



Disposizioni d'esecuzione concernenti la legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri:

Rapporto relativo all'avamprogetto di ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

1. Introduzione

1.1. Situazione iniziale

La nuova legge federale sugli stranieri (LStr) sostituisce la vigente legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS).

Contrariamente alla vigente LDDS, la LStr non è più una legge quadro che disciplina importanti principi a livello di ordinanza. Ne consegue che le disposizioni su alcuni settori disciplinati finora in una delle dodici ordinanze d'esecuzione della LDDS sono state riprese direttamente nella LStr.

Cinque vigenti ordinanze relative alla LDDS sono riassunte in una nuova ordinanza adattata alla LStr, l'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), per cui possono essere abrogate (art. 92 OASA). Si tratta delle seguenti cinque ordinanze:

- l'ordinanza d'esecuzione della LDDS (ODDS; RS 142.201);
- l'ordinanza concernente la procedura di approvazione nel diritto in materia di stranieri (RS 142.202);
- l'ordinanza concernente l'assicurazione d'un permesso di dimora per l'assunzione d'impiego (RS 142.261);
- l'ordinanza concernente la notificazione degli stranieri partenti (RS 142.212);
- l'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21).

Riassumere tutte le disposizioni esecutive relative alla LStr in un'unica ordinanza comporterebbe un atto legislativo troppo voluminoso e non facile da consultare. Ecco perché accanto alla nuova OASA, sono rimaste le altre sette ordinanze vigenti, tuttavia anch'esse adattate alla LStr:

- l'ordinanza concernente l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea e i suoi Stati membri nonché gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (ordinanza sull'introduzione della libera circolazione delle persone, OLCP; RS 142.203);
- l'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205).
In questa ordinanza figurano ora le disposizioni sull'integrazione che finora erano contenute nell'ordinanza sull'asilo 2;

- l'ordinanza concernente la procedura d'entrata e di rilascio del visto (OPEV). Per quanto riguarda la regolamentazione dell'entrata, sostituisce la vigente ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS, RS 142.211). Le disposizioni sulla notificazione di cui nella vigente ordinanza sono riprese nell'OASA;
- l'ordinanza concernente il registro centrale degli stranieri (ordinanza RCS, RS 142.215). Con l'introduzione del sistema SIMIC questa ordinanza sarà sostituita dall'ordinanza concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (ordinanza SIMIC);
- l'ordinanza sulle tasse da riscuotere in applicazione della legge federale sugli stranieri (ordinanza sulle tasse LStr; RS 142.241);
- l'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE; RS 142.281);
- l'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV; RS 143.5).

Rimangono dunque otto ordinanze d'esecuzione relative alla LStr.

1.2. Relazione della LStr con gli Accordi di associazione alla normativa di Schengen

L'entrata in vigore della LStr e delle relative ordinanze d'esecuzione è prevista per il 1° gennaio 2008. Alcune disposizioni di detti atti dovranno tuttavia essere di nuovo modificate al momento della messa in vigore degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen ratificati dalla Svizzera (cfr. p. es. art. 127 LStr, Coordinamento con gli Accordi relativi alla normativa di Schengen). Oggi non si conosce ancora la data di tale momento. Dipende da fattori politici e tecnici che la Svizzera, nella maggior parte dei casi, non può influenzare: segnatamente dalla ratifica degli accordi da parte degli Stati membri della CE, dalla messa in opera dei necessari nuovi strumenti tecnici (SIS II; VIS) nonché dall'esame delle necessarie condizioni giuridiche e tecniche in Svizzera da parte dell'UE.

Al momento l'attuazione e l'applicazione degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen non sembrano possibili prima del 1° novembre 2008; ulteriori ritardi non possono tuttavia essere esclusi.

Così stando le cose, la LStr e le relative ordinanze d'esecuzione non dovrebbero introdurre, rispetto all'attuale disciplina, innovazioni suscettibili di dover essere di nuovo modificate a breve termine a causa degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen. In particolare si rinuncia all'introduzione per il 1° gennaio 2008 delle sanzioni nei confronti delle imprese di trasporto, le cosiddette «carrier-sanctions» (art. 92-95 LStr) e dello scambio di dati con le imprese di trasporto (art. 104 LStr) perché tali disposizioni dovranno di nuovo essere modificate con l'attuazione e l'applicazione degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen (cfr. art. 127 LStr, Coordinamento con gli Accordi relativi alla normativa di Schengen).

Nelle ordinanze d'esecuzione della LStr si rinuncia parimenti a un completo ripensamento delle competenze e delle procedure per il rilascio dei visti. Per effettuare con successo una tale operazione occorre dapprima poter acquisire

esperienze concrete in merito alle ripercussioni degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen sulla procedura svizzera di rilascio dei visti.

Ove possibile, gli avamprogetti delle ordinanze d'esecuzione sono già stati adeguati alle esigenze degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen. Se necessario contengono inoltre disposizioni sul coordinamento che entrano in vigore al momento dell'applicazione degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen (cfr. p. es. OPEV).

Prima della decisione sulla messa in vigore della LStr, il Consiglio federale esaminerà di nuovo la situazione sotto il profilo del momento dell'applicazione degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen. Se tale momento è imminente, la LStr potrebbe essere messa in vigore contemporaneamente agli Accordi di associazione alla normativa di Schengen. Questo permetterebbe di evitare che il diritto in materia di stranieri debba di nuovo essere modificato a breve termine.

2. Osservazioni generali sull'avamprogetto di ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

Come detto al numero 1, l'OASA riassume cinque vigenti ordinanze d'esecuzione relative alla LDDS e le adegua alla LStr (cfr. elenco al n. 1). In particolare nell'ordinanza d'esecuzione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (ODDS) figurano inoltre disposizioni in parte obsolete che non sono più state riprese.

Le modifiche necessarie in vista della futura messa in vigore degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen sono preparate mediante disposizioni di coordinamento (art. 91).

Sulla falsariga della LStr, l'OASA è strutturata secondo i seguenti capitoli: Definizioni, Procedura di notificazione e procedura di permesso, Ammissione, Regolamentazione del soggiorno, Carta di soggiorno per stranieri, Ricongiungimento familiare, Aiuto al ritorno e alla reintegrazione, Misure di allontanamento e di respingimento, Assistenza amministrativa e comunicazione di dati, Decisione preliminare delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro e procedura d'approvazione, Protezione dei dati, Competenze, comunicazioni e termini, Disposizioni finali.

3. Commento ai singoli articoli dell'OASA

3.1. Definizioni

Art. 1 Attività lucrativa dipendente

La presente definizione ricalca quella dell'articolo 6 dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS) e, ai fini di una politica controllata d'ammissione della manodopera proveniente da Stati terzi, formulata nel modo più ampio possibile (prescrizioni sul mercato del lavoro; controllo degli effettivi). Come finora, nella lettera b, sono elencate a titolo esemplificativo alcune attività la cui classificazione nella pratica dà spesso adito a dubbi. L'enumerazione può essere d'aiuto quando in casi analoghi occorre decidere sull'attività lucrativa (art. 4).

Art. 2 Attività lucrativa indipendente

Nell'OLS è definita soltanto l'attività lucrativa dipendente. Su domanda espressa da più parti, nell'OASA è ora definita anche l'attività lucrativa indipendente. La

definizione riprende i criteri validi in altri ambiti del diritto (p.es. diritto fiscale e diritto delle assicurazioni sociali).

Art. 3 Prestazione transfrontaliera di servizi

Finora nell'OLS è stata definita soltanto l'attività lucrativa dipendente. Su domanda espressa da più parti, nell'OASA è ora definita, sulla falsariga degli Accordi con gli Stati dell'UE e dell'AELS sulla libera circolazione delle persone, anche la prestazione transfrontaliera di servizi.

Art. 4 Decisione sulla nozione di attività lucrativa

La questione di sapere se l'attività è o non è lucrativa ha una notevole importanza nell'ambito della procedura d'ammissione. Ecco perché in caso di dubbio decide l'UFM, come finora (art. 41 OLS).

3.2. Procedura di notificazione e procedura di permesso

Art. 5 Permesso d'entrata

Nella LStr è disciplinata l'assicurazione di un permesso per le persone che intendono esercitare un'attività lucrativa in Svizzera e non hanno bisogno del visto (art. 5 cpv. 3 LStr). Per le persone che sottostanno all'obbligo del visto, la decisione consiste nell'abilitare la rappresentanza svizzera all'estero a rilasciare il visto.

Art. 6 Procedura di permesso

Nel capoverso 1 sono elencati a titolo esemplificativo casi in cui le condizioni d'ammissione di cui all'articolo 17 capoverso 2 LStr possono essere manifestamente adempite.

Nel capoverso 2 è ripreso il principio di cui all'articolo 8 capoverso 2 ODDS secondo il quale le decisioni dell'autorità non possono essere influenzate da atti intrapresi dalla persona in questione. Restano riservati i diritti legali al rilascio del permesso nell'ambito del ricongiungimento familiare, in particolare in virtù degli articoli 42 e 43 LStr nonché 8 CEDU.

Art. 7 Permesso per l'esercizio di una professione

È specificato che il permesso per l'esercizio di una professione, rilasciato da altre autorità, non può sostituire il permesso rilasciato dalla polizia degli stranieri (cfr. art. 4 ODDS).

Art. 8 Documenti di legittimazione esteri

I principi che figurano nel vigente articolo 5 ODDS vengono adeguati. Nel capoverso 1 lettera b sono ora citati in modo generale documenti di legittimazione che permettono al titolare il ritorno in un determinato territorio. Tali documenti di legittimazione possono per esempio essere rilasciati anche da un'organizzazione internazionale competente o da uno Stato il cui territorio non è completamente riconosciuto.

Un rinvio che i documenti di legittimazione citati negli Accordi sul domicilio sono compresi in questa completa definizione dei documenti di legittimazione esteri riconosciuti. Una citazione degli accordi non è necessaria.

3.2.1. Procedura di notificazione e procedura di permesso in caso di soggiorno senza attività lucrativa

Art. 9 Soggiorno senza notificazione

La possibile durata di un soggiorno in Svizzera esente da permesso viene adeguata ai principi dell'acquis di Schengen già prima dell'entrata in vigore degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen. Secondo la prassi vigente, uno straniero può soggiornare in Svizzera senza aver bisogno di un permesso per un totale di sei mesi in un arco di tempo di 12 mesi. Dopo tre mesi ininterrotti di soggiorno deve seguire un'interruzione del soggiorno di almeno un mese.

L'acquis di Schengen prevede che il soggiorno, a contare dalla data della prima entrata, non può superare tre mesi su un arco di tempo di sei mesi (art. 11 cpv. 1 lett. a CAS).

Un soggiorno esente da permesso implica sempre che le condizioni d'entrata siano adempite durante l'intera durata del soggiorno (cfr. DTF 131 IV 174, cons. 3.2 e 4.4). Il che significa, fra l'altro, che se il visto è obbligatorio, lo straniero in questione deve avere un visto valido.

Dopo l'entrata in vigore degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen vi sarà la seguente situazione: se uno straniero con un visto Schengen viaggia sul territorio degli Stati Schengen, il suo soggiorno, per essere legale e godere dell'esenzione del permesso, non dovrà essere superiore a tre mesi sull'insieme del territorio Schengen. Per esempio, se tale straniero ha già soggiornato per due mesi in Francia, potrà soggiornare in Svizzera senza aver bisogno di un permesso e senza doversi notificare soltanto per un altro mese. Se intende prolungare il suo soggiorno in Svizzera, lo straniero in questione deve notificarsi presso la competente autorità cantonale e regolare il soggiorno.

Art. 10 Soggiorno con notificazione

Il termine di notificazione di otto giorni per un soggiorno superiore a tre mesi senza attività lucrativa corrisponde a quello di cui nell'articolo 2 capoverso 1 LDDS.

Nel capoverso 2 è stabilito che occorre la notificazione, qualora il soggiorno debba essere prolungato oltre la durata del soggiorno esente da permesso. L'esito di una tale domanda deve essere atteso all'estero, salvo nel caso in cui sia manifesto che le condizioni d'ammissione saranno adempite (art. 17 LStr).

Art. 11 Proroga del visto

Nel caso in cui un visto rilasciato per un soggiorno inferiore a tre mesi debba essere prorogato oppure nel caso in cui s'intenda cambiare lo scopo del soggiorno, è necessaria una notificazione.

3.2.2. Procedura di notificazione e procedura di permesso in caso di soggiorno con attività lucrativa

Art. 12 Attività lucrativa di breve durata

Lo straniero che è arrivato in Svizzera con un permesso d'entrata ai sensi dell'articolo 5 per un soggiorno di quattro mesi al massimo con attività lucrativa non si deve notificare e non ha nemmeno bisogno di un documento di legittimazione per stranieri. In tal caso, con l'esame della domanda e con il rilascio del permesso

d'entrata prima dell'arrivo in Svizzera, viene contemporaneamente regolato il soggiorno in Svizzera. Questo vale anche se lo straniero esercita l'attività a giornata, sempreché la durata totale non sia superiore a quattro mesi in un arco di tempo di 12 mesi dalla prima entrata (cpv. 1). È esclusa da detta regola l'attività lucrativa come ballerina di cabaret, poiché a causa dei noti problemi è necessario un controllo più intenso.

Tale semplificazione corrisponde in parte all'attuale prassi. Inoltre comporterà agevolazioni amministrative anche in vista della nuova carta di soggiorno sotto forma di carta di credito.

Prima di rilasciare il permesso d'entrata sono esaminate anche le condizioni relative al mercato del lavoro per l'inizio di un'attività lucrativa.

Se l'esercizio dell'attività lucrativa in Svizzera per più di quattro mesi è già stata autorizzata, lo straniero può iniziare a lavorare immediatamente dopo la notificazione. Non è infatti necessario che aspetti il rilascio di una carta di soggiorno (cpv. 2).

Art. 13 Termine di notificazione per il personale di servizio

Tale agevolazione corrisponde in ampia misura al vigente articolo 3 capoverso 7 ODDS. Il personale di servizio (personale infermieristico, autisti, governanti ecc.), che accompagna il datore di lavoro (padrone) nel soggiorno in Svizzera esente da permesso, sottostà alle prescrizioni sulla notificazione e sul permesso come il datore di lavoro.

Art. 14 Attività lucrativa transfrontaliera fino a otto giorni

La vigente regola secondo la quale, nell'ambito di un servizio, è possibile esercitare un'attività lucrativa temporanea in Svizzera fino a otto giorni senza la procedura di notificazione e di rilascio del permesso, è in linea di massima mantenuta (art. 2 cpv. 1 LDDS; art. 2 cpv. 6 ODDS).

L'aggiunta del settore a luci rosse nella lista dei settori, per i quali l'obbligo del permesso vige dal primo giorno, dovrebbe consentire una migliore prevenzione degli abusi constatati in detto settore (cpv. 3).

Lo straniero che intende esercitare una prestazione transfrontaliera di servizi in Svizzera per più di otto giorni deve farne domanda prima di arrivare in Svizzera. Se riceve il permesso d'entrata, l'obbligo di notificarsi è retto dall'articolo 12.

3.2.3. Disposizioni generali sulla notificazione dell'arrivo e della partenza

Art. 15 Notificazioni dopo un cambiamento del luogo di residenza

Il termine di otto giorni per notificare l'arrivo dopo il trasferimento da un Cantone a un altro corrisponde all'articolo 8 capoverso 3 LDDS. Tale termine è ripreso anche per la notificazione dell'arrivo dopo il trasferimento da un Comune a un altro (art. 12 cpv. 2 e 3 LStr); in tal caso valevano finora prescrizioni cantonali (art. 2 cpv. 11 ODDS). Il termine per notificare la partenza, che finora non era stato regolamentato (art. 2 cpv. 12 ODDS), corrisponde a quello per notificare l'arrivo; una regolamentazione unitaria è senz'altro opportuna.

Art. 16 Notificazioni nel caso di soggiorni settimanali

Come finora anche lo straniero titolare di un permesso di dimora può soggiornare durante la settimana lavorativa in un altro Comune o Cantone. Contrariamente al

diritto vigente non è tuttavia più necessario alcun consenso. È determinante che lo straniero continui a mantenere il centro effettivo delle sue relazioni nel Comune di residenza (relazioni familiari e sociali e rientro regolare nel luogo di residenza; cfr. UFM, Istruzioni e commenti, Entrata, dimora e mercato del lavoro, stato al marzo 2006, n. 318.11, dette in seguito Istruzioni LDDS¹).

Art. 17 Servizio competente per le notificazioni

Nell'ambito della loro autonomia in materia di organizzazione, i Cantoni designano i Servizi competenti per ricevere e trattare le notificazioni dell'arrivo e della partenza. Si tratta soprattutto del controllo degli abitanti nei Comuni o delle autorità cantonali degli stranieri.

Art. 18 Procedura di notificazione in caso di alloggio a pagamento

Questa regola viene adeguata ai principi dell'acquis di Schengen già prima della messa in vigore degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen (cfr. art. 45 cpv. 1 lett. a CAS; GU L 239 del 22.09.2000, p. 1); in tal modo non è più necessaria un'ulteriore modifica. La nuova regola è paragonabile a quella vigente (art. 2 cpv. 2 LDDS; art. 2 cpv. 1 ODDS).

3.2.4. Ammissione per un soggiorno con attività lucrativa

La nuova disciplina sugli stranieri esercitanti un'attività lucrativa segue i principi vigenti, sempreché si siano dimostrati validi. Anche le procedure sono state mantenute e dove necessario unificate. Si è parimenti tenuto conto delle proposte dell'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL). Con il nuovo diritto, per la prima volta, i principi che reggono l'esercizio di un'attività lucrativa figurano a livello di legge (LStr), mentre i contenuti essenziali sono specificati a livello di ordinanza (OASA). In tal modo le nuove disposizioni diventano più trasparenti. Il nuovo diritto permette ai datori di lavoro, ai lavoratori e alle autorità preposte all'esecuzione una migliore visione d'insieme e prevedibilità.

Anche per disciplinare l'esercizio di un'attività lucrativa degli stranieri, la struttura dell'ordinanza segue quella della LStr. L'ordine delle fattispecie, delle condizioni o delle agevolazioni non dipende quindi dalla loro importanza. La prevista abrogazione dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS) facilita l'armonizzazione là dove è opportuna e possibile. Il che, a sua volta, semplifica l'esecuzione.

Come semplificazione - statistica – conta anche la proposta del Consiglio federale di vincolare il periodo di contingentamento all'anno civile. I contingenti dei permessi di soggiorno di breve durata e dei permessi di dimora (art. 19 e 20) decorrono pertanto dal 1° gennaio al 31 dicembre. Tale modifica diventa possibile perché con l'abolizione dello statuto di stagionale cadono anche le indicazioni dei periodi stagionali.

Art. 19 Contingenti dei permessi di soggiorno di breve durata

Corrisponde alla disciplina vigente (art. 20 e 21 OLS). I contingenti rappresentano l'elemento centrale per l'attuazione dei principi d'ammissione secondo l'articolo 3 capoversi 1 e 3 LStr, in base ai quali va tenuto conto dello sviluppo del mercato del lavoro nonché dello sviluppo demografico, sociale e sociopolitico in Svizzera.

¹ Consultabili sotto:

http://www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/weisungen_gruen/pdf/weisungen_0506_i.pdf

La durata del soggiorno, a partire dalla quale sono applicabili i contingenti, è di quattro (cpv. 2 lett. a) o otto (cpv. 2 lett. b) mesi in un arco di tempo di 12 mesi a decorrere dal rilascio del permesso. Le disposizioni vigenti mettevano tali termini in relazione con l'anno civile (art. 13 lett. c e d OLS), il che, soprattutto nel caso di permessi che valevano oltre la fine dell'anno, poteva portare a situazioni non risolvibili per cui soltanto un esiguo numero di Cantoni si atteneva a tali disposizioni.

Art. 20 Contingenti dei permessi di dimora

Corrisponde alla disciplina vigente (art. 14 e 15 OLS). Come per i permessi di soggiorno di breve durata, il periodo di contingentamento è ora in relazione con l'anno civile.

Art. 21 Senza computo sui contingenti

La disciplina riprende la prassi vigente in merito all'articolo 30 OLS e corrisponde all'articolo 10 lettera b OLCP.

Art. 22 Condizioni di salario e di lavoro

Corrisponde in linea di massima alla disciplina vigente (art. 9 OLS). La durata e lo scopo del soggiorno devono essere fissati in un contratto di lavoro scritto. Trattandosi di lavoratori distaccati, il rispetto delle condizioni di salario e di lavoro è controllato in base alla dichiarazione di distacco rilasciata dal datore di lavoro all'estero e contenente indicazioni sul salario, sulle indennità per l'estero e sulle spese. È inoltre tenuto conto delle condizioni del mandato e del contratto d'appalto.

3.2.5. Ammissione per un soggiorno senza attività lucrativa, per formazione e perfezionamento nonché per redditieri

Art. 23 Condizioni personali

La vigente disciplina sull'ammissione a frequentare corsi di formazione e di perfezionamento va in linea di massima mantenuta (art. 31 e 32 OLS). Importanti questioni ricorrenti nella prassi odierna sono ora disciplinate dall'ordinanza.

Come innovazione si vuole distinguere fra i requisiti posti allo straniero e quelli posti alla scuola (art. 24). È dato per scontato che può essere fornita la prova dell'esistenza dei necessari mezzi finanziari. Nell'ordinanza figurano alcuni esempi di come tale prova può essere fornita.

Per il rilascio del permesso di dimora, un importante elemento di decisione è dato dalla garanzia della partenza dalla Svizzera. Il capoverso 3 enumera i principali criteri di valutazione (cpv. 3).

Il termine della durata massima del periodo di formazione e di perfezionamento di cui al capoverso 4 corrisponde a quello delle attuali Istruzioni dell'UFM.

Art. 24 Requisiti delle scuole

Oggi non esiste un sistema circostanziato e unanimemente accettato per il riconoscimento delle scuole private che formano o perfezionano stranieri. Inoltre non spetta alle autorità competenti in materia di migrazione valutare la qualità delle scuole. Nei casi in cui il Cantone prevede un esame delle scuole, le autorità competenti in materia di stranieri possono autorizzare l'ammissione degli stranieri nelle sole scuole riconosciute.

Le autorità competenti in materia di stranieri possono negare l'ammissione di alunni stranieri, se la scuola presenta carenze manifeste oppure se occorre presumere che, sulla scorta di considerazioni finanziarie, vengono accolti anche alunni che intendono utilizzare il soggiorno di formazione unicamente allo scopo di eludere le condizioni d'ammissione in Svizzera.

Per l'ammissione degli stranieri a corsi di formazione e di perfezionamento è determinante che vi si svolga un insegnamento confacente e che la formazione o il perfezionamento possano essere conclusi entro il termine prestabilito.

La prova sulla conoscenza della lingua, che secondo l'attuale prassi non è sempre richiesta, viene ora disciplinata a livello di ordinanza. Tali prove possono essere necessarie in particolare, quando la scuola stessa non ha esaminato le effettive conoscenze linguistiche del richiedente o quando, secondo le esperienze acquisite con il Paese d'origine, sussiste un rischio più elevato di abuso.

Art. 25 Redditi

La vigente disciplina sull'ammissione dei redditi, secondo la quale non devono svolgere un'attività lucrativa né in Svizzera né all'estero, va mantenuta (art. 34 OLS). Il concetto di «legami personali particolari con la Svizzera», posto come condizione d'ammissione, è esplicitato nell'ordinanza (cpv. 2; cfr. anche n. 53 Istruzioni LDDS).

3.2.6. Deroghe alle condizioni d'ammissione

Nell'articolo 30 LStr, il legislatore ha previsto facilitazioni alle condizioni d'ammissione per dodici categorie di persone in totale. Tali facilitazioni concernono soggiorni con e senza autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa.

Ove è prevista un'ammissione agevolata all'esercizio di un'attività lucrativa, devono in ogni caso essere adempite almeno le condizioni di salario e di lavoro usuali nel luogo e nel settore.

Art. 26 Attività lucrativa dei familiari stranieri di uno straniero titolare di un permesso di soggiorno di breve durata

I familiari stranieri di uno straniero titolare di un permesso di soggiorno di breve durata o di uno straniero ammesso provvisoriamente (art. 45 e 85 cpv. 7 LStr) non possono far valere una pretesa giuridica a esercitare un'attività lucrativa. In considerazione del soggiorno temporaneo, tutti i familiari devono adempire sia le condizioni di salario e di lavoro usuali nel luogo e nel settore sia le condizioni personali per essere autorizzati a esercitare un'attività lucrativa dipendente.

Art. 27 Familiari stranieri con diritto di esercitare un'attività lucrativa

Il coniuge straniero e i figli stranieri di uno straniero titolare di un permesso di dimora possono far valere una pretesa giuridica a esercitare un'attività lucrativa (art. 46 LStr). Come innovazione non vengono più esaminate le condizioni di salario e di lavoro. Ciononostante, per l'autorizzazione alla prima assunzione, rimane necessaria la domanda del datore di lavoro, con il relativo contratto di lavoro. L'esercizio di un'attività lucrativa indipendente è autorizzato, se sono adempite le necessarie condizioni.

Art. 28 Attività lucrativa dei familiari stranieri di uno straniero ammesso provvisoriamente

I familiari stranieri di uno straniero ammesso provvisoriamente non possono far valere una pretesa giuridica a esercitare un'attività lucrativa. Possono tuttavia essere autorizzati a esercitare una tale attività, se le condizioni di salario e di lavoro usuali nel luogo e nel settore sono rispettate.

Art. 29 Figli stranieri di cittadini svizzeri

La legge sulla cittadinanza prevede in determinati casi una naturalizzazione agevolata o una reintegrazione. Allo scopo è tuttavia necessario un regolare soggiorno in Svizzera. Questo è ora reso possibile a condizioni agevolate.

Già oggi l'ammissione agevolata dei figli stranieri di cittadini svizzeri si limita a tali casi (art. 3 lett. c^{bis} OLS; n. 661 Istruzioni LDDS).

Art. 30 Svizzeri svincolati dalla loro cittadinanza

Come finora, le persone svincolate dalla cittadinanza svizzera potranno essere ammesse con una procedura agevolata, sempreché abbiano mantenuto i loro legami con la Svizzera (cpv. 1; art. 3 lett. d OLS; n. 418 Istruzioni LDDS).

Le persone cui è stata annullata la cittadinanza svizzera perdono anche il loro diritto di soggiorno in Svizzera (DTF: decisioni non pubblicate 2A.431/2005 del 14.11.2005 e 2A.221/2005 del 6.9.2005; n. 336 Istruzioni LDDS). In singoli casi è possibile esaminare se, in base alle disposizioni generali d'ammissione, si possa rilasciare un nuovo permesso di dimora (cpv. 3).

Art. 31 Casi personali particolarmente gravi

Contrariamente alla disciplina vigente (art. 13 lett. f OLS), la presente ordinanza elenca i principali criteri di decisione. Tali criteri si fondano sulla lunga prassi dell'UFM e delle autorità di ricorso. In parte sono anche già riprese in Istruzioni dell'UFM (n. 433.25 Istruzioni LDDS).

La prassi vigente va mantenuta; questo vale anche per le persone del settore dell'asilo (art. 14 LAsi; art. 33 OAsi 1 viene abrogato) e per quelle ammesse provvisoriamente (85 cpv. 5 LStr), che fanno valere un caso personale particolarmente grave. I criteri per un caso personale particolarmente grave sono applicabili anche dopo lo scioglimento del matrimonio o della comunità familiare (art. 50 cpv. 1 lett. b LStr).

La valutazione di un caso personale particolarmente grave implica che l'identità del richiedente sia nota. Questo vale in particolare quando si devono chiarire le possibilità di reinserimento nel Paese d'origine (cpv. 1 lett. g).

L'autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa (cpv. 3) corrisponde in linea di massima alla prassi vigente; come novità, è ora possibile anche l'esercizio di un'attività lucrativa indipendente.

Art. 32 Importanti interessi pubblici

Le autorità hanno bisogno di un certo margine di apprezzamento per tutelare gli interessi pubblici importanti (n. 433.25 Istruzioni dell'UFM).

Notevoli interessi fiscali possono portare al rilascio di un permesso (oggi in virtù dell'art. 36 OLS). Non va tuttavia dimenticato che a volte i Cantoni devono fornire notevoli mezzi per l'aiuto sociale a stranieri con un diritto di residenza.

Contrariamente all'attuale disciplina, il richiedente non deve più dimostrare di avere legami stretti con la Svizzera (n. 555 Istruzioni LDDS). Nella prassi, l'interpretazione di tale condizione fu spesso poco chiara.

L'autorizzazione all'esercizio di un'attività lucrativa (cpv. 3) corrisponde alla norma dell'articolo 31. Tuttavia agli stranieri che sono stati ammessi in virtù del capoverso 1 lettera c sono applicabili, come finora, le condizioni generali d'ammissione per l'esercizio di un'attività lucrativa (art. 18-26 LStr).

Art. 33 Minori affiliati

La presente disposizione corrisponde alla disciplina vigente (art. 35 OLS). Il rilascio di un permesso di dimora a un minore affiliato implica sempre che le condizioni di diritto civile per l'accoglimento di un affiliando straniero in vista dell'adozione siano adempite (cfr. n. 54 Istruzioni LDDS).

Art. 34 Ballerine di cabaret

Con la proposta disposizione s'intende in sostanza mantenere la disciplina vigente (art. 9 cpv. 5, 20 cpv. 3 e 4 OLS; allegato 4/8c Istruzioni LDDS). In tal modo, nello spirito dell'articolo 30 lettera d LStr, si tiene conto del particolare bisogno di protezione di queste persone particolarmente esposte a gravi rischi e si agevolano i controlli delle competenti autorità (cfr. anche messaggio relativo alla LStr, FF 2002 3348 e 3403).

La durata minima d'assunzione passa ora da tre a quattro mesi. In tal modo le persone in questione sottostanno all'obbligo di assicurarsi contro le malattie conformemente alla legge sull'assicurazione malattie (LAMal).

L'UFM definirà i criteri necessari per stabilire il numero massimo di ballerine di cabaret per azienda.

Nell'ambito della procedura d'approvazione (art. 86; art. 99 LStr), l'UFM può negare temporaneamente o durevolmente il rilascio di permessi di soggiorno di breve durata a ballerine di cabaret che provengono da una determinata regione, se sussistono prove concrete di tratta di esseri umani.

Art. 35 Tempo di riflessione per le vittime e i testimoni della tratta di esseri umani

La disciplina corrisponde in larga misura al vigente Regolamento del soggiorno per le vittime della tratta di esseri umani, emanato dall'UFM il 25 agosto 2004².

Art. 36 Soggiorno temporaneo delle vittime e dei testimoni della tratta di esseri umani

La disciplina corrisponde in larga misura al Regolamento già menzionato nel commento dell'articolo 35. Alla scadenza del tempo di riflessione, le persone in questione ricevono senza indugio un permesso di soggiorno di breve durata, se la loro presenza durante un procedimento giudiziario è necessaria. Le competenti autorità cantonali possono autorizzare le vittime e i testimoni della tratta di esseri

²http://www.weisungen.bfm.admin.ch/rechtsgrundlagen/rechtsquellen/weitere/opfer_menschenhandel/25_08_04_i.asp

umani a esercitare un'attività lucrativa, se un datore di lavoro ne fa domanda e se sono adempite le condizioni di salario e di lavoro usuali nel luogo e nel settore.

Art. 37 Programmi di aiuto e di sviluppo

La presente disposizione corrisponde alla prassi attuale (art. 8 cpv. 3 lett. b OLS; allegato 8/4 Istruzioni LDDS).

Art. 38 Formazione e perfezionamento con attività accessoria

Corrisponde in linea di massima alla disciplina vigente (art. 13 lett. l OLS; n. 433.4 Istruzioni LDDS). Si propone infatti che in avvenire gli stranieri che frequentano un corso di formazione o di perfezionamento possano essere autorizzati a esercitare un'attività accessoria soltanto dopo almeno sei mesi dall'inizio del corso. In tal modo si garantisce che la frequenza del corso di formazione o di perfezionamento è veramente lo scopo principale del soggiorno.

Come finora, durante il normale periodo d'insegnamento, la durata settimanale del lavoro non deve essere superiore a 15 ore. Una durata superiore del lavoro è permessa unicamente durante le vacanze, sempreché ciò non comporti un ritardo sulla conclusione regolare degli studi.

In tal modo s'intende, da un lato, porre l'accento sulla riuscita degli studi e, dall'altro, prevenire con maggiore efficacia gli attuali abusi.

Art. 39 Formazione con periodo di pratica obbligatoria

La vigente disciplina è mantenuta (art. 13 lett. m OLS; n. 433.6 Istruzioni LDDS). Conformemente al programma scolastico o di studio, la pratica presso un'azienda deve essere obbligatoria e la sua durata non deve superare la metà di quella dell'intera formazione.

Art. 40 Attività lucrativa durante un perfezionamento presso un'università o una scuola universitaria professionale

Conformemente alla vigente disciplina, i dottorandi, i postdottorandi e i postdiplomandi che frequentano un corso di perfezionamento (art. 23 e 24) possono essere autorizzati a esercitare un'attività lucrativa.

Come innovazione viene precisato che si deve trattare di un'attività scientifica nel campo di studio specifico dello straniero in questione. In compenso si rinuncia a limitare il grado di occupazione al 60 per cento al massimo, come finora. Di fatto le università e le scuole universitarie professionali hanno regolamenti diversi: spesso il grado di occupazione contrattuale si riferisce soltanto alla remunerazione e non alle ore di lavoro effettivamente prestate. Si considera in tal modo che, nell'interesse della scienza e dell'economia, è opportuno facilitare l'attività lucrativa durante un perfezionamento accademico. Nella valutazione delle condizioni di salario e di lavoro usuali va tenuto conto di posti di praticantato simili.

Art. 41 Scambi internazionali

Anche il presente articolo mantiene la prassi vigente. Gli stranieri devono avere la possibilità di venire in Svizzera per partecipare a programmi di formazione, di perfezionamento o di scambio organizzati a livello bilaterale o multilaterale (p.es. programmi di scambio per insegnanti della Conferenza dei Cantoni). Tali programmi sono offerti da organizzazioni che mirano ad agevolare gli scambi economici,

scientifici e culturali fra i giovani a livello internazionale. La condizione centrale è data dall'applicazione del principio della reciprocità.

Art. 42 Tirocinanti

Corrisponde al diritto vigente (p.es. art. 22 OLS; n. 436 Istruzioni LDDS).

Art. 43 Ammissione di stranieri che rivestono particolari funzioni internazionali

Si tratta di stranieri che non sottostanno alle disposizioni d'ammissione ordinarie in materia di stranieri. Il loro soggiorno è regolato in base ai trattati di Vienna sui diplomatici o in base a speciali accordi di sede che la Svizzera ha concluso oppure ancora in base ad altre convenzioni bilaterali o multilaterali: per esempio il personale di ferrovie o poste estere, che lavora in Svizzera per motivi aziendali e deve quindi avere un soggiorno regolato. Tuttavia tale posizione di privilegio in materia di stranieri si giustifica unicamente fintanto che detti stranieri esercitano esclusivamente la particolare funzione per la quale devono soggiornare in Svizzera. Trattandosi del personale diplomatico e dei funzionari e impiegati di organizzazioni internazionali questo è sempre il caso, se sono titolari di un particolare documento di legittimazione (carta d'identità del DFAE), rilasciato dal Dipartimento federale degli affari esteri. Per tali stranieri il ricongiungimento familiare corrisponde alla disciplina vigente (art. 4 cpv. 1 OLS; n. 7 Istruzioni LDDS).

Il partner (in una coppia omosessuale registrata o in una coppia di concubini), che riceve già attualmente, secondo la vigente prassi, la carta d'identità del DFAE, è ora citato espressamente nell'ordinanza (cpv. 2 e 3).

Art. 44 Attività accessoria di stranieri che rivestono particolari funzioni internazionali

Fintanto che esercitano la loro funzione, gli stranieri di cui all'articolo 44 sono autorizzati a esercitare un'attività accessoria.

Art. 45 Attività lucrativa dei familiari di stranieri che rivestono particolari funzioni internazionali

Corrisponde alla disciplina vigente (art. 4 cpv. 2 e 3, 13 lett. o OLS). Il partner (in una coppia omosessuale registrata o in una coppia di concubini), che riceve già attualmente, secondo la vigente prassi, la carta d'identità del DFAE, è ora citato espressamente nell'ordinanza (cpv. 2 e 3).

Art. 46 Trasferimento per motivi aziendali in imprese internazionali

Questa norma permette alle imprese e agli istituti di ricerca attivi sul piano internazionale e con sede in Svizzera un facile reclutamento di dirigenti e specialisti altamente qualificati dall'economia e dalla ricerca. Per l'ammissione continua a non essere necessario esaminare la priorità né dei lavoratori indigeni né di quelli che sono cittadini di uno Stato membro dell'UE o dell'AELS (art. 7 cpv. 5 OLS; cfr. anche n. 4/7 Istruzioni LDDS, concernente gli obblighi della Svizzera nell'ambito dell'attuazione dell'Accordo GATT).

Art. 47 Attività lucrativa dopo uno studio in Svizzera

La presente deroga alle condizioni generali d'ammissione fu introdotta dal Parlamento in un secondo tempo. È in particolare intesa ad agevolare l'ammissione nei settori

delle tecnologie orientate verso il futuro nonché della ricerca e dello sviluppo. La clausola della priorità ai lavoratori indigeni non si applica nemmeno a tali stranieri (art. 21 LStr). Dopo una formazione superiore in Svizzera, le restanti condizioni d'ammissione sono comunque perfettamente adempite.

Art. 48 Impiegati alla pari

L'ammissione di impiegati alla pari segue, secondo la vigente prassi, i principi dell'Accordo europeo del 24 novembre 1969, del Consiglio d'Europa, sul collocamento alla pari. L'Accordo nasce dalla necessità di tutelare questa categoria di stranieri che nella sua stragrande maggioranza è formata da giovani donne. La Svizzera ha firmato tale Accordo, ma come tanti altri Stati europei non lo ha ratificato (FF 2004 3455).

Per gli impiegati alla pari, la LStr non prevede più, in linea di principio, limitazioni all'ammissione a seconda della cittadinanza. In compenso, siccome cresce la necessità della tutela (tratta di esseri umani, sfruttamento), la legge prevede il collocamento obbligatorio da parte di un'organizzazione riconosciuta. Tale organizzazione deve adempire i requisiti della legge sul collocamento (LC; RS 823.11), vale a dire essere iscritta nel Registro svizzero di commercio, disporre di un locale d'affari adeguato e non esercitare altre attività lucrative che possano nuocere agli interessi degli impiegati alla pari. L'organizzazione di collocamento deve avere un'autorizzazione dell'Ufficio cantonale del lavoro e anche un'autorizzazione della Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

La persona responsabile della gestione deve avere la cittadinanza svizzera o, se straniera, il permesso di domicilio, godere di buona reputazione e assicurare il servizio di collocamento conformemente alle regole della professione. In tal modo si dovrebbe poter escludere, da una parte, i collocamenti effettuati da collocatori esteri che non sono affatto controllabili e, dall'altra, che siffatti collocatori possano invocare la libertà di fornire servizi in base all'Accordo con l'UE sulla libera circolazione delle persone.

Come innovazione l'età minima è fissata a 18 anni, quella massima a 25 anni e la durata del soggiorno a un anno al massimo senza possibilità di proroga. Finora, conformemente all'Accordo, l'età minima era di 17 anni; va tuttavia ricordato che anche la maggior parte degli Stati europei ha introdotto l'età minima di 18 anni.

Tali provvedimenti corrispondono meglio allo scopo del soggiorno alla pari e aumentano la protezione degli impiegati alla pari che ora possono venire da qualsiasi Stato. L'esperienza ha inoltre mostrato che gli impiegati alla pari provenienti dai Paesi di reclutamento fuori dell'UE/AELS, che erano finora possibili, vale a dire gli USA, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda, avevano di solito più di 20 anni d'età.

Imparare a conoscere la cultura del Paese ospite è l'elemento centrale di un soggiorno alla pari. Ecco perché gli impiegati alla pari devono frequentare un corso nella lingua del Paese; finora detta regola esisteva soltanto a livello di istruzione. Le attività impegnative, in particolare l'educazione vera propria dei bambini o l'aiuto nelle lingue straniere o nei compiti a casa, non possono essere richieste agli impiegati alla pari (n. 4/8a p. 9 Istruzioni LDDS).

Art. 49 Riammissione di stranieri

È parimenti consentito derogare alle condizioni d'ammissione per riammettere in modo agevolato stranieri che avevano già ottenuto un permesso di dimora o di domicilio in Svizzera. Una riammissione senza un esame approfondito della

situazione del mercato del lavoro si giustifica, se il precedente soggiorno è stato di una certa durata (almeno cinque anni) e se da allora non è passato troppo tempo (due anni al massimo). Per la riammissione devono tuttavia essere adempite le condizioni di salario e di lavoro usuali nel luogo e nel settore. Questa nuova regola corrisponde in larga misura alla prassi dell'UFM in tali casi (in base all'art. 13 lett. f OLS; in casi personali particolarmente rigorosi).

Art. 50 Rientro in Svizzera dopo un soggiorno all'estero a scopo di lavoro o di formazione

Il presente articolo corrisponde alla regola vigente (art. 13 lett. i OLS; n. 433.27 Istruzioni LDDS). La disposizione è applicabile ai lavoratori stranieri che sono distaccati all'estero dal loro datore di lavoro per un periodo determinato o che soggiornano temporaneamente all'estero a scopo di perfezionamento.

Art. 51 Rientro in Svizzera dopo il servizio militare all'estero

La presente prescrizione corrisponde alla prassi vigente (art. 13 lett. k OLS; n. 433.3 Istruzioni LDDS). Per non penalizzare gli stranieri che lasciano la Svizzera per assolvere il loro servizio militare obbligatorio, al loro ritorno può essere rilasciato un permesso di dimora non sottostante a contingente. L'adempimento del servizio militare estero non deve tuttavia essere in contraddizione con gli interessi della Svizzera.

Se gli stranieri presenti in Svizzera non assolvono il servizio militare obbligatorio, v'è il rischio che lo Stato d'origine neghi loro la proroga o il rinnovo dei documenti di viaggio.

Art. 52 Richiedenti l'asilo

La presente regola corrisponde in linea di principio alla prassi vigente; l'ammissione per l'esercizio di un'attività lucrativa dipende dalla situazione economica e da quella del mercato del lavoro.

Art. 53 Stranieri ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione

Grazie alla revisione parziale della legge sull'asilo e alla nuova LStr gli stranieri ammessi provvisoriamente possono ora ricevere l'autorizzazione a esercitare un'attività lucrativa, indipendentemente dalla situazione economica e da quella del mercato del lavoro. Non possono tuttavia far valere una pretesa giuridica all'esercizio di un'attività lucrativa. Per prevenire lo sfruttamento e il dumping salariale, anche in tali casi occorre dapprima esaminare le condizioni di salario e di lavoro.

Siccome la maggior parte degli stranieri ammessi provvisoriamente è destinata a rimanere a lungo o definitivamente in Svizzera, è opportuno integrarli attivamente nel mercato del lavoro. Secondo il nuovo diritto, dopo sette anni, la competenza in materia di costi passa dalla Confederazione ai Cantoni.

Gli stranieri ammessi provvisoriamente possono essere autorizzati a esercitare un'attività lucrativa senza esaminare la priorità dei lavoratori indigeni. Tale regola corrisponde al vigente articolo 7 capoverso 5^{ter} OLS.

3.2.7. Cambiamento dello scopo del soggiorno

Art. 54

Il permesso di soggiorno di breve durata e il permesso di dimora sono sempre vincolati a un preciso scopo di soggiorno (p.es. esercitare un'attività lucrativa dipendente, frequentare un corso di formazione ecc.). Se viene a mancare lo scopo originario che era stato autorizzato, occorre regolare di nuovo il soggiorno. Le condizioni d'ammissione applicabili al nuovo scopo del soggiorno devono essere soddisfatte.

3.2.8. Regolamentazione del soggiorno: permesso di soggiorno di breve durata

Art. 55 Cambiamento d'impiego

La vigente prassi (per principio è escluso il cambiamento d'impiego, art. 29 cpv. 3 OLS) diventa meno rigida, ammettendo il cambiamento d'impiego per motivi seri. L'ordinanza cita due motivi che già secondo la vigente prassi potevano portare, in via eccezionale, al cambiamento d'impiego. Per contro il cambiamento di professione continua a essere escluso.

Art. 56 Rinnovo

La presente regola corrisponde alla prassi vigente (art. 26 cpv. 1-4 OLS). Poiché secondo le condizioni d'ammissione in questo caso si tratta di manodopera qualificata, il rischio di abusi è minore.

Art. 57 Permessi successivi

La presente regola corrisponde alla prassi vigente (art. 27 OLS).

3.2.9. Regolamentazione del soggiorno: permesso di dimora

Art. 58 Validità del permesso di dimora

Per principio, il permesso di dimora iniziale va rilasciato con una validità di un anno, come finora. Dopodiché può essere, di volta in volta, prorogato di due anni (cpv. 1; n. 332 Istruzioni LDDS).

In caso di ricongiungimento di familiari stranieri, i cittadini svizzeri devono, per quanto possibile, essere trattati allo stesso modo degli stranieri che possono appellarsi all'Accordo UE/AELS sulla libera circolazione delle persone. Secondo l'Accordo i familiari stranieri ricevono un permesso di dimora valido per cinque anni.

Secondo il capoverso 2, le competenti autorità possono rilasciare un permesso di dimora valido per cinque anni anche ai familiari stranieri di un cittadino svizzero. Questo a condizione che non vi siano sospetti, in particolare di matrimonio fittizio. In tal caso, a fine di controllo, è opportuno limitare la validità del permesso di dimora a un anno (cfr. Circolare IMES del 16 gennaio 2004, Attuazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone nell'ambito del ricongiungimento familiare).

Il capoverso 3 corrisponde alla vigente disciplina.

Art. 59 Domanda di proroga del permesso di dimora

Affinché la regolamentazione del soggiorno possa essere prorogata tempestivamente, la domanda di proroga va presentata almeno 14 giorni prima della scadenza della validità del permesso di dimora (art. 11 cpv. 3 ODDS).

Con il proposto termine s'intende anche evitare che la domanda di proroga sia presentata troppo presto e causi, per tale motivo, un onere burocratico supplementare.

3.2.10. Regolamentazione del soggiorno: permesso di domicilio

Art. 60 Rilascio del permesso di domicilio

Come finora, prima del rilascio del permesso di domicilio occorre esaminare se non vi sono motivi contro il rilascio di un tale permesso dalla validità illimitata e incondizionata, in particolare motivi inerenti alla sicurezza e all'ordine pubblici (art. 11 cpv. 1 ODDS).

Art. 61 Rilascio anticipato del permesso di domicilio

Come finora, il permesso di domicilio può essere rilasciato prima della scadenza dei termini legali, per esempio se lo straniero era già stato titolare di un tale permesso per un periodo abbastanza lungo e ritorna in Svizzera (n. 343.4 Istruzioni LDDS).

Art. 62 Rilascio del permesso di domicilio in caso di integrazione riuscita

La presente disposizione consolida la prassi vigente dal 1° febbraio 2006 (art. 3b cpv. 2 OIntS; Circolare UFM del 1° febbraio 2006 concernente la revisione parziale dell'ordinanza sull'integrazione).

Art. 63 Domanda di proroga della carta di soggiorno per il permesso di domicilio

Il permesso di domicilio ha validità illimitata. A fini di controllo, il titolare del permesso di domicilio riceve tuttavia una carta di soggiorno con una validità limitata a cinque anni (art. 41 cpv. 3 LStr).

Affinché la carta di soggiorno possa essere prorogata tempestivamente, la domanda di proroga va presentata almeno 14 giorni prima della scadenza della validità di tale carta (art. 11 cpv. 3 ODDS). Con il proposto termine s'intende anche evitare che la domanda di proroga sia presentata troppo presto.

3.2.11. Regolamentazione del soggiorno: richiedenti l'asilo, stranieri ammessi provvisoriamente, persone bisognose di protezione e rifugiati esercitanti un'attività lucrativa

Art. 64 Cambiamento d'impiego

Trattandosi di persone soggiacenti al settore dell'asilo è opportuno controllare le condizioni di salario e di lavoro anche in caso di cambiamento d'impiego (protezione dal dumping salariale). Trattandosi di dette persone è sempre bene verificare se le condizioni in materia d'asilo per il proseguimento dell'attività lucrativa sono ancora soddisfatte. Se tali condizioni sono adempite, i richiedenti l'asilo, gli stranieri ammessi provvisoriamente e le persone bisognose di protezione possono essere autorizzati al cambiamento d'impiego.

Inoltre l'UFM ha bisogno di indicazioni sull'attività lucrativa delle persone soggiacenti al settore dell'asilo per controlli del contributo speciale (art. 86 LAsi) e per il calcolo delle somme forfetarie da versare ai Cantoni a titolo di indennizzo (art. 88 LAsi).

Art. 65 Rifugiati esercitanti un'attività lucrativa

Le persone cui la Svizzera ha accordato asilo o che sono state ammesse provvisoriamente come rifugiati sono autorizzate a esercitare un'attività lucrativa e a cambiare impiego o professione (art. 61 LAsi). A protezione contro il dumping salariale, le autorità esaminano le condizioni di salario e di lavoro prima dell'assunzione dell'attività lucrativa e in caso di cambiamento d'impiego.

Anche nel caso di rifugiati, l'UFM ha bisogno di indicazioni sull'attività lucrativa per il calcolo delle somme forfetarie da versare ai Cantoni a titolo di indennizzo (art. 88 LAsi).

3.2.12. Validità territoriale dei permessi

Art. 66 Validità cantonale

La presente disposizione corrisponde in linea di massima al vigente articolo 14 capoversi 1 e 2 ODDS. Infatti nell'articolo 36 LStr si rinuncia alla possibilità di limitare la validità del permesso a una parte del Cantone. Di fatto negli ultimi tempi non si è più ricorso a tale possibilità.

Art. 67 Cambiamento di Cantone

Se il centro delle attività è trasferito in un altro Cantone, lo straniero in questione deve notificarsi entro otto giorni nel nuovo Cantone (cpv. 1).

I soggiorni temporanei inferiori a tre mesi in un altro Cantone, con o senza l'esercizio di un'attività lucrativa, sono esclusi dall'obbligo del permesso e da quello della notificazione (cpv. 2). Nel caso di esercizio di un'attività lucrativa in un altro Cantone, finora era necessario ottenere il consenso del nuovo Cantone (art. 14 cpv. 5 ODDS). La nuova LStr abolisce l'obbligo di tale consenso, permettendo contemporaneamente un risparmio sul piano burocratico (art. 38 LStr; cfr. vigente art. 8 cpv. 2 LDDS).

Se il soggiorno nell'altro Cantone è superiore a tre mesi, scatta l'obbligo di un'autorizzazione a cambiare Cantone. Fanno tuttavia eccezione i soggiornanti settimanali (cfr. art. 16).

Art. 68 Trattamento medico in un altro Cantone

Il fatto che uno straniero debba sottoporsi a un trattamento medico in un altro Cantone non deve implicare che a tale Cantone spetti la competenza in materia di diritto degli stranieri e di conseguenza anche quella dell'aiuto sociale. Questa regola ha finora dato buona prova di sé e pertanto va mantenuta (art. 14 cpv. 7 ODDS).

Art. 69 Competenza in caso di tutela

La presente regola corrisponde alla prassi vigente. Anche secondo l'articolo 25 capoverso 2 CC il domicilio dei tutelati è nella sede dell'autorità tutoria.

Art. 70 Esecuzione della pena, esecuzione di misure e collocamento secondo il diritto civile

La presente disciplina corrisponde per contenuto al vigente articolo 14 capoverso 8 ODDS. Nell'ordinanza sono ora menzionate esplicitamente le basi legali dei provvedimenti e del collocamento.

L'eventuale allontanamento o espulsione devono essere decisi prima della liberazione (cpv. 2). La norma è applicabile sia in caso di liberazione condizionata che incondizionata. Il momento della decisione dipende dalle esigenze del singolo caso. Un rapido allontanamento o una rapida espulsione può in particolare rendere possibile l'esecuzione di sanzioni privative della libertà (esecuzione della pena o delle misure) nello Stato d'origine secondo il Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997³ alla Convenzione sul trasferimento dei condannati.

3.2.13. Carta di soggiorno per stranieri

Art. 71 Rilascio della carta di soggiorno

La prevista nuova carta di soggiorno nel formato carta di credito è conforme al Regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, del 13 giugno 2002⁴, che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi, che la Svizzera ha parimenti ripreso nell'ambito degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen.

La regola di cui al capoverso 2 corrisponde alla prassi vigente di molti Cantoni, in base alla quale, nel caso di un soggiorno autorizzato in anticipo, non è più rilasciata la carta di soggiorno, se la durata totale del soggiorno, fra varie entrate e partenze, non è superiore a quattro mesi nell'arco dell'anno civile. Soprattutto a causa della costosa produzione delle nuove carte di soggiorno, tale semplificazione dovrebbe essere applicata in maniera generale, per esempio anche nel caso di un singolo soggiorno non superiore a quattro mesi in un arco di tempo di 12 mesi (cfr. art. 19 cpv. 4 lett. a).

Art. 72 Presentazione della carta di soggiorno

Come finora, gli stranieri non hanno l'obbligo di portare con sé la carta di soggiorno (art. 13 cpv. 3 ODDS). Su richiesta, devono tuttavia essere in grado di presentarla entro un termine adeguato.

Con una richiesta presso la pertinente banca di dati della Confederazione è parimenti possibile chiarire se il soggiorno di un determinato straniero è regolato.

3.2.14. Ricongiungimento familiare

Art. 73 Termine per il ricongiungimento familiare di stranieri titolari di un permesso di dimora

Il principio di cui all'articolo 47 LStr, secondo il quale il ricongiungimento familiare deve aver luogo entro determinati termini, è ripreso come disposizione d'ordinanza anche per il ricongiungimento familiare di stranieri titolari di un permesso di dimora (art. 44 LStr).

³ RS 0.343.1

⁴ GU L 157 del 15.6.2002, p. 1.

Nel progetto di legge originario del Consiglio federale i termini per il ricongiungimento familiare di stranieri titolari di un permesso di dimora erano parimenti disciplinati nella LStr (art. 46 avamprogetto LStr). Il Parlamento rinunciò tuttavia a concedere agli stranieri titolari di un permesso di dimora il diritto al ricongiungimento familiare (art. 44 LStr). In tal caso l'articolo 47 LStr non è più applicabile perché nel capoverso 1 il termine per il ricongiungimento è in relazione con il diritto al ricongiungimento familiare.

Un'analoga regola, a livello d'ordinanza, sul termine di ricongiungimento per i familiari di stranieri titolari di un permesso di dimora è conforme all'idea originaria dell'avamprogetto di legge che, su questo punto, non fu messo in discussione dal Parlamento. Non si riuscirebbe a capire perché un tale termine di ricongiungimento sarebbe applicabile soltanto ai familiari stranieri di cittadini svizzeri o di stranieri domiciliati, ma non ai familiari di stranieri titolari di un permesso di dimora.

Nell'esaminare le condizioni per il ricongiungimento familiare (abitazione conforme, nessun aiuto sociale) va tenuto in debito conto anche il desiderio che il ricongiungimento avvenga il più presto possibile nell'interesse di una più rapida integrazione.

Art. 74 Ricongiungimento familiare per gli stranieri ammessi provvisoriamente

La possibilità del ricongiungimento familiare per gli stranieri ammessi provvisoriamente non era contemplata nell'avamprogetto di LStr del Consiglio federale. Tale possibilità fu decisa successivamente dal Parlamento nell'ambito dell'ultima revisione parziale della legge sull'asilo e in seguito introdotta anche nella nuova LStr.

Visto che conosce la situazione locale e che, se necessario, può chiedere direttamente ulteriori informazioni al richiedente, spetta alla competente autorità cantonale degli stranieri chiarire se le condizioni per il ricongiungimento familiare sono soddisfatte. Per questo motivo la domanda va presentata a tale autorità (cpv. 1). Quest'ultima la trasmette con il suo parere all'UFM che decide in merito all'inclusione nell'ammissione provvisoria (cpv. 2).

Nel capoverso 3 figurano i termini di ricongiungimento per i familiari stranieri di stranieri ammessi provvisoriamente. Tali termini corrispondono a quelli previsti dalla regolamentazione sul ricongiungimento dei familiari stranieri di un cittadino svizzero o di uno straniero titolare di un permesso di dimora o di domicilio (art. 73; art. 47 LStr). Anche per gli stranieri ammessi provvisoriamente l'obiettivo consiste, una volta che le necessarie condizioni sono adempite (art. 85 cpv. 7 LStr), nell'ottenere che il ricongiungimento avvenga il più presto possibile nell'interesse di una più rapida integrazione. Visto che nella presente fattispecie non sussiste un diritto al ricongiungimento familiare, il Consiglio federale ha la facoltà di prevedere a livello d'ordinanza una disposizione che favorisce l'integrazione.

Fondandosi sull'articolo 48 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA) il Cantone ha diritto di ricorrere contro la decisione dell'UFM che include i familiari nell'ammissione provvisoria, nonostante il parere cantonale negativo. Il parere cantonale è l'espressione di un'opinione che non costituisce una decisione autonoma impugnabile. È un elemento necessario, ma insufficiente per l'esame da parte dell'UFM della domanda di ricongiungimento familiare presentata da uno straniero ammesso provvisoriamente.

Art. 75 Gravi motivi familiari per un ricongiungimento familiare differito

Se i termini sono scaduti, nell'interesse di una più rapida integrazione il ricongiungimento familiare è ancora possibile unicamente se sussistono importanti motivi familiari. Questo principio generale è qui concretato. Nel caso di detta regola derogatoria, il benessere del fanciullo deve essere determinante; se nel Paese d'origine il fanciullo è esposto a seri pericoli, il ricongiungimento familiare differito deve essere possibile. Tale interpretazione corrisponde anche all'attuale prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'applicazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). I motivi personali dei genitori che vogliono per esempio che il figlio o la figlia quasi maggiorenne inizi a lavorare in Svizzera, rispettivamente si prenda cura dei fratellini più piccoli e si occupi delle faccende domestiche, non sono determinanti.

Il principio secondo il quale nell'interesse di una più rapida integrazione il ricongiungimento familiare deve avvenire entro un determinato termine, implica una regolamentazione derogatoria restrittiva.

Art. 76 Deroghe all'esigenza della coabitazione

I motivi di rinuncia alla coabitazione, citati al capoverso 1, devono essere comprensibili.

Sussistono obblighi professionali, quando una particolare attività per un determinato datore di lavoro deve essere svolta in una località lontana e non è esigibile che la famiglia si trasferisca in detta località.

Sussistono notevoli problemi familiari, quando per esempio la moglie o i figli devono soggiornare temporaneamente in un centro d'accoglienza per vittime di violenze domestiche oppure quando un coniuge è temporaneamente allontanato dall'abitazione comune (nuovo art. 28b CC; in vigore dal 1° luglio 2007).

Art. 77 Scioglimento della comunità familiare

I principi vigenti secondo l'articolo 50 LStr dovrebbero poter essere applicati anche nel caso di ricongiungimento familiare di stranieri con un permesso di dimora. Sta di fatto che la LStr nella sua versione finale non prevede più, contrariamente al testo del messaggio, la proroga del permesso di dimora, perché successivamente è stato cancellato anche il diritto al ricongiungimento familiare di stranieri titolari del permesso di dimora (cpv. 1-3; art. 44 LStr).

Le condizioni per il mantenimento del diritto di soggiorno del coniuge e dei figli dopo lo scioglimento della comunità familiare sono concretate nei capoversi 4 e 5. La descrizione di cui al capoverso 1 corrisponde in larga misura a quella dell'articolo 62 (rilascio anticipato del permesso di domicilio in caso di integrazione riuscita).

3.2.15. Aiuto al ritorno e alla reintegrazione

Art. 78

L'aiuto al ritorno e alla reintegrazione, che in certi casi diventa possibile anche nel settore degli stranieri, avviene nell'ambito dei principi e delle strutture che finora hanno dato buona prova di sé nel settore dell'asilo.

3.2.16. Misure di allontanamento e di respingimento

Le espulsioni di stranieri pronunciate in virtù della LDDS da autorità cantonali sono legate a un divieto d'entrata in Svizzera di almeno due anni (art. 11 cpv. 1 LDDS).

Tali divieti cantonali d'entrata in Svizzera rimangono validi anche dopo l'abrogazione della LDDS (art. 125 LStr). Tuttavia le autorità cantonali non possono più pronunciare espulsioni fondandosi sulla LStr.

Art. 79 Violazione dell'ordine pubblico

La definizione s'ispira a quanto esposto nel messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri (FF 2002 3424). La presenza in Svizzera implica che l'ordine pubblico non sia né violato né messo in pericolo in modo grave o ripetuto.

Art. 80 Decadenza dei permessi

La presente regola corrisponde alla vigente giurisprudenza del Tribunale federale secondo la quale non ogni soggiorno interrompe i termini legali di decadenza (n. 333 e 345 Istruzioni LDDS).

Art. 81 Divieto d'entrare in Svizzera

L'UFM rinuncia a esigere dai Cantoni la comunicazione di tutte le decisioni d'allontanamento e d'espulsione. È tuttavia necessario che le autorità cantonali continuino a sottoporre all'UFM i casi in cui va esaminato il pronunciamento di un divieto d'entrata. Se viene a conoscenza da solo di un simile caso, l'UFM può consultare l'incarto cantonale e pronunciare un divieto d'entrata a protezione della sicurezza e dell'ordine pubblici, anche senza la richiesta del Cantone.

Art. 82 Obbligo di comunicare

La comunicazione d'ufficio dei dati di cui nel presente articolo, effettuata nell'ambito dell'assistenza amministrativa, garantisce che le competenti autorità siano informate su fatti che potrebbero essere rilevanti ai fini della regolazione del soggiorno di uno straniero. La LStr fa assumere alla cooperazione fra le autorità degli stranieri e quelle dello stato civile un'importanza ancora maggiore (nuova possibilità per negare il matrimonio in caso di matrimoni fittizi).

3.2.17. Decisione preliminare delle autorità cantonali preposte al mercato del lavoro e procedura d'approvazione

Art. 83 Decisione preliminare

Il presente articolo corrisponde alla vigente disciplina, pur raggruppando in larga misura in un unico articolo disposizioni che finora figuravano in varie parti dell'OLS.

Art. 84 Validità della decisione preliminare

È mantenuta la durata di validità vigente (art. 46 OLS).

Art. 85 Permessi e decisioni preliminari soggetti ad approvazione

La regola di competenza di cui al capoverso 1 figurava finora nell'articolo 1 dell'ordinanza concernente la procedura di approvazione nel diritto in materia di stranieri (RS 142.202). Le norme essenziali sono riprese previo adeguamento redazionale.

In futuro si potrà rinunciare alla procedura d'approvazione nel caso in cui lo straniero sia sprovvisto di documenti di legittimazione nazionali riconosciuti e validi (art. 1 lett. b dell'ordinanza concernente la procedura di approvazione nel diritto in materia di stranieri). Già oggi, questa disposizione non ha in pratica più alcuna importanza.

Il capoverso 2 riprende la disposizione di cui all'articolo 42 capoverso 5 OLS. Sono inoltre sottoposte all'UFM, per approvazione, le decisioni preliminari cantonali sui permessi per quattro mesi al massimo esclusi dal contingente (art. 19 cpv. 4 lett. a; finora art. 13 lett. d OLS). Siccome sottostanno alle stesse disposizioni d'approvazione dei permessi contingentati, vanno garantite una procedura uniforme e una medesima prassi. Questa innovazione comporta un adeguamento tecnico della procedura che risulta snellita.

Nel capoverso 3 viene ora specificato che anche le autorità cantonali possono di propria iniziativa sottoporre all'UFM per approvazione una decisione, se ritengono necessario un controllo delle condizioni secondo il diritto federale. Di fatto questo è possibile già oggi.

Nella procedura d'approvazione è necessaria una prassi flessibile nello stabilire i casi soggetti ad approvazione, che tenga conto del mutare della situazione. Come finora, i casi secondo i principi chiaramente descritti nel capoverso 1 dovrebbero essere fissati in istruzioni dell'UFM. Per cui si rinuncia a ulteriori enumerazioni forzatamente parziali a livello d'ordinanza (finora art. 52 OLS).

Art. 86 Procedura d'approvazione

La descrizione della procedura d'approvazione di cui all'articolo 1 capoversi 2-4 dell'ordinanza concernente la procedura di approvazione nel diritto in materia di stranieri (RS 142.202) è parzialmente precisata, senza tuttavia modificarne il contenuto.

3.2.18. Protezione dei dati

Art. 87 Rilevamento di dati per stabilire l'identità

Il capoverso 1 segue la volontà del legislatore che, a causa del rapido sviluppo tecnico nel campo della biometria, intende disciplinare a livello d'ordinanza il catalogo dei dati biometrici ammessi. Le impronte digitali e le fotografie sono al momento i dati biometrici più utilizzati.

Il capoverso 2 corrisponde alla regola del vigente articolo 8a capoverso 2 OEnS⁵.

3.2.19. Competenze, comunicazioni e termini

Art. 88 Autorità competenti per l'esecuzione

Per l'esecuzione del diritto in materia di stranieri è necessario che nei Cantoni le competenze siano chiaramente definite (cpv. 1). Si rinuncia tuttavia a disciplinare nei particolari i compiti delle singole autorità cantonali (art. 15 cpv. 1 e 2 LDDS).

Il capoverso 2 corrisponde al vigente articolo 15 capoverso 2 LDDS.

Art. 89 Istruzioni dell'UFM

Oggi esistono numerose istruzioni e direttive dell'UFM che dovranno essere adeguate alla nuova LStr.

Art. 90 Calcolo dei termini

La precisazione nel presente articolo è giustificata dalla regola generale vigente nel diritto in materia di stranieri (cfr. art. 22 cpv. 1 ODDS).

⁵ Ordinanza concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri; RS 142.211.

3.2.20. Disposizioni finali

Art. 91 Coordinamento con gli Accordi di associazione alla normativa di Schengen

Si veda il commento al numero 1.2.

Art. 92 Abrogazione del diritto vigente

Le disposizioni delle ordinanze citate figurano nella LStr o sono integrate nell'OASA. Possono pertanto essere abrogate. La vigente ordinanza concernente la notificazione degli stranieri partenti (RS 142.212) può essere senz'altro abrogata, visto che tale obbligo di notificazione non è più previsto nella LStr.

3.2.21. Coordinamento con gli Accordi di associazione alla normativa di Schengen

Articolo 83a

Nel presente articolo è designata l'autorità competente per la procedura di compensazione finanziaria prevista nell'acquis di Schengen. Occorre tuttavia far notare che con ogni evidenza tale procedura di compensazione non viene (ancora) praticata. Secondo tale procedura un altro Stato esegue l'allontanamento. Contro la decisione d'allontanamento devono essere dati i rimedi giuridici interni.