



Rapporto esplicativo

Avamprogetto di adeguamento all'art. 121a Cost. e a cinque iniziative parlamentari del disegno di modifica della legge sugli stranieri (integrazione; 13.030)

Febbraio 2015

Indice

1 Situazione iniziale	5
1.1 Contenuto del progetto di modifica della legge sugli stranieri (integrazione; 13.030)	5
1.2 Decisioni del Parlamento sul Progetto integrazione e mandato al Consiglio federale	5
2 Punti essenziali dell'avamprogetto	7
2.1 Adeguamento del Progetto integrazione all'articolo 121a Cost.	7
2.1.1 Situazione iniziale	7
2.1.2 Attività lucrativa agevolata di persone del settore dell'asilo	8
2.2 Attuazione di cinque iniziative parlamentari	11
2.2.1 Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi (Iv. pa. 08.406).	12
2.2.2 Concretizzare l'integrazione a livello legislativo (Iv. pa. 08.420)	14
2.2.3 No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari (Iv. pa. 08.428)	15
2.2.4 «Maggior margine di manovra per le autorità» (Iv. pa. 08.450)	18
2.2.5 Uniformazione nel ricongiungimento familiare (Iv. pa. 10.485)	19
2.3 Osservazioni sul concetto di integrazione secondo il Progetto integrazione e la revisione della LCit	19
3 Commento delle singole disposizioni	20
3.1 Legge sugli stranieri	20
<i>Articolo 34 capoverso 6</i>	20
<i>Articolo 43 capoversi 1 e 1^{bis}</i>	20
<i>Articolo 44 capoverso 1 lettere d ed e nonché capoverso 3</i>	21
<i>Articolo 45 lettera d</i>	21
<i>Articolo 49a capoverso 1</i>	21
<i>Articolo 51 capoverso 2 lettera b</i>	21
<i>Articolo 63 capoversi 2 e 3</i>	21
<i>Articolo 85 capoversi 6 e 7 lettera c^{bis}</i>	22
<i>Articolo 85a Attività lucrativa</i>	22
<i>Articolo 88 Contributo speciale sul patrimonio</i>	23
<i>Articolo 97 capoverso 3 lettere f e g</i>	23
<i>Articolo 120 capoverso 1 lettere f e g</i>	24
3.2 Legge sull'asilo	24
<i>Articolo 61 Attività lucrativa</i>	24
<i>Titolo prima dell'articolo 85, Sezione 2: Obbligo di rimborso e contributo speciale sul patrimonio</i>	24
<i>Disposizioni transitorie</i>	26
4 Ripercussioni sulle finanze e sul personale	26
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	26
4.2 Ripercussioni per i Cantoni	27
4.3 Risultato e conclusione	27
5 Aspetti giuridici	27

5.1 Costituzionalità e legalità	27
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	27
5.3 Rapporto con il diritto europeo	28

Compendio

L'8 marzo 2013 il Consiglio federale ha adottato il messaggio e il disegno concernente la modifica della legge sugli stranieri (integrazione; 13.030). Il progetto, che modifica le disposizioni sul soggiorno, sul ricongiungimento familiare e sull'integrazione e adegua altre leggi federali, è stato approvato l'11 dicembre 2013 con poche modifiche dal Consiglio degli Stati.

In seguito alla votazione popolare del 9 febbraio 2014, le Camere federali hanno rinviato il disegno di legge al Consiglio federale con l'incarico di rielaborare il progetto tenendo conto del nuovo articolo 121a Cost., delle decisioni del Consiglio degli Stati e di cinque iniziative parlamentari pendenti da lungo tempo.

Il Consiglio federale propone di adeguare il progetto all'articolo 121a Cost., abolendo l'obbligo di pagare il contributo per i lavoratori nel settore dell'asilo nonché l'obbligo di autorizzazione a svolgere un'attività lucrativa per le persone ammesse provvisoriamente e per i rifugiati riconosciuti. Tali misure intendono migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro dei richiedenti l'asilo in età lavorativa e sfruttare meglio questo potenziale presente sul territorio.

Con l'abolizione del contributo speciale la Confederazione perde entrate nette pari a circa quattro milioni di franchi. I risparmi annui previsti nel settore dell'aiuto sociale sono tuttavia maggiori, se risulteranno efficaci le misure previste per una migliore integrazione nel mercato del lavoro delle persone nel settore dell'asilo.

L'avamprogetto di adeguamento attua inoltre le richieste delle cinque iniziative parlamentari sopra menzionate. Il contenuto delle stesse è illustrato e commentato dal punto di vista del Consiglio federale nel presente rapporto esplicativo.

Al termine della procedura di consultazione, il Consiglio federale adotterà un messaggio aggiuntivo sul presente progetto di legge.

1 Situazione iniziale

1.1 Contenuto del progetto di modifica della legge sugli stranieri (integrazione; 13.030)

L'8 marzo 2013 il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente la modifica della legge sugli stranieri (integrazione; 13.030¹ – a seguire: «Progetto integrazione»). Partendo dal principio consolidato del «promuovere ed esigere», il progetto apporta modifiche mirate alle norme di ammissione e soggiorno e alle disposizioni sull'integrazione esistenti, così da rendere l'integrazione maggiormente vincolante e far sì che lo straniero si assuma in modo più attivo le proprie responsabilità nel processo d'integrazione.

Si intende concedere il permesso di domicilio soltanto agli stranieri integrati. Il disegno di legge definisce una serie di chiari criteri d'integrazione che devono essere soddisfatti per il rilascio o la proroga di un permesso per gli stranieri. Altre novità sono rappresentate dai requisiti linguistici proposti a livello di ricongiungimento familiare, dall'introduzione su scala nazionale di interventi di prima informazione dei nuovi arrivati, dall'applicazione armonizzata degli accordi d'integrazione e dall'ampliamento degli attuali obblighi di comunicazione e dei motivi di revoca dei permessi di dimora se si riscontrano lacune a livello di integrazione.

Il progetto intende tuttavia anche tenere conto in modo particolare degli sforzi profusi dagli stranieri nel processo di integrazione. L'idea è di agevolare il processo d'integrazione mediante degli incentivi, in particolare con un miglioramento dello statuto di cui gode la persona in base alla legislazione sugli stranieri: conformemente al disegno del Consiglio federale, lo straniero che ha vissuto in Svizzera dieci anni avrà diritto al rilascio di un permesso di domicilio ordinario solo se è integrato.

Il Progetto integrazione definisce inoltre più chiaramente i compiti della Confederazione e dei Cantoni nella promozione dell'integrazione e continua a puntare sull'approccio consolidato delle strutture ordinarie: l'integrazione deve avvenire in primo luogo nelle scuole, nell'ambito della formazione, nel mondo del lavoro, nel settore della sanità e nei quartieri. Con l'adeguamento di ulteriori atti normativi² federali si vuole definire in modo più chiaro la promozione dell'integrazione quale compito trasversale di attori privati e pubblici. La promozione specifica dell'integrazione deve colmare le attuali lacune attraverso programmi e progetti pertinenti; in particolare deve migliorare anche la tutela dalla discriminazione.

1.2 Decisioni del Parlamento sul Progetto integrazione e mandato al Consiglio federale

Il Progetto integrazione del Consiglio federale è stato approvato con poche modifiche dal Consiglio degli Stati quale Camera prioritaria durante la sessione invernale 2013³. La Camera ha proceduto ai seguenti adeguamenti:

- non si ha automaticamente diritto al rilascio di un permesso di domicilio dopo un soggiorno di dieci anni in Svizzera (art. 34 cpv. 2 D-LStr, frase introduttiva);

¹ FF 2013 2045

² Legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale, RS 412.10; legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio, RS 700; legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità, RS 831.20; legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione, RS 837.0

³ Cfr. Tabella sinottica Sessione invernale 2013 Decisione del Consiglio degli Stati; <http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgesseite/2013/20130030/S11%20I.pdf>

- in linea di principio lo straniero può essere ammesso a esercitare un'attività lucrativa come consulente o insegnante religioso oppure come insegnante di lingua e cultura del Paese d'origine soltanto se al momento della domanda è già in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di lavoro (stralcio art. 26a cpv. 2 D-LStr);
- nell'ambito del ricongiungimento familiare, il coniuge straniero di una persona titolare di un permesso di domicilio o dimora deve essere in grado, al più tardi in occasione della proroga del suo permesso, di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza. Ai fini del rilascio del permesso di dimora è sufficiente l'iscrizione a un'offerta di promozione linguistica (art. 43 cpv. 1 lett. b e art. 44 cpv. 1 lett. d D-LStr);
- le regole sull'acquisizione di conoscenze linguistiche si applicano anche in caso di ricongiungimento familiare di persone ammesse provvisoriamente (art. 87 cpv. 7 lett. d e art. 7^{bis} D-LStr);
- prima di definire le categorie di persone di cui tener conto nella promozione dell'integrazione, il Consiglio federale consulta i Cantoni e le associazioni comunali (art. 53a D-LStr);
- modifiche redazionale degli articoli 33 capoverso 5, 43 capoverso 1^{er}, 83 capoverso 9 e 97 capoverso 3 lettera e D-LStr.

Con decisione del 12 marzo 2014, il Consiglio nazionale ha rinviato il Progetto integrazione al Consiglio federale con l'incarico di sottoporre all'Assemblea federale proposte di emendamento delle decisioni del Consiglio degli Stati per attuare la nuova disposizione costituzionale accettata nella votazione popolare del 9 febbraio 2014. Ha inoltre incaricato il Consiglio federale di integrare nel disegno di legge le richieste di cinque iniziative parlamentari pendenti, cui le commissioni delle istituzioni politiche di ambo le Camere hanno dato seguito⁴. Tali iniziative sono state presentate nel 2008 e nel 2010 e non sono quindi direttamente collegate all'attuazione dell'articolo 121a Cost.

Le iniziative parlamentari chiedono le seguenti modifiche della legge sugli stranieri:

- sostituzione del permesso di domicilio con un permesso di dimora in caso di lacune a livello d'integrazione (nuova possibilità di commutazione)⁵;
- armonizzazione delle procedure in caso di ricongiungimento familiare con persone titolari di un permesso di dimora o di domicilio⁶;
- esclusione del ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari⁷;

⁴ La decisione ha il seguente tenore: «Entrare in materia e rinviare al Consiglio federale con l'incarico di presentare all'Assemblea federale proposte di modifica delle decisioni del Consiglio degli Stati che attuino la nuova disposizione costituzionale concernente tetti massimi contingenti annuali (art. 121a Cost.). Il progetto di legge deve inoltre integrare le richieste delle iniziative parlamentari 08.406, 08.420, 08.428, 08.450 e 10.485, cui le commissioni delle istituzioni politiche di ambo le Camere hanno dato seguito» (*trad.*); cfr. Boll. Uff. **2014** N 307

⁵ 08.406 Iv. pa. Müller Philipp Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi

⁶ 10.485 Iv. pa. Müller Philipp Uniformazione nel ricongiungimento familiare

⁷ 08.428 Iv. pa. Müller Philipp No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari

- revoca del permesso di domicilio in caso di dipendenza durevole e importante dall'aiuto sociale anche se lo straniero soggiorna da oltre 15 anni in Svizzera⁸;
- concretizzazione dell'integrazione nella legge⁹.

Il 2 giugno 2014, il Consiglio degli Stati ha approvato in linea di massima la decisione di rinvio; in occasione del dibattito parlamentare ha però ribadito che i principi del Progetto integrazione vanno mantenuti. In alcuni interventi è stata criticata la decisione del Consiglio nazionale di includere anche le iniziative parlamentari¹⁰, poiché queste sono in contrasto con il concetto di integrazione e con il «modello graduale d'integrazione» previsti dal disegno di legge e, nei risultati, con l'armonizzazione dei criteri d'integrazione previsti perseguita anche dalla revisione totale della legge sulla cittadinanza¹¹.

2 Punti essenziali dell'avamprogetto

2.1 Adeguamento del Progetto integrazione all'articolo 121a Cost.

2.1.1 Situazione iniziale

Come da mandato del Parlamento, il Consiglio federale ha esaminato se e come il Progetto integrazione vada adeguato al nuovo articolo 121a Cost. La necessità di procedere ad adeguamenti all'articolo 121a Cost. è stata valutata sulla base del piano d'attuazione del Consiglio federale del 20 giugno 2014. In particolare, si è esaminato se le nuove disposizioni contenute nel Progetto integrazione relative alle condizioni supplementari per il ricongiungimento familiare (conoscenze linguistiche)¹², all'ammissione di consulenti religiosi o di insegnanti e agli accordi d'integrazione¹³ debbano valere anche per i cittadini degli Stati UE/AELS.

L'attuazione dell'articolo 121a Cost. non tange le altre disposizioni del Progetto integrazione; segnatamente 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. Esse valgono sia per i cittadini degli Stati UE/AELS che per i cittadini di Stati terzi.

L'articolo 121a capoverso 3 Cost. prevede, tra i criteri per il rilascio del permesso di dimora, 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 svizzero del lavoro e nel contesto sociopolitico.

Il piano d'attuazione e il presente avamprogetto di adeguamento rinunciano tuttavia a un esame sistematico della capacità d'integrazione nella procedura d'ammissione

⁸ 08.450 Iv. pa. Müller Philipp Maggiore margine di manovra per le autorità

⁹ 08.420 Iv. pa. Pfister Gerhard Concretizzare l'integrazione a livello legislativo

¹⁰ Cfr. Boll. Uff. 2014 S 386

¹¹ 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

¹² Cfr. art. 43 cpv. 1 lett. b, art. 44 cpv. 1 lett. d, art. 85 cpv. 7 lett. d; per le eccezioni al riguardo cfr. art. 49a

¹³ Cfr. art. 26a cpv. 1, art. 33 cpv. 5, art. 43 1ter, art. 44 cpv. 3. Il rilascio di un permesso di dimora può essere vincolato p. es. alla condizione che lo straniero frequenti un corso di lingue o d'integrazione.

(art. 121a cpv. 3 Cost.) per i cittadini degli Stati UE/AELS. Durante la 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 una persona.

In generale bisogna tener presente che le condizioni di ammissione e le norme sulla presenza e sul ricongiungimento familiare con i cittadini degli Stati UE/AELS sono disciplinate esaustivamente nell'ALC. Cambiarle richiederebbe una modifica dell'ALC mediante trattative con l'UE e non un adeguamento della legge sugli stranieri.

Sebbene vi siano alcuni problemi d'integrazione anche per una piccola parte dei cittadini degli Stati UE/AELS — ad esempio nell'ambito del ricongiungimento familiare —, nel quadro dell'attuazione dell'articolo 121a Cost non si giustifica un'estensione a questa categoria di persone delle norme del Progetto integrazione.

Il Consiglio federale propone tuttavia una migliore integrazione nel mercato del lavoro delle persone del settore dell'asilo per promuovere il potenziale di forza lavoro presente sul territorio, ovvero i cosiddetti lavoratori indigeni (2.1.2): i datori di lavoro dovrebbero poter sfruttare meglio il potenziale di queste persone che si trovano già in Svizzera. Alcuni provvedimenti tesi a promuovere il potenziale indigeno sono già stati messi in pratica, mentre altri saranno potenziati (p. es. iniziativa sul personale qualificato) o esaminati nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121a Cost. Sarebbe, ad esempio, ipotizzabile una maggiore partecipazione dei datori di lavoro nella promozione del potenziale indigeno. La concessione di permessi per l'esercizio di un'attività lucrativa a nuovi assunti stranieri potrebbe essere vincolata, per il datore di lavoro, all'obbligo di creare nuovi posti di formazione. Vi è infatti una certa distorsione della concorrenza tra le imprese che formano il personale sul territorio svizzero e le imprese che ingaggiano, principalmente dall'estero, del personale già formato. Sarebbe anche pensabile che i datori di lavoro versino un apposito tributo nel caso assumano forza lavoro straniera. Misure simili permetterebbero di rendere i datori di lavoro più consapevoli della loro responsabilità sociopolitica e sensibilizzarli a un migliore sfruttamento della forza lavoro già disponibile in Svizzera.

Una maggiore integrazione delle persone del settore dell'asilo nel mercato del lavoro nazionale è anche una delle richieste del postulato «Riesame dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio e delle persone bisognose di protezione»¹⁴, approvato dal Consiglio nazionale il 12 giugno 2014. Il Consiglio federale è incaricato di esaminare le modalità per migliorare ed eventualmente ridisciplinare lo statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio e di identificare delle misure per migliorarne l'integrazione nel mercato del lavoro quando rimangono stabilmente in Svizzera.

2.1.2 Attività lucrativa agevolata di persone del settore dell'asilo

Abolizione del contributo speciale

¹⁴ 14.3008 Po. CIP-CN Riesame dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio e delle persone bisognose di protezione

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 legge sull'asilo¹⁵; LAsi) e – se esercitano un'attività lucrativa – all'obbligo di pagare il contributo speciale (art. 86 LAsi). Lo stesso vale per gli stranieri ammessi provvisoriamente (art. 88 LStr).

Questi gruppi di persone devono rimborsare le spese di aiuto sociale, di partenza e di esecuzione nonché i costi della procedura di ricorso mediante questi due strumenti. Il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa e quello sui valori patrimoniali (prelevamento di valori patrimoniali) sono dovuti indipendentemente dai costi effettivamente causati.

Se persone appartenenti ai gruppi sopra menzionati iniziano a esercitare un'attività lucrativa, i datori di lavoro sono obbligati a versare alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) il 10 per cento dei relativi stipendi. La SEM può inoltre prelevare i valori patrimoniali degli appartenenti a tali gruppi e computarli nel contributo speciale (art. 87 LAsi).

L'importo da versare ammonta al massimo a 15 000 franchi per persona (incl. il prelevamento di valori patrimoniali). L'obbligo di pagare il contributo speciale si estingue al raggiungimento di tale importo, al più tardi dopo dieci anni (art. 10 cpv. 2 lett. a OAsi 2). Nel caso di persone ammesse provvisoriamente termina tre anni dopo l'ammissione provvisoria, al più tardi sette anni dopo l'arrivo in Svizzera (art. 10 cpv. 2 lett. e OAsi 2). Negli ultimi anni l'obbligo di pagare il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa e il prelevamento di valori patrimoniali hanno prodotto entrate lorde medie pari a circa 6,5 milioni di franchi l'anno; le entrate nette ammontano a circa 4 milioni di franchi annui.

Sebbene gli stranieri ammessi provvisoriamente restino di norma molti anni o per sempre in Svizzera, sono spesso male integrati nel mercato del lavoro; la quota media di persone ammesse provvisoriamente in età lavorativa (16 - 65 anni di età) che esercita un'attività lucrativa si è situata negli ultimi anni tra il 35 e il 40 per cento. Ciò è riconducibile alla mancanza di competenze professionali, alla situazione del mercato del lavoro e alle restrittive norme amministrative. L'esercizio di un'attività lucrativa e il cambiamento di Cantone per le persone ammesse provvisoriamente sottostanno all'obbligo dell'autorizzazione (art. 85 cpv. 5 e 6 LStr) e i datori di lavoro devono versare il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa sopra menzionato. Dato che il reddito di questo gruppo di persone è relativamente modesto, questa detrazione del 10 per cento del salario, che si aggiunge all'imposta alla fonte del 10 per cento, fa sì che la disponibilità a intraprendere un'attività lavorativa diminuisca.

Il Consiglio federale è dell'avviso che la riduzione degli ostacoli amministrativi per i datori di lavoro e la creazione di incentivi per gli stranieri ammessi provvisoriamente consentano di promuovere l'integrazione di questi ultimi nel mercato del lavoro. Per questo motivo devono essere aboliti l'obbligo di pagare il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa e l'obbligo di autorizzazione a esercitare un'attività lucrativa (cfr. sotto) per queste persone.

Il vantaggio per i datori di lavoro risiede nella riduzione dell'onere amministrativo in caso di assunzione di persone ammesse provvisoriamente; in questo modo si incentiva l'uso di questo potenziale indigeno. L'eliminazione del contributo speciale rende inoltre più lucrativo per le persone ammesse provvisoriamente esercitare un lavoro con

¹⁵ RS 142.31

salario minimo 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. Se grazie a queste misure si riuscisse a integrare nel mercato del lavoro oltre 150 persone ammesse provvisoriamente in più ogni anno, il risparmio nell'ambito dell'aiuto sociale per la Confederazione sarebbe superiore alle entrate lorde (ca. 2,4 mio. di franchi) provenienti dal contributo speciale per questo gruppo di persone.

L'abolizione del contributo speciale sul reddito da 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 in materia d'aiuto sociale, appare opportuno equiparare le persone del settore dell'asilo agli Svizzeri e agli altri stranieri.

Se si abroga il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa per le persone ammesse provvisoriamente, per motivi di economicità occorre procedere allo stesso adeguamento anche per i richiedenti l'asilo e le persone bisognose di protezione. Negli ultimi cinque anni, con il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa la Confederazione ha realizzato in media entrate lorde annue pari a circa 6,1 milioni di franchi, a carico per il 40 per cento circa delle persone ammesse provvisoriamente (ca. 2,4 mio. di franchi) e per il restante 60 per cento dei richiedenti l'asilo e delle persone bisognose di protezione (3,7 mio. di franchi). Le entrate nette ammontano a circa 4 milioni di franchi. Abolendo il contributo speciale soltanto per le persone ammesse provvisoriamente restano alla Confederazione entrate nette pari a circa 2 milioni di franchi.

Si tratta di un importo talmente esiguo che dal punto di vista economico non conviene più imporre soltanto ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione l'obbligo di pagare il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa; tanto più che nell'ambito del riassetto delle procedure d'asilo si prevede che su circa il 60 per cento delle domande d'asilo si deciderà 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 celere e di regola concluse entro il termine di un anno. Come risultato del riassetto, in futuro il contributo speciale non sarà quasi più versato.

Se si riuscissero a integrare 230 persone all'anno in più nel mercato del lavoro, il risparmio nell'ambito dell'aiuto sociale supererebbe le entrate nette annue attualmente ottenute (circa 4 mio. di franchi) dal contributo speciale di richiedenti l'asilo e persone ammesse provvisoriamente.

S'intende mantenere l'attuale prelevamento di valori patrimoniali (art. 86 in combinato disposto con art. 87 LAsi, art. 88 LStr), nonostante l'abolizione del contributo speciale sul reddito da attività lucrativa. Per prelevamento di valori patrimoniali s'intende la confisca di somme di denaro contante, oggetti con valore pecuniario e valori immateriali quali averi bancari, a condizione che non provengano da un'attività lucrativa. La confisca è effettuata in particolare dal personale nei centri di registrazione e di procedura e negli alloggi cantonali, dal Corpo delle guardie di confine e dalla polizia.

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

Secondo il diritto vigente l'esercizio di un'attività lucrativa per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente sottostà a un obbligo di autorizzazione (art. 61 Lasi, art. 85 cpv. 6 LStr, art. 65 OASA). Per aumentare la quota di lavoratori provenienti da questi gruppi si propone la creazione di un diritto all'esercizio di un'attività lucrativa purché le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località e nel settore siano rispettate (art. 22 LStr). Dalla soppressione di una procedura di autorizzazione preliminare e degli emolumenti connessi deriva una sensibile semplificazione amministrativa e, negli intenti, un uso maggiore del potenziale di forza lavoro indigeno.

I datori di lavoro dovranno semplicemente comunicare in via preliminare alle autorità competenti del luogo d'impiego l'inizio e la fine di un'attività lucrativa e il cambiamento di impiego. Dovranno fornire informazioni riguardanti l'identità e il salario del dipendente, la sua attività e il luogo di lavoro e confermare che rispettano le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località e nel settore (art. 22 LStr). Grazie a queste regole sarà possibile evitare il dumping sociale e salariale. Con la notifica sarà automaticamente assegnata l'autorizzazione ad esercitare un'attività lucrativa.

Per il calcolo della somma forfettaria dell'aiuto sociale, versata dalla Confederazione ai Cantoni per le persone del settore dell'asilo, bisogna assicurare che i dati siano trasferiti nel sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC). Se possibile, la notifica dovrà avvenire in 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 minime 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 notifica e le condizioni connesse alla notifica, in particolare l'inosservanza delle condizioni di salario e di lavoro usuali per il luogo e la professione (art. 22 LStr), è comminata una multa. Allo stesso tempo le competenti autorità cantonali possono revocare l'autorizzazione a esercitare un'attività lucrativa rilasciata all'atto della notifica (art. 62 lett. d LStr).

2.2 Attuazione di cinque iniziative parlamentari

Le iniziative parlamentari di cui tener conto secondo la decisione di rinvio (cfr. 2.2.1 - 2.2.5) sono state presentate nel 2008 e nel 2010 e sospese in vista dell'attuazione dell'iniziativa espulsione e del Progetto integrazione.

Nel frattempo, parte delle richieste sono entrate a far parte del Progetto integrazione, con cui si intende sancire nella legge il principio «promuovere ed esigere». Il progetto mira da una parte a rafforzare le pari opportunità e a promuovere e utilizzare il potenziale dell'intera popolazione residente, dall'altra esige che gli stranieri si assumano maggiormente le proprie responsabilità in materia di integrazione. Ciò significa che in caso di lacune a livello d'integrazione o inosservanza degli accordi d'integrazione vi saranno delle sanzioni (revoca o mancato rinnovo del permesso per stranieri). Il Progetto integrazione si basa su un cosiddetto modello graduale secondo il quale i requisiti d'integrazione devono essere tanto più elevati quanto più estesi sono i diritti conferiti dallo statuto giuridico auspicato. L'acquisizione delle competenze linguistiche riveste un ruolo fondamentale.

Conformemente alla decisione parlamentare di rinvio, a meno che non se ne sia già tenuto conto nel Progetto integrazione o in un altro progetto di legge, le richieste delle iniziative parlamentari sono integrate nel presente avamprogetto di adeguamento, che si basa sulla versione del Progetto integrazione approvata dal Consiglio degli Stati l'11 dicembre 2013.

Qui di seguito è illustrato brevemente il contenuto delle iniziative parlamentari con il commento del Consiglio federale.

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

Le richieste dell'iniziativa parlamentare¹⁶ sono molteplici: 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 (commutazione di un permesso C in 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 non si ha diritto al ricongiungimento familiare.

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. Questo nuovo requisito è stabilito esplicitamente all'articolo 34 capoverso 2 lettera c D-LStr. 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) saranno definiti esplicitamente nella LStr (art. 58a D-LStr). In futuro, acquisire il permesso di domicilio presupporrà 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 auspicato.

Le modifiche previste nel Progetto integrazione soddisfano secondo il Consiglio federale 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, inoltre un simile approccio è stato respinto dai Cantoni anche nell'ambito della procedura di consultazione del Progetto integrazione. Di conseguenza, il rilascio del permesso di domicilio viene deciso 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 il criterio d'integrazione nel singolo caso. Inoltre, se occorre, potranno sempre richiedere informazioni supplementari sul richiedente.

Revoca del permesso di domicilio (art. 63 LStr)

¹⁶ Depositata il 19 marzo 2008 da consigliere nazionale Müller Philipp; dopo l'esame preliminare positivo dell'iniziativa nel 2008 da parte della CIP, il Consiglio nazionale ha approvato il 1° ottobre 2010 e il 28 settembre 2012 le rispettive richieste della CIP di prorogare di due anni il termine per elaborare il progetto.

Tra le richieste dell'iniziativa vi è la revoca del permesso di domicilio per gli stranieri che non sono disposti ad integrarsi e la sua sostituzione con un permesso di dimora (commutazione di un permesso C in 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 le conoscenze linguistiche insufficienti o la diversità di valori non sono motivi validi per la revoca. In una sentenza di febbraio 2008, il Tribunale federale ha accolto il ricorso di uno straniero poco integrato (conoscenza minima della lingua tedesca, fortemente attaccato 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 origine¹⁷. Inoltre, secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, se sono soddisfatte le condizioni per la revoca del permesso di domicilio, secondo il diritto vigente le autorità non possono prendere in considerazione il rilascio di un permesso di dimora¹⁸.

A parere del Consiglio federale va rigettata l'idea di un «permesso di domicilio in prova» proposta nell'iniziativa. Con modifiche mirate della LStr nell'ambito del Progetto integrazione si pone maggiormente l'accento sull'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 commutazione del permesso proposta contrasta con il modello graduale e con la norma secondo cui il permesso di domicilio è di durata illimitata e non è vincolato a condizioni.

Estinzione del diritto al ricongiungimento familiare (art. 51 LStr)

L'iniziativa parlamentare chiede un ampliamento dei motivi che giustificano l'estinzione del diritto al ricongiungimento familiare. Oltre che per i motivi di revoca secondo l'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 dovrebbe estinguersi anche se lo straniero non è disposto ad integrarsi (p.es. conoscenze linguistiche insufficienti, delinquenza non grave).

A parere del Consiglio federale, l'ampliamento dei motivi di estinzione del diritto auspicato dall'iniziativa parlamentare non è necessario o è comunque da rifiutare per i seguenti motivi:

- la commutazione del permesso di domicilio in un permesso di dimora a causa della mancata volontà d'integrazione (art. 63 cpv. 3 AP-LStr) determina già la decadenza del diritto al ricongiungimento familiare (cfr. art. 44 LStr; ricongiungimento familiare come disposizione potestativa). In questi casi il completamento dell'articolo 51 LStr richiesto dall'iniziativa parlamentare non avrebbe alcun effetto;
- il bambino affiliato (art. 48 LStr in combinato disposto con l'art. 51 cpv. 2 LStr) ha diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora se ne è prevista l'adozione in Svizzera, sono adempite le disposizioni di diritto civile sul collocamento in vista d'adozione e la sua entrata in Svizzera a scopo di adozione è avvenuta legalmente (art. 48 LStr). Nell'ambito della procedura di affidamento, l'autorità

¹⁷ DTF 134 II 1

¹⁸ Cfr. sentenza del Tribunale federale del 15 luglio 2010 2C_254/2010, consid. 4.3.

cantonale competente esamina minuziosamente l' idoneità dei futuri genitori adottivi che, per le loro qualità personali, lo stato di salute, il tempo a disposizione, la situazione finanziaria e l' idoneità a educare come pure per le loro condizioni abitative, devono offrire garanzie per la cura, l' educazione e la formazione del minore (art. 5 OAdoz¹⁹). Considerando le condizioni stabilite da tale disposizione, la proposta di questa iniziativa di subordinare il diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora al criterio dell' integrazione risulta superflua;

- l' articolo 50 capoverso 1 lettera a LStr afferma esplicitamente che il diritto al rilascio e alla proroga del permesso di dimora dopo lo scioglimento dell' unione coniugale continua a sussistere se l' integrazione è avvenuta con successo. Il Progetto integrazione prevede che questo diritto sia soggetto all' obbligo di soddisfare i criteri d' integrazione ora elencati all' articolo 58a D-LStr. La richiesta dei promotori di completare l' articolo 51 capoverso 2 LStr in tal senso risulta superflua anche in questo caso.

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

Questa iniziativa parlamentare²⁰ 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 secondo l' articolo 34 capoverso 4 LStr, segnatamente se conosce bene una lingua nazionale. In altre parole, richiede una standardizzazione del concetto di integrazione per ottenere un permesso di domicilio, indipendentemente dalla durata del soggiorno preliminare in Svizzera (5 o 10 anni). Allo stato attuale, la legge e le disposizioni di esecuzione impongono un' integrazione più solida dello straniero nel momento in cui richiede il rilascio del permesso di domicilio in anticipo, vale a dire dopo 5 anni di soggiorno in Svizzera.

L' iniziativa chiede anche di esaminare la possibilità di prevedere altri criteri per la revoca del permesso di domicilio, ad esempio per stranieri che sostengono posizioni estremiste o fondamentaliste in conflitto con il nostro Stato di diritto libero e democratico (p. es. stranieri che costringono i figli a contrarre matrimoni forzati).

In linea di massima, il Consiglio federale comprende le richieste dell' iniziativa parlamentare. Tuttavia non reputa necessari altri interventi normativi, dal momento che il diritto vigente prevede 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 ben integrati (art. 34 cpv. 2 lett. c D-LStr). I criteri d' integrazione da soddisfare sono definiti nell' articolo 58a D-LStr: uno straniero è considerato ben integrato se rispetta la sicurezza e l' ordine pubblici come anche i valori della Costituzione federale, possiede le competenze linguistiche necessarie e manifesta la volontà di partecipare alla vita economica. Il Consiglio federale dovrà stabilire nelle disposizioni esecutive quali competenze linguistiche sono necessarie per il rilascio di un permesso di domicilio (art. 58a cpv. 2 D-LStr).

¹⁹ RS 211.221.36

²⁰ Depositata il 20 marzo 2008 dal consigliere nazionale Pfister Gerhard; dopo l' esame preliminare positivo dell' iniziativa nel 2008 da parte di entrambe le CIP, il Consiglio nazionale ha approvato il 1° ottobre 2010 e il 28 settembre 2012 le richieste della sua CIP di prorogare di due anni il termine per elaborare il progetto.

- *Revoca del permesso di domicilio*: secondo il diritto vigente, un permesso di domicilio può già 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. 62 lett. b LStr applicabile in virtù del rinvio dell'art. 63 cpv. 1 lett. a LStr). L'ordinanza esecutiva 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 OASA²¹).

Inoltre, sono state adottate misure più severe nell'ambito del diritto penale per quanto riguarda i matrimoni forzati, che dal 1° luglio 2013 sono oggetto di una norma penale esplicita²². L'articolo 181a del Codice penale prevede ora 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.

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

L'iniziativa parlamentare²³ prevede la revoca per legge del diritto al ricongiungimento familiare con persone titolari di un permesso di dimora, un permesso di dimora temporaneo o a cui è stata concessa l'ammissione provvisoria, se beneficiano di prestazioni complementari. Le persone titolari di un permesso di domicilio dovrebbero perdere il diritto al ricongiungimento familiare se ricevono prestazioni complementari. Inoltre, l'iniziativa parlamentare chiede 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.

La spinta a presentare questa iniziativa parlamentare è venuta da una sentenza del 20 febbraio 2008²⁴ 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.

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 dall'ALC e non presuppone mezzi finanziari propri sufficienti. In questo caso una modifica richiede quindi un adeguamento dell'ALC.

Considerazioni generali sulle prestazioni complementari: può ricevere prestazioni complementari chi ha diritto a una rendita o a un assegno per grandi invalidi dell'as-

²¹ RS 142.201

²² La legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati prevede esplicitamente una pena per i matrimoni forzati; RU 2013 1035; FF 2011 1987

²³ Depositata il 28 maggio 2008 da consigliere nazionale Müller Philipp; dopo l'esame preliminare positivo dell'iniziativa nel 2008 da parte delle CIP, il Consiglio nazionale ha approvato il 28 marzo 2011 e il 22 marzo 2013 le rispettive richieste della sua CIP di prorogare di due anni il termine per elaborare il progetto.

²⁴ 2C_448/2007

sicurazione invalidità (AI) o a una rendita dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS) o 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 complementari²⁵; LCP). Un'altra condizione necessaria è avere domicilio e dimora abituale in Svizzera (art. 4 cpv. 1 LPC). I cittadini di Stati terzi devono aver dimorato ininterrottamente in Svizzera durante dieci anni immediatamente 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 cpv. 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 dell'UE. Inoltre, si ha diritto alle prestazioni complementari soltanto se vi è 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 hanno ottenuto 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.

Esclusione dal ricongiungimento familiare per chi beneficia di prestazioni complementari: secondo il diritto federale le prestazioni complementari e l'aiuto sociale non vanno equiparati. Le due prestazioni sono in certo senso simili, visto che entrambe presuppongono uno stato di bisogno del beneficiario e mirano alla copertura corrente delle necessità di base della vita. In considerazione dei notevoli costi delle prestazioni complementari²⁶, è comprensibile che l'iniziativa chieda di tener conto anche delle prestazioni complementari nel calcolo dei mezzi finanziari richiesti per il ricongiungimento familiare con cittadini di uno Stato terzo.

La disponibilità di mezzi finanziari sufficienti quale presupposto per il ricongiungimento familiare e la conseguente riduzione degli oneri finanziari pubblici sono motivi leciti per un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare secondo l'articolo 8 CEDU; conformemente al principio della proporzionalità i diversi interessi devono essere ponderati nel caso concreto²⁷. È invece problematico sfavorire nell'ambito del ricongiungimento familiare coloro che non beneficiano di prestazioni complementari e non riescono a ottenere un reddito sufficiente tramite l'esercizio di un'attività lucrativa.

I seguenti motivi si oppongono alla richiesta di tenere conto delle prestazioni complementari nell'ambito del ricongiungimento familiare:

- dal punto di vista dell'integrazione, l'inasprimento delle condizioni per il ricongiungimento familiare è spesso controproducente e rallenta il processo d'integrazione nel suo insieme;
- nella pratica la normativa avrebbe effetti limitati a causa del termine d'attesa previsto per il versamento delle prestazioni complementari (cfr. sopra) e dei termini

²⁵ RS 831.30

²⁶ Cfr. 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 solo in francese e tedesco all'indirizzo: <http://www.bsv.admin.ch/aktuell/reden/00122/index.html?lang=it&msg-id=51027>

²⁷ Cfr. decisione CEDU dell'11 giugno 2013 Hasanbasic contro la Svizzera

da rispettare per il ricongiungimento familiare (art. 47 LStr): il ricongiungimento familiare (di coniuge o figli) deve, infatti, essere richiesto entro cinque anni dal rilascio del permesso di dimora o di domicilio oppure dall'insorgere del legame familiare. Per i figli con più di 12 anni il termine si riduce a 12 mesi. Allo scadere di questi termini, il ricongiungimento familiare è autorizzato unicamente a titolo eccezionale (p. es. se viene a mancare la debita assistenza nel Paese d'origine in seguito a morte o malattia). È quindi nell'interesse di uno straniero che vuole portare i membri della sua famiglia in Svizzera richiedere quanto prima il ricongiungimento familiare. Di conseguenza, normalmente il ricongiungimento familiare sarà avvenuto *prima* che sia possibile richiedere le prestazioni complementari.

Allo straniero in possesso di un permesso di breve durata, invece, non è consentito percepire prestazioni complementari.

Per i cittadini di uno Stato terzo, il campo di applicazione della modifica proposta è invece limitato ai casi in cui lo straniero percepisce già prestazioni complementari e il legame familiare (p. es. matrimonio con un cittadino svizzero, nascita di un figlio) si instaura *durante* tale periodo;

- in seguito al suo rapporto del 4 luglio 2012 sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera²⁸, il Consiglio federale ha valutato, anche in merito ai mezzi finanziari necessari, una standardizzazione dei criteri per il ricongiungimento familiare nell'ottica di una migliore regolazione dell'immigrazione. È emerso che limitare il ricongiungimento familiare per i cittadini di Stati terzi, nell'ambito delle possibilità concesse dal diritto costituzionale e internazionale, non influisce sulla portata dell'immigrazione.

L'iniziativa parlamentare chiede, mediante il completamento dell'articolo 51 LStr con un capoverso 3, che, domicilio se percepiscono prestazioni complementari, sia espressamente prevista l'estinzione del diritto al ricongiungimento familiare anche per le persone titolari di un permesso di domicilio. L'introduzione di questa disposizione nell'articolo 51 risulta però superflua in vista dell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 10.485 «Uniformazione nel ricongiungimento familiare» (cfr. 2.2.5), che chiede di armonizzare i requisiti posti ai titolari di un permesso di domicilio per il ricongiungimento familiare con quelli posti ai titolari di permessi di dimora. In entrambi i casi il rilascio di un permesso per stranieri nel quadro del ricongiungimento familiare diventa possibile soltanto se i mezzi finanziari disponibili sono sufficienti (senza aiuto sociale e prestazioni complementari; la disposizione è inserita negli art. 43 e 44 AP-LStr).

Estensione dell'obbligo di comunicazione: la richiesta dell'iniziativa parlamentare di estendere l'obbligo di comunicazione secondo l'articolo 97 capoverso 3 LStr alla riscossione di prestazioni complementari fa in linea di massima già parte progetto legislativo «Libera circolazione delle persone e immigrazione: misure per lottare contro gli abusi»²⁹, posto in consultazione dal 2 luglio al 22 ottobre 2014. Le basi legali per permettere lo scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di prestazioni complementari e le autorità migratorie sono espressamente create con l'articolo 97 capoverso 3 lettera f LStr e l'articolo 26^{bis} LPC.

²⁸ Consultabile all'indirizzo: <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/pressemitteilung/2012/2012-07-04/ber-br-i.pdf>

²⁹ Consultabile all'indirizzo: https://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/aktuell/news/2014/ref_2014-07-02.html

L'avamprogetto sulla lotta contro gli abusi limita la comunicazione dei dati alle prestazioni complementari annue disciplinate a livello federale:

- vi sono Cantoni che in aggiunta alla AVS/AI versano prestazioni complementari esclusivamente cantonali; queste prestazioni complementari non sono soggette all'obbligo di notifica;
- le prestazioni complementari si compongono delle prestazioni complementari annue (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC) e dei rimborsi delle spese di malattia e d'invalidità (art. 3 cpv. 1 lett. b LPC). Si intende introdurre l'obbligo di notifica soltanto per le prestazioni complementari annue (prestazione pecuniaria), tanto più che normalmente si può escludere l'abuso nel caso del rimborso delle spese di malattia e d'invalidità (prestazione in natura).

Il Consiglio federale definirà i dettagli delle modalità e della portata della comunicazione dei dati basandosi sull'esito della consultazione sulle misure per lottare contro gli abusi. Secondo il Consiglio federale occorre tener conto di tale progetto nell'attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428.

In considerazione di quanto esposto, vanno ponderati i vantaggi e gli svantaggi di questa iniziativa parlamentare e in caso di attuazione andrà tenuto conto anche degli altri elementi (Iv. pa. 10.485, revisione parziale in corso della LStr concernente le misure per la lotta contro gli abusi) sopra menzionati.

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

L'iniziativa parlamentare³⁰ intende modificare la legge sugli stranieri in modo 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. Se dipende in modo duraturo e in larga misura dall'aiuto sociale, la revoca del permesso di domicilio non è consentita (art. 63 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 63 cpv. 1 lett. b e art. 62 lett. b LStr).

Grazie al margine di manovra creato dall'abrogazione di tale disposizione (art. 63 cpv. 2 LStr), le autorità possono revocare il permesso di domicilio di una persona dipendente dall'aiuto sociale in maniera durevole e considerevole anche se è in Svizzera da più di 15 anni. Poiché l'articolo 63 capoverso 1 LStr è una disposizione potestativa, le autorità competenti possono 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 di 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 deducibile ugualmente dall'articolo 96

³⁰ Depositata il 22 settembre 2008 dal consigliere nazionale Müller Philipp; dopo l'esame preliminare positivo dell'iniziativa nel 2008 da parte delle CIP, il Consiglio nazionale ha approvato il 18 marzo 2011 e il 22 marzo 2013 le rispettive richieste della sua CIP di prorogare di due anni il termine per elaborare il progetto.

LStr e dall'articolo 8 CEDU. Nel valutare la situazione, le autorità devono tenere conto in particolare della durata del soggiorno dello straniero in Svizzera.

Il Consiglio federale sostiene l'iniziativa parlamentare.

2.2.5 Uniformazione nel ricongiungimento familiare (Iv. pa. 10.485)

L'iniziativa parlamentare³¹ chiede di equiparare i requisiti per il ricongiungimento familiare con persone titolari di un permesso di domicilio a quelli per i titolari di un permesso di dimora: per il ricongiungimento familiare entrambi i gruppi di stranieri dovranno quindi disporre di un'abitazione conforme ai bisogni e non 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 breve durata o di un permesso di dimora. Queste condizioni valgono attualmente 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 sufficienti risorse finanziarie deriva dai vigenti articoli 51 capoverso 2 lettera b e 62 lettera e LStr, secondo cui i diritti menzionati all'articolo 43 Lstr si estinguono 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. Il Consiglio federale ha ripreso questa norma nel Progetto integrazione.

La standardizzazione dei requisiti per il ricongiungimento familiare con persone titolari di un permesso di domicilio (art. 43 LStr) e di un permesso di dimora (art. 44 LStr) è pertanto unicamente di natura tecnico-legislativa e porta maggiore chiarezza nelle disposizioni sul ricongiungimento.

Il Consiglio federale sostiene l'iniziativa parlamentare.

Nell'attuare l'iniziativa parlamentare in oggetto bisogna tener conto anche dell'iniziativa 08.428 («No al ricongiungimento familiare per chi dipende dalle prestazioni complementari»); cfr. 2.2.3).

2.3 Osservazioni sul concetto di integrazione secondo il Progetto integrazione e la revisione della LCit

L'integrazione costituisce un concetto chiave sia nel settore degli stranieri sia in quello del diritto di cittadinanza. Nel quadro della revisione totale della legge sulla cittadinanza sono stati concretati i criteri d'integrazione adattandoli a quelli della legge sugli stranieri. La legge sulla cittadinanza riveduta è stata approvata dalla Camere federali il 20 giugno 2014³². Anche nell'ambito del Progetto integrazione bisognerà tenere

³¹ Depositata il 23 settembre 2010 dal consigliere nazionale Müller Philipp; dopo l'esame preliminare positivo dell'iniziativa nel 2011 da parte delle CIP, il Consiglio nazionale ha approvato il 22 marzo 2013 la richiesta della sua CIP di prorogare di due anni il termine per elaborare il progetto.

³² 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

conto, durante i dibattiti parlamentari, dell'armonizzazione del concetto di integrazione perseguita con la revisione della legge sulla cittadinanza. Se occorre, il DFGP sottoporrà alle Camere federali, a tempo debito, le relative proposte.

3 Commento delle singole disposizioni

3.1 Legge sugli stranieri

Articolo 34 capoverso 6

Il capoverso 6 è inserito nell'avamprogetto in attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.406 (cap. 2.2.1); gli stranieri a cui, per la loro carente integrazione, è stato revocato il permesso di domicilio e concesso un permesso di dimora (art. 63 cpv. 3 AP-LStr) possono ottenere un nuovo permesso di domicilio al più presto dopo tre anni, purché nel frattempo si siano integrati. Derogando al testo dell'iniziativa parlamentare si rinuncia a richiedere che siano «ben integrati», poiché l'integrazione è ora esplicitamente richiesta dal capoverso 2 lettera c come condizione per la concessione di un permesso di domicilio.

Il progetto integrazione mira in generale a sopprimere la differenza tra «ben integrato», «integrazione avvenuta con successo», ecc. Lo straniero è integrato se i criteri d'integrazione secondo l'articolo 58a D-LStr sono adempiuti³³.

Articolo 43 capoversi 1 e 1^{bis}

In attuazione dell'iniziativa parlamentare 10.485 (cap. 2.5.5), le condizioni per il ricongiungimento dei familiari stranieri di persone con un permesso di domicilio sono armonizzate con quelle concernenti le persone con un permesso di dimora. Nel capoverso 1 lettere b e c sono ora 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 D-LStr, è adeguata la formulazione della frase introduttiva e del capoverso 1^{bis}. Queste modifiche permettono di armonizzare solo formalmente le due disposizioni. Come nel diritto vigente, le persone con un permesso di domicilio avranno anche in futuro, nell'ambito del ricongiungimento familiare, diritto alla concessione e alla proroga del permesso di dimora per i propri familiari, a condizione che siano adempite le condizioni di cui al capoverso 1.

Inoltre, la succitata iniziativa parlamentare in combinazione con l'iniziativa parlamentare 08.428 (cap. 2.2.3) intende escludere il ricongiungimento familiare per le persone con un permesso di domicilio nel caso in cui percepiscano prestazioni complementari. Pertanto tale criterio va inserito nel presente avamprogetto. A differenza dell'iniziativa parlamentare 08.428, esso è previsto in una lettera d separata; inoltre l'avamprogetto riguarda soltanto le prestazioni complementari annuali disciplinate dal diritto federale (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC). Queste modifiche tengono conto della revisione parziale della legge sugli stranieri concernente misure per lottare contro gli abusi (cap. 2.2.3).

Esse hanno per conseguenza che il requisito delle conoscenze linguistiche è ora previsto nella lettera e (adeguamento di tecnica legislativa).

³³Cfr. anche messaggio dell'8 marzo 2013 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (integrazione), FF 2013 2064.

Articolo 44 capoverso 1 lettere d ed e nonché capoverso 3

In attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428 (cap. 2.2.3), il capoverso 1 esclude ora il ricongiungimento familiare con persone che dispongono di un permesso di dimora e percepiscono prestazioni complementari. A differenza dell'iniziativa parlamentare, il nuovo criterio è previsto in una lettera d separata; inoltre l'avamprogetto riguarda soltanto le prestazioni complementari annuali di diritto federale (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC). Queste modifiche tengono conto della revisione parziale della legge sugli stranieri concernente misure per lottare contro gli abusi (cap. 2.2.3). Ne consegue che il requisito delle conoscenze linguistiche è ora disciplinato nella lettera e (adeguamento di tecnica legislativa).

Il capoverso 3 del presente avamprogetto recita «un bisogno d'integrazione particolare conformemente all'articolo 58a». Nell'ambito dei dibattimenti sul Progetto integrazione, il Consiglio degli Stati ha proposto di sostituire quanto proposto dal Consiglio federale («esito sfavorevole del processo d'integrazione») con «un bisogno d'integrazione particolare conformemente all'articolo 58a»³⁴. L'articolo 44 capoverso 3 D-LStr non era stato adeguato per una svista.

Articolo 45 lettera d

In attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428 (cap. 2.2.3), la lettera d esclude ora il ricongiungimento familiare con persone che dispongono di un permesso di soggiorno di breve durata e percepiscono prestazioni complementari. A differenza dell'iniziativa parlamentare, il nuovo criterio è previsto in una lettera d separata; inoltre l'avamprogetto riguarda soltanto le prestazioni complementari annuali disciplinate dal diritto federale (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC). Queste modifiche tengono conto della revisione parziale della legge sugli stranieri concernente misure per lottare contro gli abusi (cap. 2.2.3).

Articolo 49a capoverso 1

I rimandi nel capoverso 1 devono essere adeguati in considerazione delle modifiche apportate agli articoli 43 e 44 AP-LStr (aggiunta di nuovi criteri). Si tratta soltanto di modifiche di tecnica legislativa.

Articolo 51 capoverso 2 lettera b

In attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428 (n. 2.2.1), la presente disposizione completa i motivi di estinzione del diritto al ricongiungimento familiare. Oltre agli attuali motivi di revoca secondo l'articolo 62 LStr (p. es. comportamento abusivo in una procedura di diritto degli stranieri, pena detentiva, dipendenza dall'aiuto sociale), secondo l'avamprogetto, il diritto al ricongiungimento familiare si estinguerà anche se lo straniero non è disposto a integrarsi (art. 63 cpv. 3 AP-LStr).

Articolo 63 capoversi 2 e 3

Capoverso 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 per lunghe pene detentive, gravi violazioni della sicurezza e dell'ordine pubblici o minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

³⁴ Cfr. Decisione del Consiglio degli Stati dell'11 dicembre 2013 sugli art. 33 cpv. 5, 43 cpv. 1^{er}, 83 cpv. 9 e 97 cpv. 3 lett. e

In caso di durevole e considerevole dipendenza dall'aiuto sociale, la revoca del permesso di domicilio non è più ammessa dopo un soggiorno superiore a 15 anni. Questa normativa è abrogata in attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.450 (cap. 2.2.4). In futuro i permessi di domicilio devono poter essere revocati in ogni momento, se non sono adempite le condizioni di cui all'articolo 63 capoverso 1 LStr.

Il capoverso 3 è inserito nell'avamprogetto in attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.406 (cap. 2.2.1). Di conseguenza il permesso di domicilio potrà essere revocato e sostituito da un permesso di dimora se lo straniero non è disposto a integrarsi in Svizzera (commutazione del permesso C in permesso B). L'avamprogetto diverge dal testo dell'iniziativa parlamentare: la formulazione è in primo luogo modificata poiché s'intende abrogare il capoverso 2 (cfr. sopra). In secondo luogo, va fatto riferimento all'articolo 58a D-LStr; questa disposizione è introdotta dal Progetto integrazione e stabilisce criteri di integrazione chiari.

Articolo 85 capoversi 6 e 7 lettera c^{bis}

Il capoverso 6 è abrogato in seguito alla soppressione dell'attuale obbligo di autorizzazione per l'esercizio di un'attività lucrativa da parte delle persone ammesse provvisoriamente (cap. 2.1.2).

Il capoverso 7 lettera c^{bis} esclude, in attuazione dell'iniziativa parlamentare 08.428 (cap.- 2.2.3), il ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente che percepiscono prestazioni complementari. A differenza dell'iniziativa parlamentare, il nuovo criterio è previsto in una lettera c^{bis} separata; inoltre l'avamprogetto riguarda soltanto le prestazioni complementari annuali disciplinate dal diritto federale (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC). Queste modifiche tengono conto della revisione parziale della legge sugli stranieri concernente misure per lottare contro gli abusi (cap. 2.2.3).

Articolo 85a Attività lucrativa

La disposizione è nuova e disciplina l'obbligo di notificazione dell'esercizio di un'attività lucrativa da parte di persone ammesse provvisoriamente.

Capoverso 1: le persone ammesse provvisoriamente devono avere diritto a esercitare un'attività lucrativa nella misura in cui sono rispettate, conformemente all'articolo 22 LStr, le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località e nella professione.

Capoversi 2 e 3: il datore di lavoro è tenuto soltanto a notificare previamente alle autorità competenti del luogo d'impiego l'avvio e la fine dell'attività lucrativa o un cambiamento d'impiego. Deve fornire informazioni sull'identità e sul salario della persona che esercita l'attività lucrativa, sull'attività e sul luogo di lavoro. Deve inoltre confermare che le condizioni di salario e di lavoro usuali nella località e nella professione sono rispettate (art. 22 LStr). Queste norme permettono di evitare un possibile dumping sociale e salariale.

Con la notificazione viene automaticamente concessa un'autorizzazione di esercitare un'attività lucrativa.

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

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; una soluzione analoga è già impiegata ad esempio per l'obbligo di notificazione dei fornitori di prestazioni provenienti da uno Stato UE/AELS in caso di soggiorni superiori ai 90 giorni.

Articolo 88 Contributo speciale sul patrimonio

L'avamprogetto prevede di abolire il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa secondo l'articolo 86 LAsi (cap. 2.1.2). Sussistono invece l'obbligo generale di rimborso secondo l'articolo 85 LAsi e la possibilità di prelevare i valori patrimoniali secondo l'articolo 86 in combinato disposto con l'articolo 87 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 decimo 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 della legge sull'asilo del 14 dicembre 2012 ed è entrata in vigore il 1° febbraio 2014³⁵.

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.

Il capoverso 2 stabilisce che per le persone ammesse provvisoriamente l'obbligo di pagare il contributo speciale sul patrimonio cessa il più tardi dieci anni dopo l'entrata. Il Consiglio federale può prevedere una durata ridotta dell'obbligo come da legislazione vigente (art. 86 cpv. 3 LAsi in combinato disposto con art. 10 cpv. 2 lett. e OAsi 2).

Articolo 97 capoverso 3 lettere f e g

Secondo il diritto vigente, alle autorità in materia di stranieri devono essere notificati l'avvio di inchieste penali, le sentenze civili e penali, le modifiche legate allo stato civile e 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).

Per attuare l'iniziativa parlamentare 08.428 (cap. 2.2.3), il presente avamprogetto prevede di ampliare questi obblighi di notificazione secondo l'articolo 97 capoverso 3 LStr: la lettera f statuisce un obbligo di notificazione in caso di percepimento di prestazioni. A differenza dell'iniziativa parlamentare, l'avamprogetto disciplina il nuovo criterio in una lettera f separata, limitandosi inoltre alle prestazioni complementari annuali disciplinate dal diritto federale (art. 3 cpv. 1 lett. a LPC). La presente revisione parziale della legge sugli stranieri tiene conto delle misure per lottare contro gli abusi (cap. 2.2.3).

³⁵ RU 2013 4375 5357; FF 2010 3889, 2011 6503

Tenuto conto delle succitate modifiche nonché dell'obbligo di notificazione alle autorità in materia di stranieri della riscossione di indennità di disoccupazione, in vigore dal 1° gennaio 2014 (art. 97 cpv. 3 lett. e LStr), è inoltre necessaria una modifica di tecnica legislativa. L'avamprogetto disciplina nella lettera g l'obbligo di notificazione previsto nel Progetto integrazione per le altre decisioni che lasciano supporre un bisogno d'integrazione particolare conformemente all'articolo 58a.

Articolo 120 capoverso 1 lettere f e g

Le infrazioni del datore di lavoro contro il nuovo obbligo di notificazione previsto dall'avamprogetto (art. 85a) devono essere 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 notificazione delle attività lucrative secondo l'articolo 85a AP-LStr, rifiuta i controlli o non rispetta le condizioni connesse alla notificazione (art. 85a cpv. 2 e 3 AP-LStr). Nel contempo la competente autorità cantonale può revocare l'autorizzazione di esercitare l'attività lucrativa per cui è richiesta la notificazione (art. 62 lett. d LStr).

3.2 Legge sull'asilo

Articolo 61 Attività lucrativa

L'articolo 61 LASi è modificato in modo analogo all'articolo 85a AP-LStr. Così le persone a cui è concesso 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 e nel settore conformemente all'articolo 22 LStr. 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 d'impiego designata dal Cantone; la procedura di notificazione è retta dall'articolo 85a cpv. 2-5 AP-LStr. Questa regola non si applica ai rifugiati riconosciuti con un permesso di domicilio.

Titolo prima dell'articolo 85, Sezione 2: Obbligo di rimborso e contributo speciale sul patrimonio

In conseguenza della prevista abolizione dell'obbligo di pagare il contributo speciale sui redditi da attività lucrativa (cap. 2.1.2) occorre modificare il titolo prima dell'articolo 85 LASi (modifica di tecnica legislativa).

Articolo 85

Secondo il diritto vigente, le spese di aiuto sociale, di partenza e di esecuzione nonché i costi della procedura di ricorso causati da richiedenti l'asilo, da persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora e da persone ammesse provvisoriamente devono essere rimborsati. Nel periodo determinato durante il quale versa sussidi federali ai Cantoni per le succitate persone, la Confederazione ha un diritto esclusivo al rimborso mediante gli strumenti del contributo speciale sul reddito da attività lucrativa (art. 86 LASi) e sul patrimonio (il cosiddetto prelevamento di valori patrimoniali, art. 86 in combinato disposto art. 87 LASi). I Cantoni possono far valere il proprio diritto al rimborso secondo il diritto cantonale soltanto quando decade questa competenza della Confederazione e tenendo pienamente conto dei rimborsi già versati a quest'ultima.

In linea di massima, questo meccanismo di rimborso andrebbe mantenuto anche in caso di abolizione del contributo speciale sul reddito da attività lucrativa, rinunciando però all'obbligo per i Cantoni di tener conto dei valori patrimoniali già prelevati della Confederazione nel far valere il proprio diritto al rimborso. 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 alcune modifiche puntuali.

Il capoverso 1 estende esplicitamente l'obbligo di rimborso anche alle spese del soccorso d'emergenza e, di conseguenza, alle persone colpite da una decisione d'allontanamento passata in giudicato (art. 86 cpv. 1 e 87 cpv. 1 AP-LAsi; cfr. commento all'art. 86 cpv. 1 AP-LAsi).

Secondo il capoverso 2, poiché la Confederazione in futuro non potrà più riscuotere un contributo speciale sul reddito da attività lucrativa, il suo diritto al rimborso sarà fatto valere mediante un contributo speciale sul patrimonio (prelevamento di valori patrimoniali). Il Consiglio federale fissa l'importo e la durata del contributo speciale (art. 86 cpv. 4 AP-LAsi).

Il capoverso 2^{bis} stabilisce esplicitamente che il diritto al rimborso dei Cantoni è retto dal diritto cantonale, come già accade attualmente.

Il capoverso 3 è abrogato in quanto il diritto al rimborso dei Cantoni è soggetto ai termini di prescrizione previsti dal diritto cantonale. Poiché in futuro la Confederazione dovrà far valere il proprio diritto al rimborso esclusivamente mediante un contributo speciale sul patrimonio, i termini di prescrizione di tale diritto sono fissati ora nell'articolo 87 capoverso 2^{bis} AP-LAsi.

Il capoverso 4 è abrogato poiché il diritto al rimborso è ora retto dagli articoli 86 e 87 AP-LAsi per la Confederazione e dal diritto cantonale per i Cantoni.

Articolo 86 Contributo speciale sul patrimonio

La rubrica dell'articolo 86 è modificata in «Contributo speciale sul patrimonio» in seguito alla soppressione del contributo speciale sul reddito da attività lucrativa.

Il capoverso 1 estende esplicitamente la cerchia delle persone tenute al rimborso delle spese alle persone colpite da una decisione d'allontanamento passata in giudicato. Questa precisazione fa sì che, anche nel caso delle persone tenute a partire, sia possibile prelevare, per rimborsare le spese di cui all'articolo 85 capoverso 1, i valori patrimoniali di cui non è possibile dimostrare la provenienza.

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.

Il capoverso 2 esplicita che il contributo speciale sul patrimonio è pagato mediante un prelevamento di valori patrimoniali secondo l'articolo 87 AP-LAsi.

I capoversi 3 e 4 stabiliscono che l'obbligo di pagare il contributo speciale sul patrimonio cessa al più tardi dieci anni dopo il deposito della domanda d'asilo. Un termine analogo vale oggi per il contributo speciale sul 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 e la durata del contributo speciale.

Il capoverso 5 è abrogato in seguito alla prevista soppressione dell'obbligo di pagare il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa (cap. 2.1.2).

Articolo 87

I capoversi 1 e 2 estendono la cerchia delle persone tenute alla restituzione alle persone colpite da una decisione d'allontanamento passata in giudicato (cfr. commento all'art. 86 cpv. 1 AP-LAsi).

Capoverso 2^{bis}: il diritto al rimborso si prescrive in un anno a contare dal giorno in cui l'autorità competente ne ha avuto conoscenza, ma in ogni caso dieci anni dopo la sua insorgenza. Questi crediti non fruttano interesse. Un tale disciplinamento figura già nel diritto vigente in materia di obbligo generale di rimborso (art. 85 cpv. 3 LAsi).

I capoversi 3 e 4 sono abrogati in seguito alla prevista soppressione dell'obbligo di pagare il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa (cap. 2.1.2).

La normativa del capoverso 5 resta applicabile soltanto ai richiedenti l'asilo e alle persone bisognose di protezione, come da diritto vigente. L'obiettivo è di incentivare tali persone, la cui procedura di asilo è in corso, a lasciare la Svizzera il più velocemente possibile.

L'avamprogetto stabilisce che le domande di restituzione dei valori patrimoniali messi al sicuro devono essere presentate prima di lasciare la Svizzera. La mancanza di tale disposizione nel diritto vigente determina nella pratica un onere amministrativo significativo: poiché non è fissato un termine per la presentazione delle domande, una richiesta di restituzione può essere inoltrata dall'estero anche anni dopo la partenza dalla Svizzera.

Articoli 115 lettera c, 116a e 117

Queste disposizioni sono abrogate in seguito alla prevista soppressione dell'obbligo di pagare il contributo speciale sul reddito da attività lucrativa (cap. 2.1.2).

Disposizioni transitorie

Ai procedimenti e ai crediti concernenti il contributo speciale e il prelevamento di valori patrimoniali (art. 86 e 87 LAsi; art. 88 LStr) pendenti all'entrata in vigore della presente modifica della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri si applica il diritto previgente.

4 Ripercussioni sulle finanze e sul personale

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

Negli ultimi cinque anni il contributo speciale ha fruttato alla Confederazione entrate lorde pari a circa 6,1 milioni di franchi annuali. Circa il 40 per cento delle entrate lorde provenivano da persone ammesse provvisoriamente (circa 2,4 milioni di franchi) e circa il 60 per cento da richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione (circa 3,7 milioni di franchi).

Con l'abolizione del contributo speciale verranno pertanto a mancare alla Confederazione entrate nette di circa 4 milioni di franchi. Tuttavia, se queste misure di agevola-

zione dell'accesso al mercato del lavoro permetteranno di svolgere un'attività lucrativa a ulteriori 230 persone per anno, la Confederazione può risparmiare sull'aiuto sociale un importo superiore alle attuali entrate nette.

Attualmente si effettuano circa 200 prelevamenti di valori patrimoniali all'anno, per entrate inferiori a 400 000 franchi. Si stima che, a fronte di queste entrate, la SEM dovrà sostenere per questi prelevamenti di valori patrimoniali dei costi di gestione pari a 120 000 franchi (spese di personale e dei posti di lavoro).

Inoltre, poiché attualmente il prelevamento di valori patrimoniali e il contributo speciale sono gestiti nello stesso sistema per l'elaborazione dei dati, quest'ultimo dovrebbe essere adeguato in vista dell'abolizione del contributo speciale. Tuttavia, mantenere in funzione l'attuale sistema per soli 200 prelevamenti sarebbe troppo costoso. Per la gestione del prelevamento di beni patrimoniali si propone quindi una più semplice soluzione su database.

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

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

Le ulteriori misure proposte dal Consiglio federale nel Progetto integrazione non hanno ripercussioni finanziarie per i Cantoni.

L'abolizione del contributo speciale sul reddito da attività lucrativa per le persone del settore d'asilo si ripercuote soltanto sulla Confederazione. La maggiore integrazione nel mercato del lavoro di questo gruppo di persone, perseguita con l'abolizione, dovrebbe tuttavia ridurre anche i costi di assistenza e di integrazione che devono sostenere i Cantoni.

4.3 Risultato e conclusione

Le perdite dovute all'abolizione del contributo speciale sul reddito da attività lucrativa nel settore dell'asilo sono compensate dai risparmi della Confederazione derivanti dai più forti incentivi ad avviare un'attività lucrativa.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

L'avamprogetto di modifica della LStr si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza della Confederazione di legiferare sulla concessione dell'asilo, nonché sulla dimora e sul domicilio degli stranieri). È compatibile con la Costituzione federale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le disposizioni sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

Quanto chiesto dall'iniziativa parlamentare 08.428 (cap. 2.2.3), vale a dire l'inclusione delle prestazioni complementari nel calcolo dei mezzi finanziari sufficienti per il ricongiungimento familiare e il conseguente sgravio delle finanze pubbliche sono obiettivi per i quali è ammissibile un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e familiare secondo l'articolo 8 CEDU. Il principio della proporzionalità impone che nel singolo caso sia effettuata una ponderazione dei diversi interessi (cap. 2.2.3).

5.3 Rapporto con il diritto europeo

Permettere alle persone del settore dell'asilo di accedere più agevolmente al mercato del lavoro soddisfa l'articolo 26 della direttiva 2011/95/UE³⁶, secondo cui i rifugiati riconosciuti o le persone a cui è concessa protezione sussidiaria hanno diritto di esercitare un'attività lucrativa. Grazie a questa normativa UE tutti i beneficiari di protezione internazionale ottengono lo stesso accesso a un'attività lucrativa. La direttiva 2011/95/UE non fa parte dell'acquis di Dublino e pertanto non è 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.

³⁶ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 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) (applicabile dal 21 dicembre 2013)