



28 marzo 2017

Rapporto esplicativo

Modifica dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie e dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri

Entrata in vigore parziale della modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione; 13.030)

1 Situazione iniziale

Il 16 dicembre 2016 le Camere federali hanno decretato due progetti di modifica della legge federale sugli stranieri (FF 2016 7955; FF 2016 7937): il primo progetto riguarda l'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale (16.027). Il secondo riguarda le disposizioni tese a migliorare l'integrazione (13.030; Progetto integrazione), la quale è al centro della presente modifica di ordinanze.

Il Progetto integrazione consolida in maniera più vincolante il principio «promuovere ed esigere». Rafforza in particolare la promozione dell'integrazione, finalizzata a sostenere gli stranieri nel quadro della loro responsabilità e dello sviluppo delle loro capacità. La legge federale sugli stranieri, che in futuro sarà intitolata legge federale sugli stranieri e sull'integrazione» (LStrI), codifica peraltro a livello di legge i criteri di integrazione aventi una rilevanza per il rilascio di un permesso di dimora o di domicilio. Altre modifiche riguardano l'intento di sfruttare meglio il potenziale di lavoratori residenti: le persone del settore dell'asilo potranno accedere più facilmente a un'attività lucrativa. In quest'ottica è abolito il contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro ed è introdotta una procedura di notifica in sostituzione della procedura di autorizzazione prevista dal diritto vigente in vista dell'assunzione di un'attività lucrativa. A fronte dei lavori di attuazione in parte molto onerosi che comporta, il Progetto integrazione viene suddiviso in due pacchetti legislativi che il Consiglio federale porrà in vigore in maniera scaglionata.

Il primo pacchetto riguarda disposizioni che, per motivi tecnici, devono entrare in vigore all'inizio del 2018 (art. 88 nLStr e art. 85–87 nLAsi). Tra di esse figurano anche le disposizioni riguardanti l'abolizione del contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro. Inoltre, indipendentemente dall'attuazione del Progetto integrazione, sono necessarie alcune modifiche a livello esecutivo in vista dei programmi d'integrazione cantonali 2018–2021 (PIC 2). Queste modifiche interessano l'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2; RS 142.312) e l'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205). Il presente rapporto esplicativo verte sulle disposizioni esecutive del primo pacchetto.

Il secondo pacchetto, che entrerà in vigore verosimilmente nell'estate 2018, riguarda le restanti disposizioni del Progetto integrazione nonché le pertinenti disposizioni esecutive. Queste disposizioni richiedono lavori preparatori più ampi con il coinvolgimento delle autorità esecutive cantonali.

2 Punti essenziali del progetto

In virtù del diritto vigente, le persone ammesse provvisoriamente, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora e i richiedenti l'asilo soggiacciono a una detrazione del 10 per cento del salario, che si aggiunge all'imposta alla fonte la quale ammonta, di regola, al 10 per cento. Una delle modifiche della legge federale sugli stranieri prevede l'abolizione di questo contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro (art. 88 cpv. 1 nLStr i.c.d. con gli art. 85 segg. nLAsi). La software d'incasso odierna sarà sostituita prossimamente da una nuova software introdotta a livello federale. Abolendo rapidamente il contributo speciale sarà possibile espletare la maggior parte dei lavori conclusivi utilizzando la vecchia software.

Conseguentemente alla modifica della legge federale sugli stranieri e della legge sull'asilo, nell'OAsi 2 sono abrogate le disposizioni riguardanti il contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro. Il contributo speciale continuerà invece a essere prelevato sui valori patrimoniali

delle persone rientranti nel settore dell'asilo. Il contributo speciale sui valori patrimoniali è prelevato dalla Confederazione ai sensi di un rimborso delle spese di aiuto sociale, di soccorso d'emergenza, di partenza e di esecuzione nonché dei costi della procedura di ricorso. La Confederazione disporrà anche in avvenire di questo strumento. Con la revisione della legge sull'asilo, inoltre, la cerchia delle persone soggette all'obbligo del contributo speciale è stata adeguata alla prassi: la riveduta legge sottopone ora espressamente all'obbligo del contributo speciale le persone che dopo una procedura d'asilo o dopo la revoca dell'ammissione provvisoria sono tenute a lasciare la Svizzera.

Infine, grazie al riveduto articolo 85 nLAsi, l'esercizio del diritto di rimborso della Confederazione e dei Cantoni è codificato chiaramente a livello di legge, pertanto le norme di coordinamento a livello esecutivo sono senz'altro abrogate.

Nel quadro delle nuove basi per i programmi d'integrazione cantonali 2018–2021, la Confederazione e i Cantoni hanno deciso di sviluppare ulteriormente la qualità delle offerte integrative, di rafforzare l'orientamento agli obiettivi e di adeguare le modalità di versamento della somma forfettaria a favore dell'integrazione. La somma forfettaria a favore dell'integrazione non sarà più fissata per una durata di quattro anni ma sarà versata due volte l'anno in base al numero effettivo di decisioni nel settore dell'asilo. Questo cambiamento richiede una modifica a livello esecutivo. In vista dei programmi cantonali d'integrazione 2018–2021, la modifica deve entrare in vigore all'inizio del 2018.

3 Ripercussioni finanziarie, ripercussioni sull'effettivo del personale e altre ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

Il Messaggio aggiuntivo del 4 marzo 2016¹ concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione) illustra le ripercussioni delle modifiche della legge federale sugli stranieri per la Confederazione e i Cantoni. Le modifiche d'ordinanza proposte riguardanti l'abolizione del contributo speciale detratto sul reddito da attività lucrativa non richiedono un adeguamento delle ripercussioni illustrate nel messaggio. Con l'abolizione del contributo speciale la Confederazione perde entrate nette pari a circa 3,6 milioni di franchi. Tuttavia, se le misure previste per una migliore integrazione nel mercato del lavoro delle persone nel settore dell'asilo risulteranno efficaci, in futuro sarà possibile conseguire dei risparmi nel settore del finanziamento dell'aiuto sociale. Qualora si riesca a integrare anche sole 200 persone in più all'anno nel mercato del lavoro, la perdita degli introiti del contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro sarebbe compensata. Va altresì rilevato che grazie all'abolizione del contributo speciale i datori di lavoro non dovranno più sostenere spese amministrative per la deduzione e il versamento di questo contributo.

Adottando il Progetto integrazione, il 16 dicembre 2016, le Camere federali hanno confermato la via intrapresa con i programmi d'integrazione cantonali. Dal 2014 la promozione dell'integrazione è gestita sulla base di obiettivi strategici convenuti dalla Confederazione e dai Cantoni. Questi obiettivi strategici sono vevoli per l'intero Paese e consentono di attuare più efficacemente la promozione dell'integrazione a tutti i livelli federali. Dal rapporto intermedio dell'autunno 2016 riguardante i programmi d'integrazione cantonali 2014–2017² emerge che questa forma di gestione dà buoni risultati.

Nel messaggio concernente il Preventivo 2018 il DFGP sollecita un nuovo credito d'impegno per la seconda fase di programma 2018–2021 dei programmi d'integrazione cantonali. La

¹ FF 2016 2471

² Consultabile sul sito: <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home.html> > Entrata & Soggiorno > Integrazione > Programmi cantonali d'integrazione > Rapporti annuali e intermedi PIC (stato: 09.02.2017).

Confederazione intende versare ai Cantoni importi annui pari a 32,4 milioni di franchi. Il versamento è vincolato alla condizione che i Cantoni partecipino con un importo identico all'attuazione della promozione dell'integrazione. Questi contributi della Confederazione sono gestiti tramite un credito d'impegno.

Oltre a questi contributi, la Confederazione versa ai Cantoni una somma forfettaria a favore dell'integrazione per ogni concessione dell'asilo e ammissione provvisoria. Queste spese sono compensate, a medio e lungo termine, da uno sgravio dell'aiuto sociale risultante da un maggiore tasso di occupazione dei gruppi target. A fronte del numero variabile di concessioni dell'asilo e di ammissioni provvisorie non è tuttavia possibile quantificare con esattezza l'entità di questo sgravio. Nel quadro di uno studio commissionato dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) vertente sui costi e sugli utili dell'integrazione professionale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati, sono stati rilevati i risparmi annui in caso di integrazione riuscita di persone del settore dell'asilo.³ L'attuazione dei nuovi articoli esecutivi non ha ripercussioni sulle risorse di personale dei Cantoni.

4 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le presenti modifiche non tangono gli impegni internazionali della Svizzera e sono pertanto con essi compatibili.⁴

5 Commenti alle singole disposizioni

5.1 Ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi 2)

Nel quadro di diverse misure per l'attuazione dell'articolo 121a della Costituzione federale, con la revisione della legge federale sugli stranieri del 16 dicembre 2016 le Camere federali hanno deciso di abolire il contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro per le persone del settore dell'asilo. L'obiettivo è di ridurre l'onere amministrativo dei datori di lavoro e di fare in modo che per i lavoratori sia più interessante accettare un lavoro anche con un salario basso o a tempo parziale. In questo modo ci si propone di sfruttare meglio il potenziale di lavoratori di cui dispone la Svizzera.

Capitolo 2: Contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali

L'abolizione del contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro rende superflua la suddivisione del capitolo in sezioni. La suddivisione è pertanto eliminata e il titolo del capitolo è adeguato conseguentemente.

Sezione 1: Disposizioni generali

La suddivisione del capitolo in sezioni è eliminata in quanto resa superflua dalla riduzione degli ambiti normativi.

Art. 8 (abrogato)

L'articolo 8 è abrogato giacché la disciplina dell'obbligo di rimborso secondo l'articolo 85 LAsi non richiede alcuna concretizzazione a livello di ordinanza. D'ora in poi la Confederazione farà valere il diritto al rimborso prelevando unicamente un contributo speciale sui valori pa-

³ Studio del 14 giugno 2013 «Costi e benefici dell'integrazione nel mercato del lavoro di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati», allegato I: tabelle sul calcolo costi-benefici, pagg. 53–54, consultabile sul sito: <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home.html> > Entrata & Soggiorno > Integrazione > Documentazione/Newsletter > Rapporti e studi tematici (stato: 09.02.2017) (non è disponibile in italiano).

⁴ FF 2016 2471, qui 2502.

trimoniali. Il rimborso dell'aiuto sociale concesso dal Cantone è disciplinato a livello cantonale. Le regole vigenti in materia di delega e coordinamento sono pertanto abrogate.

Art. 9 *(abrogato)*

L'articolo 9 è abrogato, giacché il contenuto del primo capoverso è integrato nel nuovo articolo 10, mentre il secondo capoverso è reso superfluo dall'abolizione del contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro.

Art. 10 *Campo di validità e durata del contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali (nuovo)*

Capoverso 1

Il capoverso 1 disciplina il campo d'applicazione e l'inizio dell'assoggettamento al contributo speciale per tutte le categorie di persone. Come a livello di legge, accanto ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse provvisoriamente e alle persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora sono ora menzionate espressamente anche le persone con decisione di allontanamento passata in giudicato dopo una procedura d'asilo o dopo la revoca dell'ammissione provvisoria (tenute a lasciare la Svizzera). Ciò corrisponde alla prassi odierna e assicura la certezza del diritto. Sono inoltre menzionate esplicitamente le persone che al termine di una procedura d'asilo non vengono allontanate dalla SEM giacché sono oggetto di un'espulsione passata in giudicato conformemente all'articolo 66a o all'articolo 66a^{bis} del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937⁵ (CP) oppure all'articolo 49a o all'articolo 49a^{bis} del codice penale militare del 13 giugno 1927⁶ (CPM).

Capoverso 2

L'assoggettamento al contributo speciale prelevato sui valori patrimoniali cessa, per tutte le categorie di persone, quando è raggiunto l'importo di 15 000 franchi, ma al più tardi dieci anni dopo l'entrata in Svizzera. Siccome il contributo speciale non è più detratto dal reddito del lavoro e pertanto non influisce più sull'incentivo ad assumere un'attività lucrativa, per motivi di uguaglianza giuridica e per ragioni pratiche (soluzione informatica semplice) non è giustificato mantenere la distinzione operata sinora tra persone ammesse provvisoriamente e richiedenti l'asilo per quanto riguarda la fine dell'assoggettamento. Come sinora, l'assoggettamento al contributo speciale cessa quando un richiedente l'asilo riceve l'asilo o quando il suo soggiorno è disciplinato in virtù del diritto in materia di stranieri.

Capoverso 3

Come sinora, l'obbligo di pagare il contributo speciale inizia nuovamente a decorrere, per quanto concerne l'ammontare, con ogni procedura d'asilo (mass. 15 000 franchi per procedura d'asilo). La durata dell'assoggettamento al contributo speciale è invece limitata a un massimo di 10 anni a prescindere dal numero di procedure.

Art. 11 *Gestione del contributo speciale prelevato sui beni patrimoniali (nuovo)*

Capoverso 1

L'abolizione del contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro comporta una diminuzione considerevole dell'onere amministrativo. La legge non prevede più la possibilità, garantita dal diritto vigente, di delegare a terzi la gestione del contributo speciale e del ritiro di valori patrimoniali. Pertanto in futuro il contributo speciale sui valori patrimoniali sarà gestito dalla SEM. A fronte della nuova disciplina, non occorrerà più nemmeno prevedere conti individuali a nome delle persone soggette al contributo speciale. Da un punto di vista contabile sarà

⁵ RS 311.0

⁶ RS 321.0

tuttavia possibile risalire in qualsiasi momento all'importo versato a titolo di contributo speciale per persona.

Capoverso 2

Sia le persone oggetto di un prelevamento di beni patrimoniali sia le autorità cantonali competenti possono chiedere alla SEM informazioni in merito al contributo speciale versato. A dimostrazione del diritto di ottenere queste informazioni occorre allegare copia della carta di soggiorno. L'articolo 14 vigente prevede una disciplina analoga.

Art. 12 *Sistema d'informazione per il contributo speciale*

La legge federale del 19 giugno 1992⁷ sulla protezione dei dati (LPD) esige una base legale per il trattamento di dati personali (art. 17 LPD). Nel quadro della gestione del contributo speciale sui valori patrimoniali sono trattati anche dati personali. L'articolo 12 elenca i dati personali che la SEM è autorizzata a trattare. A fronte dell'abolizione del contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro, la quantità di dati sarà complessivamente ridotta rispetto a oggi.

Sezione 2: Contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro

La suddivisione del capitolo 2 in sezioni è soppressa giacché superflua alla luce della riduzione degli ambiti normativi.

Art. 13–15 *(abrogati)*

Gli articoli 13–15 vigenti riguardano il contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro e sono pertanto abrogati.

Sezione 3: Prelevamento di valori patrimoniali

La suddivisione del capitolo 2 in sezioni è soppressa giacché superflua alla luce della riduzione degli ambiti normativi.

Art. 16 *Valori patrimoniali prelevabili*

Sotto il profilo del contenuto, l'articolo corrisponde all'articolo 16 vigente. Le uniche modifiche riguardano i rimandi agli articoli di legge e alcuni adeguamenti redazionali.

Art. 17 *(abrogato)*

Alla luce dell'abolizione del contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro, la norma relativa al computo di cui all'articolo 17 vigente è ormai superflua. L'articolo 17 è pertanto abrogato.

Art. 18 *Restituzione dei valori patrimoniali prelevati*

Capoverso 1

Il capoverso 1 è adeguato, sotto il profilo terminologico, alla cerchia allargata delle persone soggette al contributo speciale. È inoltre soppressa la possibilità di delegare a terzi la gestione del contributo speciale (cfr. art. 11 cpv. 2). È ripreso il contenuto del capoverso 1 vigente.

Capoverso 4 (abrogato)

Il capoverso 4 vigente è abrogato giacché, conformemente all'articolo 87 capoverso 2 nLAsi, non esiste più la possibilità di presentare la domanda di restituzione dei beni patrimoniali dopo la partenza.

⁷ RS 235.1

Disposizione transitoria

In virtù della disposizione transitoria, i contributi speciali versati o dovuti in virtù del diritto previgente e i beni patrimoniali prelevati prima dell'entrata in vigore della presente modifica d'ordinanza sono integralmente computati sull'importo dovuto.

5.2 Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)

Art. 18 *Somma forfettaria a favore dell'integrazione*

Conformemente all'articolo 55 capoverso 2 LStr in combinato disposto con l'articolo 87 LStr e con gli articoli 88 e 89 LAsi, i Cantoni per legge hanno diritto al versamento di una somma forfettaria unica a favore dell'integrazione da parte della Confederazione. Questa somma forfettaria è vincolata allo scopo previsto e commisurata ai bisogni e serve segnatamente a promuovere l'integrazione professionale e l'apprendimento di una lingua nazionale da parte dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente. È posto un particolare focus sull'integrazione professionale durevole grazie a misure di qualificazione fondate su un piano d'integrazione individuale.

Capoverso 3

La Confederazione versa ora ai Cantoni la somma forfettaria a favore dell'integrazione due volte l'anno, basandosi sul numero effettivo di decisioni nel settore dell'asilo. L'importo della somma forfettaria non è più definito annualmente. Finora l'importo annuo era fissato in funzione del numero medio di persone ammesse provvisoriamente, rifugiati riconosciuti e persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora (cpv. 1) durante i precedenti quattro anni. Fissando l'importo della somma forfettaria ci si proponeva di garantire ai Cantoni una maggiore sicurezza in termini di pianificazione. A fronte del numero assai variabile di persone di cui al capoverso 1, tuttavia, questo modo di procedere non ha dato risultati probanti.

Capoverso 4 (abrogato)

Il capoverso 4 vigente è abrogato. Il rimborso dei mezzi non utilizzati è ormai retto dall'articolo 19.

Art. 19 *Rimborso di contributi finanziari della Confederazione non utilizzati (nuovo)*

L'articolo 19 stabilisce a quali condizioni i Cantoni devono rimborsare i contributi finanziari della Confederazione. In linea di massima, la Confederazione vincola la concessione di contributi finanziari al raggiungimento degli obiettivi in materia di prestazioni e risultati convenuti.

Capoverso 1

Già nel quadro dell'articolo 18 capoverso 4 vigente la SEM chiede la restituzione dei contributi finanziari non utilizzati dai Cantoni, senza tuttavia concretizzare le condizioni per la richiesta di rimborso.

D'ora in poi la Confederazione esige dal Cantone il rimborso di contributi finanziari secondo l'articolo 55 capoversi 2 e 3 LStr se il Cantone non ha adempiuto gli obiettivi in materia di prestazioni e risultati convenuti oppure lo ha fatto in modo insufficiente, se non sono possibili ulteriori miglioramenti e se il Cantone non dimostra di non avere alcuna colpa. Vi è una colpa laddove in maniera evidente gli obiettivi convenuti non sono raggiunti nonostante il tempo e le risorse finanziarie sufficienti. Si pensi al caso in cui, nonostante fossero disponibili un numero sufficiente di organizzatori e congrui mezzi finanziari, non sia messa in campo un'offerta sufficiente per quanto riguarda i corsi di lingua convenuti o le misure di qualifica convenute. La Confederazione può esigere il rimborso anche qualora il Cantone impieghi i

mezzi finanziari ottenuti per finanziare misure non finalizzate al raggiungimento degli obiettivi convenuti.

Capoverso 2

Conformemente al capoverso 1, la Confederazione esige il rimborso se il Cantone non ha adempiuto gli obiettivi convenuti in materia di prestazioni e risultati oppure lo ha fatto in modo insufficiente, se non sono possibili miglioramenti e se il Cantone non dimostra di non avere alcuna colpa. Se allo scadere dell'accordo programmatico il Cantone indica che sono possibili miglioramenti e che esso è in grado di adempiere gli obiettivi convenuti in materia di prestazioni e risultati, la Confederazione può fissare a tal fine un termine supplementare. Di norma trattasi di un termine di due anni. Se allo scadere del termine supplementare gli obiettivi non sono raggiunti e il Cantone non dimostra di non averne colpa, la Confederazione esige il rimborso dei contributi conformemente all'articolo 55 capoversi 2 e 3 LStr.

Capoverso 3

Se il Cantone ha raggiunto gli obiettivi convenuti e rimangono contributi residui, questi ultimi vanno impiegati per tali obiettivi entro due anni dal termine del programma cantonale d'integrazione. Il Cantone dimostra in maniera vincolante l'utilizzo di questi contributi residui nel quadro degli strumenti di controllo della SEM in essere (griglia degli obiettivi e delle finanze).

All'occorrenza, la somma forfettaria a favore dell'integrazione può essere impiegata anche per il raggiungimento di obiettivi strategici in altri settori di promozione, come per esempio il sostegno alla prima infanzia o la prima informazione. La somma forfettaria a favore dell'integrazione può essere impiegata esclusivamente per misure integrative. Ai sensi dell'articolo 2 OAsi 2 e dell'articolo 3 della legge federale del 24 giugno 1977 sull'assistenza (LAS; RS 851.1), in linea di massima le prestazioni di sostegno quali spese di viaggio, di vitto o per equipaggiamenti speciali sono prese in carico dall'aiuto sociale conformemente alle norme cantonali; la Confederazione indennizza i Cantoni per le spese d'aiuto sociale tramite la somma forfettaria globale.

* * *