

Integrazione – non uno strumento di misurazione ma un compito di tutti!

Raccomandazioni



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM
Commission fédérale des migrations CFM
Commissione federale della migrazione CFM

18 dicembre 2017

Integrazione – non uno strumento di misurazione ma un compito di tutti!

Società pluralistica composta da diversi gruppi di persone con differenti esperienze, interessi, risorse e competenze, da oltre un secolo la Svizzera è un Paese d'immigrazione. La Svizzera, già da lungo tempo patria di persone di diversa provenienza, ha sempre saputo gestire queste differenze. Sia le diverse componenti della società e le sue istituzioni sia le singole persone – che vi risiedano da molto tempo o vi siano immigrate – contribuiscono alla coesione sociale. L'integrazione è un processo al quale partecipano tutti quanti.

Di recente il Consiglio federale ha posto in consultazione due ordinanze. Le nuove disposizioni della legislazione in materia di stranieri concretizzano l'integrazione. Anche il diritto relativo alla cittadinanza, totalmente riveduto, comprende nuove disposizioni che stabiliscono i requisiti per l'integrazione.

La CFM coglie l'occasione per rammentare la sua posizione relativa all'integrazione e sottolinearne le caratteristiche che ne fanno un processo concernente la società intera. Contraria a ridurla a mero strumento di misurazione, intende ravvivare e sviluppare una comprensione dell'integrazione quale compito che va assunto da tutta la società – nelle discussioni pubbliche, nella politica, nelle istituzioni private e pubbliche, tra cittadini svizzeri e immigrati.

In merito alle disposizioni esecutorie poste in consultazione con la nuova legge federale sugli stranieri e sull'integrazione (LStrI) la CFM si esprimerà in un parere separato. Ha già preso posizione sull'attuazione dell'integrazione nell'ordinanza sulla cittadinanza.

Sommario

1. Storia dell'integrazione nel quadro della politica in materia di stranieri e migrazione	3
2. L'integrazione nella legge	3
3. Opportunità e rischi della giuridicizzazione	4
4. Focus unilaterale sul percorso individuale d'integrazione	4
5. Raccomandazioni della CFM	6

Storia dell'integrazione nel quadro della politica in materia di stranieri e migrazione

L'idea d'integrazione è stata introdotta nella politica in materia di stranieri e migrazione a livello nazionale a metà degli anni Novanta. In precedenza, la politica dei «lavoratori immigrati stagionali (Gastarbeiter)», fondata sul principio della rotazione, non prevedeva che gli immigrati si stabilissero a lungo termine in Svizzera. Coloro che vi rimanevano dovevano assimilare le peculiarità svizzere. L'introduzione del concetto di integrazione, vista come un processo riguardante sia gli immigrati che la popolazione indigena e avente un impatto sull'evoluzione delle strutture sociali a tutti i livelli, segnò una svolta nella gestione della popolazione migrante.

È da tempo che si persegue la politica dell'integrazione. Città, Cantoni e organizzazioni della società civile s'impegnano dagli anni Ottanta e Novanta a considerare l'integrazione un fattore importante della coesione sociale. Questo impegno ha creato un ampio consenso in merito al fatto che la promozione dell'integrazione – anche da parte delle istituzioni statali – è imprescindibile per una convivenza pacifica tra la popolazione indigena e quella immigrata. In seguito, la promozione dell'integrazione è stata sancita a tutti i livelli statali.

Il fatto di sancire l'idea di integrazione nella politica in materia di stranieri e migrazione comprendeva diverse dimensioni. A livello individuale si trattava di adottare misure volte ad agevolare agli stranieri l'accesso a beni sociali come lavoro, formazione, sistema sanitario e sicurezza sociale. La promozione specifica dell'integrazione era inoltre tesa a recuperare gli elementi che in passato erano stati trascurati, ad esempio una migliore informazione dei migranti, offerte a bassa soglia per l'apprendimento linguistico o progetti volti a favorire l'incontro tra la popolazione indigena e quella immigrata. Al contempo, le autorità e i responsabili dell'integrazione erano consapevoli di una dimensione che riguarda tutta la società: il miglioramento delle condizioni quadro sociali è inteso facilitare i processi d'integrazione. In questo senso s'intendeva pure preparare le istituzioni affinché l'integrazione possa effettivamente riuscire. In quest'ottica, la creazione di pari opportunità, quale obiettivo della politica dell'integrazione formulato in numerosi rapporti della Confederazione e della Conferenza tripartita CT nel primo decennio del ventunesimo secolo, spetta anche alla so-

cietà d'accoglienza e alle sue diverse istituzioni, sia pubbliche che private. Anche le conoscenze, le conclusioni e le raccomandazioni scaturite dal Dialogo CT sull'integrazione 2012-2017 presuppongono un'interpretazione dell'integrazione fondata sull'impegno della società d'accoglienza così come degli immigrati.

Nella discussione pubblica relativa alla promozione dell'integrazione, l'idea che si tratti di un processo multidimensionale beneficia di un'attenzione discontinua. Nell'ambito dei dibattiti sul ruolo dello Stato nella promozione dell'integrazione assumeva – e assume ancora – una grande importanza la questione della misura in cui il singolo individuo sia personalmente corresponsabile per la riuscita della sua integrazione. Introducendo il principio «promuovere ed esigere», esponenti della politica e della prassi in materia di integrazione intendevano tenere conto della legittimità e necessità di esigere pure l'impegno dei migranti, in aggiunta alle misure di promozione. Tale impegno comprende, oltre alla volontà di partecipare alla vita economica e di formarsi, l'apprendimento di una lingua nazionale.

L'integrazione nella legge

Con la revisione totale della legge sugli stranieri (LStr) che, entrata in vigore il 1° gennaio 2008, ha sostituito la legge federale del 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), l'integrazione è stata per la prima volta sancita quale obiettivo della politica svizzera in materia di stranieri: «L'integrazione mira alla convivenza della popolazione residente indigena e di quella straniera, sulla base dei valori sanciti dalla Costituzione federale, nonché sulla base del rispetto reciproco e della tolleranza».

Fondandosi su questo principio, diversi rapporti del Consiglio federale, di autorità federali e della CT considerano l'integrazione riuscita se le pari opportunità di accedere alla vita economica e sociale sono garantite anche per gli stranieri. Ciò presuppone anche l'eliminazione sistematica degli ostacoli all'integrazione e la lotta alle discriminazioni.

In un capitolo dedicato unicamente all'integrazione il legislatore ha disposto che l'integrazione va promossa, considerata nel quadro delle decisioni delle autorità e sostenuta finanziariamente, che la

popolazione indigena e quella immigrata vanno informate adeguatamente e che occorre coordinare gli sforzi profusi da Confederazione, Cantoni e Comuni. Le singole disposizioni di legge sono state concretizzate a livello di ordinanza, in particolare nell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS).

La revisione parziale della legge sugli stranieri, che verrà ribattezzata legge federale sugli stranieri e sull'integrazione (LStrI), comprende una serie di disposizioni sull'integrazione che rendono più severa la legislazione: in futuro, ad esempio, otterranno un permesso di domicilio soltanto le persone che si sono integrate; in caso di non adempimento dei criteri d'integrazione è possibile che un permesso di domicilio (C) sia revocato e rimpiazzato da un permesso di dimora (B). Il rilascio del permesso di dimora può inoltre essere vincolato alla conclusione di un accordo d'integrazione se vi è un bisogno d'integrazione particolare. Gli aspetti relativi al principio del «promuovere ed esigere» vengono concretizzati nella revisione totale dell'OIntS e nella modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrative (OASA), poste in consultazione il 1° dicembre 2017. Le disposizioni entreranno prevedibilmente in vigore nell'estate 2018.

L'integrazione svolge un ruolo importante anche nel contesto della revisione totale della legge sulla cittadinanza (LCit), che prevede che possa essere naturalizzato chi dispone di un permesso di domicilio, vive in Svizzera da almeno dieci anni ed è integrato. È considerato integrato chi ha la facoltà di esprimersi in una lingua ufficiale, osserva l'ordine e la sicurezza pubblici, rispetta i valori della Costituzione federale, partecipa alla vita economica e incoraggia l'integrazione della propria famiglia. I candidati alla naturalizzazione devono inoltre avere familiarità con i modi di vivere svizzeri. L'ordinanza sulla cittadinanza (OCit) stabilisce le modalità con cui le autorità verificano questi criteri d'integrazione ai fini della decisione di naturalizzazione e di quali margini di manovra dispongono. Queste disposizioni entreranno in vigore il 1° gennaio 2018.

Opportunità e rischi della giuridicizzazione

L'introduzione del concetto di integrazione al momento della revisione totale della legge sugli

stranieri è stata considerata un progresso da ampie cerchie. Le opportunità risiedono soprattutto nel fatto che l'integrazione è definita come un obiettivo politico e che pertanto la sua promozione beneficia di migliori condizioni quadro sociali e finanziarie. Può essere valutata positivamente anche la volontà del legislatore di interpretare l'integrazione come un fattore centrale della coesione sociale.

Oltre alle opportunità, la giuridicizzazione dell'integrazione cela anche pericoli. L'applicazione pratica delle disposizioni è sempre soggetta a un margine d'interpretazione delle autorità cantonali e comunali, il che può generare discriminazioni. La fissazione di criteri comporta inoltre il rischio che il grado d'integrazione individuale, concretamente misurabile, prenda il sopravvento e che l'integrazione come processo riguardante tutta la società venga perso di vista, impedendo in tal modo di considerare la sua complessità. Recentemente, la giuridicizzazione del concetto di integrazione è stata pertanto criticata sia dalla ricerca che dalla società civile – non da ultimo dai migranti stessi.

Focus unilaterale sul percorso individuale d'integrazione

Nei decenni passati le più diverse cerchie si sono adoperate affinché l'integrazione – intesa come un processo dinamico e reciproco tra popolazione indigena e immigrati – sia inserita nell'agenda politica quale aspetto centrale. Da un'analisi della legislazione, delle richieste espresse nelle discussioni pubbliche e degli interventi parlamentari emerge tuttavia che un'interpretazione una volta aperta e dinamica è divenuta sempre più limitata e statica.

Si possono constatare le seguenti tendenze:

- L'integrazione si concentra sempre più sugli immigrati. La questione della responsabilità della società è sì di quando in quando tematizzata, ma non le viene attribuita la giusta importanza.
- L'integrazione non viene quasi più compresa come un processo di scambio tra diverse parti della popolazione. Diventa per contro sempre più importante l'idea di un percorso d'integrazione del singolo individuo senza

Raccomandazioni

passaporto svizzero con diverse tappe da percorrere per conseguire gradi d'integrazione sempre più elevati.

- La misurazione dei gradi d'integrazione è per lo più connessa alle conoscenze linguistiche: migliori sono queste conoscenze, maggiore si presume il grado d'integrazione. I test linguistici, tuttavia, non misurano il grado d'integrazione ma le competenze linguistiche. La presenza di queste ultime non dimostra un'integrazione avanzata, e d'altro canto lacune linguistiche non comportano necessariamente una mancanza d'integrazione. La stretta connessione tra lingua e integrazione tende a ridurre i processi d'integrazione alle conoscenze linguistiche e a trascurare altri aspetti altrettanto importanti quali, in particolare, le condizioni quadro sociali e le circostanze esistenziali.
- Il principio del «promuovere ed esigere», in origine applicato in modo equilibrato ai migranti e alle istituzioni, è attualmente utilizzato soltanto in riferimento ai primi.
- Le persone che non sono riuscite a integrarsi sono sospettate di un manco di volontà a integrarsi e rischiano di vedersi revocare il permesso di dimora oppure rifiutare il ricongiungimento familiare o la domanda di naturalizzazione nonché di essere espulse.

Raccomandazioni della Commissione federale della migrazione CFM

Nella consapevolezza che l'integrazione e la coesione sociale possono avere successo soltanto se vi contribuiscono sia le singole persone che la società intera con le sue istituzioni, la CFM formula nove raccomandazioni. Esse sono volte a contenere la latente tendenza a comprendere l'integrazione esclusivamente in relazione all'individuo e focalizzarla quindi unicamente sui migranti.

1. Intendere l'integrazione come un processo che riguarda tutta la società

Le discussioni relative alla politica in materia d'integrazione non dovrebbero concentrarsi sul singolo individuo (con possibili mancanze) ma considerare sempre anche le condizioni quadro sociali e l'interazione tra processi individuali e sociali. I due livelli non vanno visti soltanto come complementari ma anche come indivisibili. Soltanto su questa base è possibile perseguire e conseguire pari opportunità.

2. Intendere la lotta alla discriminazione come parte dell'integrazione

L'eliminazione di ostacoli all'integrazione, l'orientamento delle istituzioni pubbliche e private alle esigenze specifiche della popolazione e la lotta alla discriminazione vanno considerati tanto importanti quanto le misure individuali. L'eliminazione di barriere costituisce un presupposto essenziale per la riuscita dei processi d'integrazione.

3. Preparare le istituzioni all'integrazione

Gli sforzi volti a sensibilizzare le istituzioni in merito alle questioni dell'integrazione vanno perseguiti. Istituzioni e imprese pubbliche e private devono orientarsi alle esigenze di tutta la società, che comprende anche gli immigrati. Le offerte e i servizi devono essere strutturati in modo da attrarre tutti i gruppi di popolazione.

4. Applicare il principio «promuovere ed esigere» anche alle istituzioni

Il principio «promuovere ed esigere» non va applicato soltanto al singolo individuo. In particolare le istituzioni sociali – sia private che pubbliche – devono offrire e migliorare le prestazioni nel settore dell'integrazione. A ciò è pure connessa la necessità di chiarire i diritti e i doveri legati al suddetto principio a livello di individui e della società intera.

5. Orientare la promozione dell'integrazione alle potenzialità

Le istituzioni sociali sono confrontate alla sfida di adempiere il loro mandato in modo professionale e qualitativamente ineccepibile nei confronti di tutta la popolazione, compresi gli immigrati. Pertanto la discussione relativa alle prestazioni che le istituzioni devono fornire nel settore dell'integrazione dovrebbe incentrarsi sull'aspetto della qualità.

Le misure di promozione dell'integrazione non dovrebbero limitarsi a eliminare le lacune bensì puntare a identificare e riconoscere le potenzialità. La diversità va vista come un'opportunità e non come un problema.

6. Richiamare al proprio dovere la società d'accoglienza

I discorsi specifici sull'integrazione dovrebbero focalizzarsi su come raggiungere e coinvolgere

re maggiormente la popolazione indigena nelle questioni della convivenza e della coesione sociale affinché i processi d'integrazione possano avere successo a beneficio della società intera. Anche la popolazione indigena ha l'obbligo di partecipare ai processi d'integrazione.

7. Ridare dinamicità al processo dell'integrazione

La legge sugli stranieri interpreta l'integrazione come un processo che coinvolge sia la popolazione indigena che quella immigrata ed è fondato sui valori sanciti dalla Costituzione federale, nonché sul rispetto reciproco e la tolleranza. Occorre prestare maggiore attenzione all'integrazione come processo dinamico e riguardante tutta la popolazione, tanto nelle discussioni pubbliche quanto nei programmi e progetti d'intervento.

8. Far valutare i criteri d'integrazione da personale formato

Nell'applicare le norme legali relative alla misurazione e valutazione del grado d'integrazione occorre considerare i diversi presupposti che ogni persona porta con sé ed evitare una comprensione meccanicistica del processo.

Il grado d'integrazione va valutato, nel quadro del rilascio di permessi di dimora o domicilio, del ricongiungimenti familiare, della naturalizzazione o in altri settori, a condizioni eque, professionali e trasparenti, tenendo conto dei presupposti individuali. Le autorità vanno formate e sensibilizzate

in merito alla particolarità dei processi d'integrazione. In aggiunta occorre instaurare – laddove non lo è ancora – una stretta collaborazione tra le autorità coinvolte e i servizi d'integrazione.

Gli immigrati il cui grado d'integrazione viene valutato devono inoltre essere informati e consigliati in maniera trasparente e completa in merito ai requisiti a loro posti e a come possono soddisfarli.

9. Mettere l'accento sulla partecipazione

La partecipazione comprende più del diritto di voto e di elezione. Chi si impegna in un'associazione, un gruppo di quartiere o progetti sociali partecipa al dibattito e contribuisce a creare le condizioni sociali. Affinché il potenziale umano possa svilupparsi in loco vanno chiamate in causa le istituzioni, che possono indicare e mettere a disposizione le possibilità di partecipazione così da trasformare gli spettatori in partecipanti. Chi viene considerato un cittadino e può partecipare ai processi sociali si integra automaticamente.