



Berna, 26 febbraio 2025

Promozione dell'attività lucrativa di persone con statuto di protezione S e agevolazione dell'ammissione di cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera: modifica della legge sugli stranieri e la loro integrazione, della legge sull'asilo, dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa e dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri

Avvio della procedura di consultazione

Compendio

Il Consiglio federale intende promuovere l'attività lucrativa delle persone bisognose di protezione e agevolare l'accesso al mercato del lavoro per i cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera. Il presente progetto di modifica della legge sugli stranieri e la loro integrazione, della legge sull'asilo, dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa e dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri mira a adeguare alcune disposizioni concernenti l'attività lucrativa di cittadini di Stati terzi. A tal fine sono introdotti un obbligo di notifica al servizio pubblico di collocamento e un diritto di cambiare Cantone per le persone bisognose di protezione che esercitano un'attività lucrativa. L'obbligo di autorizzazione per l'attività lucrativa delle persone con statuto di protezione S è convertito in un obbligo di notifica e l'obbligo di partecipare a misure d'integrazione o reintegrazione professionale è esteso anche alle persone bisognose di protezione. Si intende inoltre attuare la decisione di rinvio al Consiglio federale dell'affare 22.067, che mira ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro per gli stranieri che hanno conseguito una formazione in Svizzera. Infine è prevista la possibilità di prorogare i programmi cantonali d'integrazione.

Situazione iniziale

Il progetto propone diversi adeguamenti legislativi volti ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro svizzero per i cittadini di Stati terzi. Secondo la decisione del Consiglio federale del 20 settembre 2024, occorre elaborare un progetto da porre in consultazione che contenga diverse misure per la promozione dell'attività lucrativa delle persone con statuto di protezione S. Tali misure comprendono, a livello di legge, l'introduzione di un obbligo di notifica al servizio pubblico di collocamento nonché di un diritto di cambiare Cantone per le persone bisognose di protezione che esercitano un'attività lucrativa. A livello di ordinanza, invece, occorre convertire l'obbligo di autorizzazione dei rapporti di lavoro per persone con statuto di protezione S in un obbligo di notifica ed estendere alle persone bisognose di protezione l'obbligo di partecipare a misure d'integrazione o reintegrazione professionale. Occorre infine prevedere la possibilità di prorogare la durata dei programmi cantonali d'integrazione tramite convenzione tra la Confederazione e i Cantoni.

Il 19 dicembre 2023 il Parlamento ha rinviato al Consiglio federale il progetto di modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione «Ammissione agevolata di stranieri con un diploma universitario svizzero» (affare 22.067), che attuava la mozione Dobler (17.3067) «Gli specialisti formati a caro prezzo in Svizzera devono poter lavorare nel nostro Paese». Per attuare la decisione di rinvio del Parlamento, il Consiglio federale propone due misure che mirano ad agevolare l'ammissione sul mercato del lavoro svizzero degli stranieri che hanno conseguito una formazione professionale superiore o ultimato una formazione postdottorato in Svizzera, se la loro attività lucrativa riveste un elevato interesse scientifico o economico.

Contenuto del progetto

La modifica della legge sull'asilo (LAsi; RS 142.31) mira ad agevolare il cambiamento di Cantone delle persone con statuto di protezione S che esercitano un'attività lucrativa. Questa agevolazione corrisponde alla normativa in vigore in materia di cambiamento di Cantone per le persone ammesse provvisoriamente.

Per permettere alle persone con statuto di protezione S un migliore accesso alle offerte del servizio pubblico di collocamento, nella legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; RS 142.20) è inoltre stato introdotto un obbligo per le autorità cantonali di aiuto sociale di annunciare al servizio pubblico di collocamento le persone con statuto di protezione S che non hanno un impiego. Questo obbligo di notifica vale già oggi per i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente che non hanno un impiego.

Le presenti modifiche alle ordinanze comprendono in particolare la conversione dell'obbligo di autorizzazione per contratti di lavoro con persone al beneficio di uno statuto di protezione S in un obbligo di notifica. Questo adeguamento attua la mozione 23.3968 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) «Statuto di protezione S. Agevolare l'accesso al mercato del lavoro». L'adeguamento richiede la modifica degli articoli 53, 64 e 65 segg. dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA; RS 142.201).

Inoltre, in base all'articolo 10 dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205), ora dovrebbe sussistere anche per le persone bisognose di protezione l'obbligo di partecipare a misure d'integrazione o reintegrazione professionale.

Se è interessata l'attuazione dei programmi cantonali d'integrazione, va prevista nell'articolo 14 OIntS anche la possibilità di prorogare la durata delle convenzioni di programma tra la Confederazione e i Cantoni.

Per attuare in via definitiva la decisione di rinvio al Consiglio federale dell'affare 22.067, si propone anche di modificare la LStrl affinché gli stranieri che hanno conseguito una formazione professionale superiore (livello terziario B) o ultimato una formazione post-dottorato in Svizzera non siano più sottoposti all'esame dell'ordine di priorità al momento dell'ammissione in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa che riveste un elevato interesse scientifico o economico alla conclusione della loro formazione. Potranno inoltre beneficiare dell'ammissione in Svizzera per un periodo di sei mesi a partire dalla conclusione della loro formazione o formazione continua per trovare un impiego. Il diritto attuale prevede già una regolamentazione analoga per gli stranieri che hanno conseguito un diploma universitario svizzero (livello terziario A).

Indice

1	Situazione iniziale	5
1.1	Necessità di agire e obiettivi	5
1.2	Alternative esaminate e opzione scelta	7
1.3	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale.....	11
2	Punti essenziali dei progetti.....	11
2.1	Le normative proposte.....	11
2.2	Attuazione	15
3	Commento ai singoli articoli	15
3.1	Legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)	15
3.1.1	Notifica all'SPC di persone con statuto di protezione S che non hanno un impiego.....	15
3.1.2	Agevolazione dell'ammissione di cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera (attuazione affare 22.067)	16
3.2	Legge sull'asilo (LAsi)	18
3.3	Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA).....	19
3.4	Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)	22
4	Ripercussioni	23
4.1	Ripercussioni per la Confederazione.....	24
4.2	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	25
4.3	Ripercussioni sull'economia	27
4.4	Ripercussioni sulla società	27
5	Aspetti giuridici.....	27
5.1	Costituzionalità	27
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	28
5.3	Forma dell'atto.....	28
5.4	Subordinazione al freno alle spese	28

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Promozione dell'attività lucrativa di persone con statuto di protezione S

L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha attivato per la prima volta lo statuto di protezione S per persone provenienti dall'Ucraina¹. Di durata indeterminata, lo statuto vale fino alla sua abrogazione da parte del Consiglio federale (art. 76 LAsi). Il 9 novembre 2022, il 1° novembre 2023 e il 4 settembre 2024 il Consiglio federale ha deciso di non abrogare lo statuto di protezione S. Tale abrogazione non avverrà prima del 4 marzo 2026, a meno che nel frattempo la situazione in Ucraina non cambi radicalmente.

Parallelamente, nel quadro del programma S la SEM sostiene i Cantoni con un contributo finanziario di 250 franchi al mese per ciascuna persona con statuto di protezione S (fr. 3000 all'anno per persona). Anche il programma S è stato prolungato a più riprese. Il Consiglio federale ritiene che vi sia ancora bisogno di intervenire per quanto concerne l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone bisognose di protezione. Entro la fine del 2024 mira ad aumentare al 40 per cento la quota delle persone con statuto di protezione S che esercitano un'attività lucrativa, per poi raggiungere il 45 per cento entro la fine del 2025. Il 30 ottobre 2024 disponevano dello statuto S 66 998 persone, di cui 41 041 erano in età lavorativa. In tale data la quota di persone con attività lucrativa era pari al 28,8 per cento.

A giugno 2022 è stato istituito un gruppo di valutazione per lo statuto di protezione S. Nei suoi rapporti di novembre 2022² e giugno 2023³ il gruppo di valutazione era giunto tra l'altro alla conclusione che le basi legali esistenti avevano prodotto buoni risultati, che l'attivazione dello statuto di protezione S era indispensabile per sgravare il sistema d'asilo e che fosse necessario coordinare le misure all'interno dello spazio Schengen. Nel quadro di un mandato successivo, il gruppo di valutazione ha elaborato un rapporto finale datato giugno 2024⁴, che conferma che lo statuto di protezione S ha dato buoni risultati. Tuttavia, sono necessari maggiori sforzi per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro. Il 20 settembre il Consiglio federale ha conferito al DFGP diversi mandati. Oltre a dover effettuare una verifica approfondita delle diverse norme legali in materia di statuto di protezione S e ammissione provvisoria, il DFGP è stato incaricato di elaborare un progetto da porre in consultazione contenente misure legali volte a

¹ FF 2022 586

² Consultabile sotto: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 01.12.22: Ucraina: prima analisi del gruppo incaricato di valutare lo statuto di protezione S.

³ Consultabile sotto: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 29.06.23: Ucraina: valutazione positiva dello statuto S.

⁴ Consultabile sotto: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 20.09.24: Statuto di protezione S: valutazione positiva del gruppo di valutazione.

promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone con statuto di protezione S. Questo progetto deve prevedere agevolazioni per l'assunzione di un'attività lucrativa da parte di persone bisognose di protezione. A livello di legge si tratta dell'introduzione di un obbligo di notifica al servizio pubblico di collocamento (SPC) nonché di un diritto di cambiare Cantone per le persone bisognose di protezione che esercitano attività lucrativa. A livello di ordinanza, l'attuale obbligo di autorizzazione per contratti di lavoro con persone al beneficio dello statuto di protezione S deve essere convertito in un obbligo di notifica e deve essere inclusa la possibilità di obbligare le persone con statuto di protezione S a partecipare a misure d'integrazione o reintegrazione professionale.

Agevolazione dell'ammissione di cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera (attuazione dell'affare 22.067)

Il 19 ottobre 2022 il Consiglio federale ha adottato il proprio messaggio concernente una modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; RS 142.2)⁵. Il progetto mirava ad attuare la mozione Dobler (17.3067) «Gli specialisti formati a caro prezzo in Svizzera devono poter lavorare nel nostro Paese», respinta dal Consiglio federale, ma adottata dal Parlamento nel 2019. Alla fine del 2023 il Parlamento ha rinviato al Consiglio federale il progetto di modifica della LStrl (affare 22.067). In occasione dei dibattiti parlamentari del 12 settembre 2023, il Consiglio degli Stati ha espresso dubbi sulla compatibilità della proposta del Consiglio federale con l'articolo 121a (regolazione dell'immigrazione) della Costituzione federale (Cost.; RS 101)⁶. Il 19 dicembre 2023 il Consiglio nazionale ha accolto la decisione di rinvio⁷. La decisione di rinvio del Parlamento chiede al Consiglio federale di proporre delle semplificazioni conformi alla Cost. per l'ammissione degli stranieri con un diploma universitario svizzero, menzionando segnatamente semplificazioni amministrative, un miglioramento della prevedibilità nella procedura di autorizzazione e un prolungamento del termine previsto dall'articolo 21 capoverso 3 LStrl. In occasione dei dibattiti in seno al Consiglio degli Stati nella sessione autunnale 2023, il relatore della Commissione dell'economia e dei tributi (CET-S) ha precisato che la decisione di rinvio comprendeva un elenco indicativo delle nuove possibilità di attuare l'affare 22.067. Il Consiglio federale era libero di definire diversamente le categorie di persone interessate dall'attuazione dell'affare 22.067 o di decidere che non era necessaria alcuna modifica a livello di legge, optando per miglioramenti a livello di ordinanza⁸.

Contestualmente, il 25 settembre 2023⁹, il Consiglio nazionale ha adottato la mozione Atici (22.4105) «Ovviare alla penuria di specialisti impiegando tutti i titolari di una formazione professionale superiore», che ha gli stessi obiettivi della mozione Dobler (17.3067), ma mira a facilitare l'ammissione sul mercato del lavoro dei cittadini di Stati

⁵ FF 2022 2706.

⁶ Boll. uff. 2023 E 707.

⁷ Boll. uff. 2023 N 2447.

⁸ Boll. uff. 2023 E 707.

⁹ Boll. uff. 2023 N 1930.

terzi titolari di un diploma svizzero di formazione professionale superiore (livello terziario B). Il Consiglio nazionale aveva già formulato la stessa richiesta in occasione dei dibattiti relativi al progetto di modifica della LStrl (affare 22.067). Il Consiglio degli Stati ha dunque respinto la mozione Atici (22.4105) il 13 marzo 2024, adducendo che si sarebbero potuti prendere in considerazione questi obiettivi nel quadro dei lavori relativi al rinvio dell'affare (22.067) al Consiglio federale¹⁰.

La modifica proposta dell'articolo 21 capoverso 3 AP-LStrl costituisce la seconda e ultima tappa dell'attuazione della decisione di rinvio dell'affare 22.067.

Come prima tappa, il DFGP ha deciso di modificare l'OA-DFGP e le direttive della SEM. Le modifiche proposte concernono i titolari di diplomi universitari (livello terziario A), di formazioni professionali superiori (livello terziario B) e di formazioni postdottorato conseguiti in Svizzera. La modifica dell'OA-DFGP prevede l'abrogazione della procedura di approvazione presso la SEM per il rilascio dei permessi di dimora in Svizzera in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa da parte dei titolari di un diploma universitario svizzero (livello terziario A). Inoltre, la modifica delle direttive prevede una semplificazione delle procedure amministrative e un allentamento dei criteri d'esame delle domande per i permessi di dimora in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera presentate da titolari di diplomi universitari svizzeri (livello terziario A), di formazioni professionali superiori (livello terziario B) e di formazioni postdottorato. Queste misure entreranno in vigore il 1° aprile 2025.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

Promozione dell'attività lucrativa di persone con statuto di protezione S

Le misure per promuovere l'attività lucrativa di persone con statuto di protezione S dovranno corrispondere alle misure già in essere per l'integrazione nel mercato del lavoro di persone ammesse provvisoriamente. Sebbene lo statuto di protezione S e l'ammissione provvisoria presentino differenze, soprattutto per quanto riguarda la procedura di ammissione¹¹, occorre promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro di entrambi questi gruppi di persone; in quest'ottica, la rimozione degli ostacoli amministrativi permette alle persone interessate di accedere in modo più semplice e rapido al mercato del lavoro. Pertanto, nelle disposizioni concernenti l'integrazione nel mercato del lavoro, lo statuto di protezione S va equiparato allo statuto delle persone ammesse provvisoriamente. A livello di legge occorre quindi prevedere, a determinate condizioni, un obbligo di notifica da parte delle autorità cantonali di aiuto sociale al servizio pubblico di collocamento anche per le persone con statuto di protezione S che non hanno un impiego. Inoltre, alle persone con statuto S che esercitano un'attività lucrativa va riconosciuto, a determinate condizioni, il diritto di cambiare Cantone. A livello di ordinanza occorre attuare la mozione 23.3968, che chiede una procedura semplificata per l'as-

¹⁰ Boll. uff. 2024 E 223.

¹¹ Per le differenze si rimanda al rapporto sul mandato successivo del 2024 del gruppo di valutazione statuto di protezione S (reperibile al link: www.admin.ch > Documentazione > Comunicati stampa > 20.09.24: Statuto di protezione S: valutazione positiva del gruppo di valutazione (disponibile in tedesco e francese), pag. 25 seg.

sunzione di un'attività lucrativa da parte di persone con statuto di protezione S (conversione in obbligo di notifica), nonché estendere l'obbligo di partecipare a programmi d'integrazione o reintegrazione professionale alle persone con statuto di protezione S. Occorre inoltre ridurre l'onere amministrativo nel quadro dell'attuazione dei programmi cantonali d'integrazione, introducendo la possibilità di prorogare la durata delle convenzioni di programma tra Confederazione e Cantoni.

Agevolazione dell'ammissione di cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera (attuazione dell'affare 22.067)

Conformemente alla decisione di rinvio dell'affare 22.067 adottata dal Parlamento il 19 dicembre 2023 (v. n. 1.1)¹², il DFGP ha esaminato diverse varianti, che sono poi state rigettate:

- a) Prolungamento del termine di soggiorno di sei mesi per la ricerca di un impiego alla conclusione della formazione per i titolari di un diploma universitario svizzero (modifica dell'art. 21 cpv. 3 LStrl)*

L'esame di questa misura è menzionato nella decisione di rinvio del Parlamento al Consiglio federale dell'affare 22.067. Tuttavia, una tale modifica avrebbe uno scarso effetto concreto, dato che nella pratica il termine attuale non è mai risultato insufficiente. Questo emerge anche dal messaggio del 19 ottobre 2022 concernente la modifica della LStrl (affare 22.067)¹³.

Occorre notare che la modifica proposta dell'articolo 21 capoverso 3 AP-LStrl prevede di applicare d'ora in poi anche ai titolari di un diploma di formazione professionale superiore (livello terziario B) e di una formazione postdottorato il termine di sei mesi di soggiorno in Svizzera alla conclusione della loro formazione, affinché possano cercare un'attività lucrativa che rivesta un elevato interesse scientifico o economico.

- b) Definire a livello di ordinanza criteri d'interpretazione ampi per l'esame del rispetto dell'ordine di priorità di cui all'articolo 21 capoverso 3 LStrl (definizione ampia della nozione di «elevato interesse scientifico o economico»)*

La giurisprudenza del Tribunale amministrativo federale (TAF) lascia un margine di manovra per l'interpretazione della nozione di «elevato interesse scientifico o economico» di cui all'articolo 21 capoverso 3 LStrl. Codificare a livello di ordinanza (in questo caso l'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, OASA; RS 142.201) un'interpretazione ampia di questa nozione, nel quadro fissato dalla giurisprudenza del TAF, potrebbe fornire maggiore sicurezza giuridica per l'interpretazione da parte delle autorità cantonali competenti. Ciononostante, questa regolamentazione si rivolgerebbe solo agli stranieri diplomati presso un'università (livello terziario A). Di conseguenza questa soluzione non permetterebbe di attuare completamente la volontà del Consiglio nazionale emersa nel corso dei dibattiti relativi all'affare 22.067, da un lato, e la mo-

¹² Boll. uff. 2023 E 707.

¹³ Cfr. messaggio del Consiglio federale relativo alla modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Ammissione agevolata di stranieri con diploma universitario svizzero), n. 2.2.2.; FF 2022 2706.

zione Atici (22.4105), dall'altro lato, che chiedono un allentamento dei criteri per il rilascio di un permesso di soggiorno in vista di esercitare un'attività lucrativa anche per i titolari stranieri di un diploma di formazione professionale superiore (livello terziario B)¹⁴.

Attualmente i criteri d'esame della nozione di «elevato interesse scientifico o economico» che emergono dalla giurisprudenza del TAF sono esplicitati nelle direttive della SEM. In questo settore le autorità competenti dispongono di un margine di manovra in materia d'interpretazione di questa nozione. Pertanto, le direttive della SEM saranno modificate con effetto al 1° aprile 2025 allo scopo di sfruttare questo margine di manovra. Questa modifica s'iscrive nel quadro della prima fase di attuazione della decisione di rinvio dell'affare 22.067 (v. n. 1.1).

c) Introduzione nell'OASA di contingenti massimi distinti per gli stranieri titolari di un diploma di livello terziario A e B e di formazioni postdottorato

Questa soluzione è già stata esaminata nel quadro del messaggio del 19 ottobre 2022 concernente la modifica della LStrl (affare 22.067)¹⁵ per i titolari di un diploma universitario (livello terziario A). Fino ad ora il Consiglio federale ha sempre respinto l'idea di prevedere dei contingenti massimi distinti per certi settori, segnatamente a causa dei notevoli problemi d'esecuzione che questo comporterebbe e per evitare che l'attribuzione dei contingenti diventi meno flessibile. Da quando esiste il sistema d'ammissione binario, il Consiglio federale ha introdotto, quando è risultato necessario, soltanto contingenti massimi specifici per certi Paesi sulla base di accordi bilaterali (p. es. per i nuovi membri dell'UE, in vista dell'introduzione progressiva dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, o nel quadro della soluzione transitoria dopo l'uscita del Regno Unito dall'UE). La posizione espressa dal Consiglio federale nel suo messaggio del 2022 rimane pertinente anche nel presente contesto.

d) Garantire, prima della conclusione della formazione, il rilascio di un permesso di dimora in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa dopo aver ottenuto il diploma

Questa soluzione sarebbe contraria all'attuale regolamentazione delle condizioni d'ammissione previste dalla LStrl per il rilascio di un permesso di dimora in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera. Da un lato, la LStrl impone, per l'esame del rilascio di un permesso di dimora in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa dipendente, il deposito di una domanda da parte del datore di lavoro (art. 18 cpv. 1 lett. b LStrl). Generalmente, però, prima che si concluda la formazione non si conosce ancora il futuro datore di lavoro. Inoltre, non si può garantire che la persona interessata adempia effettivamente tutte le condizioni d'ammissione al termine della formazione (art. 18 e segg. LStrl) e che non sussistano motivi di revoca, in particolare quelli legati al rispetto dell'ordine e della sicurezza pubblici (art. 62 cpv. 1 lett. a–c ed e LStrl).

¹⁴ Boll. uff. 2023 N 583.

¹⁵ Cfr. messaggio del Consiglio federale relativo alla modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Ammissione agevolata di stranieri con diploma universitario svizzero), n. 1.2.3, FF 2022 2706.

- e) *Introduzione di una deroga alle condizioni di ammissione per agevolare l'ammissione in Svizzera di persone che hanno conseguito una formazione terziaria (nuovo art. 30 lett. m LStrl), mantenendo i contingenti*

Secondo il parere di diritto dell'Ufficio federale di giustizia del 24 aprile 2024, intitolato «*Constitutionnalité du projet mettant en œuvre l'initiative parlementaire Barrile : 19.464 Regroupement familial. Supprimer toute discrimination subie en raison du droit interne*» (Costituzionalità del progetto di attuazione dell'iniziativa parlamentare Barrile 19.464 «Ricongiungimento familiare. Eliminare le discriminazioni subite a causa del diritto interno», disponibile solo in tedesco e francese)¹⁶, un allentamento della legislazione attuale è compatibile con l'articolo 121a Cost. purché riguardi un numero limitato di persone. Il concetto di «numero limitato di persone» è, però, una nozione giuridica indeterminata, controversa in seno al Parlamento e che suscita numerose domande. Questa soluzione sarebbe simile a quella già proposta dal Consiglio federale nel suo messaggio del 19 ottobre 2022 concernente la modifica della LStrl (affare 22.067)¹⁷, con la differenza che questi casi di applicazione sarebbero soggetti ai contingenti massimi. Questa variante è tuttavia respinta in quanto troppo simile alla soluzione già proposta dal Consiglio federale, da un lato, e potenziale fonte di controversie circa il fatto di sapere se la modifica verta o no su un numero limitato di persone e se in questo caso occorra effettivamente fissare dei contingenti. Infatti, la soglia a partire dalla quale si deve ammettere che una modifica legislativa concerne o no «un numero limitato di persone» non è (ancora) stata definita a livello politico.

- f) *Ammissione di stranieri titolari di un diploma universitario svizzero (livello terziario A), di una formazione professionale superiore (livello terziario B) o di una formazione postdottorato, se l'attività lucrativa prevista alla conclusione della formazione costituisce un'attività lucrativa qualificata legata al diploma ottenuto*

Secondo il diritto vigente, solo i titolari di diplomi universitari svizzeri (livello terziario A) non sono soggetti all'ordine di priorità (art. 21 cpv. 3 LStrl). Questa modifica è entrata in vigore il 1° gennaio 2011 in adempimento dell'iniziativa parlamentare Neirynck

(08.407) «Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri diplomati presso una scuola universitaria svizzera». In occasione dei dibattiti parlamentari relativi all'affare 22.067, solo il Consiglio nazionale ha proposto di ampliare la legislazione attuale per permettere un'ammissione agevolata se l'attività lucrativa prevista alla conclusione della formazione costituisce un'attività lucrativa qualificata legata al diploma ottenuto¹⁸. In occasione degli ulteriori dibattiti in seno al Consiglio degli Stati o alla CET-S, un tale ampliamento non è più stato discusso. Contrariamente alla soluzione proposta dal presente avamprogetto di modifica dell'articolo 21 capoverso 3 AP-LStrI (che permette anch'essa di allentare le condizioni di ammissione sul mercato del lavoro alla conclusione della formazione), l'attuazione di questa variante (che eliminerebbe il requisito di un elevato interesse scientifico o economico) rappresenterebbe un'estensione troppo consistente delle condizioni di ammissione, le cui conseguenze sarebbero difficilmente quantificabili.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

I progetti non sono annunciati né nel messaggio del 24 gennaio 2024¹⁹ sul programma di legislatura 2023–2027 né nel decreto federale del 6 giugno 2024 sul programma di legislatura 2023–2027²⁰. Tuttavia, le presenti modifiche della LAsi e della LStrI risultano necessarie per adempiere ai mandati conferiti dal Parlamento al Consiglio federale nel quadro dell'affare 22.067. Inoltre, sono in linea con gli obiettivi del Consiglio federale di assicurare una politica rigorosa in materia di asilo e integrazione e di sfruttare le opportunità dell'immigrazione, favorendo l'attività lucrativa di persone con statuto di protezione S.

Con la conversione dell'obbligo di autorizzazione per i rapporti di lavoro delle persone bisognose di protezione in un obbligo di notifica, viene attuata anche la mozione 23.3968 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) del 17 agosto 2023, «Statuto di protezione S. Agevolare l'accesso al mercato del lavoro», la quale è stata adottata dal Consiglio nazionale il 19 dicembre 2023 e dal Consiglio degli Stati il 13 marzo 2024, in conformità alla raccomandazione del Consiglio federale. La mozione può pertanto essere tolta dal ruolo.

2 Punti essenziali dei progetti

2.1 Le normative proposte

Le modifiche proposte riguardano la LAsi, la LStrI, l'OASA e l'ordinanza del 15 agosto 2018²¹ sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205). Mirano a facilitare l'ammissione delle persone con statuto di protezione S nonché dei cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera al mercato del lavoro. L'obiettivo è anche

¹⁸ Boll. uff. 2023 N 584.

¹⁹ FF 2024 525

²⁰ FF 2024 1440

²¹ RS 142.205

quello di ridurre la dipendenza delle persone interessate dall'aiuto sociale. Le modifiche previste a livello esecutivo non rappresentano disposizioni per l'esecuzione delle modifiche di legge ma costituiscono modifiche a sé stanti.

2.1.1. Notifica all'SPC di persone con statuto di protezione S che non hanno un impiego (art. 53 cpv. 5 AP-LStrl)

Dal 1° luglio 2018 le autorità cantonali di aiuto sociale hanno l'obbligo di annunciare al servizio pubblico di collocamento le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti che potrebbero lavorare, ma non hanno un impiego (art. 53 cpv. 5 LStrl). Questo obbligo è stato introdotto con l'attuazione dell'articolo 121a Cost. per ottimizzare la collaborazione tra l'aiuto sociale e il servizio pubblico di collocamento. In questo modo è possibile sfruttare meglio il potenziale di lavoratori presente sul territorio nazionale con l'obiettivo di integrare questo gruppo di persone in modo veloce e sostenibile nel mercato del lavoro svizzero.

Attualmente, grazie alla notifica, le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti hanno accesso alle prestazioni di consulenza e collocamento e, se del caso, ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) del servizio pubblico di collocamento. Occorre estendere l'obbligo di notifica alle persone con statuto di protezione S che hanno un potenziale lavorativo. L'obiettivo è quello di incrementare la quota di persone che svolgono un'attività lucrativa grazie al sostegno del servizio pubblico di collocamento. Nel quadro di adeguamenti anteriori della prassi di promovimento dell'integrazione di persone con statuto di protezione S nel mercato del lavoro, è stato previsto già una prima volta, con circolare del 1° gennaio 2024²² relativa al programma S, che le autorità cantonali di aiuto sociale annuncino al servizio pubblico di collocamento le persone con statuto di protezione S che presentano un potenziale lavorativo, ma non hanno un impiego. Si tratta ora di sancire tale prassi a livello di legge.

Secondo l'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205), l'obbligo di notifica si applica solo alle persone di cui è stata accertata la concorrenzialità sul mercato del lavoro (art. 9 cpv. 2 OIntS). I Cantoni regolano autonomamente la procedura di notifica (art. 9 cpv. 1 OIntS) e quindi i dettagli procedurali e le competenze per la valutazione della concorrenzialità. Inoltre, i Cantoni presentano ogni anno un rapporto alla SEM sulle competenze e le modalità relative all'accertamento della concorrenzialità sul mercato del lavoro e sul numero delle notifiche e dei collocamenti effettuati (art. 9 cpv. 3 OIntS). Queste disposizioni dell'OIntS devono valere anche per le persone con statuto di protezione S e devono quindi essere adeguate di conseguenza a livello esecutivo a una data ulteriore sotto forma di disposizioni esecutive.

2.1.2 Cambiamento di Cantone per persone con statuto di protezione S (art. 75a AP-LAsi)

Per le persone con statuto di protezione S, la SEM dispone un cambiamento di Cantone soltanto con il consenso di entrambi i Cantoni, se è rivendicata l'unità della famiglia o se vi è grave minaccia per la persona bisognosa di protezione o altre persone (art. 44 in combinato disposto con l'art. 22 cpv. 2 dell'ordinanza sull'asilo 1 relativa a questioni

²² Si veda anche la circolare III della SEM. Reperibile all'indirizzo: www.sem.admin.ch. > Integrazione & naturalizzazione > Promozione dell'integrazione > Programma S

procedurali, OAsi 1; RS 142.311). Questi criteri valevano in passato anche per le persone ammesse provvisoriamente. Dal 1° giugno 2024 sono però entrate in vigore nuove disposizioni che agevolano il cambiamento di Cantone per gli stranieri ammessi provvisoriamente che esercitano un'attività lucrativa, promuovendo così la loro integrazione nel mercato del lavoro (art. 85b LStrl in combinato disposto con l'art. 67a OASA). Dunque, in futuro anche le persone con statuto di protezione S che esercitano un'attività lucrativa avranno il diritto di cambiare Cantone a condizioni analoghe a quelle applicabili alle persone ammesse provvisoriamente. Nella scia di questa modifica di legge occorrerà adeguare di conseguenza, a una data ulteriore, anche le disposizioni esecutive degli articoli 44 OAsi 1 e 67a OASA.

2.1.3 Agevolazione dell'ammissione di cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera (attuazione dell'affare 22.067; art. 21 cpv. 3 AP-LStrl)

Contrariamente alle varianti esaminate e rigettate (v. n. 1.2), la modifica proposta dell'articolo 21 capoverso 3 AP-LStrl permetterà un'agevolazione effettiva dell'accesso al mercato del lavoro degli stranieri titolari di un diploma di formazione professionale superiore (livello terziario B) o di una formazione postdottorato, eliminando anche per loro l'esame dell'ordine di priorità. Inoltre, permetterà di trattare nello stesso modo gli stranieri cittadini di Stati terzi con diplomi di livello terziario A e B e i postdottorandi, cosa che corrisponde a quanto auspicato dal Parlamento nella sua decisione di rinvio dell'affare 22.067. Questa modifica permette anche di tenere conto dei dibattiti parlamentari relativi alla mozione Atici (22.4105, v. n. 1) e mira ad attuare completamente la decisione di rinvio al Consiglio federale relativa all'affare 22.067 e la mozione Dobler (17.3067).

2.1.4 Conversione dell'obbligo di autorizzazione per persone bisognose di protezione esercitanti attività lucrativa in un obbligo di notifica (attuazione affare 23.3968; art. 53 e 65–65c OASA)

In linea di principio, l'articolo 75 LAsi prevede l'obbligo di autorizzazione per esercitare un'attività lucrativa. Tuttavia, il Consiglio federale può derogare a queste norme ordinarie di ammissione e stabilire condizioni più favorevoli per l'esercizio di un'attività lucrativa da parte di persone bisognose di protezione (art. 75 cpv. 2 LAsi). Le deroghe corrispondenti possono essere previste a livello di ordinanza, come in questo caso nella OASA. Nella fattispecie non si tratta pertanto di disposizioni esecutive eventuali.

In concreto, l'obbligo di autorizzazione per l'esercizio di un'attività lucrativa applicabile alle persone bisognose di protezione dev'essere convertito in un obbligo di notifica analogo a quello delle persone ammesse provvisoriamente (cfr. art. 85a LStrl). Ciò richiede innanzitutto una modifica dell'articolo 53 OASA, il quale disciplina l'attività lucrativa delle persone bisognose di protezione. Ora vi si deve far riferimento agli articoli 65–65c OASA sulla notifica dell'inizio di un'attività lucrativa di stranieri ammessi provvisoriamente, rifugiati o apolidi. Le regole sopra citate vengono adattate per motivi di congruenza. Anche il cambiamento d'impiego delle persone con statuto di protezione S (art. 64 OASA) dev'essere soggetto analogicamente all'obbligo di notifica.

2.1.5. Estensione dell'obbligo di partecipare a misure d'integrazione o reintegrazione professionale a persone con statuto di protezione S; introduzione della possibilità di prorogare la durata dei programmi cantonali d'integrazione (art. 10 cpv. 1 e 14 cpv. 2 OIntS)

Con la modifica dell'articolo 10 capoverso 1 OIntS, le persone con statuto di protezione S che beneficiano dell'aiuto sociale possono ora essere obbligate a partecipare a misure il cui scopo è l'integrazione o la reintegrazione professionale. Se non adempiono a questo obbligo, le prestazioni di aiuto sociale possono essere ridotte (art. 10 cpv. 2 OIntS). L'estensione alle persone bisognose di protezione dell'obbligo di partecipare a misure finalizzate all'integrazione o la reintegrazione professionale mira ad aumentare la loro responsabilità personale in materia di integrazione e a migliorare la loro capacità al guadagno.

Inoltre, la possibilità di prorogare i programmi cantonali d'integrazione (PIC) in corso deve essere stabilita a livello di ordinanza (art. 14 cpv. 2 AP-OIntS). In tal modo si riduce al minimo l'onere amministrativo per la Confederazione e i Cantoni in caso di un'eventuale proroga del PIC (che di norma ha una durata di quattro anni) e la Confederazione e i Cantoni possono rinunciare a una lunga procedura di richiesta di proroga. Di norma, la proroga in questione non deve superare la durata del programma già concordata

Nessuna delle due modifiche costituisce una disposizione esecutiva.

2.2 Attuazione

Le modifiche proposte a livello di legge richiedono adeguamenti delle ordinanze d'esecuzione. Per esempio, l'articolo 9 OIntS concernente la notifica al servizio pubblico di collocamento dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente in cerca di lavoro deve essere integrato e includere anche le persone con statuto di protezione S (v. n. 2.1). Per attuare il cambiamento di Cantone per persone con statuto di protezione S che esercitano un'attività lucrativa occorre integrare gli articoli 44 OAsi 1 e 67a OASA. Questi adeguamenti (derivati) non sono tuttavia oggetto del presente progetto e saranno effettuati dopo che il Parlamento avrà adottato le modifiche di legge previste dal presente progetto.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)

3.1.1 Notifica all'SPC di persone con statuto di protezione S che non hanno un impiego

Art. 53 cpv. 5

D'ora in poi le autorità cantonali di aiuto sociale dovranno annunciare al servizio pubblico di collocamento, oltre ai rifugiati riconosciuti e alle persone ammesse provvisoriamente che non hanno un impiego, anche le persone con statuto di protezione S. In tal modo queste ultime avranno un migliore accesso alle prestazioni del servizio pubblico di collocamento.

modifica a livello di legge richiede adeguamenti a livello esecutivo. L'articolo 9 OIntS stabilisce che i Cantoni disciplinano la procedura per la notifica e che l'obbligo di notifica si applica solo alle persone di cui è stata accertata la concorrenzialità sul mercato del lavoro. Inoltre, regola come i Cantoni debbano rendere conto annualmente delle loro notifiche alla SEM. L'articolo 9 OIntS va adeguato (cfr. n. 2.2) in modo da essere applicabile anche alle persone con statuto di protezione S.

3.1.2 Agevolazione dell'ammissione di cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera (attuazione affare 22.067)

Art. 21 cpv. 3

Nella sua versione attuale, l'articolo 21 capoverso 3 LStrI prevede una deroga all'esame dell'ordine di priorità soltanto per i titolari di un diploma universitario svizzero (livello terziario A). Sono considerate scuole universitarie (livello terziario A²³): le università ossia le università cantonali e i politecnici federali (PF), nonché le scuole universitarie professionali e le alte scuole pedagogiche (art. 2 cpv. 2 lett. a e b della legge federale sulla promozione e sul coordinamento del settore universitario svizzero, LPSU²⁴).

Gli stranieri titolari di un diploma di formazione professionale superiore (livello terziario B) e di formazioni postdottorato sono soggetti all'esame dell'ordine di priorità e possono essere ammessi in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera soltanto se è dimostrato che non si è potuto reclutare alcun lavoratore in Svizzera né alcun cittadino di uno Stato dell'UE/AELS con un tale profilo.

Nella pratica questa condizione costituisce il principale freno alla loro ammissione sul mercato del lavoro.

Di conseguenza, l'articolo 21 capoverso 3 AP-LStrI propone di esentare dall'esame dell'ordine di priorità anche i cittadini di Stati terzi titolari di un diploma di formazione professionale superiore (livello terziario B) e di una formazione postdottorato nel quadro dell'esame per il rilascio di un permesso di dimora in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera alla conclusione della loro formazione.

Come i titolari di un diploma universitario svizzero (livello terziario A), anch'essi potranno ora beneficiare di un'ammissione provvisoria in Svizzera per un periodo di sei mesi alla conclusione della loro formazione per cercare un impiego (art. 21 cpv. 3 AP-LStrI).

Per scuole professionali superiori (livello terziario B) si intendono le scuole non universitarie di livello terziario. Questi studi sono indirizzati principalmente ai titolari di un attestato federale di capacità, una formazione scolastica superiore di cultura generale o una qualifica equivalente (art. 26 cpv. 2 della legge sulla formazione professionale²⁵ [LFPr] e art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza del DEFR concernente le esigenze minime per il

²³ www.swissuniversities.ch > temi > insegnamento e studi > Scuole universitarie svizzere accreditate.

²⁴ RS 414.20.

²⁵ RS 412.10.

riconoscimento dei cicli di formazione e degli studi postdiploma delle scuole specializzate superiori²⁶). Le scuole professionali superiori offrono formazioni professionali superiori che mirano a conferire e ad acquisire le qualifiche necessarie all'esercizio di un'attività professionale più complessa o implicante elevate responsabilità (art. 26 cpv. 1 LFPr). I diplomati presso tali scuole sono quindi considerati lavoratori qualificati ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1 LStrl se il loro impiego è in linea con il diploma conseguito. A titolo di esempio, i diplomati sono albergatori-ristoratori, droghieri, economisti aziendali, tecnici in tecnica degli edifici²⁷.

Il dottorato è una formazione di livello terziario, i cui aspetti formali sono disciplinati nell'ordinanza del Consiglio delle scuole universitarie sul coordinamento dell'insegnamento nelle scuole universitarie svizzere²⁸. L'ammissione a un dottorato è di competenza delle scuole universitarie svizzere. I politecnici federali di Losanna e Zurigo hanno inoltre adottato proprie ordinanze sul dottorato²⁹. Il dottorato è il diploma più elevato conferito dalle università svizzere (livello terziario A). I titolari di un dottorato possono mirare a una carriera scientifica e a un posto di responsabilità nel settore della ricerca, dell'insegnamento o della gestione delle università. Per questo motivo questa categoria di diplomi soddisfa anche il criterio di ammissione relativo alle qualifiche personali della LStrl (art. 23 cpv. 1 LStrl).

Le altre condizioni di ammissione in vista del rilascio di un permesso di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera restano invariate (art. 18–20 e 22–24 LStrl). Come i titolari stranieri di un diploma universitario (livello terziario A), i titolari stranieri di un diploma presso una scuola superiore svizzera (livello terziario B) o di una formazione postdottorato sono soggetti anche alle misure di limitazione previste per il rilascio del primo permesso di soggiorno di breve durata o di dimora (art. 32 e 33 LStrl), emesso in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa (art. 20 LStrl e art. 19, 19b, 20 e 20b nonché Allegati I e II OASA). Negli ultimi anni i contingenti attribuiti ai Cantoni non sono mai stati interamente sfruttati³⁰. Ciononostante, in caso di esaurimento dei contingenti cantonali, i Cantoni possono chiedere unità di contingente supplementari provenienti dalla riserva federale (art. 20 cpv. 3 LStrl). Negli ultimi anni la riserva federale non è peraltro mai stata esaurita.

²⁶ RS 412.101.61.

²⁷ Per maggiori dettagli la Segreteria di Stato per la formazione, la ricerca e l'innovazione SEFRI pubblica un elenco degli sbocchi delle scuole superiori: cfr. [Diplomi Scuole Specializzate Superiori](#).

²⁸ RS 414.205.1.

²⁹ RS 414.110.422.2, RS 414.133.1.

³⁰ Alla fine di ottobre 2024, i contingenti applicabili ai lavoratori cittadini di Stati terzi erano stati sfruttati al 67 % per i permessi B e al 59 % per i permessi L. I contingenti separati destinati ai cittadini del Regno Unito erano invece stati usati relativamente poco (20 % per i permessi B e 16 % per i permessi L).

3.2 Legge sull'asilo (LAsi)

Art. 75a Cambiamento di Cantone per persone esercitanti attività lucrativa

D'ora in poi le persone con statuto di protezione S che esercitano un'attività lucrativa avranno il diritto di cambiare Cantone alle stesse condizioni delle persone ammesse provvisoriamente. Queste ultime hanno il diritto di cambiare Cantone quando non percepiscono l'aiuto sociale e il rapporto di lavoro sussiste da almeno 12 mesi oppure se, considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro, non è ragionevole esigere la loro permanenza nel Cantone di residenza (art. 85b cpv. 3 LStrl).

I motivi riconosciuti attualmente per un cambiamento di Cantone, ossia la tutela dell'unità della famiglia o una grave minaccia per la salute della persona ammessa provvisoriamente o di altre persone, vanno conservati nell'ordinanza (OAsi 1).

Per attuare queste modifiche occorre creare una nuova disposizione nella LAsi. Una semplice modifica dell'attuale regolamentazione prevista nell'OAsi 1 non è possibile dal punto di vista della tecnica legislativa, poiché l'istituzione di un diritto al cambiamento di Cantone deve avvenire a livello di legge.

Cpv. 1

La norma relativa al cambiamento di Cantone prevista all'articolo 22 OAsi 1 è stata originariamente creata per i richiedenti l'asilo (FF 1996 II 1, 54 seg.); tuttavia, mediante un rimando nell'OAsi 1, è applicata anche alle persone bisognose di protezione. Lo statuto dei richiedenti l'asilo è molto diverso da quello delle persone bisognose di protezione. Mentre per le persone bisognose di protezione l'integrazione nel mercato del lavoro viene richiesta e promossa esplicitamente, l'attività lucrativa e l'integrazione non sono lo scopo primario del soggiorno dei richiedenti l'asilo. Pertanto, devono valere anche condizioni diverse per il cambiamento di Cantone. Inoltre, il tenore della norma per le persone ammesse provvisoriamente, che inizialmente era identico, è stato cambiato con decreto dell'Assemblea federale del 17 dicembre 2021 (in vigore dal 1° giugno 2024³¹). Per persone con statuto di protezione S devono pertanto valere le stesse condizioni che per le persone ammesse provvisoriamente.

Per promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro occorre istituire un diritto di cambiare Cantone se la persona bisognosa di protezione svolge un'attività lucrativa di durata indeterminata o segue una formazione professionale di base al di fuori del Cantone di residenza, a condizione che l'interessato non percepisca l'aiuto sociale né per sé né per i propri familiari, che non sia ragionevole esigere la sua permanenza nel Cantone di residenza considerato il tragitto per recarsi al lavoro o l'orario di lavoro, o che il rapporto di lavoro sussista da almeno 12 mesi. Se sono soddisfatti questi requisiti, la SEM autorizza il cambiamento di Cantone.

Non è considerato ragionevole esigere la permanenza nel Cantone di residenza segnatamente se il tragitto per recarsi al lavoro è molto lungo o il luogo di lavoro non è raggiungibile con i trasporti pubblici o lo è solo difficilmente. Inoltre, può non essere ragionevole esigere spostamenti regolari tra luogo di residenza e luogo di lavoro a causa di lavoro notturno o a turni nonché se devono essere svolti incarichi di lavoro

³¹ RU 2024 188

con breve preavviso. I criteri determinanti vanno stabiliti a livello di ordinanza analogamente alla normativa in vigore per le persone ammesse provvisoriamente (art. 67a OASA).

Se la persona con statuto di protezione S provoca per sua colpa lo scioglimento del rapporto di lavoro dopo il cambiamento di Cantone, secondo il diritto vigente possono essere ridotte o soppresse totalmente le prestazioni di aiuto sociale da essa percepite (art. 82 cpv. 2 in combinato disposto con l'art. 83 cpv. 1 lett. e LAsi).

Cpv. 2

In presenza di una situazione che giustifica il diritto di cambiare Cantone secondo il capoverso 1, non devono sussistere motivi per la revoca dello statuto di protezione S secondo l'articolo 78 LAsi. Questo corrisponde all'approccio normativo applicato per quanto riguarda il diritto di cambiare Cantone delle persone con permesso di dimora o di domicilio (art. 73 cpv. 2 e 3 LStrl) nonché delle persone ammesse provvisoriamente (art. 85b cpv. 4 LStrl)

3.3 Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA)

Art. 53 Persone bisognose di protezione

(art. 30 cpv. 1 lett. I LStrl e art. 75 cpv. 2 LAsi)

Capoverso 1

Nell'esercizio della delega di competenze di cui all'articolo 75 capoverso 2 LStrl, l'articolo 53 capoverso 1 AP-OASA prevede che d'ora in poi le persone con statuto di protezione S possano esercitare un'attività lucrativa dipendente o indipendente sin dal momento in cui viene loro concessa la protezione provvisoria (e per tutta la durata della stessa), senza dover prima richiedere un'autorizzazione. L'attuale obbligo di autorizzazione per l'esercizio di un'attività lucrativa (art. 75 LAsi in combinato disposto con l'art. 40 cpv. 2 LStrl) deve quindi essere trasformato, per le persone bisognose di protezione, in un obbligo di notifica. Come nel caso dell'abolizione del periodo di attesa³², il Consiglio federale stabilisce quindi disposizioni più favorevoli per le persone bisognose di protezione che desiderano esercitare un'attività lucrativa.

Capoverso 2

È ora previsto che, per le persone con statuto di protezione S, l'inizio e la fine di un'attività lucrativa nonché il cambiamento d'impiego soggiacciono all'obbligo di notifica. La conversione dell'obbligo di autorizzazione in obbligo di notifica si basa, tra l'altro, sulle norme in materia di attività lucrativa applicabili alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati riconosciuti (art. 85a LStrl, art. 61 LAsi). A tale scopo, l'articolo 53 capoverso 2 AP-OASA prevede ora che l'inizio e la fine di un'attività lucrativa nonché il cambiamento d'impiego soggiacciono all'obbligo di notifica. Di conseguenza, le norme sulla

³² RU 2022 167

notifica dell'attività lucrativa per le persone ammesse provvisoriamente, i rifugiati e gli apolidi (art. 65-65c AP-OASA), saranno estese alle persone bisognose di protezione.

Il termine «attività lucrativa» comprende le attività dipendenti o indipendenti (art. 11 cpv. 2 LStrl e art. 1a e art. 2 OASA).

Art. 64 *Cambiamento d'impiego*

(art. 30 cpv. 1 lett. I, art. 31 cpv. 3 e art. 85a LStrl; art. 43, art. 61 e art. 75 cpv. 2 LAsi)

Rubrica

Il titolo dopo la rubrica deve essere integrato con la norma di delega di cui all'articolo 75 capoverso 2 LAsi. Ciò consente al Consiglio federale di stabilire condizioni più favorevoli per l'attività lucrativa delle persone bisognose di protezione.

Capoverso 2

Con la conversione dell'obbligo di autorizzazione in obbligo di notifica per l'esercizio dell'attività lucrativa da parte delle persone bisognose di protezione, anche l'obbligo di autorizzazione per il cambiamento d'impiego diviene privo di oggetto. Il capoverso 2 (cambiamento d'impiego) può quindi essere abrogato.

Capoverso 3

L'elenco dei gruppi di persone il cui cambiamento d'impiego è soggetto all'obbligo di notifica è completato dal gruppo di persone bisognose di protezione. Il cambiamento d'impiego da parte di persone con statuto di protezione S non è quindi più soggetto ad autorizzazione. È sufficiente che venga notificato all'autorità cantonale competente designata dal Cantone in cui si trova il luogo di lavoro. Per quanto riguarda l'obbligo di notifica, si applicano per analogia gli articoli 65-65c AP-OASA.

Articolo 65 *Notifica dell'inizio di un'attività lucrativa di stranieri ammessi provvisoriamente, rifugiati, persone bisognose di protezione o apolidi*

(art. 31 cpv. 3 e art. 85a LStrl; art. 61 e art. 75 cpv. 2 LAsi)

Rubrica

Oltre alle persone ammesse provvisoriamente, ai rifugiati e agli apolidi, ora la rubrica menziona anche le persone bisognose di protezione.

Inoltre il titolo dopo la rubrica deve essere integrato con la norma di delega di cui all'articolo 75 capoverso 2 LAsi. Ciò consente al Consiglio federale di stabilire condizioni più favorevoli per l'attività lucrativa delle persone bisognose di protezione.

Capoverso 1

L'elenco dei gruppi di persone che possono esercitare un'attività lucrativa, previa notifica della stessa, è completato dal gruppo di persone che necessitano di protezione. D'ora in poi, pertanto, le persone con statuto di protezione S possono esercitare un'attività lucrativa se essa è stata notificata all'autorità cantonale competente.

Il termine «attività lucrativa» comprende sia le attività dipendenti sia quelle indipendenti (art. 11 cpv. 2 LStrl e art. 1a e 2 OASA). Invece la partecipazione a programmi di occupazione ai sensi dell'articolo 43 capoverso 4 LAsi non è considerata attività lucrativa e quindi non è soggetta a notifica.

L'articolo 65 capoversi 2-7 OASA si applica per analogia.

Articolo 65a Notifica dell'inizio di un'attività lucrativa di stranieri ammessi provvisoriamente, rifugiati, persone bisognose di protezione o apolidi

(art. 31 cpv. 3 e art. 85a LStrl; art. 61 e art. 75 cpv. 2 LAsi)

Rubrica

Oltre alle persone ammesse provvisoriamente, ai rifugiati e agli apolidi, ora la rubrica menziona anche le persone bisognose di protezione.

Inoltre il titolo dopo la rubrica deve essere integrato con la norma di delega di cui all'articolo 75 capoverso 2 LAsi. Ciò consente al Consiglio federale di stabilire condizioni più favorevoli per l'attività lucrativa delle persone bisognose di protezione.

Testo normativo

Elencando i vari gruppi di persone, il campo di applicazione personale dell'articolo è definito anche nel testo normativo. L'articolo 65 capoversi 2-4 e 6 si applica per analogia alla notifica della cessazione dell'attività lucrativa delle persone bisognose di protezione.

Art. 65b Registrazione e trasmissione dei dati notificati

(art. 31 cpv. 3 e art. 85a LStrl; art. 61 e art. 75 cpv. 2 LAsi)

Rubrica

Il titolo dopo la rubrica deve essere integrato con la norma di delega di cui all'articolo 75 capoverso 2 LAsi. Ciò consente al Consiglio federale di stabilire condizioni più favorevoli per l'attività lucrativa delle persone bisognose di protezione.

Art. 65c Controllo delle condizioni di salario e di lavoro

(art. 31 cpv. 3 e art. 85a LStrl; art. 61 e art. 75 cpv. 2 LAsi)

Rubrica

Il titolo dopo la rubrica deve essere integrato con la norma di delega di cui all'articolo 75 capoverso 2 LAsi. Ciò consente al Consiglio federale di stabilire condizioni più favorevoli per l'attività lucrativa delle persone bisognose di protezione.

3.4 Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)

Art. 10

Capoverso 1

L'articolo 10 OIntS rende più vincolante la responsabilità personale degli stranieri per la propria integrazione. Prevede che i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente che beneficiano dell'aiuto sociale possano essere obbligati a partecipare a programmi d'integrazione o d'occupazione. Se le persone non adempiono all'obbligo di integrazione senza che vi siano motivi validi, le prestazioni di aiuto sociale possono essere ridotte (art. 10 cpv. 2 OIntS). La partecipazione a programmi d'occupazione non è considerata un'attività lucrativa ai sensi dell'articolo 11 LStrl, ma ha lo scopo di prevenire le conseguenze negative della disoccupazione, favorire una struttura quotidiana e mantenere la capacità di ritorno e reintegrazione (cfr. art. 43 cpv. 4 LAsi; FF 2014 6917, 7000).

In primo luogo, la formulazione «programmi d'integrazione o d'occupazione» dell'attuale articolo 10 OIntS dev'essere sostituita da quella di «misure d'integrazione o reintegrazione professionale» già utilizzata nell'articolo 65 capoverso 5 OASA. I programmi d'occupazione sono rivolti principalmente alle persone con procedura d'asilo in corso (permesso N) e servono a mantenere una struttura quotidiana (per esempio durante la permanenza in un centro federale d'asilo), ma non mirano all'integrazione nel mercato del lavoro. L'uso di questo termine non è pertanto appropriato nel contesto dell'articolo 10 OIntS. Il termine «programmi d'integrazione» utilizzato finora comprende le misure specifiche di promozione dell'integrazione cantonale attualmente previste nei programmi cantonali d'integrazione (PIC). Tuttavia, per promuovere l'integrazione e il reinserimento professionale, a livello cantonale sono disponibili anche misure di altre autorità, come quelle preposte all'aiuto sociale e i servizi di collocamento pubblici. Infine, l'articolo 65 capoverso 5 OASA utilizza già la formulazione «misure d'integrazione o reintegrazione professionale». Questo include tutte le misure offerte dalle autorità o da istituzioni incaricate dalle autorità con l'obiettivo dell'integrazione o della reintegrazione professionale. L'articolo 10 AP-OIntS intende coprire l'intero spettro di azioni esistenti a livello cantonale in materia di integrazione o reintegrazione professionale. La formulazione deve essere adattata di conseguenza.

Inoltre, ora anche le persone con statuto di protezione S senza permesso di soggiorno le quali fruiscono dell'aiuto sociale possono essere obbligate a partecipare a misure d'integrazione o reintegrazione professionale.

Al fine di promuovere l'integrazione professionale, le persone bisognose di protezione senza permesso di soggiorno devono poter beneficiare delle strutture e delle misure dei programmi cantonali d'integrazione (PIC) e degli strumenti cantonali dell'Agenda Integrazione Svizzera (AIS). Per questo motivo, il 13 aprile 2022 il Consiglio federale ha deciso di versare ai Cantoni un contributo limitato alla durata della protezione concessa. I contributi della Confederazione ai Cantoni per la promozione dell'integrazione professionale e sociale sono erogati nell'ambito di un programma di portata nazionale (art. 58 cpv. 3 LStrl).³³ Il programma federale «Misure di sostegno per le persone con statuto di protezione S» (Programma S) si basa in larga misura sui programmi cantonali d'integrazione esistenti e sulle relative procedure.

Art. 14 Programmi cantonali d'integrazione

Capoverso 2

Dal 2014 la Confederazione attua la promozione specifica dell'integrazione nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione (PIC). La durata dei programmi cantonali d'integrazione è di regola di quattro anni. Nel 2021, in seguito al lancio dell'Agenda Integrazione Svizzera, è stata decisa una proroga eccezionale di due anni della fase 2018-2021 dei programmi cantonali d'integrazione. La proroga di due anni dei PIC (PIC 2022-2023; PIC 2^{bis}) ha permesso alla Confederazione e ai Cantoni di trasferire l'Agenda Integrazione Svizzera nelle strutture dei PIC e di fare le prime esperienze di attuazione. Poiché l'articolo 14 OIntS non prevede una proroga dei PIC, è stato necessario avviare un oneroso processo di presentazione di progetti per il PIC 2^{bis} di due anni, nonostante le basi siano rimaste praticamente invariate. Introducendo la possibilità di prorogare una convenzione di programma in corso, l'onere amministrativo per la Confederazione e i Cantoni dovrebbe ridursi al minimo in caso di eventuale proroga, poiché in questo caso non sarebbe necessario presentare un nuovo progetto.

4 Ripercussioni

Sgravio finanziario per la Confederazione e i Cantoni grazie a un tasso di attività lucrativa più elevato tra le persone con statuto di protezione S

Aumentando la quota di persone con statuto di protezione S che esercitano un'attività lucrativa si prevede di risparmiare sull'aiuto sociale versato e sul suo sovvenzionamento a livello sia della Confederazione sia dei Cantoni. Per ogni persona in più tra i 25 e i 60 anni che esercita un'attività lucrativa con un reddito lordo di oltre 600 franchi al mese, i contributi della Confederazione per la somma forfettaria globale si riducono di 18 709 franchi all'anno (stato 2025).

³³ Per motivi legali, non può essere versata alcuna somma forfettaria per l'integrazione alle persone bisognose di protezione senza permesso di dimora (art. 58 cpv. 2 LStrl)

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Notifica all'SPC di persone con statuto di protezione S che non hanno un impiego

Il progetto non ha alcuna ripercussione diretta sulle finanze o sul personale della Confederazione.

La modifica di legge proposta genera tuttavia costi aggiuntivi per quanto riguarda l'assicurazione contro la disoccupazione (AD). L'onere aggiuntivo per l'AD non può essere quantificato in anticipo, poiché non è possibile stimare il numero di persone con statuto di protezione S che si registreranno presso l'SPC a seguito dell'introduzione dell'obbligo di notifica. L'AD è finanziata principalmente grazie ai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro. A ciò si aggiunge una partecipazione finanziaria annua della Confederazione e dei Cantoni per l'attuazione dell'SPC e dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML), pensata per coprire circa la metà dei costi dell'SPC e delle PML. Il contributo federale all'AD, che dovrebbe compensare una parte delle spese dell'AD per compiti pubblici in relazione al collocamento pubblico, è stato abolito per gli anni 2025 e 2026³⁴.

4.1.2 Cambiamento di Cantone per persone con statuto di protezione S

Le domande di cambiamento di Cantone da parte di persone con statuto di protezione S secondo le disposizioni proposte saranno trattate dalla SEM come avvenuto finora, senza che siano necessari mezzi aggiuntivi in termini di finanze o personale.

Tuttavia, ci si attende un certo onere aggiuntivo in termini di personale presso il TAF a causa dell'estensione della possibilità di interporre ricorso contro le decisioni relative al cambiamento di Cantone. Non è possibile stimare il numero di possibili ricorsi presentati al TAF. Tuttavia, non si prevede un aumento marcato delle domande di cambiamento di Cantone e quindi nemmeno di possibili ricorsi presso il TAF, dato che la cerchia degli interessati è ridotta rispetto alla popolazione totale della Svizzera (alla fine di ottobre 2024 si trattava di 41 041 persone con statuto di protezione S in età lavorativa) e i requisiti per un cambiamento di Cantone sono comunque ancora relativamente severi.

Con l'abolizione degli ostacoli all'integrazione nel mercato del lavoro grazie all'agevolazione del cambiamento di Cantone delle persone con statuto di protezione S, s'intende ridurre la dipendenza di queste persone dall'aiuto sociale. Questo ha ripercussioni positive sui costi dell'aiuto sociale sostenuti dai Cantoni e, in virtù dell'indennizzo forfettario dei Cantoni da parte della Confederazione, anche sulle finanze della Confederazione.

³⁴ FF 2024 558

4.1.3 Agevolazione dell'ammissione di cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera (attuazione dell'affare 22.067)

La modifica proposta mira ad agevolare l'accesso al mercato del lavoro per i cittadini stranieri titolari di un diploma di formazione professionale superiore (livello terziario B) o di una formazione postdottorato conseguiti in Svizzera. L'esame di queste domande compete alle autorità cantonali (art. 1 OA-DFGP; RS 142.101.1).

Di conseguenza non vi sono ripercussioni sulle finanze o sul personale della Confederazione.

4.1.4 Conversione dell'obbligo di autorizzazione per i rapporti di lavoro delle persone bisognose di protezione in obbligo di notifica

Il progetto non ha alcuna ripercussione sul personale della Confederazione.

La conversione dell'obbligo di autorizzazione per i rapporti di lavoro delle persone con statuto di protezione S in obbligo di notifica non ha ripercussioni dirette per la Confederazione in termini finanziari o di personale, a parte i costi di sviluppo informatico. Poiché il processo elettronico esistente «Notifica dei rifugiati riconosciuti (permesso B), dei rifugiati ammessi provvisoriamente e delle persone ammesse provvisoriamente (permesso F)» può essere utilizzato come base, probabilmente i costi di sviluppo per la Confederazione rimarranno bassi. Indirettamente, i costi dell'aiuto sociale diminuiranno se questa misura porterà a un aumento del tasso di occupazione delle persone con statuto di protezione S. Tuttavia, questo effetto non può essere quantificato, poiché il tasso di occupazione dipende anche da altri fattori.

4.1.5 Estensione dell'obbligo di partecipare a misure d'integrazione o reintegrazione professionale alle persone con statuto di protezione S; introduzione della possibilità di prorogare la durata dei programmi cantonali d'integrazione

Le misure per facilitare l'accesso al mercato del lavoro non comportano costi aggiuntivi, in quanto sono attuate nell'ambito del programma esistente «Misure di sostegno per le persone con statuto di protezione S». Anche la possibilità di modificare la durata del programma (art. 14 AP-OIntS) non ha un impatto finanziario diretto sulla Confederazione. Il credito d'impegno corrispondente deve essere richiesto sia per la conclusione di una nuova convenzione di programma sia per la proroga di una convenzione di programma esistente con i Cantoni.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

4.2.1 Notifica all'SPC di persone con statuto di protezione S che non hanno un impiego

Non si prevedono altre ripercussioni sulle finanze o sul personale dei Cantoni oltre a quelle menzionate al n. 4.1.

4.2.2 Cambiamento di Cantone per persone con statuto di protezione S

Grazie all'agevolazione del cambiamento di Cantone per le persone con statuto di protezione S che esercitano un'attività lucrativa è possibile promuovere una loro integrazione sostenibile nel mercato del lavoro. In tal modo, dopo cinque anni di permanenza in Svizzera, si ridurranno anche i costi per l'aiuto sociale sostenuti dai Cantoni. Tuttavia, non è possibile quantificare la portata di questa misura. Il cambiamento di Cantone potrebbe essere legato al percepimento dell'aiuto sociale nel nuovo Cantone, se l'attività lucrativa non è duratura. Ciononostante, con la modifica proposta, in questi casi interverrà prima l'AD, poiché gli interessati avranno versato i contributi assicurativi necessari a tal fine. Complessivamente non risultano quindi oneri aggiuntivi per i Cantoni.

4.2.3 Agevolazione dell'ammissione di cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera (attuazione dell'affare 22.067)

Le autorità cantonali sono competenti per l'approvazione del rilascio dei permessi di dimora in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa da parte di cittadini stranieri titolari di un diploma universitario svizzero (livello terziario A), di una formazione professionale superiore (livello terziario B) o di una formazione postdottorato conseguita in Svizzera.

La modifica dell'articolo 21 capoverso 3 AP-LStrI implica un allentamento delle condizioni di ammissione sul mercato del lavoro di cittadini stranieri titolari di una formazione professionale superiore svizzera (livello terziario B) o di una formazione postdottorato conclusa in Svizzera. Ci si attende quindi un leggero aumento delle domande depositate, che però è difficile da quantificare. Tuttavia dovrebbe essere moderato, poiché non tutti i diplomati di una scuola professionale superiore (livello terziario B) o i titolari di un postdottorato in Svizzera vorranno restare nel nostro Paese al termine della loro formazione. Inoltre, le persone interessate dovranno soddisfare anche le altre condizioni di ammissione previste dalla LStrI e in particolare esercitare un'attività lucrativa che rivesta un elevato interesse scientifico o economico. Continueranno inoltre a essere sottoposte ai contingenti. Per il periodo compreso tra il 2021 e il 2023 la SEM ha rilasciato tra 1275 e 1462 permessi di dimora e permessi di soggiorno di breve durata a titolari di un dottorato o postdottorato. La SEM non dispone di statistiche sul numero di stranieri titolari di una formazione professionale superiore in Svizzera (livello terziario B).

4.2.4 Conversione dell'obbligo di autorizzazione per i rapporti di lavoro delle persone bisognose di protezione in un obbligo di notifica

La conversione dell'obbligo di autorizzazione per i rapporti di lavoro delle persone con statuto di protezione S in un obbligo di notifica comporterà una riduzione dei costi di personale per le autorità cantonali, poiché decadrà il processo di rilascio dell'autorizzazione. I costi aggiuntivi di personale per l'elaborazione della notifica sono da considerarsi notevolmente inferiori. L'adeguamento non ha implicazioni sulle finanze o sul personale dei Comuni.

4.2.5. *Estensione dell'obbligo di partecipare a misure d'integrazione o reintegrazione professionale alle persone con statuto di protezione S; introduzione della possibilità di prorogare i programmi cantonali d'integrazione*

La possibilità di un obbligo di partecipazione a misure d'integrazione o reintegrazione professionale e la possibilità di prorogare la durata delle convenzioni di programma tra la Confederazione e i Cantoni non comportano oneri aggiuntivi per quanto riguarda il personale o le finanze dei Cantoni e dei Comuni.

4.3 Ripercussioni sull'economia

Grazie alla promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro di persone con statuto di protezione S, si intende incrementare la quota di queste persone che svolge un'attività lucrativa, con conseguenti ripercussioni positive sull'economia. Il fatto di agevolare il rilascio dei permessi di lavoro ai diplomati di una scuola professionale superiore (livello terziario B) o ai titolari di un postdottorato potrà alleviare in modo puntuale le difficoltà nel reclutamento di personale qualificato e quindi anche dare un contributo positivo all'economia nazionale.

4.4 Ripercussioni sulla società

Grazie alla promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro delle persone con statuto di protezione S, si promuove anche la loro integrazione nella società svizzera, con conseguenti ripercussioni positive sull'accettazione di queste persone da parte della società.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 121 capoverso 1 Cost., secondo cui la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione.

Agevolazione dell'ammissione di cittadini di Stati terzi che hanno conseguito una formazione in Svizzera (attuazione dell'affare 22.067)

Il progetto concerne la modifica di una condizione di ammissione sul mercato del lavoro in Svizzera di cittadini di Stati terzi titolari di una formazione di livello terziario B o di una formazione postdottorato, e si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza legislativa in materia di concessione dell'asilo nonché di dimora e domicilio degli stranieri.

Il progetto è compatibile con l'articolo 121a Cost., poiché il rilascio dei primi permessi di soggiorno di breve durata o di dimora per l'esercizio di un'attività lucrativa è soggetto, nello specifico, all'attuale regolamentazione delle misure limitative (art. 20 LStrl).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Negli ambiti interessati non sussistono impegni internazionali rilevanti della Svizzera. Inoltre, le modifiche di legge e ordinanza proposte sono conformi al diritto europeo.

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sono emanate sotto forma di legge federale.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non prevede né nuove disposizioni in materia di sussidi (che comportano spese superiori a uno dei valori soglia) né nuovi crediti d'impegno/dotazioni finanziarie (con superamento di uno dei valori soglia).