedura di ricorso. Il

⁵ Cfr. Boll. Uff. **2014** S 386

⁶ Messaggio concernente la revisione totale della legge federale sulla cittadinanza svizzera (Legge sulla cittadinanza, LCit), FF **2011** 2567; testo della votazione finale del 20 giugno 2014, FF **2014** 4461.

⁷ RS **142.31**

contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa e il prelevamento di valori patrimoniali devono essere versati a prescindere dalle spese cagionate.

Se una persona appartenente a uno di questi gruppi inizia un'attività lucrativa, il datore di lavoro è tenuto a versare il 10 per cento del suo salario alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM). La SEM può inoltre prelevare a tale persona valori patrimoniali, che sono conteggiati nel contributo speciale (art. 87 LAsi).

L'importo da versare ammonta al massimo a 15 000 franchi per persona (compreso il prelevamento di valori patrimoniali). L'obbligo di versare il contributo speciale cessa quando è raggiunto tale importo, ma al più tardi dopo dieci anni (art. 10 cpv. 2 lett. a dell'ordinanza 2 sull'asilo, OAsi 2⁸). Per le persone ammesse provvisoriamente l'obbligo cessa dopo tre anni di ammissione provvisoria e al più tardi sette anni dopo l'arrivo in Svizzera (art. 10 cpv. 2 lett. e OAsi 2). Dal 2009 al 2013, grazie al contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa la Confederazione ha realizzato introiti lordi pari a circa 6,1 milioni di franchi all'anno; gli introiti netti sono stati pari a circa 3,6 milioni di franchi all'anno. Nel 2014 gli introiti lordi sono ammontati a 5 milioni di franchi, quelli netti a circa 2,5 milioni di franchi. Nel 2015 gli introiti sono ulteriormente calati (lordi: 4,6 mio. di fr., netti 2,1 mio. di fr.).

Proponiamo di abolire il contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa. Grazie all'abolizione del contributo speciale, per le persone ammesse provvisoriamente diventa più interessante accettare un lavoro anche con un salario relativamente basso o a tempo parziale. Una maggiore e più rapida integrazione nel mercato del lavoro permette di risparmiare i costi dell'aiuto sociale.

Nonostante l'abolizione del contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa, proponiamo di mantenere il prelevamento di valori patrimoniali previsto dalla legislazione in vigore (art. 86 in combinato disposto con l'art. 87 LAsi, art. 88 LStr; introiti pari a circa 400 000 fr. all'anno nel periodo 2009-2013, di circa 300 000 fr. nel 2014 e di circa 210 000 fr. nel 2015). Per prelevamento di valori patrimoniali s'intende il prelievo di importi in denaro, oggetti di valore pecuniario o valori immateriali quali conti in banca non provenienti dall'attività lucrativa. Il prelievo è effettuato in particolare dal personale dei centri di registrazione e di procedura e degli alloggi cantonali, dal Corpo delle guardie di confine o dalla polizia.

Abolizione dell'obbligo d'autorizzazione dell'attività lucrativa e sostituzione con un obbligo di notificazione

Secondo il diritto vigente, l'attività lucrativa dei rifugiati riconosciuti sottostà all'obbligo d'autorizzazione (art. 61 LAsi, art. 89 cpv. 6 LStr, art. 65 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, OASA⁹). Per agevolare l'accesso di queste persone all'attività lucrativa proponiamo di istituire un diritto a esercitare un'attività lucrativa, a condizione che siano rispettate le condizioni di salario e di lavoro usuali nel luogo e nella professione (art. 22 LStr, art. 22 cpv. 1 OASA). L'abolizione della procedura d'autorizzazione preliminare e dei relativi emolumenti

⁸ RS 142.312

⁹ RS 142.201

costituisce un'agevolazione amministrativa importante e intende indurre i datori di lavoro a sfruttare anche questi lavoratori residenti in Svizzera.

Secondo la modifica proposta i datori di lavoro devono semplicemente notificare previamente l'inizio e la fine dell'attività lucrativa e un eventuale cambiamento d'impiego. Devono indicare l'identità e il salario della persona che esercita l'attività lucrativa, il tipo di attività e il luogo di lavoro. Devono inoltre impegnarsi a rispettare le condizioni di salario e di lavoro usuali nel luogo, nella professione e nel settore (art. 22 LStr, art. 22 OASA). Queste regole permettono di impedire un'eventuale dumping salariale e sociale. Con la notificazione viene automaticamente permesso l'esercizio dell'attività lucrativa, che può iniziare immediatamente senza tempi d'attesa.

Per calcolare la somma forfettaria dell'aiuto sociale versata dalla Confederazione ai Cantoni per le persone del settore dell'asilo occorre garantire che con la notificazione i dati siano trasferiti nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Se possibile, la notificazione dovrà avvenire mediante Internet, analogamente a quanto accade già per i fornitori di servizi appartenenti all'area UE/AELS per soggiorni fino a 90 giorni.

È importante che vi sia la possibilità di verificare successivamente le condizioni salariali e lavorative notificate, così da tutelare in modo particolare i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente, che con ogni probabilità lavoreranno in settori richiedenti qualifiche esigue e con salari bassi. Il Consiglio federale dovrà disciplinare le competenze per questi controlli nelle disposizioni d'esecuzione. Per le infrazioni commesse dal datore di lavoro contro l'obbligo di notificazione e le condizioni connesse alla notificazione, in particolare l'inosservanza delle condizioni di salario e di lavoro usuali per il luogo e la professione, è comminata una multa. Allo stesso tempo la competente autorità cantonale può revocare il permesso di esercitare un'attività lucrativa rilasciata all'atto della notificazione (art. 62 lett. d LStr).

1.2.2 Attuazione di tre iniziative parlamentari

«No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari» (Iv. pa. 08.428)

L'iniziativa parlamentare 08.428 prevede l'esclusione per legge del diritto al ricongiungimento familiare con persone titolari di un permesso di dimora o un permesso di soggiorno di breve durata oppure cui è stata concessa l'ammissione provvisoria, se queste beneficiano di prestazioni complementari. Inoltre, chiede che anche le persone titolari di un permesso di domicilio perdano il diritto al ricongiungimento familiare se ricevono prestazioni complementari. Infine, l'iniziativa parlamentare esige un ampliamento degli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 97 capoverso 3 LStr: le autorità degli stranieri dovrebbero essere automaticamente informate in merito al versamento di prestazioni complementari.

L'iniziativa parlamentare è stata presentata in seguito a una sentenza del 20 febbraio 2008¹⁰ del Tribunale federale, secondo cui le prestazioni complementari non devono essere equiparate all'aiuto sociale, ma considerate come parte del reddito. Ne consegue che i beneficiari di prestazioni complementari sono favoriti rispetto ai richiedenti che, pur svolgendo un'attività lucrativa, non dispongono di reddito sufficiente ai fini del ricongiungimento familiare. La sentenza del Tribunale federale ha chiaramente stabilito che tale situazione può essere cambiata solo con una modifica di legge. Va osservato che la legge sugli stranieri regola soltanto il ricongiungimento familiare dei cittadini di Stati terzi, mentre il ricongiungimento familiare dei cittadini degli Stati UE/AELS è disciplinato dal pertinente accordo sulla libera circolazione delle persone¹¹ e non presuppone mezzi finanziari propri sufficienti. Una modifica riguardante il ricongiungimento familiare di questo gruppo di persone rende pertanto necessario un adeguamento dell'ALC (cfr. n. 1.3.1).

Può ricevere prestazioni complementari chi ha diritto a una rendita o a un assegno per grandi invalidi dell'assicurazione invalidità (AI) o a una rendita dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) oppure ha beneficiato di un'indennità giornaliera dell'AI ininterrottamente per almeno sei mesi (art. 4 cpv. 1 lett. a e c della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, LCP¹²). Un'altra condizione necessaria è il domicilio e la dimora abituale in Svizzera (art. 4 cpv. 1 LPC). I cittadini di Stati terzi devono aver dimorato ininterrottamente in Svizzera durante dieci anni prima della data a partire dalla quale è chiesta la prestazione complementare (termine d'attesa); per i rifugiati e gli apolidi il termine d'attesa è di cinque anni (art. 5 cpv. 1 e 2 LPC). Per i cittadini degli Stati UE/AELS non vi è invece un termine d'attesa dato che l'ALC prevede in quest'ambito il pari trattamento dei cittadini svizzeri e di quelli dell'UE. Inoltre, il diritto alle prestazioni complementari sussiste soltanto in presenza di una cosiddetta eccedenza delle spese. L'importo della prestazione complementare annua è pari alla quota delle spese riconosciute che eccede i redditi computabili (art. 9 cpv. 1 LPC).

Alla fine del 2013 circa 301 000 persone riscuotevano prestazioni complementari. Il 77 per cento dei beneficiari erano Svizzeri, il 12 per cento cittadini UE/AELS e l'11 per cento cittadini di Paesi terzi. Gli Svizzeri hanno ricevuto l'81 per cento delle somme versate, i cittadini UE/AELS e quelli di Paesi terzi complessivamente il 19 per cento.

L'iniziativa parlamentare chiede, mediante l'integrazione dell'articolo 51 LStr con un capoverso 3, che sia espressamente prevista l'estinzione del diritto al ricongiungimento familiare anche per gli stranieri titolari di un permesso di domicilio che percepiscono prestazioni complementari. L'introduzione di questa disposizione nell'articolo 51 LStr risulta però superflua in considerazione dell'iniziativa parlamentare 10.485 «Uniformazione nel ricongiungimento familiare» (vedi sotto),

¹⁰ Sentenza 2C_448/2007

¹¹ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681) e Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (Convenzione AELS; RS 0.632.31).

¹² RS **831.30**

anch'essa da attuare con il presente progetto. Quest'ultima chiede di armonizzare i requisiti per il ricongiungimento familiare posti ai titolari di un permesso di domicilio con quelli posti ai titolari di un permesso di dimora. Secondo l'iniziativa, in entrambi i casi un permesso per stranieri nel quadro del ricongiungimento familiare va rilasciato soltanto se i mezzi finanziari disponibili sono sufficienti (nessun aiuto sociale e nessuna prestazione complementare); il relativo disciplinamento è inserito negli articoli 43 e 44 P-LStr.

L'iniziativa parlamentare chiede inoltre di estendere l'obbligo di comunicazione nei confronti delle autorità competenti in materia di stranieri anche alla riscossione di prestazioni complementari; tale richiesta è attuata nell'articolo 97 capoverso 3 P-LStr.

«Maggior margine di manovra per le autorità» (Iv. Pa. 08.450)

L'iniziativa parlamentare chiede di modificare la legge sugli stranieri in modo tale che le autorità abbiano il diritto di revocare in qualsiasi momento il permesso di domicilio di una persona dipendente dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole.

Secondo il diritto vigente, il permesso di domicilio di uno straniero che soggiorna regolarmente e ininterrottamente da oltre 15 anni in Svizzera può essere revocato unicamente se lo straniero è stato condannato a una pena detentiva di lunga durata o se ha gravemente violato la sicurezza e l'ordine pubblici o la sicurezza interna o esterna della Svizzera. (art. 63 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 63 cpv. 1 lett. b e art. 62 lett. b LStr).

Il permesso di domicilio non può più essere revocato in caso di dipendenza durevole e considerevole dall'aiuto sociale allo straniero che soggiorna regolarmente e ininterrottamente in Svizzera da oltre 15 anni. Con l'abrogazione dell'articolo 63 capoverso 2, il presente progetto intende eliminare questa restrizione.

Trattandosi di una decisione discrezionale, le autorità competenti sono libere di rinunciare alla revoca del permesso di domicilio se la dipendenza dall'aiuto sociale non è imputabile allo straniero (p. es. a causa di divorzio o invalidità). Anche se sono soddisfatte le condizioni legali per la revoca di un permesso di soggiorno, le autorità devono sempre rispettare il principio della proporzionalità, secondo cui la misura presa deve essere ragionevole e necessaria per conseguire l'obiettivo di interesse pubblico o privato perseguito. Questo principio viene espresso in modo generale nell'articolo 5 capoverso 2 Cost. ed è inoltre deducibile dall'articolo 96 LStr e dall'articolo 8 della Convenzione del 4 novembre 1950¹³ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Nel valutare la situazione, le autorità devono tenere conto in particolare della durata del soggiorno dello straniero in Svizzera.

«Uniformazione nel ricongiungimento familiare» (Iv. pa. 10.485)

L'iniziativa parlamentare 10.485 chiede di equiparare i requisiti per il ricongiungimento familiare con stranieri titolari di un permesso di domicilio a quelli per i titola-

ri di un permesso di dimora: per il ricongiungimento familiare entrambi i gruppi di stranieri dovranno quindi disporre di un'abitazione conforme ai bisogni e la famiglia non potrà dipendere dall'aiuto sociale.

Il diritto vigente richiede esplicitamente un'abitazione conforme ai bisogni e mezzi finanziari sufficienti soltanto per il ricongiungimento familiare con persone titolari di un permesso di soggiorno di breve durata o di un permesso di dimora (art. 44 e 45 LStr). Queste condizioni si applicano tuttavia anche per il ricongiungimento familiare di persone con un permesso di domicilio: il requisito dell'abitazione conforme ai bisogni deriva indirettamente dalla condizione secondo cui la famiglia deve convivere (art. 43 cpv. 1 LStr; cfr. anche DTF 119 Ib 81). Il requisito delle risorse finanziarie sufficienti si evince dai vigenti articoli 51 capoverso 2 lettera b e 62 lettera e LStr, secondo cui il diritto al ricongiungimento familiare menzionato all'articolo 43 Lstr si estingue se vi sono motivi di revoca ai sensi dell'articolo 62 LStr. L'articolo 62 lettera e LStr riporta tra i motivi di revoca la dipendenza dall'aiuto sociale.

Per soddisfare le richieste dell'iniziativa parlamentare abbiamo ciononostante inserito un disciplinamento esplicito nel progetto di legge (cfr. il commento all'art. 43 cpv. 1 P-LStr al n. 2).

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Nessuna estensione del Progetto integrazione ai cittadini degli Stati UE/AELS

Occorre in particolare valutare se le nuove disposizioni contenute nel Progetto integrazione relative alle condizioni supplementari per il ricongiungimento familiare (conoscenze linguistiche)¹⁴, all'ammissione di consulenti religiosi o di insegnanti¹⁵ e agli accordi d'integrazione¹⁶ debbano valere anche per i cittadini degli Stati UE/AELS.

In generale bisogna tener presente che le condizioni di ammissione e le norme sul soggiorno e sul ricongiungimento familiare con i cittadini degli Stati UE/AELS sono disciplinate esaustivamente nei rispettivi accordi sulla libera circolazione delle persone. Cambiarle richiederebbe in particolare una modifica dell'ALC mediante trattative con l'UE e non un adeguamento della legge sugli stranieri. Non si può quindi presupporre che in seguito ai requisiti aggiuntivi previsti dal Progetto integrazione per i cittadini di Stati terzi sia automaticamente adeguato l'ALC.

L'attuazione dell'articolo 121a Cost. non tange le altre disposizioni del Progetto integrazione; in particolare le disposizioni riguardanti i criteri d'integrazione, la promozione dell'integrazione, la tutela dalla discriminazione, l'assistenza amministrativa, la comunicazione dei dati e il finanziamento nonché le altre modifiche del diritto federale.

¹⁴ Art. 43 cpv. 1 lett. b, art. 44 cpv. 1 lett. d, art. 85 cpv. 7 lett. d; le eccezioni al riguardo si trovano nell'art. 49a.

¹⁵ Art. 26a.

¹⁶ Art. 26a cpv. 1, art. 33 cpv. 5, art. 43 cpv. 1^{er}, art. 44 cpv. 3.

L'articolo 121a capoverso 3 Cost. prevede, tra i criteri per il rilascio del permesso di dimora, anche la capacità d'integrazione. Secondo l'articolo 23 capoverso 2 LStr a cittadini di Stati terzi viene rilasciato un permesso di dimora se la qualifica professionale, la capacità di adattamento professionale e sociale, le conoscenze linguistiche e l'età dell'interessato ne lasciano presagire un'integrazione durevole nel mercato del lavoro e nel contesto sociopolitico svizzero. Anche per una piccola parte dei cittadini degli Stati UE/AELS vi sono alcuni problemi d'integrazione, ad esempio nell'ambito del ricongiungimento familiare. Tale problematica è esaminata nel messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (regolazione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione). Tale messaggio non prevede tuttavia un esame sistematico della capacità d'integrazione in occasione della procedura d'ammissione dei cittadini degli Stati UE/AELS. Durante la prima procedura di consultazione sul Progetto integrazione, i Cantoni hanno chiaramente fatto notare che il controllo sistematico dei criteri d'integrazione in relazione con il rilascio e la proroga di tutti i permessi di dimora eccederebbe le loro capacità (p. es. i test linguistici). Inoltre, anche con un esame approfondito della capacità d'integrazione prima dell'entrata in Svizzera non è possibile stabilire come si integrerà effettivamente una persona.

1.3.2 Accesso agevolato all'attività lucrativa per le persone del settore dell'asilo

Per promuovere il potenziale di lavoratori residenti in Svizzera, proponiamo di integrare meglio nel mercato del lavoro determinati gruppi di persone del settore dell'asilo, abolendo il contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa e sostituendo l'obbligo di autorizzazione dell'attività lucrativa con un obbligo di notificazione (cfr. 1.2.1). Poiché le persone del settore dell'asilo si trovano già in Svizzera i datori di lavoro potrebbero così sfruttare meglio questo potenziale.

Determinate persone del settore dell'asilo restano in Svizzera parecchi anni. Spesso sono tuttavia integrate male nel mercato del lavoro; negli ultimi anni la quota delle persone in età lavorativa (16-65 anni) ammesse provvisoriamente che esercitava un'attività lucrativa si è aggirata tra il 35 e il 40 per cento e dal 2014 tra il 25 e il 30 per cento. La scarsa integrazione nel mercato del lavoro è riconducibile alla mancanza di competenze professionali e linguistiche, alla situazione del mercato del lavoro, all'interesse dei datori di lavoro a un'assunzione a lungo termine e alle regolamentazioni amministrative restrittive. Di quest'ultime fanno parte l'obbligo d'autorizzazione dell'attività lucrativa e del cambiamento di Cantone delle persone ammesse provvisoriamente (art. 85 cpv. 5 e 6 LStr) e il contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa. Visto che il reddito delle persone ammesse provvisoriamente è relativamente basso, è presumibile che questa deduzione del 10 per cento del salario, in aggiunta all'imposta alla fonte pari anch'essa al 10 per cento, trattenga le persone ammesse provvisoriamente dall'esercitare un'attività lucrativa.

Riteniamo che riducendo gli ostacoli amministrativi per i datori di lavoro e creando incentivi per le persone del settore dell'asilo sia possibile promuovere la loro integrazione nel mercato del lavoro.

L'11 dicembre 2015 il nostro Consiglio ha adottato un rapporto sul potenziamento delle misure integrative a favore dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente¹⁷. Il rapporto propone un progetto pilota quadriennale (2018-2021) nell'ambito dei programmi e progetti d'importanza nazionale (art. 55 cpv. 3 LStr) e finanziato con il credito destinato alla promozione dell'integrazione. Il progetto pilota prevede un intenso apprendistato d'integrazione di un anno al quale sono ammessi fino a 1000 rifugiati o persone ammesse provvisoriamente. Inoltre, sempre fino a 1000 persone la cui procedura d'asilo è in corso e che hanno buone probabilità di rimanere in Svizzera a lungo termine avranno la possibilità di imparare il più presto possibile la lingua del luogo, con l'obiettivo di acquisire quanto prima le competenze linguistiche necessarie per l'integrazione professionale.

Altri provvedimenti tesi a promuovere il potenziale di lavoratori residenti sono già in atto o saranno potenziati a prescindere dal presente progetto (p. es. iniziativa sul personale qualificato).

Una maggiore integrazione delle persone del settore dell'asilo nel mercato del lavoro nazionale è anche una delle richieste del postulato 14.3008 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale «Riesame dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio e delle persone bisognose di protezione», approvato dal Consiglio nazionale il 12 giugno 2014. Il nostro Consiglio è incaricato di esaminare le modalità per migliorare ed eventualmente ridisciplinare lo statuto degli stranieri ammessi provvisoriamente e di illustrare misure per migliorarne l'integrazione nel mercato del lavoro quando rimangono stabilmente in Svizzera.

Abrogazione del contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa

Con l'abrogazione del contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa, per le persone ammesse provvisoriamente diventa più interessante accettare un lavoro anche con un salario esiguo o a tempo parziale. Integrando in modo più rapido e solido nel mercato del lavoro le persone ammesse provvisoriamente si risparmiano prestazioni di aiuto sociale.

L'abrogazione del contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa va sostenuta anche in considerazione del fatto che, di regola, il rimborso delle spese d'aiuto sociale di cui si è legalmente usufruito è richiesto dai Cantoni soltanto quando la situazione finanziaria del beneficiario lo permette. Alcuni Cantoni rinunciano addirittura al rimborso delle prestazioni di aiuto sociale. Tenendo presente queste norme, appare opportuno equiparare le persone del settore dell'asilo agli Svizzeri e agli altri stranieri.

Se per le persone ammesse provvisoriamente si abroga il contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa, per motivi di economicità occorre procedere allo stesso adeguamento anche per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione. Negli ultimi anni (2009-2013), con il contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa la Confederazione ha realizzato in media introiti lordi annui pari a circa 6,1 milioni di franchi, a carico per il 40 per cento circa delle persone ammesse provvisoriamente (circa 2,4 mio. di fr.) e per il restante 60 per cento dei

¹⁷ In adempimento del postulato Tornare: Po. 14.3523 «Integrazione degli immigrati nel mercato svizzero del lavoro».

richiedenti l'asilo e delle persone bisognose di protezione (circa 3,7 mio. di fr.). Le entrate nette sono ammontate a circa 3,6 milioni di franchi. Abolendo il contributo speciale soltanto per le persone ammesse provvisoriamente resterebbero alla Confederazione entrate nette pari a 2 milioni di franchi.

Si tratta di un importo talmente esiguo che dal punto di vista economico non è più opportuno esigere il contributo speciale dai richiedenti l'asilo e dalle persone bisognose di protezione; tanto più che nell'ambito del riassetto del settore dell'asilo si prevede che il 60 per cento delle domande d'asilo saranno sbrigate nei centri della Confederazione, dove i richiedenti l'asilo non possono esercitare un'attività lucrativa. Anche le domande degli altri richiedenti l'asilo saranno trattate in modo più celere nella procedura ampliata e di regola concluse entro un anno. Come risultato del riassetto, in futuro i richiedenti l'asilo non dovranno probabilmente quasi più versare il contributo speciale.

Se, grazie all'incentivo dell'abolizione del contributo speciale, si riuscissero a integrare 200 persone all'anno in più nel mercato del lavoro, per la Confederazione il risparmio nell'ambito dell'aiuto sociale (circa 3,6 mio. di fr.) sarebbe uguale o supererebbe le entrate nette annue realizzate negli scorsi anni con il contributo speciale versato dai richiedenti l'asilo e dalle persone ammesse provvisoriamente (circa 2,5 mio. di fr. nel 2014 e circa 2,1 mio di fr. nel 2015).

Abolizione dell'obbligo di autorizzazione per esercitare un'attività lucrativa e sostituzione con un obbligo di notificazione

Allo scopo di aumentare la quota di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati riconosciuti esercitanti un'attività lucrativa, proponiamo di istituire un diritto all'esercizio di un'attività lucrativa, purché siano rispettate le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore (art. 22 LStr, art. 22 cpv. 1 OASA). L'abolizione della procedura d'autorizzazione preliminare e dei relativi emolumenti costituisce un'agevolazione amministrativa importante e intende indurre i datori di lavoro a sfruttare anche il potenziale di questi lavoratori residenti in Svizzera.

Quale misure di protezione, il progetto prevede una procedura di notificazione, la possibilità di un controllo successivo delle condizioni di salario e di lavoro nonché una multa in caso di infrazioni del datore di lavoro.

1.3.3 Attuazione delle iniziative parlamentari

«Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi» (Iv. Pa. 08.406)

Riteniamo che sia problematico attuare questa iniziativa parlamentare e che in particolare la regola della sostituzione del permesso di domicilio con il permesso di dimora sarebbe contraria al Progetto integrazione. Inoltre, l'attuazione comporterebbe nuove procedure complicate e lunghe. Anche una parte dei partecipanti alla consultazione condivide questo parere (cfr. n. 1.3.4). Rinunciamo pertanto a inserire questa regola nel presente progetto di legge.

Le richieste dell'iniziativa parlamentare sono le seguenti: il permesso di domicilio va concesso soltanto a stranieri integrati; se lo straniero titolare di un permesso di domicilio non è disposto ad integrarsi, tale permesso può essere revocato e sostituito con un permesso di dimora (degradazione di un permesso C in permesso B), in tal caso il rilascio di un nuovo permesso di domicilio è consentito al più presto dopo tre anni; in caso di lacune a livello d'integrazione il diritto al ricongiungimento familiare si estingue. Il nostro Consiglio valuta le diverse richieste come segue.

Rilascio del permesso di domicilio soltanto a stranieri integrati (art. 34 LStr): la richiesta dell'iniziativa parlamentare di concedere il permesso di domicilio soltanto agli stranieri integrati corrisponde a uno degli obiettivi principali del Progetto integrazione. Quest'ultimo prevede esplicitamente il presupposto dell'integrazione per il rilascio del permesso di domicilio (art. 34 cpv. 2 lett. c del Progetto integrazione) e definisce nella LStr (art. 58a del Progetto integrazione) i criteri determinanti d'integrazione che devono essere soddisfatti (il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici, il rispetto dei valori della Costituzione federale, le competenze linguistiche, la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione). In futuro, per acquisire il permesso di domicilio sarà necessario uno sforzo d'integrazione maggiore da parte dello straniero, conformemente al modello graduale alla base del Progetto integrazione secondo cui i requisiti d'integrazione devono essere tanto più elevati quanto più estesi sono i diritti conferiti dallo statuto giuridico dell'interessato.

Riteniamo che le modifiche previste nel Progetto integrazione soddisfino già la prima richiesta dell'iniziativa parlamentare.

Il numero di richieste di permesso di domicilio oscilla annualmente fra 30 000 e 40 000. Per motivi pratici e finanziari non è possibile verificare in modo sistematico e completo l'integrazione dei richiedenti. D'altronde un simile approccio è stato respinto dai Cantoni anche nell'ambito della procedura di consultazione del Progetto integrazione. Pertanto, la decisione sul rilascio del permesso di domicilio deve essere presa anzitutto in base agli atti disponibili. Gli obblighi di comunicazione previsti dal Progetto integrazione forniranno alle autorità competenti maggiori informazioni che permetteranno di individuare lacune nell'integrazione. In questo modo sarà più semplice per le autorità valutare l'integrazione nel singolo caso. Inoltre, se occorre, saranno libere di richiedere informazioni supplementari sul richiedente.

Revoca del permesso di domicilio (art. 63 LStr): l'iniziativa chiede inoltre di revocare il permesso di domicilio agli stranieri che non sono disposti ad integrarsi e di sostituirlo con un permesso di dimora (degradazione di un permesso C in permesso B). In tal caso il rilascio di un nuovo permesso di domicilio sarebbe consentito al più presto dopo tre anni.

Secondo il diritto vigente, il permesso di domicilio può essere revocato soltanto se è adempiuta una delle condizioni di cui all'articolo 63 LStr, mentre ad esempio conoscenze linguistiche insufficienti o la diversità di valori non sono motivi validi per la revoca. In una sentenza del 25 febbraio 2008, il Tribunale federale ha accolto il ricorso di uno straniero poco integrato (conoscenza minima della lingua tedesca, forte attaccamento alle concezioni tradizionali della sua cultura di origine e della sua

religione), ma da lungo tempo residente in Svizzera, il cui permesso di domicilio era stato revocato dal Cantone di San Gallo e che doveva essere rimpatriato nel suo Paese di origine¹⁸. Inoltre, conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale, secondo il diritto vigente le autorità non possono prendere in considerazione il rilascio di un permesso di dimora se sono soddisfatte le condizioni per la revoca del permesso di domicilio¹⁹.

Riteniamo che l'idea di un «permesso di domicilio in prova» proposta dall'iniziativa parlamentare vada respinta. Modifiche mirate della LStr nell'ambito del Progetto integrazione permettono di valutare maggiormente l'integrazione già al momento del rilascio di un permesso per stranieri. Partendo dal principio secondo cui l'integrazione è un processo progressivo che va collegato a un migliore statuto giuridico, la degradazione del permesso proposta dall'iniziativa parlamentare è contraria al modello graduale e alla norma secondo cui il permesso di domicilio è di durata illimitata e non è vincolato a condizioni.

Revoca del diritto al ricongiungimento familiare (art. 51 LStr): l'iniziativa parlamentare chiede anche un ampliamento dei motivi che giustificano la revoca del diritto al ricongiungimento familiare. Oltre che per i motivi di cui all'articolo 62 (p. es. comportamento abusivo durante la procedura prevista dalla legislazione sugli stranieri, pena detentiva, dipendenza dall'aiuto sociale), il diritto al ricongiungimento familiare andrebbe revocato anche nel caso in cui lo straniero non è disposto ad integrarsi (p. es. conoscenze linguistiche insufficienti, delinquenza non grave).

Il nostro Consiglio è contrario all'ampliamento dei motivi di revoca del diritto al ricongiungimento familiare proposto dall'iniziativa parlamentare. Gli stranieri titolari di un permesso di domicilio devono aver diritto al ricongiungimento familiare. Come già osservato, il Progetto integrazione prevede che l'integrazione sia verificata in modo più approfondito in occasione del rilascio di tale permesso.

Riteniamo pertanto che si debba rinunciare all'attuazione di questa iniziativa parlamentare. Essa non renderebbe più chiara la situazione giuridica né contribuirebbe a un'applicazione più coerente della LStr.

«Concretizzare l'integrazione a livello legislativo» (Iv. Pa. 08.420)

L'iniziativa parlamentare 08.420 chiede di modificare la legge sugli stranieri in modo tale che il permesso di domicilio possa essere rilasciato soltanto se lo straniero è ben integrato conformemente all'articolo 34 capoverso 4 LStr, segnatamente se conosce bene una lingua nazionale. In altre parole, l'iniziativa chiede un'armonizzazione del concetto di integrazione per il rilascio di un permesso di domicilio, indipendentemente dalla durata del soggiorno anteriore in Svizzera. Allo stato attuale, la legge e le disposizioni di esecuzione impongono un'integrazione più solida dello straniero che chiede il rilascio del permesso di domicilio anticipato, vale a dire dopo cinque anni di soggiorno in Svizzera.

L'iniziativa parlamentare chiede anche di esaminare la possibilità di definire altri criteri per la revoca del permesso di domicilio, ad esempio per stranieri che sosten-

¹⁸ DTF 134 II 1

¹⁹ Sentenza 2C_254/2010 del 15 lug. 2010, consid. 4.3.

gono posizioni estremiste o fondamentaliste in conflitto con il nostro Stato di diritto e la democrazia diretta (p. es. stranieri che costringono i figli a contrarre matrimoni forzati).

In linea di massima, comprendiamo le richieste dell'iniziativa parlamentare. Tuttavia non reputiamo necessari ulteriori interventi normativi, dal momento che il diritto vigente prevede già delle regole in questo ambito o le richieste sono già state attuate nel Progetto integrazione.

- *Rilascio del permesso di domicilio*: il Progetto integrazione prevede che gli stranieri ricevano un permesso di domicilio soltanto se sono ben integrati (art. 34 cpv. 2 lett. c del Progetto integrazione). I criteri d'integrazione da soddisfare sono definiti nell'articolo 58a del Progetto integrazione: uno straniero è considerato ben integrato se rispetta la sicurezza e l'ordine pubblici come pure i valori della Costituzione federale, possiede le competenze linguistiche necessarie e manifesta la volontà di partecipare alla vita economica. Il nostro Consiglio stabilirà nelle disposizioni esecutive le competenze linguistiche necessarie per il rilascio di un permesso di domicilio (art. 58a cpv. 2 del Progetto integrazione).
- *Revoca del permesso di domicilio*: secondo il diritto vigente, un permesso di domicilio può essere revocato se lo straniero ha violato gravemente o espone a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero, costituisce una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 63 cpv. 1 lett. b LStr) o è stato condannato a una pena detentiva di lunga durata (art. 63 cpv. 1 lett. a LStr con rinvio all'art. 62 lett. b LStr). L'ordinanza d'esecuzione precisa che vi è una violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici in caso di atti di matrice terroristica o estremistica (art. 80 cpv. 1 lett. c OASA).
- Inoltre, dal 1° luglio 2013 sono in vigore misure penali più severe contro i matrimoni forzati. La legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati²⁰ commina esplicitamente una pena per i matrimoni forzati; l'articolo 181a del Codice penale²¹ prevede infatti una pena detentiva fino a cinque anni per il responsabile di un matrimonio forzato. Le disposizioni del CP consentono di punire anche chi ha commesso il reato all'estero.

«No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari» (Iv. Pa. 08.428)

Secondo il rapporto del nostro Consiglio «Prestazioni complementari dell'AVS/AI: aumento dei costi e necessità di riforme»²², nell'arco di cinque anni i costi globali delle prestazioni complementari all'AVS e all'AI sono aumentati di più di un mi-

²⁰ RU 2013 1035; FF 2011 1987

²¹ RS 311.0

²² Rapporto del Consiglio federale del 20 novembre 2013 «Prestazioni complementari dell'AVS/AI: aumento dei costi e necessità di riforme» (in adempimento dei postulati Humbel 12.3602, Kuprecht 12.3673 e Gruppo liberale radicale 12.3677); disponibile in tedesco e francese: www.bsv.admin.ch > Previdenza per la vecchiaia 2020 > Documentazione > Documento «Prestazioni complementari dell'AVS/AI: aumento dei costi e necessità di riforme» [stato: 6.1.2016].

liardo di franchi (da 3,08 mia. nel 2006 a 4,276 mia. nel 2011). Il rapporto illustra i motivi di questo aumento e le possibilità di perfezionamento del sistema delle prestazioni complementari.

Alla luce dei costi elevati delle prestazioni complementari, è comprensibile la richiesta dell'iniziativa parlamentare di tenere conto anche di tali prestazioni nel valutare le condizioni finanziarie per il ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi. Pertanto, il presente progetto attua la richiesta (cfr. n. 1.2.2).

Il presupposto dei mezzi finanziari sufficienti per il ricongiungimento familiare serve a sgravare le finanze pubbliche. Secondo l'articolo 8 CEDU, il benessere economico del Paese è un obiettivo legittimo per un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare. L'ingerenza deve inoltre essere necessaria, vale a dire adeguata a raggiungere tale obiettivo. Il principio della proporzionalità esige che i diversi interessi siano valutati nel singolo caso²³.

«Maggior margine di manovra per le autorità» (Iv. Pa. 08.450)

L'iniziativa parlamentare 08.450 chiede che sia possibile revocare il permesso di domicilio di uno straniero dipendente dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole anche dopo la scadenza del termine di 15 anni. Questa regola è inserita nel presente progetto (cfr. n. 1.2.2).

«Uniformazione del ricongiungimento familiare» (Iv. Pa. 10.485)

A nostro parere la richiesta dell'iniziativa di uniformare i requisiti per il ricongiungimento familiare di persone titolari di un permesso di domicilio con quelli per i titolari di un permesso di dimora non rende necessaria una modifica materiale della LStr. Le modifiche proposte nel presente progetto sono di natura tecnico-legislativa e rendono più chiare le disposizioni sul ricongiungimento familiare (cfr. n. 1.2.2).

Ad eccezione delle iniziative parlamentari «Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi» (Iv. Pa. 08.406) e «Concretizzare l'integrazione a livello legislativo» (Iv. Pa. 08.420), intendiamo quindi attuare tutte le iniziative parlamentari.

1.3.4 Risultati della procedura di consultazione e posizione del nostro Consiglio

Osservazioni generali

La consultazione sul presente progetto si è svolta dall'11 febbraio al 28 maggio 2015.

Sono pervenuti 84 pareri (22 Cantoni, 5 partiti, 57 altre cerchie interessate), riassunti nel rapporto sui risultati della procedura di consultazione²⁴.

²³ Cfr. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) Hasanbasic contro la Svizzera dell'11 giu. 2013, www.ufg.admin.ch > Stato & Cittadino > Diritti dell'uomo > Giurisprudenza della CEDU > Documento «2° trimestre 2013» [stato 5.1.2016].

²⁴ www.sem.admin.ch > Attualità > Progetti di legislazione in corso > Revisione parziale della legge federale sugli stranieri (LStr): Disposizioni sull'integrazione > 2° risultato > Documento «Sintesi» [stato 6.1.2016].

Le proposte relative all'accesso agevolato all'attività lucrativa per le persone del settore dell'asilo hanno trovato un consenso molto ampio: sia l'abolizione del contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa sia l'obbligo di notificazione in sostituzione dell'obbligo di autorizzazione per l'esercizio di un'attività lucrativa sono stati accolti con netto favore.

Quanto alle cinque iniziative parlamentari si può affermare che il parere del nostro Consiglio, in particolare sulle iniziative «Concretizzare l'integrazione a livello legislativo» (Iv. Pa. 08.420) e «Uniformazione del ricongiungimento familiare» (Iv. Pa. 10.485), ha trovato un ampio consenso. Anche l'attuazione delle iniziative «Maggior margine di manovra per le autorità» (Iv. Pa. 08.450) e «No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari» (Iv. Pa. 08.428) è stata approvata da una larga maggioranza. Una maggioranza meno netta si è invece espressa per l'iniziativa «Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi» (Iv. Pa. 08.406).

Accesso agevolato all'attività lucrativa per le persone del settore dell'asilo

Una larghissima maggioranza dei partecipanti è favorevole all'abolizione del contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa delle persone ammesse provvisoriamente e dei richiedenti l'asilo. Ritengono che la modifica semplifichi le procedure per i datori di lavoro, crei incentivi per intraprendere un'attività lucrativa e agevoli l'integrazione delle suddette persone nel mercato del lavoro. L'abolizione permetterebbe inoltre di sfruttare maggiormente il potenziale di lavoratori residenti e ridurrebbe le spese pubbliche (aiuto sociale).

I partecipanti contrari all'abolizione osservano che il problema dell'integrazione nel mercato del lavoro delle persone del settore dell'asilo dipende solo in minima parte dal contributo speciale.

Quanto alla sostituzione dell'obbligo d'autorizzazione con l'obbligo di notificazione dell'attività lucrativa, i partecipanti favorevoli approvano l'eliminazione di ostacoli burocratici e tempi d'attesa per l'accesso al mercato del lavoro dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente. Vari partecipanti ritengono tuttavia che la possibilità di un controllo successivo delle condizioni di salario e di lavoro nonché la multa in caso di violazioni da parte del datore di lavoro siano un presupposto imprescindibile per l'abolizione dell'obbligo d'autorizzazione. Ritengono inoltre che l'attuale disciplinamento del cambiamento di Cantone vada mantenuto.

I partecipanti contrari all'abolizione ritengono l'attuale procedura d'autorizzazione una misura di protezione necessaria per evitare il dumping salariale oppure mettono in dubbio l'utilità del disciplinamento proposto, poiché l'autorizzazione dell'attività lucrativa è di regola rilasciata rapidamente (ossia entro pochi giorni).

D'accordo con la grande maggioranza dei partecipanti, riteniamo che creando incentivi per determinate persone del settore dell'asilo e abolendo ostacoli burocratici per i datori di lavoro si possa migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro. Per tale motivo intendiamo abolire sia il contributo speciale detratto dal reddito dell'attività lucrativa delle persone del settore dell'asilo sia l'obbligo d'autorizzazione per l'inizio di un'attività lucrativa.

Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi (Iv. Pa. 08.406)

Nell'avamprogetto posto in consultazione, per attuare l'iniziativa parlamentare 08.406 il nostro Consiglio aveva proposto una disposizione secondo cui il permesso di domicilio può essere revocato e sostituito da un permesso di dimora se lo straniero non è disposto a integrarsi (art. 63 cpv. 3 AP-LStr). Tale disposizione non ha riscosso il consenso di una grande maggioranza di partecipanti.

I partecipanti favorevoli alla disposizione hanno sottolineato che anche per persone da anni titolari di un permesso di domicilio si possono constatare notevoli lacune nell'integrazione.

I partecipanti contrari giudicano la disposizione inutile, inefficace e contraria al Progetto integrazione del nostro Consiglio. Poiché, secondo il Progetto integrazione, il permesso di domicilio può essere rilasciato soltanto a stranieri integrati, il disciplinamento chiesto dall'iniziativa parlamentare è superfluo. Il risultato della consultazione conferma il nostro parere secondo cui l'attuazione dell'iniziativa parlamentare è problematica e una pertinente regola è contraria al Progetto integrazione. Rinunciamo pertanto a inserirlo nel presente progetto di legge (cfr. n. 1.3.3).

Concretizzare l'integrazione a livello legislativo (Iv. Pa. 08.420)

I pareri espressi in sede di consultazione hanno confermato quasi all'unanimità la posizione del nostro Consiglio secondo cui non vi è necessità di legiferare in questo ambito, poiché, da una parte, la legislazione sugli stranieri e il diritto penale vigenti prevedono già disposizioni in merito e, dall'altra, le richieste dell'iniziativa sono già state introdotte nel Progetto integrazione. Non è quindi necessario inserirle nel presente progetto di legge.

No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari (Iv. Pa. 08.428)

I partecipanti favorevoli approvano l'abolizione del diritto al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari. Pur supponendo che, a causa dei termini previsti (termine d'attesa per il ricongiungimento familiare e per la riscossione di prestazioni complementari), tale abolizione riguarderebbe soltanto un piccolo numero di casi, molti dei partecipanti favorevoli ritengono che questa limitazione tesa a sgravare le finanze pubbliche sia del tutto giustificata.

I partecipanti contrari ritengono che, visti i termini vigenti, tale normativa avrebbe ripercussioni minime e ne risentirebbero soprattutto i gruppi più deboli della nostra società.

Visti il risultato chiaro della consultazione e i costi elevati delle prestazioni complementari (cfr. n. 1.3.3), inseriamo la richiesta dell'iniziativa parlamentare nel progetto di legge.

Alcuni partecipanti ritengono che la formulazione dell'avamprogetto relativa alle prestazioni complementari sia fuorviante, in quanto non è chiaro se sia lo straniero cui si ricongiungono i familiari o lo straniero che si ricongiunge a non poter riscuotere prestazioni complementari. Il presente progetto di legge precisa pertanto che si

tratta dello straniero *cui si ricongiungono i familiari*. Il progetto tiene altresì conto della richiesta secondo cui il diritto al ricongiungimento familiare deve essere negato anche nel caso in cui il diritto alle prestazioni complementari potrebbe essere fatto valere dopo il ricongiungimento.

Maggior margine di manovra per le autorità (Iv. Pa. 08.450)

La grande maggioranza dei partecipanti è favorevole all'abrogazione della disposizione secondo cui il permesso di domicilio di uno straniero che soggiorna regolarmente e ininterrottamente da oltre 15 anni in Svizzera non può essere revocato (abrogazione dell'art. 63 cpv. 2 LStr), anche se dipende dall'aiuto sociale in modo durevole e considerevole. Diversi sottolineano tuttavia l'importanza del principio della proporzionalità.

I partecipanti contrari criticano che l'abrogazione discredita il permesso di domicilio e pregiudica la certezza del diritto.

Il nostro Consiglio appoggia la richiesta dell'iniziativa parlamentare. Anche con l'abrogazione le autorità sono tuttavia libere di rinunciare alla revoca del permesso di domicilio dopo aver ponderato gli interessi pubblici e quelli privati.

Uniformazione del ricongiungimento familiare (Iv. Pa. 10.485)

La grande maggioranza dei partecipanti appoggia gli adeguamenti, anche perché rendono più chiare le disposizioni sul ricongiungimento familiare. I partecipanti contrari non ritengono necessari gli adeguamenti, poiché in sostanza corrispondono al diritto vigente. Altri sono invece del parere che, a differenza di quanto sostenuto dal nostro Consiglio, gli adeguamenti costituiscano un inasprimento delle regole per il ricongiungimento familiare.

A nostro parere la richiesta dell'iniziativa parlamentare può essere appoggiata. La proposta uniformazione degli articoli sulle condizioni del ricongiungimento familiare di persone con permesso di domicilio (art. 43 LStr) e di quelle con permesso di dimora (art. 44 LStr.) non ha conseguenze materiali, ma rende più chiare le pertinenti disposizioni.

1.4 Rapporto con il diritto europeo

Come illustrato al numero 1.3.1, il progetto di legge non è contrario agli impegni della Svizzera con l'Unione europea. In particolare, le modifiche riguardanti i cittadini di Stati terzi non tangono l'ALC. L'accesso agevolato al mercato del lavoro per le persone del settore dell'asilo è inoltre conforme all'articolo 26 della direttiva 2011/95/UE²⁵, secondo cui i rifugiati riconosciuti e i beneficiari di protezione sussidiaria hanno diritto a esercitare un'attività lucrativa. Grazie a questa normativa tutti i

²⁵ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dic. 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU L 337 del 20 dic. 2011, pag. 9 (applicabile dal 21 dic 2013).

beneficiari di protezione internazionale ottengono il medesimo accesso a un'attività lucrativa. La direttiva 2011/95/UE non fa parte dell'acquis di Dublino e non è quindi vincolante per la Svizzera. È tuttavia nell'interesse del nostro Paese che le procedure d'asilo e i diritti concessi presentino standard comparabili in tutti gli Stati europei.

2 **Commento ai singoli articoli**

Legge federale sugli stranieri

Art. 43 cpv. 1–I^{quater}

In attuazione dell'iniziativa parlamentare 10.485 (cfr. n. 1.2.2) abbiamo adeguato le condizioni del ricongiungimento familiare delle persone titolari di un permesso di domicilio a quelle delle persone titolari di un permesso di dimora (art. 44 cpv. 1 P-LAsi). Nel capoverso 1 lettere b e c sono pertanto esplicitamente menzionati i requisiti dell'abitazione conforme ai bisogni e della disponibilità di sufficienti mezzi finanziari (indipendenza dall'aiuto sociale). Inoltre, per analogia con l'articolo 44 P-LStr, è adeguata la formulazione della frase introduttiva e completata con il capoverso 1^{bis} del Progetto integrazione. Il nuovo capoverso 1^{ter} disciplina la deroga alla condizione delle conoscenze linguistiche per i minori di 18 anni (analogamente all'articolo 44 cpv. 3 del Progetto integrazione).

Come nel diritto vigente, i familiari di persone titolari di un permesso di domicilio avranno anche in futuro diritto alla concessione e alla proroga del permesso di dimora, se sono adempite le condizioni di cui al capoverso 1.

Inoltre, dalla combinazione con l'iniziativa parlamentare 08.428 (cfr. n. 1.2.2) risulta l'esclusione del ricongiungimento familiare per le persone con un permesso di domicilio nel caso in cui percepiscano prestazioni complementari annuali. Ciò vale anche se il diritto alle prestazioni complementari nasce soltanto con l'arrivo delle persone che si ricongiungono. A differenza di quanto proposto dall'iniziativa parlamentare 08.428, questo caso è disciplinato in una nuova lettera e. Inoltre il progetto di legge contempla soltanto le prestazioni complementari del diritto federale (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC). Vi sono Cantoni che, in aggiunta all'AVS/AI, versano prestazioni complementari proprie. Dato che le condizioni per il versamento e l'organizzazione delle prestazioni complementari cantonali sono molto divergenti, la loro riscossione non comporta l'esclusione generale del ricongiungimento familiare.

In seguito a queste modifiche, il requisito delle conoscenze linguistiche e la possibilità dell'iscrizione a un corso di promozione linguistica come deroga a tale requisito per il rilascio del permesso di dimora sono ora disciplinati rispettivamente nella lettera d e nel capoverso 1^{bis} (adeguamento di tecnica legislativa). Infine il capoverso 1^{ter} del Progetto integrazione diventa il nuovo capoverso 1^{quater}.

Il messaggio concernente la modifica della legge federale degli stranieri (gestione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione) prevede anch'esso di aggiungere un nuovo capoverso 1^{bis} all'articolo 43. Sarà quindi probabilmente necessaria una disposizione di coordinamento.

Art. 44 cpv. 1 lett. d ed e, cpv. 2-4

In attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428 (cfr. n. 1.2.2), il capoverso 1 esclude il ricongiungimento familiare per le persone titolari di un permesso di dimora che percepiscono prestazioni complementari annuali. Ciò vale anche se il diritto alle prestazioni complementari nasce soltanto con l'arrivo dei familiari. A differenza dell'iniziativa parlamentare, il nuovo criterio è previsto in una nuova lettera e; inoltre il progetto di legge contempla soltanto le prestazioni complementari del diritto federale (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC). Si vedano in merito le spiegazioni all'articolo 43 capoverso 1 lettera e P-LStr.

Invece che nella lettera d, la possibilità dell'iscrizione a un corso di promozione linguistica come deroga al requisito delle conoscenze linguistiche per il rilascio del permesso di dimora è ora disciplinato in un nuovo capoverso 2.

Per motivi di tecnica legislativa la numerazione dei capoversi è stata modificata. La deroga dell'articolo 44 capoverso 2 del Progetto integrazione, secondo cui si può rinunciare al requisito delle conoscenze linguistiche nel caso di figli minori di 18 anni, è ora prevista nel capoverso 3.

Nei dibattimenti sul Progetto integrazione, il Consiglio degli Stati ha deciso di sostituire quanto proposto dal nostro Consiglio («esito sfavorevole del processo d'integrazione») con la formula «un bisogno d'integrazione particolare conformemente all'articolo 58a»²⁶. L'articolo 44 capoverso 3 del Progetto integrazione non era stato adeguato per una svista. Inoltre, per motivi di tecnica legislativa tale formula si trova ora al capoverso 4 anziché 3.

Il messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (gestione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione) prevede anch'esso di aggiungere un nuovo capoverso 2 all'articolo 44. Sarà quindi probabilmente necessaria una disposizione di coordinamento.

Art. 45 lett. d

In attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428 (cfr. n. 1.2.2) la lettera d sancisce che il ricongiungimento familiare è escluso per le persone titolari del permesso di soggiorno di breve durata che percepiscono prestazioni complementari annue. Si vedano in merito le spiegazioni all'articolo 43 capoverso 1 lettera e P-LStr.

Art. 49a cpv. 1

In seguito alle modifiche dell'articolo 43 P-LStr (introduzione di nuovi criteri), va adeguato il rinvio del capoverso 1. Si tratta di un semplice adeguamento di tecnica legislativa.

²⁶ Cfr. decisione del Consiglio degli Stati dell'11 dic. 2013 in merito agli art. 33 cpv. 5, 43 cpv. 1^{er}, 83 cpv. 9 e 97 cpv. 3 lett. e.

Art. 63 cpv. 2

Secondo il diritto vigente, il permesso di domicilio di persone che risiedono in Svizzera ininterrottamente e regolarmente da più di 15 anni può essere revocato soltanto in caso di lunghe pene detentive, gravi violazioni della sicurezza e dell'ordine pubblici o minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

In caso di durevole e considerevole dipendenza dall'aiuto sociale, secondo il diritto vigente il permesso di domicilio non può più essere revocato dopo un soggiorno superiore a 15 anni.

Questa normativa è abrogata in attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.450 (cfr. n. 1.2.2). In futuro i permessi di domicilio potranno essere revocati in ogni momento, se sono adempite le condizioni di cui all'articolo 63 capoverso 1 LStr. Per prendere tale decisione discrezionale è tuttavia sempre necessario ponderare gli interessi pubblici e quelli privati (principio della proporzionalità).

Art. 85 cpv. 6, 7 lett. d ed e, 7^{bis} e 7^{ter}

Capoverso 6: il capoverso è abrogato in seguito alla soppressione dell'attuale obbligo di autorizzazione per l'esercizio di un'attività lucrativa da parte delle persone ammesse provvisoriamente e alla sua sostituzione con l'obbligo di notificazione (art. 85a P-LStr; cfr. n. 1.2.1).

Capoverso 7 lettera d ed e: in attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428 (n. 1.2.2) la lettera e esclude il ricongiungimento familiare per le persone ammesse provvisoriamente che percepiscono prestazioni complementari. Si vedano in merito le spiegazioni all'articolo 43 capoverso 1 lettera e P-LStr.

L'aggiunta di cui alla lettera d del Progetto integrazione, secondo cui per la concessione dell'ammissione provvisoria nell'ambito del ricongiungimento familiare è sufficiente l'iscrizione a un'offerta di promozione linguistica, è ora inserito nel nuovo capoverso 7^{bis}. La deroga dal requisito delle conoscenze linguistiche per i figli minori di 18 anni è disciplinato nel capoverso 7^{ter}. Si tratta di adeguamenti di tecnica legislativa. Il capoverso 7^{ter} è inoltre completato con la regola di cui all'articolo 49a secondo cui è possibile derogare all'esigenza delle conoscenze linguistiche se sussistono motivi gravi. Non sarebbe infatti giustificato un disciplinamento divergente per le persone ammesse provvisoriamente.

Il messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (gestione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione) prevede anch'esso di aggiungere una nuova lettera d all'articolo 85 capoverso 7. Sarà quindi probabilmente necessaria una disposizione di coordinamento.

Art. 85a Attività lucrativa

La disposizione è nuova e disciplina l'obbligo di notificare l'attività lucrativa delle persone ammesse provvisoriamente.

Capoverso 1: le persone ammesse provvisoriamente avranno diritto a esercitare un'attività lucrativa se, conformemente all'articolo 22 LStr, sono rispettate le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore.

Sono fatte salve le disposizioni sul cambiamento di Cantone (art. 85 cpv. 3 e 4 LStr). Un'attività lucrativa in un altro Cantone non conferisce pertanto il diritto a spostare il domicilio nel luogo di lavoro.

Capoversi 2 e 3: il datore di lavoro è tenuto soltanto a notificare previamente alle autorità competenti del luogo di lavoro l'avvio e la fine dell'attività lucrativa o un cambiamento d'impiego. Deve indicare l'identità e il salario della persona che esercita l'attività lucrativa, il tipo di attività e il luogo di lavoro.

Il datore di lavoro deve inoltre confermare di rispettare le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore (art. 22 LStr). Queste regole permettono di evitare un eventuale dumping sociale e salariale. Con la notificazione viene automaticamente permesso l'esercizio dell'attività lucrativa.

Capoversi 4 e 5: le autorità competenti del luogo di lavoro devono trasmettere le condizioni di salario e di lavoro notificate agli organi di controllo che il nostro Consiglio è tenuto a designare. La possibilità di controllare successivamente le informazioni è importante poiché, essendo sovente impiegate in settori in cui le qualifiche richieste e i salari sono bassi, le persone ammesse provvisoriamente vanno particolarmente tutelate.

Capoverso 6: nelle disposizioni esecutive il Consiglio federale può precisare ulteriormente la procedura di notificazione. Per calcolare l'importo forfettario dell'aiuto sociale versato dalla Confederazione ai Cantoni per le persone del settore dell'asilo, occorre garantire il trasferimento dei dati nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). La notificazione deve avvenire se possibile mediante Internet.

Art. 88 Contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali

Intendiamo abolire il contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa secondo l'articolo 86 LAsi (cfr. n. 1.2.1). Continuano invece a sussistere l'obbligo generale di rimborso secondo l'articolo 85 LAsi e la possibilità di prelevare i valori patrimoniali (art. 86 P-LAsi). In seguito a queste modifiche della legge sull'asilo vengono adeguati la rubrica e il tenore del capoverso 1.

Rimangono applicabili le disposizioni del capitolo 5 sezione 2 e del capitolo 10 della LAsi. È pure applicabile l'articolo 112a LAsi secondo cui, durante la procedura di ricorso, la prescrizione delle pretese finanziarie della Confederazione nei confronti di beneficiari di sussidi o dell'aiuto sociale non decorre, o, se già in corso, è sospesa. Questa normativa è stata introdotta con la modifica del 14 dicembre 2012 della legge sull'asilo ed è entrata in vigore il 1° febbraio 2014²⁷. La normativa secondo cui la prescrizione non decorre o è sospesa deve essere applicabile anche per quanto concerne le pretese finanziarie della Confederazione nei confronti delle persone ammesse provvisoriamente. Nella revisione della legge sull'asilo è stata tralasciata per svista la necessaria modifica dell'articolo 88 LStr.

²⁷ RU 2013 4375 5357; FF 2010 3889, 2011 6503

Il capoverso 2 stabilisce che per le persone ammesse provvisoriamente l'obbligo di pagare il contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali cessa il più tardi dieci anni dopo l'entrata in Svizzera. Il Consiglio federale può prevedere una durata ridotta.

Art. 97 cpv. 3 lett. e–g

In attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428 (cfr. n. 1.2.2) il ricongiungimento familiare potrà essere rifiutato se lo straniero riscuote prestazioni complementari (art. 43 cpv. 1 lett. e, 44 cpv. 1 lett. e 45 lett. d P-LStr). Oggigiorno le autorità competenti in materia di stranieri non sono informate automaticamente sulla riscossione di prestazioni complementari da parte di uno straniero.

Secondo il diritto vigente, alle autorità competenti in materia di stranieri devono essere notificati l'avvio di inchieste penali, le sentenze civili e penali, le modifiche legate allo stato civile, il divieto di contrarre matrimonio, il versamento di prestazioni dell'aiuto sociale e la riscossione di indennità di disoccupazione (art. 97 cpv. 3 lett. a–e LStr). Intendiamo ampliare questi obblighi di notificazione, ma a differenza di quanto previsto dall'iniziativa parlamentare 08.428, per motivi inerenti alla tecnica legislativa il nuovo obbligo di notificazione è disciplinato in una nuova lettera f. L'obbligo è inoltre circoscritto alle prestazioni complementari del diritto federale (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC). La regola riguarda in linea di massima tutti gli stranieri residenti in Svizzera.

Oltre all'obbligo di comunicare i dati previsto dalla pertinente legge speciale (art. 97 cpv. 3 lett. f P-LStr), l'articolo 33 della legge federale del 6 ottobre 2000²⁸ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA) rende necessario sancire la pertinente autorizzazione a comunicare i dati anche nella legislazione sulle assicurazioni sociali. Per tale motivo la LPC è adeguata in modo analogo (art. 26a P-LPC). Si tratta di un adeguamento che non era stato inserito nell'avamprogetto.

Il nostro Consiglio preciserà nell'OASA le modalità e la portata della comunicazione dei dati.

In base all'obbligo di notificare la riscossione di indennità di disoccupazione alle autorità competenti in materia di stranieri (art. 97 cpv. 3 lett. e LStr), in vigore dal 1° gennaio 2014, è inoltre necessaria una modifica di tecnica legislativa: l'obbligo di notificazione, previsto nel Progetto integrazione, per le altre decisioni che lasciano supporre un bisogno d'integrazione particolare conformemente all'articolo 58a LStr va disciplinato in modo invariato nella lettera g anziché e. Nel Progetto integrazione non si è tenuto conto della nuova lettera e, sostituendola con la disposizione sull'obbligo di comunicazione di altre decisioni che lasciano supporre un bisogno d'integrazione particolare conformemente all'articolo 58a. Per tale motivo la vigente lettera e deve essere reinserita senza modifiche nel progetto di legge (nuova lett. g).

Anche il messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (gestione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione) prevede, per altre ragioni, obblighi di comunicare i dati nel caso

di riscossione di prestazioni complementari. Sarà quindi probabilmente necessaria una disposizione di coordinamento.

Art. 120 cpv. 1 lett. f e g

Le infrazioni del datore di lavoro al nuovo obbligo di notificazione previsto dall'articolo 85a D-LStr saranno punite. L'articolo 120 capoverso 1 LStr è pertanto completato in modo tale che il datore di lavoro è punito con la multa se viola l'obbligo di notificare l'attività lucrativa secondo l'articolo 85a D-LStr, rifiuta i controlli o fornisce dati falsi nella procedura di notificazione non rispettando le condizioni connesse alla notificazione (art. 85a cpv. 2 e 3 P-LStr). Nel contempo la competente autorità cantonale può revocare il permesso di esercitare l'attività lucrativa rilasciata con la notificazione (art. 62 lett. d LStr).

Legge sull'asilo

Art. 61 Attività lucrativa

L'articolo 61 LAsi è adeguato in analogia all'articolo 85a D-LStr.

Capoverso 1: alla pari delle persone ammesse provvisoriamente, le persone cui è concesso l'asilo o che sono ammesse provvisoriamente come rifugiati possono esercitare un'attività lucrativa in tutta la Svizzera, purché siano rispettate le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località, nella professione e nel settore conformemente all'articolo 22 LStr. A differenza delle persone ammesse provvisoriamente, in virtù dell'articolo 26 della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati²⁹, le suddette persone hanno diritto di cambiare Cantone se non vi si oppongono i motivi di revoca di cui all'articolo 63 LStr (art. 37 cpv. 3 LStr)³⁰.

Capoverso 2: anche l'avvio e la fine di un'attività lucrativa e il cambiamento d'impiego devono essere previamente notificati dal datore di lavoro all'autorità del luogo di lavoro designata dal Cantone; la procedura di notificazione è retta dall'articolo 85a cpv. 2-6 D-LStr.

Capoverso 3: la procedura di notificazione non si applica ai rifugiati riconosciuti titolari di un permesso di domicilio.

Titolo prima dell'art. 85

Sezione 2: Obbligo di rimborso e contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali

Vista la prevista abolizione dell'obbligo di pagare il contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa (cfr. n. 1.2.1) occorre adeguare il titolo prima dell'articolo 85 LAsi (modifica di tecnica legislativa).

²⁹ Convenzione del 28 lug. 1951 sullo statuto dei rifugiati, RS **0.142.30**.

³⁰ Cfr. anche la sentenza del Tribunale amministrativo federale E-2324/2011 del 6 feb. 2012.

Art. 85 Obbligo di rimborso

Secondo il diritto vigente, i richiedenti l'asilo, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora e le persone ammesse provvisoriamente devono rimborsare le spese di aiuto sociale, di partenza e di esecuzione nonché i costi della procedura di ricorso da loro cagionati.

Fintanto che per un determinato periodo versa sussidi federali ai Cantoni per le succitate persone, è esclusivamente la Confederazione a far valere il diritto al rimborso. A tal fine attualmente riscuote il contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa (art. 86 LAsi) e quello prelevato sul patrimonio (il cosiddetto prelevamento di valori patrimoniali, art. 86 in combinato disposto con l'art. 87 LAsi). I Cantoni possono far valere il proprio diritto al rimborso secondo il diritto cantonale soltanto quando decade la competenza della Confederazione e tenendo pienamente conto dei rimborsi già versati a quest'ultima.

In linea di massima, questo meccanismo di rimborso va mantenuto anche se è abolito il contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa. Proponiamo tuttavia di rinunciare all'obbligo per i Cantoni di tener conto, nel far valere il proprio diritto al rimborso, dei valori patrimoniali già prelevati della Confederazione. Ciò è giustificato anche da motivi di economia amministrativa, in quanto si evitano così, in casi specifici, complesse procedure di conteggio tra Confederazione e Cantoni che difficilmente sono compatibili con il sistema di compensazione generalmente in uso.

Sono inoltre previste altre singole modifiche.

Capoverso 1: il capoverso stabilisce esplicitamente che l'obbligo di rimborso si applica anche ai costi del soccorso d'emergenza. Di conseguenza, anche le persone oggetto di una decisione d'allontanamento passata in giudicato sottostanno all'obbligo di rimborsare le spese (art. 86 cpv. 1 e 87 cpv. 1 P-LAsi). Si veda il commento all'articolo 86 capoverso 1 P-LAsi.

Capoverso 2: poiché in futuro non riscuoterà più il contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa, il capoverso 2 prevede che la Confederazione potrà far valere il suo diritto al rimborso mediante un contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali (prelevamento di valori patrimoniali). Il Consiglio federale fissa l'importo e la durata di tale contributo speciale (art. 86 cpv. 5 P-LAsi).

Capoverso 3: il vigente capoverso 3 è precisato. Il diritto della Confederazione al rimborso si prescrive in un anno dal giorno nel quale l'autorità competente ne ha avuto conoscenza, ma in ogni caso 10 anni dopo la sua insorgenza. Il relativo credito non frutta interesse. Tale disciplinamento è già previsto dal diritto vigente sull'obbligo generale di rimborso (art. 85 cpv. 3 LAsi).

Capoverso 4: il capoverso stabilisce esplicitamente che il diritto dei Cantoni al rimborso è retto dal diritto cantonale, come d'altronde previsto dal diritto vigente.

Art. 86 Contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali

Dato che è abolito il contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa, il titolo dell'articolo 86 reciterà «Contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali».

Capoverso 1: la cerchia delle persone tenute a rimborsare le spese è esteso esplicitamente agli stranieri oggetto di una decisione d'allontanamento passata in giudicato. Questa precisazione garantisce che anche alle persone tenute a lasciare la Svizzera si possano prelevare valori patrimoniali di cui non sono in grado di dimostrare la provenienza, ai fini del rimborso delle spese secondo l'articolo 85 capoverso 1 P-LAsi.

Analogamente a quanto previsto dal diritto vigente, il contributo speciale serve a coprire le spese globali causate dalle persone soggette all'obbligo di rimborso e dai congiunti da esse sostenuti.

Capoverso 2: si chiarisce che il contributo speciale è prelevato sui valori patrimoniali.

Capoverso 3: per ragioni di sistematica il disciplinamento previsto dal vigente articolo 87 capoverso 2 LAsi è spostato nel capoverso 3.

Capoversi 4 e 5: si stabilisce che l'obbligo di pagare il contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali cessa al più tardi dieci anni dopo il deposito della domanda d'asilo e di concessione della protezione provvisoria. Un termine analogo vale oggi per il contributo speciale prelevato dal reddito da attività lucrativa: l'obbligo di pagare il contributo cessa al più tardi dieci anni dopo l'inizio della prima attività lucrativa. Il Consiglio federale fissa l'importo del contributo speciale e la durata dell'obbligo di versarlo. Dato che il contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa è abolito, il vigente capoverso 5 è abrogato (cfr. n. 1.2.1).

Art. 87 Dichiarazione dei valori patrimoniali e procedura in caso di partenza

Il nuovo titolo dell'articolo 87 recita «Dichiarazione dei valori patrimoniali e procedura in caso di partenza», poiché in seguito all'abrogazione di due capoversi e lo spostamento di un capoverso all'articolo 86 P-LStr (nuovo cpv. 3), il presente articolo disciplina soltanto questi due aspetti.

Capoverso 1: la cerchia delle persone tenute a rimborsare le spese è estesa agli stranieri oggetto di una decisione d'allontanamento passata in giudicato. Al riguardo si vedano le osservazioni all'articolo 86 capoverso 1 P-LAsi.

Capoverso 2: per ragioni di sistematica il vigente capoverso 2 diventa il capoverso 3 dell'articolo 86 P-LAsi (si veda anche il commento all'art. 86 cpv. 3 P-LAsi). Visto che i vigenti capoversi 3 e 4 sono abrogati in seguito alla soppressione del contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa (cfr. n. 1.2.1), il vigente capoverso 5 diventa il capoverso 2. La regola si applica soltanto ai richiedenti l'asilo, alle persone bisognose di protezione e alle persone oggetto di una decisione d'allontanamento passata in giudicato che lasciano la Svizzera entro sette mesi dal deposito della domanda d'asilo o della domanda di concessione della protezione provvisoria. Tale regola intende incentivare queste persone a lasciare quanto prima la Svizzera e si applica, come nel diritto vigente, anche alle persone ammesse provvisoriamente che lasciano la Svizzera di propria iniziativa entro sette mesi dal deposito della domanda d'asilo o dall'ammissione provvisoria (ammissione provvisoria nel settore degli stranieri).

Come novità il capoverso chiarisce che la domanda di restituzione deve essere presentata prima della partenza. Oggi tale regola manca, il che può comportare nella prassi un notevole onere amministrativo: in assenza di un termine, la domanda può infatti essere presentata dall'estero parecchi anni dopo la partenza dalla Svizzera.

Articolo 115 lettera c, 116a e 117

Queste disposizioni sono abrogate in seguito alla soppressione dell'obbligo del contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa (cfr. n. 1.2.1).

Disposizioni transitoria

Le procedure pendenti e i crediti in sospeso, concernenti il contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa e il prelevamento di valori patrimoniali (art. 86 e 87 LAsi; art. 88 LStr), al momento dell'entrata in vigore delle presenti modifiche della legge sull'asilo e della legge federale sugli stranieri sono rette dal diritto anteriore.

Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità

Art. 26a Comunicazione dei dati alle autorità competenti in materia di stranieri

A complemento del nuovo articolo 97 capoverso 3 lettera f P-LStr, l'articolo 26a P-LPC crea la base legale per lo scambio di dati riguardanti le prestazioni complementari (cfr. il commento all'art. 97 P-LStr). Ai fini della verifica delle nuove condizioni per il ricongiungimento familiare in Svizzera, gli organi competenti per la determinazione e il versamento delle prestazioni complementari comunicano spontaneamente alle autorità competenti in materia di stranieri, in deroga all'articolo 33 LPG, il versamento di prestazioni complementari secondo l'articolo 3 capoverso 1 lettera a LPC.

Oggettivamente l'articolo 26a P-LPC fa parte dell'articolo 26 LPC, poiché ne costituisce una norma speciale. L'articolo 26a vigente diventa pertanto l'articolo 26b. Le disposizioni della LPG sono applicabili sempreché la LPC non preveda esplicitamente una deroga (art. 1 cpv. 1 LPC). Le persone che partecipano all'esecuzione e al controllo o alla sorveglianza dell'esecuzione delle leggi sulle assicurazioni sociali devono mantenere il segreto nei confronti di terzi (obbligo del segreto secondo l'art. 33 LPG). Per consentire la comunicazione spontanea di dati alle autorità competenti in materia di stranieri occorre menzionare esplicitamente la deroga alla LPG nell'articolo 26a P-LPC.

Inoltre nel presente articolo va precisato che la comunicazione dei dati è circoscritta alle prestazioni complementari disciplinate dal diritto federale. Vi sono Cantoni che, in aggiunta all'AVS/AI, versano prestazioni complementari proprie, ma il versamento di queste ultime non sottostà all'obbligo di comunicazione. Le prestazioni complementari del diritto federale sono costituite dalla prestazione complementare annua (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC) e dal rimborso delle spese di malattia e d'invalidità (art. 3

cpv. 1 lett. b LPC). La prestazione complementare annua è una prestazione pecuniaria (art. 15 LPGA), mentre il rimborso delle spese di malattia e d'invalidità sono una prestazione in natura (art. 14 LPGA). L'obbligo di comunicazione è introdotto soltanto per le prestazioni pecuniarie.

Anche il messaggio concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (gestione dell'immigrazione e miglioramenti nell'esecuzione degli accordi sulla libera circolazione) prevede, per altre ragioni, obblighi di comunicare i dati nel caso di versamenti di prestazioni complementari. Sarà quindi probabilmente necessaria una disposizione di coordinamento.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

La perdita degli introiti del contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa delle persone del settore dell'asilo è compensato dall'eliminazione dei costi dell'aiuto sociale, a condizione che almeno 200 persone in più all'anno possano essere integrate nel mercato del lavoro (cfr. n. 1.3.2).

Negli ultimi anni (2009-2013) vi sono stati tra i 200 e i 250 prelevamenti di valori patrimoniali con introiti annui inferiori a 400 000 franchi (appena 300 000 franchi nel 2014 e 210 000 franchi nel 2015). A fronte di questi introiti, la SEM dovrà sostenere spese amministrative pari a circa 120 000 franchi per la gestione di tali prelevamenti (costi di personale e dei posti di lavoro).

Inoltre, poiché attualmente il prelevamento di valori patrimoniali e il contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa sono gestiti nello stesso sistema di elaborazione dei dati, in seguito all'abolizione del contributo speciale il sistema dovrebbe essere adeguato. Sarebbe tuttavia troppo costoso mantenere in funzione l'attuale sistema per soli 200 prelevamenti all'anno. Per la gestione del prelevamento di valori patrimoniali proponiamo pertanto una banca dati più semplice.

Il prelevamento di valori patrimoniali continuerà a generare una certa mole di lavoro per gli altri servizi federali coinvolti, ad esempio per il Tribunale amministrativo federale o il Corpo delle guardie di confine.

La procedura di notificazione per le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti (cfr. n. 1.2.1) sarà gestita, per quanto possibile, con le applicazioni informatiche esistenti. S'intendono sfruttare le sinergie nel settore tecnico. Se tale soluzione non fosse possibile, occorrerà cercare un'altra soluzione.

Gli altri adeguamenti legislativi proposti non richiedono risorse finanziarie e di personale supplementari della Confederazione.

Riassumendo si può dire che a fronte delle perdite dovute all'abolizione del contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrative nel settore dell'asilo si registreranno risparmi della Confederazione realizzati grazie ai maggiori incentivi a intraprendere un'attività lucrativa.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

Le misure aggiuntive da noi proposte per il Progetto integrazione non hanno ripercussioni finanziarie dirette per i Cantoni.

L'abolizione del contributo speciale detratto dal reddito da attività lucrativa di persone del settore dell'asilo ha ripercussioni soltanto per la Confederazione. La maggiore integrazione di queste persone nel mercato del lavoro, perseguita con l'abolizione, è tesa a ridurre anche per i Cantoni i costi dell'aiuto sociale, dell'assistenza e dell'integrazione. In seguito al mantenimento del prelevamento di valori patrimoniali, le autorità cantonali coinvolte (polizia) dovranno continuare a assumersi una certa mole di lavoro.

Nella procedura di notificazione dell'attività lucrativa delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati riconosciuti, occorre definire la competenza per i controlli successivi delle condizioni di salario e di lavoro. Ai possibili costi di tali controlli di contrappongono risparmi notevoli grazie all'accesso agevolato al mercato del lavoro e all'abolizione della procedura d'autorizzazione (con l'esame del singolo caso), sostituita da un controllo in base ai rischi. Al momento non si possono pertanto stimare in via definitiva le ripercussioni finanziarie e di personale per le autorità cantonali.

4 Programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016³¹ sul programma di legislatura 2015–2019 e nel relativo progetto di decreto federale sul programma di legislatura 2015–2019.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto di modifica della LStr si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo nonché di dimora e domicilio degli stranieri). È pertanto conforme alla Costituzione.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le disposizioni sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera. L'inclusione, chiesta dall'iniziativa parlamentare 08.428, delle prestazioni complementari nel calcolo dei mezzi finanziari sufficienti quale condizione del ricongiungimento familiare (cfr. n. 1.2.2), serve a sgravare le finanze pubbliche. Secondo

³¹ FF 2016 909, pag. 988 e 1030

l'articolo 8 CEDU, il benessere economico è un obiettivo che giustifica un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare. Il principio della proporzionalità impone che nel singolo caso si proceda a una ponderazione degli interessi in gioco (cfr. n. 1.3.3).