

Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione

**Rapporto del Consiglio federale all'attenzione delle Camere federali
nell'adempimento delle mozioni:**

- **06.3445 Fritz Schiesser «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza», del 25 settembre 2006, trasmessa l'11 marzo 2008 come proposta d'esame**
- **06.3765 Gruppo socialista «Piano d'azione "Integrazione"», del 19 dicembre 2006, trasmessa il 2 giugno 2008**

5 marzo 2010

Compendio

La legge federale sugli stranieri (LStr), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, stabilisce per la prima volta gli elementi di base di una politica statale d'integrazione attuata da Confederazione, Cantoni e Comuni. La politica d'integrazione si basa su una politica di promozione ad ampio spettro vertente anzitutto sulle strutture esistenti nei settori che hanno una rilevanza sotto il profilo della politica integrativa, cosiddette strutture ordinarie (ad es. scuola, formazione professionale, mercato del lavoro, settore sanitario) e comprendente anche misure complementari specifiche (soprattutto promozione linguistica, integrazione professionale, consulenza, informazione). D'altro canto, la politica di promozione dell'integrazione formula esigenze in materia d'integrazione nel quadro del diritto degli stranieri (rispetto della Costituzione federale e della sicurezza e dell'ordine pubblici, volontà di acquisire una formazione e di esercitare un'attività lucrativa, conoscenze di una lingua nazionale). Nel contesto del controprogetto all'iniziativa espulsione, il Consiglio federale ha proposto ulteriori misure in tal senso. Negli ultimi anni Confederazione, Cantoni e Comuni hanno fatto il necessario per attuare tale politica.

In base ai mandati parlamentari conferitigli dalla mozione Schiesser (06.3445) e dalla mozione del Gruppo socialista (06.3765), il Consiglio federale ha vagliato in un'ottica globale e in virtù ad ampie consultazioni l'eventualità di sviluppare ulteriormente la politica integrativa della Confederazione. Ne è emerso che la via intrapresa è fondamentalmente percorribile. Essa viene pertanto proseguita e a tratti rafforzata.

Le grandi linee di una possibile legge sull'integrazione quali vengono presentate nella mozione Schiesser sono già ampiamente presenti nell'attuale LStr. La LStr va completata per quanto concerne gli obiettivi (principio del «promuovere ed esigere», obiettivo delle pari opportunità, competenza delle strutture ordinarie) nonché l'orientamento della promozione specifica dell'integrazione. Si potrebbe inoltre prevedere di estrarre le disposizioni sull'integrazione dalla LStr e di trasferirle in un nuovo atto normativo (legge sull'integrazione). Il Consiglio federale considera sproporzionata la proposta avanzata da più parti di formulare esigenze generali sotto il profilo dell'integrazione, valevoli per l'insieme della popolazione residente permanente. L'attuazione sarebbe peraltro problematica per quanto riguarda la forma del sanzionamento delle trasgressioni. L'ordine giuridico vigente prevede già, segnatamente nel settore dell'aiuto sociale e delle assicurazioni sociali, la possibilità di sanzionare le persone che rifiutano di collaborare alla loro integrazione professionale.

La politica integrativa attuale può tuttavia essere rafforzata grazie a miglioramenti nei quattro ambiti seguenti:

1. La struttura federalista del nostro Stato e l'ampiezza della tematica fanno sì che l'integrazione è appannaggio di numerosi attori le cui rispettive competenze non sempre risultano chiare. La nozione d'integrazione quale compito trasversale e mandato di base vincolante delle competenti strutture ordinarie va radicata più

solidamente. Lo si può fare inserendo pertinenti norme nelle basi legali delle strutture ordinarie. Tale modo di procedere ha il vantaggio di dare risposta alla questione di sapere quali competenze federali sussistono nei vari settori e quale ne è la portata. A partire da tale presupposto si possono poi definire in ciascun ambito specializzato le modalità e le competenze per quanto concerne l'impartizione di un mandato legale mirante all'attuazione di misure nel quadro della politica integrativa e della politica di promozione dell'integrazione. Radicando l'integrazione nelle strutture ordinarie esistenti si consente inoltre non solo alla popolazione straniera, bensì anche agli altri gruppi di popolazione che presentano problemi d'integrazione, di beneficiare delle misure integrative, consolidando in tal modo il principio della non discriminazione in un ambito specifico.

2. Occorre sviluppare ulteriormente anche la promozione specifica dell'integrazione. In questo settore le sfide da fronteggiare sono date da fattori diversi quali la ripartizione delle competenze, le situazioni diverse sia degli stranieri sia dei Cantoni dall'altro, la difficoltà a raggiungere i migranti nonché l'insufficienza, dal punto di vista quantitativo e in parte anche qualitativo, delle offerte esistenti. È proposto che la Confederazione assuma un ruolo strategico attivo. Essa offre un contributo finanziario ai programmi cantonali di promozione dell'integrazione legato a obiettivi vincolanti (informazione e consulenza nonché formazione e lavoro). In tale contesto sviluppa gli strumenti atti a garantire la qualità. Nel contempo lascia spazio ai Cantoni per altri obiettivi e priorità commisurati al bisogno. La nuova misura proposta prevede di accogliere tutti i nuovi immigrati nel quadro di un colloquio personale durante il quale vengano resi attenti alle esigenze formulate nei loro confronti nonché alle possibilità che offre loro la Svizzera («informazione ai nuovi arrivati»). L'idea è di sfruttare al meglio i potenziali esistenti, individuare rapidamente eventuali rischi per quanto riguarda l'integrazione e adottare se del caso misure mirate, il tutto tenendo conto della situazione personale del singolo. Siffatti colloqui sistematici con i nuovi arrivati sono inoltre la risposta della politica integrativa alla libera circolazione delle persone con i Paesi dell'UE/AELS. Attualmente il contributo federale per la promozione specifica dell'integrazione è costituito dal credito di circa 16,5 milioni di franchi previsto dal programma dei punti fondamentali del DFGP, nonché dalla somma forfettaria versata a favore dell'integrazione, preventivata per il 2010 a 58 milioni di franchi. Per conseguire il campo d'azione auspicato e per contribuire a finanziare i programmi cantonali d'integrazione, a partire dal 2014 la Confederazione accrescerà il proprio contributo di circa 20 milioni di franchi all'anno, vincolandolo all'obbligo per i Cantoni di partecipare con crediti propri.

3. Il Consiglio federale rileva che una promozione dell'integrazione che aiuti i migranti ad assumersi responsabilmente e a sviluppare le loro attitudini deve andare di pari passo con una politica che combatta le discriminazioni. Il Consiglio federale individua una necessità d'intervento non già per quanto concerne l'emana-zione di nuove disposizioni, bensì anzitutto nel settore delle misure d'attuazione del diritto vigente nonché di un radicamento a più ampio spettro del divieto di qualsiasi discriminazione.

4. Il Consiglio federale è convinto dell'utilità di un dialogo continuo con gli attori - statali e non - dell'integrazione, nonché con rappresentanti della popolazione immi-

grata. Per attuare questo dialogo inerente all'integrazione intende utilizzare gli organi esistenti e non prevede di crearne di nuovi. Il Consiglio federale appoggia la seconda Conferenza nazionale sull'integrazione, prevista nel quadro della Conferenza tripartita sugli agglomerati per la primavera 2011, cui parteciperanno anche cerchie dell'economia e della società.

Indice

1 Situazione iniziale e modo di procedere	6
2 Mandato parlamentare	7
2.1 Mozione Schiesser (06.3445) «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza»	7
2.2 Mozione del gruppo socialista (06.3765) «Piano d'azione "Integrazione"»	8
2.3 Altri interventi parlamentari	9
2.4 Progetti in corso	10
3 La politica migratoria e integrativa svizzera nel contesto europeo	14
3.1 Politica migratoria svizzera	14
3.2 La politica integrativa svizzera al confronto europeo	15
4 Stato attuale della politica integrativa della Confederazione in collaborazione con i Cantoni e i Comuni	20
4.1 Obiettivi della politica integrativa	20
4.2 L'integrazione quale esigenza del diritto degli stranieri	22
4.3 Promozione statale dell'integrazione	24
4.3.1 Promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie	24
4.3.2 Promozione specifica dell'integrazione	26
5 Opportunità e limiti della disciplina dell'integrazione da parte della Confederazione	30
5.1 Opportunità e limiti nell'ambito delle esigenze del diritto degli stranieri	30
5.2 Opportunità e limiti nell'ambito della promozione dell'integrazione da parte della Confederazione (ordinamento federalista delle competenze)	31
5.3 Opportunità e limiti del potere d'intervento dello Stato	32
5.4 Presa di posizione del Consiglio federale in merito alla richiesta di una legge sull'integrazione	35
6 Necessità d'intervento a livello federale	37
6.1 Introduzione di articoli sull'integrazione nelle basi legali delle strutture ordinarie nel quadro di un progetto globale	38
6.2 Sviluppo di misure nel settore della promozione specifica dell'integrazione	42
6.2.1 Programmi cantonali d'integrazione	43
6.2.2 Informazione dei nuovi arrivati	44
6.2.3 Conseguenze finanziarie	46
6.2.4 Come procedere per l'ulteriore sviluppo della promozione specifica dell'integrazione	47
6.3 Potenziamento della protezione dalla discriminazione	48
6.4 Partecipazione della Confederazione al dialogo integrativo	50
7 Conclusione	50

1 Situazione iniziale e modo di procedere

La legge federale sugli stranieri¹ (LStr), entrata in vigore il 1° gennaio 2008, stabilisce per la prima volta gli elementi di base di una politica statale d'integrazione attuata da Confederazione, Cantoni e Comuni. Negli ultimi anni, ovvero durante la fase di sviluppo della nuova legge e nel quadro della sua attuazione, Confederazione, Cantoni e Comuni hanno adottato misure per l'attuazione di questa politica.

Con la trasmissione della mozione Schiesser «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza» (06.3445) e della mozione del Gruppo socialista «Piano d'azione "Integrazione"» (06.3765), le Camere federali hanno incaricato il Consiglio federale di concretizzare in un'ottica globale basi legali e programmatiche vincolanti per la politica integrativa che vadano al di là di quanto previsto dal capitolo della LStr dedicato all'integrazione. Diversi interventi parlamentari hanno peraltro proposto modifiche puntuali (cfr. cap. 2.3). Nel contempo occorre tenere conto di diversi progetti apparentati con una rilevanza per la politica integrativa (cfr. cap. 2.4).

Il presente rapporto poggia da un lato sulle esperienze maturate sinora nel quadro dell'attuazione della LStr e del conseguente riorientamento della promozione dell'integrazione da parte della Confederazione; in merito sono stati stesi rapporti ed analisi.²

D'altro lato il rapporto si basa su consultazioni di ampio respiro svolte presso rappresentanti dei Cantoni nonché delle Città e dei Comuni, come pure presso cerchie economiche e sociali. Citiamo i lavori nel quadro della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA)³ – piattaforma politica degli esecutivi di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni – nonché lo scambio con la Conferenza dei Governi cantonali (Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia, Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali) e con conferenze specialistiche (Conferenza dei dele-

¹ RS 142.20

² Di particolare importanza il rapporto di base «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera» (Rapporto sull'integrazione 2006), il rapporto sul pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione relativo alla promozione dell'integrazione (Rapporto Misure d'integrazione 2007) e il rapporto annuo sul monitoraggio dei progressi in materia d'attuazione delle misure d'integrazione (Rapporto Attuazione pacchetto di misure d'integrazione 2008 e 2009), le conoscenze desunte nel contesto delle misure d'integrazione specifiche adottate dalla Confederazione nei confronti di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente per il periodo 2006–2008 (Rapporto di sintesi del 12 settembre 2008) nonché i risultati dei rapporti e delle valutazioni in merito al riorientamento della promozione dell'integrazione (rapporto annuale 2008 sulla promozione dell'integrazione della Confederazione e il suo impatto nei Cantoni), nonché i lavori e le conoscenze relativi alla promozione linguistica (assetti di programma dei Cantoni, rapporto di sintesi del 11 febbraio 2009, curriculum quadro per la promozione linguistica dei migranti, del 20 ottobre 2009). Tutti i rapporti possono essere consultati sul sito web dell'Ufficio federale della migrazione: www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html.

³ Il rapporto «Sviluppo della politica d'integrazione» elaborato nel giugno 2009 da una direzione di progetto tripartita (Confederazione, Cantoni, Città) e da un gruppo peritale composto di rappresentanti di un vasto spettro di cerchie interessate (autorità interessate, parti sociali, popolazione migrante, società civile) quale base per le raccomandazioni della CTA, offre una panoramica degli sviluppi in tutti i settori con una rilevanza per l'integrazione (formazione, lavoro/sicurezza sociale/salute, società, partecipazione politica/naturalizzazione), ai tre livelli politici nonché nell'economia e nella società. Il rapporto è consultabile sul sito web della CTA: <http://www.tak-cta.ch/> (non esiste in italiano).

gati all'integrazione comunali, regionali e cantonali, Conferenza dei coordinatori in materia d'asilo e di rifugiati).

Il rapporto del Consiglio federale alle Camere è strutturato come segue:

- Il capitolo 2 riassume i mandati e le proposte parlamentari.
- Il capitolo 4 situa la politica migratoria e integrativa svizzera nel contesto europeo.
- Il capitolo 4 illustra la situazione della politica integrativa attuale; sono evidenziati gli obiettivi e la terminologia della politica integrativa, le esigenze del diritto in materia di stranieri sotto il profilo dell'integrazione cui devono rispondere gli stranieri per l'ottenimento dei permessi, nonché i costanti sforzi consentiti da Stato e società in vista della promozione dell'integrazione.
- Il capitolo 5 tematizza le opportunità e i limiti di una legge sull'integrazione (campo d'applicazione per cittadini di Stati UE/AELS, ripartizione federalista delle competenze, possibilità d'intervento da parte dello Stato). Su tale base, il Consiglio federale prende posizione in merito alla richiesta di una legge sull'integrazione.
- Il capitolo 6 delinea tre ambiti in cui il Consiglio federale individua una necessità d'intervento a livello federale in vista di uno sviluppo mirato della politica integrativa.
- Il capitolo 7 illustra in dettaglio in che modo le proposte del Consiglio federale rispondono alle esigenze di base della mozione Schiesser e della mozione del Gruppo socialista.

Per stranieri s'intendono, nel rapporto, le persone che non possiedono la cittadinanza svizzera. L'integrazione non concerne le persone che non possiedono la cittadinanza svizzera, bensì anche i cittadini svizzeri, con o senza passato migratorio. Il rapporto utilizza anche la nozione di «migranti», pur nella consapevolezza che nemmeno così è pienamente restituita l'eterogeneità della situazione sotto il profilo dell'integrazione.

2 Mandato parlamentare

2.1 Mozione Schiesser (06.3445) «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza»

La mozione «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza» (06.3445) è stata presentata il 25 settembre 2006 dall'allora consigliere agli Stati Fritz Schiesser (PLR). Propone l'elaborazione di una legge quadro sull'integrazione che poggia sui principi seguenti: l'integrazione è un compito statale e sociale di fondamentale importanza; è un presupposto e un elemento importante di una politica in materia di formazione, società e mercato del lavoro efficace e orientata al futuro; la politica in materia di integrazione è attiva e si basa sul principio del «promuovere ed esigere».

Nell'ottica delle misure di promozione dell'integrazione, la mozione propone che la Confederazione a. stabilisce insieme ai Cantoni la necessità basilare di informazione e di corsi linguistici e di integrazione; b. è responsabile della garanzia della qualità e dell'ottimizzazione continua (controlling); c. promuove l'integrazione cofinanziando le misure di integrazione dei Cantoni; d. stabilisce i principi di finanziamento (partecipazione finanziaria delle persone da integrare). i Cantoni stabiliscono le misure di integrazione specifiche che vanno oltre la necessità di base. I Cantoni e i Comuni sono responsabili dell'attuazione operativa della politica in materia di integrazione.

La mozione è stata motivata adducendo che la Svizzera – anche per ragioni dettate dalla politica in materia di popolazione e finanziaria – ha un interesse preminente a integrare le persone immigrate e i loro figli nati qui, motivandoli e dotandoli degli strumenti affinché possano contribuire alla crescita economica, scientifica e culturale del nostro Paese.

Il 29 novembre 2006 il Consiglio federale, con riferimento al nuovo assetto integrativo previsto dalla LStr e al pacchetto di misure integrative della Confederazione allora in preparazione (Rapporto Misure d'integrazione 2007, cfr. cap. 4.3.1), ha respinto la mozione considerandola prematura. Il 21 marzo 2007 tuttavia la mozione è stata approvata dal Consiglio degli Stati. Il 19 dicembre 2007 il Consiglio nazionale l'ha trasformata in proposta d'esame. L'11 marzo 2008 il Consiglio degli Stati ha dato la propria approvazione e trasmesso la mozione in tale forma.

2.2 Mozione del gruppo socialista (06.3765) «Piano d'azione "Integrazione"»

Il Gruppo socialista ha presentato la mozione «Piano d'azione "Integrazione"» il 19 dicembre 2006 al Consiglio nazionale. Il Consiglio federale è incaricato, con l'entrata in vigore della legge sugli stranieri, di elaborare, in collaborazione con i Cantoni, un piano nazionale d'azione «Integrazione», che affronti in via prioritaria le sfide citate nel rapporto dell'UFM relativo ai problemi nell'ambito dell'integrazione. Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa (giugno 2006, cfr. cap. 4.3.1). L'offensiva integrativa si propone in particolare di concorrere a colmare le lacune scolastiche e linguistiche dei figli di immigrati. Occorre inoltre prevedere corsi linguistici per i genitori (in particolare per le madri) conformi alle loro esigenze.

Stando alla motivazione della mozione, l'offensiva integrativa della Confederazione si deve basare sulle linee guida seguenti: 1. misure immediate d'integrazione mediante un accordo d'integrazione; 2. pari opportunità per tutti nel campo della formazione; 3. politica in materia di integrazione: direzione centrale da parte della Confederazione, 4. promovimento dell'integrazione in seno alle associazioni. Ciò necessita un netto aumento dei mezzi finanziari a disposizione della promozione dell'integrazione e, onde garantire la sicurezza della pianificazione, l'estensione sull'arco di parecchi anni del periodo d'attribuzione del credito.

Il Consiglio federale ha raccomandato di respingere la mozione adducendo che i lavori preparatori in vista del pacchetto di misure (cfr. cap. 4.3.1) perseguivano le priorità «lingua, formazione e lavoro», in particolare per quanto riguarda i giovani, e che pertanto le richieste formulate dal piano d'azione sarebbero state ampiamente

corrisposte. Rilevava che le competenze nel settore della formazione scolastica incombono in larga misura ai Cantoni. Sottolineava inoltre che, in base alla LStr, i Cantoni erano autorizzati a concludere accordi d'integrazione - strumento non applicabile in maniera generale in quanto contrario al pari trattamento degli indigeni cui hanno diritto i cittadini di Stati dell'UE/AELS in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

Il Consiglio nazionale ha approvato la mozione quale prima Camera il 19 dicembre 2007. Il Consiglio degli Stati ha seguito il Consiglio nazionale trasmettendo la mozione al Consiglio federale il 2 giugno 2008.

2.3 Altri interventi parlamentari

Negli ultimi due anni diversi altri interventi parlamentari, non trasmessi dalle Camere, hanno chiesto che venga attribuita maggiore importanza all'integrazione nel contesto delle decisioni emanate nel quadro del diritto in materia di stranieri o hanno proposto nuove misure di promozione dell'integrazione⁴. Il Consiglio federale ha proposto la rielezione sia delle une che delle altre, adducendo che, a così breve distanza dall'introduzione della nuova LStr, le proposte di modifica erano premature. Rispondendo a tali interventi il Consiglio federale ha inoltre rilevato che nel quadro del rapporto nell'adempimento della mozione Schiesser sarebbe stata data l'opportunità di vagliare diverse proposte in un'ottica globale. Inoltre le proposte delle iniziative parlamentari Gerhard Pfister «Concretizzare l'integrazione a livello legislativo» (08.420) e Philipp Müller «Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi» (08.406), della mozione del gruppo UDC «Espulsione di stranieri che rifiutano di integrarsi» (08.3094) nonché della mozione Lukas Reimann «Permesso di domicilio soltanto con sufficienti conoscenze linguistiche» (08.3059) sono state ampiamente riprese nel controprogetto del Consiglio federale all'iniziativa espulsione.

4 Iniziativa parlamentare Gerhard Pfister «Concretizzare l'integrazione a livello legislativo» (08.420) e iniziativa parlamentare Philipp Müller «Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi» (08.406), mozione del gruppo UDC «Espulsione di stranieri che rifiutano di integrarsi» (08.3094) nonché mozione Lukas Reimann «Permesso di domicilio soltanto con sufficienti conoscenze linguistiche» (08.3059). Ad esempio i postulati del gruppo dei Verdi «Corsi di lingua per immigrati durante l'orario di lavoro» (08.3817), «Insegnamento della lingua materna ai bambini alloglotti» (08.3816), «Integrazione delle persone immigrate nelle commissioni extraparlamentari» (08.3814) e «Introduzione dei CV anonimi per le assunzioni in seno alla Confederazione» (08.3815), la mozione del gruppo dei Verdi «Assunzione di stranieri in seno all'amministrazione federale» (08.3813) e la mozione André Daguét «Integrazione linguistica dei migranti mediante buoni di formazione e crediti di tempo» (08.3159) nonché gli interventi seguenti inoltrati nella sessione invernale 2009: mozione Andy Tschümperlin «Cultura del benvenuto con saluto» (09.4231), mozione Andy Tschümperlin «Offerta di corsi di lingua commisurata alle necessità» (09.4341), mozione Jacques-André Maire «Votazione sull'iniziativa contro l'edificazione di minareti e integrazione» 09.4039, postulato Bea Heim «Genitori forti, figli forti» (09.4233) e interpellanza Christophe Darbellay «Velo e integrazione» (09.4308). Mozione Andy Tschümperlin «Conoscenze linguistiche per ottenere la naturalizzazione: tenere conto delle diverse situazioni» (08.3302), mozione Roberto Schmidt e mozione della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati «Buone conoscenze di una lingua nazionale e integrazione quali requisiti per la naturalizzazione» (09.3005; 08.3499) nonché iniziativa parlamentare del gruppo UDC «Rifinito della naturalizzazione a candidati che non hanno buone conoscenze linguistiche orali e scritte» (08.468)

Anche nel settore della naturalizzazione diversi interventi chiedono che vengano ottimizzate le esigenze per quanto riguarda l'integrazione. Il Consiglio federale ha indicato nelle sue risposte che l'integrazione costituisce un punto saliente della revisione della legge sulla cittadinanza⁵ (LCit) in corso.

Nella sessione invernale 2009 il Gruppo liberale radicale ha depositato la mozione «Elaborazione di una legge quadro sull'integrazione» (09.4160) con cui è reiterata la richiesta di una siffatta legge quadro.

2.4 Progetti in corso

Per lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione sono altresì rilevanti i processi politici in corso:

Revisione della legge sull'asilo⁶ (LAsi) e della LStr: Nel gennaio 2009 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa a un progetto di revisione della LAsi e della LStr. La revisione dell'articolo 55 LStr tocca la promozione dell'integrazione. La revisione mira a disciplinare nella sola LStr i sussidi finanziari per l'integrazione di tutti i gruppi di stranieri, anziché suddividere tale disciplina, come sinora, nella LAsi e nella LStr. Ciò per garantire maggiore trasparenza e una chiara separazione del finanziamento dell'aiuto sociale e dell'integrazione (cfr. cap. 4.3.2). La formulazione proposta consente inoltre di sostituire gli importi forfettari versati a favore dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente mediante un contributo federale globale versato ai Cantoni nel quadro di contratti di prestazione conclusi in base a un pertinente programma (accordi di programma). La revisione dell'articolo 58 LStr persegue un adeguamento del mandato della Commissione federale della migrazione (CFM) alla luce della nuova ripartizione degli incarichi tra Ufficio federale della migrazione (UFM) e CFM (competenza operativa per la promozione dell'integrazione, cfr. cap. 4.3.2).

Il Consiglio federale ha elaborato le proprie proposte in base alle prese di posizione pervenute nel quadro della consultazione concernente la revisione della LAsi; le proposte concernono segnatamente la procedura in materia d'asilo secondo cui la decisione di non entrata nel merito è possibile solo qualora sia possibile allontanare l'interessato in uno Stato terzo sicuro. La revisione della LAsi e della LStr propone inoltre una procedura materiale accelerata. Il Consiglio federale svolge una nuova consultazione. Licenzierà il pertinente messaggio verosimilmente nell'estate del 2010. Tale messaggio conterrà anche le proposte di modifica poste in consultazione all'inizio del 2009, tra cui la revisione dell'articolo 55 LStr.

Iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (iniziativa espulsione)» e controprogetto indiretto: L'iniziativa espulsione dell'Unione democratica di centro (UDC), depositata il 15 febbraio 2008, chiede che gli stranieri condannati per determinati reati o che hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale perdano ogni diritto di soggiorno e vengano espulsi dalla Svizzera. Inoltre, secondo l'iniziativa, le persone in questione sottostanno a un divieto d'entrata e sono punite se trasgrediscono il divieto o entrano

⁵ RS 141.0

⁶ SR 142.31

illegalmente in Svizzera. L'attuale margine discrezionale delle autorità per la pronuncia di tali misure deve essere abolito.

Nel suo controprogetto indiretto del 24 giugno 2009⁷ all'iniziativa espulsione, il Consiglio federale rispetta tali richieste senza violare i diritti fondamentali della Costituzione federale o il diritto internazionale pubblico.

Quale ulteriore misura, nel controprogetto indiretto è proposto che il permesso di domicilio, di durata illimitata e non vincolato a condizioni, possa essere rilasciato in maniera generale – quindi anche dopo dieci anni di dimora e anche al coniuge straniero ammesso nel quadro del ricongiungimento familiare – unicamente se lo straniero è ben integrato. È inoltre proposto che il grado d'integrazione sia preso in considerazione anche per le decisioni di revoca. L'iniziativa e il controprogetto sono tuttora pendenti presso il Parlamento. Le iniziative parlamentari «Concretizzare l'integrazione a livello legislativo» (08.420 – Pfister) e «Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi» (08.406 – Müller), cui le commissioni delle istituzioni politiche di ambo le Camere hanno dato seguito, perseguono intenti analoghi.

Processo CTA: La Conferenza tripartita sugli agglomerati CTA – piattaforma politica del Consiglio federale, dei Governi cantonali nonché degli esecutivi delle Città e dei Comuni – si occupa da anni di questioni inerenti alla politica integrativa. L'immigrazione concerne infatti perlopiù gli agglomerati urbani. Il 29 giugno 2009 la CTA ha licenziato nove raccomandazioni per lo sviluppo della politica integrativa svizzera⁸. Le raccomandazioni e i rapporti su cui si basano sono stati elaborati da un gruppo peritale tripartito e da una direzione di progetto molto rappresentativi. I lavori si basano su quattro incontri (hearings) regionali cui hanno preso parte oltre 400 specialisti. Le raccomandazioni sono essenzialmente le seguenti: La CTA raccomanda di fissare quale *obiettivo della politica integrativa* il rafforzamento della coesione sociale sulla base dei valori della Costituzione federale. Per perseguire tale obiettivo, la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni devono basare la loro politica integrativa su quattro principi fondamentali equivalenti tra loro: attuare le pari opportunità, sfruttare i potenziali, tener conto della molteplicità, esigere la responsabilità personale di ognuno.

Per quanto riguarda l'orientamento della *politica di promozione dell'integrazione*, la CTA raccomanda alla Confederazione, ai Cantoni, alle Città e ai Comuni di attenersi ai principi comuni seguenti: l'integrazione avviene in tutti i settori societali e compete ai rispettivi attori delle strutture ordinarie – scuola, lavoro, sanità ecc. È un processo svolto in partenariato dagli attori statali e non, concernente anzitutto i settori della formazione, del lavoro e dell'integrazione sociale.

La CTA propone inoltre che la Confederazione, i Cantoni, le Città e i Comuni sviluppino in maniera mirata *promozioni dell'integrazione specifiche*: occorre creare un sistema generalizzato per dare il benvenuto e fornire informazioni e consulenza ai nuovi arrivati, nell'ottica di una promozione rapida e previsionale dell'integrazione. Occorre migliorare, consolidare e se necessario potenziare la consulenza professionale offerta dai centri di competenza, l'intensificazione delle misure destinate a

⁷ FF 2009 4427

⁸ Rapporto «Sviluppo della politica integrativa svizzera» del 28 maggio 2009 all'attenzione della Conferenza tripartita sugli agglomerati del 30 giugno 2009. Consultabile sul sito web della CTA sotto <http://www.tak-cta.ch>.

determinati gruppi target e la promozione dell'integrazione sociale. In base a prime stime si può postulare a medio termine un credito annuo per la promozione dell'integrazione di circa 175 milioni di franchi (contro gli attuali 45 milioni) da parte di Confederazione, Cantoni e Comuni. La maggiorazione annua di 130 milioni di franchi è ripartita sui settori seguenti: informazione ai nuovi arrivati, centri di competenza per l'integrazione, interpretariato interculturale, accompagnamento individuale, mediazione e consulenza in caso di conflitto, lingua e formazione, integrazione sociale (cfr. cap. 6.2.3).

Per quanto riguarda il *controllo e il coordinamento* della politica di promozione dell'integrazione mediante l'adozione di misure nelle strutture esistenti che hanno una rilevanza per la politica integrativa - cosiddette strutture ordinarie - da un lato e di misure specifiche dall'altro, la CTA propone che gli esecutivi politici impartiscano dei mandati a livello statale per l'elaborazione e l'attuazione di strategie e piani d'azione. Per migliorare il coordinamento fra i tre livelli statali occorre coordinare le iniziative inerenti alla politica di promozione dell'integrazione entro i canali esistenti - conferenze, associazioni, organismi. La politica deve inoltre perseguire un dialogo regolare, in materia d'integrazione, con gli attori dell'economia e della società, in particolare le organizzazioni nel settore della migrazione.

Per quanto riguarda la *necessità d'intervento a livello legislativo*, la CTA non ritiene opportuno andare al di là delle disposizioni attuali della LStr. Raccomanda invece di meglio integrare il mandato di promozione dell'integrazione nelle basi legali dei tre livelli politici nonché delle strutture regolari, ad esempio per quanto riguarda i settori della formazione, del lavoro, della socialità, della salute ecc. Occorre inoltre vagliare misure legislative o d'attuazione per quanto riguarda la protezione dalla discriminazione. Se occorrerà elaborare leggi quadro, lo si dovrà fare in un'ottica globale, perseguendo quale obiettivo non solo l'integrazione dei migranti, ma anche la promozione generale della coesione sociale ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione federale, coinvolgendo così tutti i gruppi che denotano deficit integrativi.

Il 24 giugno 2009 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto e delle raccomandazioni della CTA. Ha rilevato che a livello federale le raccomandazioni inerenti agli *obiettivi e principi della politica di promozione dell'integrazione*, alla fissazione delle priorità della promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie nonché al *controllo* corrispondono ampiamente al diritto vigente o alla prassi attuale della Confederazione. In vista del presente rapporto e tenuto conto delle esperienze specifiche maturate nel contesto dell'attuazione della LStr, ha pertanto deciso di vagliare e sviluppare segnatamente gli elementi seguenti:

1. sviluppo delle misure nel settore della promozione specifica dell'integrazione;
2. partecipazione della Confederazione al dialogo sull'integrazione;
3. ripresa di articoli relativi all'integrazione nelle basi legali delle strutture ordinarie ai sensi di un progetto globale;
4. sviluppo di disposizioni legali nell'ambito della protezione dalla discriminazione (cfr. cap. 6).

Iniziativa anti minareti: Il 29 novembre 2009 il Popolo ha accolto l'iniziativa «contro la costruzione di minareti» con il 57,5 per cento di voti favorevoli e il 42,5 per cento di voti contrari. L'iniziativa è stata accolta da 19½ Cantoni mentre 3½ l'hanno respinta. Il Consiglio federale e una netta maggioranza del Parlamento si sono pronunciati contro l'iniziativa.

In virtù dell'accettazione dell'iniziativa, in avvenire sarà vietata la costruzione di minareti in Svizzera. I musulmani in Svizzera potranno continuare a vivere secondo la loro fede e a praticarla come sinora, in quanto individui o in seno alla loro comunità, anche nelle moschee.

L'analisi Vox del 25 gennaio 2010 giunge alla conclusione che l'approvazione del divieto dei minareti non può essere interpretata come un rifiuto generale dei musulmani residenti in Svizzera. Eppure l'argomento più ricorrente addotto dai fautori del divieto era il desiderio di porre un segnale contro la progressione dell'islam. I dibattiti prima e dopo la votazione hanno sollevato in particolare questioni che sono all'origine di discussioni e conflitti societali (ad es. questione dell'abbigliamento, dei matrimoni forzati, della dispensa da determinate lezioni nelle scuole, delle modalità di sepoltura e delle correnti fondamentaliste nell'Islam) e legate all'integrazione (cfr. cap. 5.3).

Revisione totale della legge sulla cittadinanza (LCit): Con decisione del 16 dicembre 2009 il Consiglio federale ha avviato la consultazione relativa alla revisione totale della LCit. L'avamprogetto prevede di migliorare le basi decisionali al fine di garantire che solo cittadini stranieri bene integrati ottengano la cittadinanza svizzera. L'elemento centrale è dato dall'esame dell'integrazione. Già secondo il diritto vigente l'integrazione riuscita è conditio sine qua non per la naturalizzazione ordinaria o agevolata. La nozione non è tuttavia precisata né in una legge né in un'ordinanza. La nuova formulazione proposta nell'avamprogetto di LCit si basa fortemente sul diritto vigente, avvicinandosi tuttavia alla nozione d'integrazione impiegata nel diritto in materia di stranieri. Pertanto, nel diritto sugli stranieri come nella legge sulla cittadinanza, la nozione d'integrazione si basa ora su un concetto unitario che si fonda essenzialmente sulle componenti seguenti: rispetto dei principi fondamentali della Costituzione federale, rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici, capacità di esprimersi in una lingua nazionale e volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione (cfr. cap. 4.2.). Per poter essere naturalizzati occorre inoltre essere familiarizzati con la realtà e gli usi e costumi svizzeri.

Altri progetti di politica sociale legati alla politica di promozione dell'integrazione: Al momento sono in atto diversi altri progetti legislativi e strategie d'attuazione che hanno una rilevanza per lo sviluppo della politica integrativa a livello federale, sia perché gli obiettivi delle misure si intersecano tra loro, sia perché tali progetti e strategie concernono i medesimi servizi e i medesimi attori coinvolti nella promozione dell'integrazione. È il caso segnatamente della prevista legge sul perfezionamento, delle disposizioni d'esecuzione della legge sulle lingue⁹, della «strategia di lotta alla povertà»¹⁰ nonché del rapporto e delle misure relativi al tema «gioventù e violenza» (cfr. anche cap. 6.1.)¹¹.

⁹ RS 441.1

¹⁰ Consultabile sul sito Web dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sotto <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=it>.

¹¹ Consultabile sul sito Web dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sotto <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15747.pdf>.

3 La politica migratoria e integrativa svizzera nel contesto europeo

3.1 Politica migratoria svizzera

In passato la Svizzera ha dimostrato di essere in grado di accogliere e integrare un forte numero di immigranti. Dalla seconda guerra mondiale la Svizzera ospita ca. due milioni di immigrati o discendenti di immigrati. La proporzione di stranieri in Svizzera è pari al 21,7 per cento della popolazione residente permanente. Al confronto europeo, la Svizzera presenta pertanto uno degli effettivi di stranieri più elevati.

Alla fine di agosto 2009 l'effettivo della popolazione residente permanente straniera in Svizzera era di 1 666 935 persone, di cui 1 053 084 cittadini dell'UE/AELS. Il gruppo più cospicuo è costituito dai cittadini italiani (289 650 persone, 17,4%) seguiti dai cittadini tedeschi (245 249 persone, 14,7 %), portoghesi (203 082 persone, 12,2 %), serbi (164 167 persone, 9,8 %) e francesi (88 442 persone, 5,3 %).

La politica migratoria svizzera comprende tre elementi: la promozione del benessere del Paese, la salvaguardia della protezione dei perseguitati e la sicurezza per indigeni e immigrati. Il tema trasversale dell'integrazione tocca tutti questi elementi.

Promozione del benessere del Paese: Gli stranieri hanno contribuito in maniera sostanziale alla crescita economica e al benessere della Svizzera. Circa un'ora lavorativa su quattro è fornita da persone che non hanno la cittadinanza svizzera. Anche in avvenire l'economia svizzera sarà tributaria di manodopera altamente qualificata e poco qualificata proveniente dall'estero. Dopo le misure di limitazione introdotte negli anni 1960 e 1970 e dopo l'era del modello a tre cerchie, dal 1998 la Svizzera ha introdotto un sistema binario per l'ammissione della manodopera straniera. Secondo tale sistema, la manodopera proveniente da Stati dell'UE/AELS beneficia dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Nel 2009, circa il 60 per cento degli immigrati in provenienza da Stati dell'UE/AELS sono entrati in Svizzera per assumervi un'attività lucrativa. La manodopera proveniente dai restanti Stati (o Stati terzi) è ammessa in numero limitato da pertinenti contingenti e in maniera mirata (dirigenti, specialisti e manodopera qualificata). È possibile ammettere cittadini di Stati non membri dell'UE/AELS unicamente qualora in Svizzera e nell'UE/AELS non sia disponibile manodopera con un grado di qualifica equivalente. Grazie a questo sistema d'ammissione l'aumento del numero di cittadini di Stati terzi in Svizzera è ridotto al minimo.

La politica integrativa attribuisce una grande importanza, in materia d'integrazione professionale, sia alla dimensione del «promuovere» che a quella dell'«esigere». Così facendo concorre a garantire il benessere del Paese. Ci si attende dagli stranieri che partecipino alla vita economica (cfr. cap. 4.2). La promozione dell'integrazione dà la priorità al settore del lavoro: l'obiettivo è che gli stranieri sviluppino le loro attitudini e siano in grado di sovvenire ai propri bisogni.

Garanzia della protezione ai perseguitati: La Svizzera riconosce quali rifugiati le persone che, nel Paese di origine o di ultima residenza, sono esposte a seri pregiudizi a causa della loro razza, religione, nazionalità, appartenenza a un determinato gruppo sociale o per le loro opinioni politiche, ovvero hanno fondato timore di essere esposte a tali pregiudizi. Nel 2009 16 005 persone hanno depositato una domanda

d'asilo in Svizzera. I principali Stati d'origine di tali richiedenti l'asilo sono l'Eritrea, la Somalia, l'Iraq, la Serbia, il Kosovo, lo Sri Lanka e la Nigeria. Delle 17 326 domande d'asilo trattate in prima istanza nel 2009, 2 622 sono risultate nella concessione dell'asilo. Ciò corrisponde a una quota di riconoscimento del 16,3 per cento.

Le persone il cui allontanamento o la cui espulsione non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile sono ammesse a titolo provvisorio (art. 83 LStr). Nel 2009 la Svizzera ha concesso l'ammissione provvisoria a 3 385 persone; 668 persone sono state ammesse in qualità di rifugiati ammessi provvisoriamente.

I rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente permangono a lungo termine in Svizzera, motivo per cui è opportuno che vi si integrino. Lo Stato viene loro in aiuto versando per questo gruppo di persone crediti espressamente destinati all'integrazione (cfr. cap. 4.3).

Sia le persone immigrate in qualità di manodopera che i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente possono, a determinate condizioni, farsi raggiungere dai familiari. Il ricongiungimento familiare costituisce, con il 30 per cento delle ammissioni, uno dei principali motivi d'immigrazione accanto all'immigrazione per lavoro.

Sicurezza per indigeni e immigrati: La politica integrativa mira anzitutto alla coabitazione pacifica della popolazione residente indigena e straniera. Tale coabitazione pacifica si basa sui valori della Costituzione federale nonché sul rispetto e la tolleranza reciproci. Una società che consente a tutti i suoi membri di partecipare alla vita economica, sociale e culturale è stabile e offre sicurezza.

In virtù di una politica migratoria rigorosa, le persone che non sono ammesse per motivi umanitari o economici sono tenute a lasciare il Paese. Nel 2009, 1 577 persone hanno lasciato la Svizzera munite di un aiuto al ritorno della Confederazione. Per l'esecuzione del ritorno o dell'obbligo di lasciare la Svizzera, nel 2008 sono state ordinate 2 544 carcerazioni. Nell'83 per cento dei casi, la carcerazione è sfociata nell'esecuzione dell'allontanamento. 4 928 persone hanno lasciato la Svizzera sotto il controllo delle autorità. Il 45,5 per cento di tali partenze controllate concerneva persone rientranti nel settore dell'asilo e il 54,5 per cento persone rientranti nel settore della LStr. Nel 2009 l'UFM ha emanato 7 942 divieti d'entrata.

3.2 La politica integrativa svizzera al confronto europeo

In base ai dati concernenti l'integrazione nel mondo del lavoro, la partecipazione alla formazione o la segregazione spaziale, nonostante il forte numero di stranieri e i problemi esistenti in Svizzera¹², si può affermare che, al confronto europeo, le prestazioni della società e dell'economia svizzere per quanto concerne l'integrazione danno perlopiù buoni risultati. Questa prestazione integrativa della Svizzera si spiega grazie all'elevatissima capacità integrativa del mercato del lavoro svizzero rispetto agli altri Paesi dell'OCSE, alla prassi basata su un sistema binario in materia di formazione professionale e all'insediamento condizionato dalla ristrettezza del

¹² Cfr. Rapporto sull'integrazione, cap. 4.3.1.

territorio della Svizzera.¹³ Occorre inoltre rilevare l'importanza delle strutture federaliste della Svizzera, per cui le decisioni politiche sono fortemente tributarie della democrazia diretta.

Lo sviluppo della politica integrativa svizzera deve tenere conto di queste condizioni generali cristallizzatesi sul filo della storia del Paese.

Ciascun Paese deve trovare un modo proprio per promuovere il benessere della nazione, garantire la protezione dalla persecuzione e salvaguardare la sicurezza dei propri abitanti (cfr. cap. 3.1) alla luce della tendenza a lungo termine verso un calo della popolazione e un aumento della migrazione: anche per gli altri Stati europei l'integrazione è un ambito politico relativamente nuovo. Le risposte politiche che diverse nazioni europee hanno cercato e individuato per fronteggiare l'immigrazione sono fortemente tributarie delle peculiarità e della storia del Paese. La politica migratoria e integrativa della Francia è impensabile senza valori imprescindibili quali l'idea della cittadinanza, l'atteggiamento liberale in materia di naturalizzazione nonché il principio della laicità (*laïcité*) oppure senza la struttura centralistica dello Stato. I fatti di violenza verificatisi negli ultimi anni nelle *banlieues* di grandi città francesi hanno suscitato un nuovo dibattito attorno alla questione dell'*identité nationale*. Analogamente, i dibattiti sorti in Germania attorno alla politica migratoria e integrativa vanno situati nel contesto del repentino aumento dell'immigrazione susseguito alla riunificazione, cui i cittadini della Germania orientale rientranti dalla diaspora hanno fortemente contribuito.

Gli esempi della Germania, dell'Austria, della Francia e della Danimarca, riportati qui sotto, illustrano come le misure della politica sugli stranieri e della politica integrativa di altri Stati europei basino i propri obiettivi, le proprie norme e la propria organizzazione su principi analoghi (integrazione quale processo reciproco, pari opportunità quale obiettivo, promozione dell'integrazione grazie alle strutture ordinarie, promozione dell'integrazione in un approccio complementare e mirato, apprendimento della lingua e informazione) a quelli perseguiti dalla Svizzera. Tra i vari Paesi vi sono tuttavia differenze sostanziali per quanto riguarda l'organizzazione concreta nonché l'impatto della politica integrativa in funzione di elementi quali la cultura politica, la struttura statale (federalismo-centralismo), la preponderanza dello stato sociale, la politica in ambito formativo e il mercato del lavoro.

Unione europea

Le misure integrative devono tenere conto dei retroscena storici e culturali e competono pertanto in prima linea agli Stati membri. L'UE si limita a fungere da mediatrice, individuando i riferimenti comuni e promuovendo lo scambio di «buone pratiche» in vista dell'attuazione di misure integrative efficaci. Al centro vi è l'obiettivo di garantire ai cittadini di Stati terzi diritti, responsabilità e opportunità paragonabili nei diversi Stati membri.

¹³ La maggioranza della popolazione residente straniera vive in agglomerati situati nel Mittelland e in alcune valli alpine. Sono in prima linea gli agglomerati urbani a fornire prestazioni integrative. L'organizzazione spaziale su piccola scala conduce - in Svizzera, contrariamente a quanto si osserva nelle metropoli straniere - a una concentrazione di gruppi con medesime caratteristiche, ad esempio poveri o ricchi, giovani o anziani, Svizzeri o stranieri. Cfr. Arend, consultabile sul sito web dell'UFAB → <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=it>.

Il Consiglio dei ministri della giustizia e dell'interno ha licenziato, nel novembre 2004, una serie di *principi comuni per un quadro europeo relativo all'integrazione* dei cittadini di Stati terzi. I principi pongono l'accento sui temi dell'occupazione, della formazione e dell'integrazione sociale. Sono completati da piani d'azione nazionali tesi ad agevolare la messa a punto di programmi nazionali integrativi coerenti.

Tra le altre iniziative di rilievo a livello europeo figurano il sito web dedicato al tema dell'integrazione - che funge da punto di contatto - e il forum europeo dell'integrazione per il dialogo con la società civile organizzata.

L'attuazione delle misure integrative è promossa grazie al *Fondo europeo per l'integrazione* dei cittadini di Stati terzi. Istituito nel 2007, il fondo è volto a incoraggiare lo sviluppo di strategie integrative nazionali che siano in sintonia con i principi comuni emanati dal Consiglio e che alimentino lo scambio di metodi che hanno dato buone prove. La Commissione ha dotato il fondo di 825 milioni di euro per il periodo 2007-2013.

Il tema dell'integrazione ha un posto centrale anche nel programma di Stoccolma, il quale fissa le linee guida per le misure dell'UE nel settore della giustizia e dell'interno per il periodo 2010-2014.

Va inoltre rilevato che la politica integrativa dei Paesi dell'UE poggia su due pilastri: accanto alle misure integrative illustrate qui di seguito, assume viepiù importanza la *lotta alle discriminazioni*. Due direttive del Consiglio europeo vietano qualsiasi discriminazione, in ambito pubblico come privato, segnatamente nei settori dell'accesso all'attività lucrativa nonché alla consulenza e alla formazione professionale, delle condizioni d'assunzione e di lavoro, della partecipazione a organizzazioni, della protezione sociale, dei vantaggi sociali, della formazione, dell'accesso a e dell'approvvigionamento in beni e prestazioni.¹⁴

Gli Stati membri dell'UE hanno attuato le direttive grazie a prescrizioni legali e amministrative adeguate.

Germania

Obiettivi e basi legali dell'integrazione: Con la legge sull'immigrazione, in vigore dal 1° gennaio 2005, lo Stato tedesco ha assunto diversi compiti chiari nel settore dell'integrazione, dotandosi di strutture a livello federale incaricate dell'organizzazione e della promozione. Lo scopo della politica integrativa della Germania è di promuovere l'integrazione degli stranieri che soggiornano regolarmente e durevolmente sul suo territorio nella vita economica, culturale e sociale del Paese. L'integrazione è definita quale processo reciproco cui devono contribuire tutti gli attori coinvolti (Stato, società ospite, stranieri).

¹⁴ Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, nonché Direttiva 2000/78/EG del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Esigenze nei confronti degli stranieri: In linea di principio la partecipazione ai corsi integrativi è facoltativa. I cittadini di Stati terzi possono tuttavia, a determinate condizioni (ad es. conoscenze linguistiche insufficienti, dipendenza dall'aiuto sociale, disoccupazione), essere obbligati a parteciparvi. I cittadini dell'UE e dello SEE nonché i cittadini svizzeri non possono essere oggetto di esigenze vincolanti in materia d'integrazione.

Promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie: In Germania l'integrazione è intesa quale compito centrale dello Stato e dell'intera società. Tutte le forze dello Stato e della società devono fronteggiare insieme tale sfida. Il piano d'integrazione nazionale lanciato nel 2007 comprende due obiettivi e oltre 400 tra misure concrete e obiettivi personali che tutti gli attori coinvolti s'impegnano a perseguire. Oltre alle autorità di tutti i livelli statali, tra questi attori figurano le parti sociali, importanti organizzazioni non statali e associazioni di migranti.

Promozione specifica dell'integrazione: Gli sforzi degli stranieri sono appoggiati con un'offerta di base in vista dell'integrazione. L'offerta mira a veicolare conoscenze della lingua tedesca e dell'ordine giuridico, della cultura e della storia della Germania. Il programma d'integrazione introdotto su scala nazionale nel 2005 consta di un sistema globale e unitario per l'acquisizione delle conoscenze linguistiche di base nonché per l'ulteriore sviluppo delle conoscenze del tedesco (due moduli della medesima durata) in vista del conseguimento di conoscenze linguistiche sufficienti, nonché di un corso informativo incentrato sull'ordine giuridico, la cultura e la storia della Germania. I corsi integrativi generali comportano fino a 600 corsi linguistici e 45 corsi informativi, che si concludono con un esame. Chi non supera l'esame può chiedere di beneficiare di ulteriori 300 ore di corsi. Sono inoltre previsti moduli specifici per le donne, gli analfabeti e le persone con difficoltà di apprendimento (corsi di sostegno). La Germania investe annualmente ca. 205 milioni di euro per i corsi integrativi. I partecipanti versano 1 euro per ora di insegnamento; le restanti spese sono a carico dello Stato.

Austria

Obiettivi e basi legali dell'integrazione: Il 1° gennaio 2006 è entrata in vigore la legge sugli stranieri, suddivisa in una parte contenente disposizioni sulla polizia degli stranieri e un'altra contenente disposizioni in materia di dimora e domicilio, la quale disciplina anche i corsi d'integrazione e l'attuazione degli accordi d'integrazione. Gli stranieri devono acquisire conoscenze di base del tedesco e poter partecipare alla vita sociale, economica e culturale del Paese.

Esigenze nei confronti degli stranieri: In virtù della legislazione vigente dall'inizio del 2006, i cittadini di Stati terzi che si stabiliscono in Austria in vista di un soggiorno durevole o permanente sono tenuti a concludere un accordo d'integrazione. Sono esentate dalla conclusione di un accordo d'integrazione le persone che, al momento in cui vige l'obbligo di adempiere alle esigenze, sono minorenni, molto anziane o versano in condizioni di salute precarie. Nel quadro dell'accordo, gli stranieri s'impegnano a dimostrare, entro cinque anni, di aver acquisito conoscenze sufficienti della lingua tedesca. Con i cittadini dell'UE e dello SEE nonché con i cittadini svizzeri non sono conclusi accordi d'integrazione.

Promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie: Il piano d'azione nazionale, il cui coordinamento è affidato, dal 25 marzo 2009, al Ministero dell'Interno, persegue un controllo strategico di tutte le attività inerenti alla politica integrativa svolte dai ministeri, dai Länder, dalle Città, dai Comuni e dalle parti sociali. Il piano nazionale intende assicurare la continuità delle iniziative adottate in precedenza dal Governo nel quadro della politica integrativa nazionale. Lo scopo è di riunire in un tutt'uno le iniziative e le misure della politica integrativa nonché di meglio radicare la promozione dell'integrazione nei vari ambiti della vita sociale, quali la formazione, il lavoro e la professione, la salute e la socialità.

Promozione specifica dell'integrazione: I cittadini di Stati terzi che intendono stabilirsi in Austria in maniera durevole o permanente sono tenuti, in virtù di un accordo d'integrazione, a dimostrare entro cinque anni di aver acquisito conoscenze sufficienti del tedesco (grazie a un massimo di 300 ore di insegnamento linguistico). L'accordo d'integrazione è considerato rispettato se lo straniero supera un esame corrispondente al livello A2 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue. I familiari ammessi in Austria nel quadro del ricongiungimento familiare e che acquisiscono le conoscenze linguistiche necessarie nell'arco di due anni si vedono rimborsare il 50 per cento delle spese per i corsi (fino a concorrenza di 750 euro). Le persone che entro un anno assolvono un corso di alfabetizzazione si vedono rimborsare 375 euro. In Austria il budget del Fondo austriaco d'integrazione incaricato della realizzazione dei corsi d'integrazione nonché della certificazione dei responsabili di progetto, pari a ca. 8 milioni di euro, va ad aggiungersi ai contributi del Ministero dell'Interno.

Francia

Obiettivi e basi legali dell'integrazione: In Francia l'integrazione è retta dal Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. L'accordo d'integrazione ne è il principale strumento. Lo scopo della promozione dell'integrazione è di offrire a tutti gli stranieri o persone con un passato migratorio residenti in Francia migliori opportunità di accedere e di partecipare con pieni diritti alla vita economica, sociale e culturale del Paese.

Esigenze nei confronti degli stranieri: A partire dal 1° gennaio 2007, i nuovi arrivati sono obbligati a partecipare a una manifestazione di benvenuto della durata di un giorno nonché a concludere un accordo d'integrazione, il quale li obbliga a sua volta a seguire un corso di lingua e d'integrazione. Gli stranieri che intendono stabilirsi durevolmente in Francia devono preparare la loro appartenenza alla società francese. A tal fine sono offerti corsi linguistici e integrativi atti a trasmettere le necessarie conoscenze del francese e dei principi fondamentali della Repubblica. Con i cittadini dell'UE e dello SEE nonché con i cittadini svizzeri non sono conclusi accordi d'integrazione. Queste persone sono escluse dai corsi d'integrazione.

Promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie: Anche in Francia, ai sensi di una migliore integrazione, si persegue l'intento di radicare le attività dettate dalla politica integrativa nei diversi ambiti tematici della politica societale. Negli ultimi tre anni sono state introdotte e appoggiate diverse convenzioni quadro e misure concrete, segnatamente nel settore del sostegno statale alla gioventù (per l'accesso alla formazione e al lavoro) e alle donne (per una migliore integrazione nella società).

Promozione specifica dell'integrazione: In Francia i nuovi arrivati che non hanno conoscenze o hanno conoscenze insufficienti del francese possono usufruire, nel quadro dell'accordo d'integrazione, di corsi linguistici gratuiti. È previsto un massimo di 400 ore d'insegnamento in vista dell'esame. Se l'esame non viene superato è possibile ripeterlo. In tal caso tuttavia le spese per i corsi sono a carico del partecipante. Nel 2009 sono stati investiti ca. 40 milioni di euro per i corsi integrativi.

Danimarca

Obiettivi e basi legali dell'integrazione: Dal 1° giugno 1998 in Danimarca l'integrazione è retta in una legge ad hoc (Integrationslov). La legge sull'integrazione non è applicabile agli stranieri giunti nel Paese prima del 1° gennaio 1999. Lo scopo della promozione dell'integrazione attuata dalla Danimarca è di consentire agli stranieri di integrarsi quanto prima nella società danese, così da poter sovvenire da sé ai propri bisogni.

Esigenze nei confronti degli stranieri: In Danimarca l'accordo d'integrazione è un'intesa vincolante tra l'immigrato e il Comune. Per le persone rientranti nel campo d'applicazione della legge sull'integrazione sono previsti programmi individuali, in particolare corsi linguistici individuali. Il contratto d'integrazione è valevole fino al rilascio di un permesso di soggiorno di durata indeterminata, che avviene di norma entro tre anni. Come altri Stati, anche la Danimarca esenta da tali obblighi i cittadini dell'UE e dello SEE nonché i cittadini svizzeri.

Promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie: La Danimarca situa i punti fondamentali per un rafforzamento dell'integrazione, unitamente ai corsi linguistici offerti nel quadro degli accordi d'integrazione, in diversi ambiti societali definiti di importanza centrale per l'integrazione. Piani d'azione e misure statali sono tuttora in atto in prima linea nei settori del lavoro e della formazione, dello sviluppo dei quartieri, della discriminazione e della radicalizzazione. Prevedono anzitutto un appoggio alle istituzioni locali e si rivolgono in priorità ai due gruppi target che sono i giovani e le donne.

Promozione specifica dell'integrazione: L'accordo d'integrazione comprende un piano individuale per i primi tre anni seguenti l'entrata. Definisce il livello dei corsi linguistici e il numero di lezioni da seguire. A seconda dei casi è richiesto un titolo di livello B1 o C1. Possono essere adottate anche altre misure, ad esempio in ambito formativo o lavorativo, tese ad agevolare l'accesso alla società danese. Durante i tre anni i corsi linguistici sono gratuiti. Per il 2010 è previsto un contributo statale (versato ai Comuni competenti per gli accordi d'integrazione) pari a ca. 131 milioni di euro, di cui 29,2 milioni per corsi linguistici.

4 Stato attuale della politica integrativa della Confederazione in collaborazione con i Cantoni e i Comuni

4.1 Obiettivi della politica integrativa

L'attuazione della LStr ha consentito di chiarire e concretizzare le nozioni d'integrazione, di politica integrativa e di promozione dell'integrazione da parte dello Stato nonché gli scopi da esse perseguiti.

Per *integrazione* s'intende dunque quel processo sociale basato sulla reciprocità, che presuppone la volontà degli stranieri di integrarsi nella società e un atteggiamento di apertura da parte della popolazione svizzera (art. 4 cpv. 3 LStr). Essa 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 (art. 4 cpv. 1 LStr).

Occorre distinguere l'integrazione intesa quale processo societale e obiettivo generale dalla nozione d'integrazione (individuale) utilizzata nel diritto degli stranieri e riferita a persone singole («ben integrato», «grado d'integrazione»); nella seconda accezione del termine è valutato il contributo fornito da una persona nel quadro della procedura del diritto degli stranieri, tenendo conto della situazione personale dell'interessato e dell'adempimento di determinate esigenze per quanto riguarda l'integrazione (cfr. cap. 4.2).

La *politica integrativa* comprende tutte le condizioni generali - giuridiche e effettive - poste dallo Stato che agevolano o ostacolano il processo integrativo (cfr. cap. 4.3.). In uno Stato di diritto democratico quale la Svizzera, l'obiettivo della politica integrativa statale è di offrire agli stranieri pari opportunità di partecipazione alla vita economica, sociale e culturale (art. 4 cpv. 2 LStr). Il conseguimento di tale obiettivo è misurabile grazie a valori statistici inerenti alle opportunità degli stranieri per quanto riguarda l'accesso alla formazione e al mercato del lavoro, la loro salute, sicurezza sociale, qualità abitativa o il tasso di delinquenza che li caratterizza al confronto con i valori statistici relativi ai cittadini svizzeri in una situazione socioeconomica e familiare identica. Va rilevato che le possibilità d'intervento dello Stato grazie alla politica integrativa sono limitate alla riuscita del processo integrativo della società o di singoli gruppi o persone (cfr. cap. 3.2.). Una politica inintegrativa mirata è volta a creare i presupposti affinché gli stranieri possano sfruttare al meglio le loro attitudini. Per poter sfruttare pienamente il potenziale delle persone migranti sotto il profilo economico, sociale e culturale occorre garantire loro pari opportunità d'accesso e occorre altresì abbattere qualsiasi ostacolo discriminante. L'effetto prodotto da tale politica è di aumentare le entrate fiscali e di evitare le spese provocate da un'integrazione lacunosa, in particolare in ambito sociale e sanitario. La popolazione residente straniera in Svizzera contribuisce inoltre in maniera sostanziale allo sviluppo della società e alla crescita dell'economia. La politica integrativa e la promozione dell'integrazione vanno pertanto considerate come degli investimenti e vanno orientate in prima linea in funzione della situazione dei giovani (art. 53 LStr). La promozione della convivenza pacifica (art. 4 cpv. 1 LStr) presuppone un potenziamento della capacità di accoglienza della società maggioritaria. In tal senso occorre intervenire in maniera mirata a livello delle paure e dei pregiudizi reciproci che rischiano di avvelenare i rapporti societali.

Dai dibattimenti parlamentari sulla mozione Schiesser è emerso il largo consenso esistente per quanto riguarda tali obiettivi fondamentali della politica integrativa.

La formula *promuovere e esigere* impregna anche in Svizzera il dibattito pubblico e politico attorno all'integrazione degli stranieri. Il principio insito in tale formula offre uno schema su cui basare le misure della politica integrativa, sebbene comporti il pericolo di obliterare l'aspetto della reciprocità insito nel processo integrativo, ovvero il contributo degli immigrati e degli indigeni, rischiando così di fare dell'integrazione una questione che concerne i soli immigrati. Il «promuovere» pone in primo piano la *responsabilità personale* degli stranieri. Le esigenze sotto il profilo

del diritto degli stranieri (cfr. 4.2) illustrano chiaramente cosa ci si aspetta dalle persone che risiedono nel Paese e quali possibili sanzioni incorrono, sotto il profilo del diritto degli stranieri, le persone che non si attengono a tali esigenze.

La *politica di promozione dell'integrazione* include tutte le azioni mirate dei servizi statali tese a promuovere l'integrazione degli stranieri. La promozione è realizzata in prima linea nelle strutture ordinarie – formazione professionale, mercato del lavoro, salute ecc. La *promozione specifica dell'integrazione* interviene in via complementare e mira a garantire la qualità della promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie e a colmare eventuali lacune (cfr. cap. 4.3.2).

4.2 L'integrazione quale esigenza del diritto degli stranieri

Le *esigenze del diritto degli stranieri* in materia di integrazione sono criteri per misurare il grado d'integrazione nel quadro delle procedure di ammissione, di rilascio/revoca dei permessi o di allontanamento. Le decisioni delle competenti autorità si basano pertanto su tali criteri.

Le autorità migratorie emanano le loro decisioni nel quadro del proprio potere discrezionale, tenendo conto dei principi costituzionali (art. 5, 8 e 9 Cost.) nonché degli interessi in presenza (interesse pubblico e interesse privato) e del grado d'integrazione dello straniero in questione (art. 54 cpv. 2 e 96 LStr). Il Legislatore ha previsto un margine di manovra affinché le autorità competenti possano tenere conto delle varie situazioni in cui si trovano gli stranieri residenti in Svizzera. Sinora tale principio si è rivelato praticabile e ha dato buoni risultati. In passato, ma anche di recente nel messaggio relativo al suo controprogetto all'iniziativa espulsione¹⁵, il Consiglio federale ha descritto in maniera circostanziata le *esigenze per la determinazione del grado d'integrazione*: Nel quadro delle decisioni del diritto in materia di stranieri ci si attende a che gli stranieri interessati:

- rispettino i valori fondamentali della Costituzione federale,
- rispettino la sicurezza e l'ordine pubblici,
- dimostrino la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione
- dispongano di conoscenze di una lingua nazionale.

Queste esigenze valgono per tutti. In linea di principio è applicato il principio secondo cui, tenuto conto della situazione personale, le esigenze per quanto concerne l'integrazione sono tanto più elevate quanto maggiori sono i diritti legati al regolamento del soggiorno perseguito. Se è perseguito il rilascio di un permesso di dimora sono quindi formulate esigenze meno elevate, sotto il profilo dell'integrazione, che per il rilascio anticipato del permesso di domicilio. Il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici è richiesto a tutti gli stranieri desiderosi di vivere in Svizzera. L'UFM ha formulato queste esigenze in maniera più concreta in collaborazione con le competenti autorità cantonali nel quadro delle sue istruzioni.¹⁶

Il conseguimento delle esigenze sotto il profilo del diritto degli stranieri dovrebbe consentire agli stranieri di partecipare alla vita sociale e politica. Nel quadro della prevista revisione totale della LCit è previsto di adottare i medesimi criteri anche in vista della naturalizzazione. Anche la familiarità con i modi di vita della Svizzera

¹⁵ FF 2009 4427, qui 4447 seg..

¹⁶ Cfr. sito web dell'UFM sotto:

http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreissschreiben/integration.html

figurerà tra i pertinenti criteri d'idoneità (cfr. cap. 2.4.) In vista dell'esecuzione, le esigenze in materia di diritto sugli stranieri e di diritto di cittadinanza devono essere armonizzate.

I Cantoni hanno la possibilità di vincolare il rilascio o la proroga del permesso di dimora alla condizione che il richiedente frequenti un corso di lingua o d'integrazione. Tale condizione può essere convenuta in un cosiddetto *accordo d'integrazione* (art. 54 LStr). Vi sono cinque Cantoni che non si servono di tale strumento; gli altri Cantoni lo applicano, sia nel quadro di progetti pilota, sia nei confronti di determinati gruppi target. Sinora sono state concluse parecchie centinaia di questi accordi. I progetti pilota dei Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna, Argovia, Soletta e Zurigo sono tuttora valutati con l'appoggio della Confederazione. Secondo prime affermazioni provenienti dai Cantoni pilota, gli accordi d'integrazione offrono agli stranieri interessati l'opportunità di beneficiare di una consulenza personale e individuale. Il Cantone di Lucerna, che svolge già tuttora colloqui personali con tutti i nuovi arrivati, è stato concluso un accordo d'integrazione nel 10 per cento dei casi circa. La proposta della mozione «Piano d'azione "integrazione"» di concludere accordi d'integrazione con tutti i nuovi arrivati rappresenterebbe pertanto un onere amministrativo del tutto sproporzionato. Le esperienze maturate sinora nei Cantoni indicano la fondatezza di un'informazione individuale ai sensi di un'integrazione immediata (cfr. cap. 6.2).

Vi è un ampio consenso attorno al ruolo chiave delle *competenze linguistiche* per l'integrazione. Le competenze linguistiche non costituiscono tuttavia un obiettivo di per sé, bensì di regola un presupposto imprescindibile per l'integrazione professionale e sociale. Diversi interventi parlamentari hanno pertanto chiesto che nel contesto dell'integrazione vengano richieste sistematicamente conoscenze di una lingua nazionale.

Contrariamente a un'opinione diffusa, attualmente in Svizzera non esistono comprovati strumenti ad hoc per la valutazione delle conoscenze di una seconda lingua. Gli esami esistenti sono stati concepiti per uno scopo diverso e si rivelano pertanto poco confacenti alla valutazione delle competenze comunicative specifiche dei migranti che vivono e lavorano in Svizzera. Il fatto di considerare le competenze linguistiche quale criterio d'integrazione nel diritto in materia di stranieri e di cittadinanza crea la necessità di strumenti di valutazione affidabili per gli istituti di formazione nonché per le autorità competenti. Nel quadro del pacchetto di misure della Confederazione (Rapporto Misure d'integrazione del 22 agosto 2007), il Consiglio federale ha pertanto incaricato l'UFM di elaborare, in collaborazione con i servizi interessati della Confederazione, dei Cantoni nonché con fornitori privati, un «piano globale per la promozione delle lingue» contenente direttive nei settori della promozione linguistica e della valutazione delle conoscenze linguistiche. Il piano globale dev'essere consono alle pertinenti raccomandazioni del Consiglio d'Europa (Quadro comune europeo di riferimento per le lingue), descrivendo profili che distinguano tra i settori di competenza «lingua parlata, comprensione orale, lettura» e che siano atti a valutare anche le conoscenze di un dialetto. L'importanza delle competenze linguistiche non dev'essere sopravvalutata rispetto alle altre qualifiche necessarie all'economia e alla società. Le basi del piano globale esistono già, mentre gli strumenti concreti sono in fase di elaborazione.

L'UFM è chiamato a formulare raccomandazioni per la prassi nel settore della promozione linguistica e della valutazione delle competenze linguistiche, che saranno

valevoli sino a conclusione del progetto «piano globale per la promozione delle lingue». ¹⁷

L'obiettivo della politica integrativa volto a offrire ai migranti pari opportunità per quanto riguarda l'accesso a importanti settori della società quali la formazione, la formazione professionale, il mercato del lavoro e la salute, solleva la questione degli *ostacoli legali all'integrazione*.¹⁸ Sino alla fine del 2007 il diritto in materia di stranieri non consentiva senz'altro agli stranieri di cambiare impiego o Cantone e ostacolava quindi la loro integrazione professionale. In quest'ottica l'introduzione graduale della libera circolazione delle persone con gli Stati dell'UE/AELS è stata un elemento di centrale importanza della politica d'ammissione e d'integrazione della Svizzera: oltre la metà degli stranieri residenti in Svizzera beneficiano ora in larga misura – eccezion fatta per i diritti politici – dei medesimi diritti di cui godono i cittadini svizzeri. Anche la LStr ha volutamente eliminato determinati ostacoli legali all'integrazione, migliorando puntualmente i diritti garantiti per legge di cui godono gli stranieri residenti a lungo termine in Svizzera; citiamo in particolare l'accesso agevolato al mercato del lavoro e alle misure di promozione dell'integrazione per le persone ammesse provvisoriamente (art. 85 cpv. 6 LStr).

4.3 Promozione statale dell'integrazione

4.3.1 Promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie

L'integrazione è un *compito comune globale e trasversale della Confederazione, dei Cantoni nonché delle Città e dei Comuni* nel cui contesto le autorità collaborano con le *parti sociali, le organizzazioni non governative e le organizzazioni degli stranieri* (art. 53 LStr). L'integrazione va affrontata quale incarico centrale dello Stato e della società da tutte le autorità e dai loro servizi nel quadro dei rispettivi mandati. Lo stesso vale per il mandato d'informazione (art. 56 LStr), secondo il quale Confederazione, Cantoni nonché Città e Comuni provvedono a un'adeguata informazione degli stranieri sulle condizioni di vita e di lavoro in Svizzera, segnatamente sui loro diritti e doveri nonché circa le offerte esistenti in materia di promozione dell'integrazione, e informano la popolazione sulla politica migratoria e sulla situazione particolare degli stranieri.

La promozione dell'integrazione quale compito trasversale di diversi attori statali e non è attuata gradualmente dal Consiglio federale sin da prima dell'introduzione delle pertinenti nuove basi legali, e a maggior ragione a partire da tale introduzione.

Il 30 agosto 2006 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto sull'integrazione 2006 «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera». Tale rapporto è un rilevamento dei fatti e delle cause concernenti i rischi per l'integrazione, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa. L'analisi mostra in che misura le pari opportunità sono già una realtà, rispettivamente quali deficit esistono ancora. Il rapporto giunge alla conclusione che la coabitazione tra la popolazione residente straniera e quella svizzera è perlopiù armo-

¹⁷ Consultabile sul sito web dell'UFM sotto <http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html>.

¹⁸ Rapporto «Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze. Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK», 12 ottobre 2004 (non esiste in italiano); consultabile sul sito della CTA sotto www.tak-cta.ch.

niosa e rileva dei deficit segnatamente nei settori della lingua, della formazione, del lavoro e della salute. Dal rapporto emergono i dati seguenti (rimasti a tutt'oggi fondamentalmente immutati):

Formazione professionale: tra il 15 e il 20 per cento dei giovani stranieri appartenenti a una classe d'età - ovvero ca. 3 000 persone - non assolvono una formazione professionale ordinaria a lungo termine. Ne consegue un elevato rischio di disoccupazione e di dipendenza dall'aiuto sociale. È dimostrato che tra le cause vi sono gli impedimenti di cui soffrono i giovani stranieri per quanto riguarda l'accesso alle offerte formative.

Mercato del lavoro: nel 2005 il tasso di disoccupazione tra gli stranieri (8,9 %) ha rappresentato praticamente il triplo di quello registrato tra i cittadini svizzeri (3,3 %). Particolarmente colpiti i giovani provenienti dai Balcani (18,8%) nonché da Stati non europei (29,2%). Tra le cause, oltre a qualifiche minori, figurano gli impedimenti di cui soffrono gli stranieri per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro.

Sicurezza pubblica: nel 2003 il 48,9 per cento delle condanne penali figuranti nel registro penale concernevano stranieri e il 28,3 per cento delle persone rivoltesi a un servizio di aiuto alle vittime erano parimenti stranieri.

Rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente: nonostante una quasi totale parità di trattamento rispetto ai cittadini indigeni in importanti settori (accesso al mercato del lavoro, ricongiungimento familiare, assicurazioni sociali), nel 2005 solo il 20,5 per cento dei rifugiati rientranti nella sfera di competenza della Confederazione e in età di esercitare un'attività lucrativa (16-65 anni) avevano un impiego. Tra le persone ammesse a titolo provvisorio tale proporzione era del 34 per cento.

In virtù dell'analisi del Rapporto sull'integrazione 2006, il Consiglio federale ha sollecitato l'elaborazione di un pacchetto di misure. Licenziato il 22 agosto 2007, il pacchetto comprende 45 misure atte a migliorare l'integrazione tramite le strutture ordinarie. Da allora 14 uffici federali e sei dipartimenti federali perseguono obiettivi concreti nei rispettivi settori di competenza. Le misure di promozione dell'integrazione si concentrano sui settori della lingua, della formazione, del lavoro, della sicurezza sociale e della promozione dell'integrazione sociale in ambito abitativo. Vi sono inoltre misure complementari inerenti a settori quali lo sport, la salute o la lotta al razzismo. Il Consiglio federale, sotto l'egida del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM) - presieduto dall'UFM -, ha istituito un'organizzazione d'attuazione incaricando il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di stendere un rapporto annuale all'attenzione del Consiglio federale relativo al prosieguo dell'attuazione dei lavori.

Questo modo di procedere corrisponde alle idee proposte dalla mozione Schiesser (06.3445) e dalla mozione «Piano d'azione "integrazione"» (06.3765) per una strategia globale incentrata su lingua, formazione e lavoro, controllata dalla Confederazione e attuata dai Cantoni.

Analogamente alla Confederazione, alcuni Cantoni e Città hanno sviluppato pacchetti di misure per la promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie.

Dai colloqui tenuti nel 2008 dal GIM con partner della società, dell'economia e della politica è emerso che il pacchetto di misure della Confederazione e i lavori delle organizzazioni d'attuazione sono considerati concludenti. Alcune eco, provenienti

segnatamente da cerchie di migranti e dai Cantoni, mostrano tuttavia che la strategia federale di promozione dell'integrazione è in parte ancora poco radicata nella mentalità degli attori coinvolti e interessati.

La promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie deve fronteggiare la sfida seguente: per migliorare la qualità delle loro offerte, i servizi competenti orientano maggiormente le loro attività in funzione delle diverse esigenze individuate nella popolazione eterogenea. In generale si constata che l'integrazione quale compito delle strutture ordinarie non è ancora una cosa del tutto naturale e non è radicata in egual misura in tutti gli ambiti politici. In alcuni Cantoni mancano assetti concisi atti a radicare l'integrazione nelle strutture ordinarie. Nel quadro del monitoraggio del pacchetto di misure della Confederazione è emersa la necessità di un approccio basato su un'applicazione graduale di misure concrete e verificabili. È parimenti emersa la necessità di sancire in maniera vincolante la promozione dell'integrazione a livello normativo mediante un mandato chiaro ai servizi delle strutture ordinarie per lo sviluppo e l'accompagnamento di pertinenti misure.

Il compito di promuovere l'integrazione nelle strutture ordinarie va concepito quale offerta in risposta alle esigenze del singolo, a prescindere dalla nazionalità o dal regolamento del soggiorno. Di norma tali esigenze possono essere determinate in funzione del livello di formazione, della situazione socioeconomica, dello stato di salute nonché della situazione sotto il profilo migratorio dell'interessato. Qualora tali esigenze possano essere ricondotte al passato migratorio di una persona (ad es. difficoltà di comunicazione, sfondo culturale diverso ecc.), occorre adottare provvedimenti adeguati.

Gli attori non statali (parti sociali, associazioni, comunità religiose ecc.) rivestono una grande importanza nel processo integrativo e vanno pertanto maggiormente coinvolti nel lavoro delle strutture ordinarie. Il potenziale degli stranieri può essere sfruttato per far progredire i processi statali e politici nelle istituzioni. A tal fine occorre considerare l'eventualità di un coinvolgimento più sistematico degli stranieri (ad es. in commissioni, consultazioni ecc.), sia a livello comunale e cantonale che a livello federale.

4.3.2 Promozione specifica dell'integrazione

La promozione specifica dell'integrazione interviene *a complemento* degli sforzi consentiti nelle strutture ordinarie. Mira da un lato a garantire la qualità della promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie offrendo consulenza, mettendo a disposizione l'esperienza acquisita e accompagnando i progetti (ad es. interpretariato interculturale in situazioni delicate che possono insorgere in ambito sanitario oppure perfezionamento del personale specifico chiamato a lavorare a contatto con gruppi target specifici). D'altro lato la promozione dell'integrazione serve a colmare le lacune esistenti in particolare laddove non sono date le condizioni necessarie per accedere alle strutture ordinarie (ad es. promozione linguistica e integrazione professionale per determinati gruppi di persone quali rifugiati, giovani che hanno raggiunto i familiari relativamente tardi, genitori che educano i loro figli), oppure laddove la promozione specifica funge da complemento alle strutture ordinarie per rispondere alle esigenze particolari di gruppi esigui (ad es. misure per persone del settore dell'asilo che hanno subito dei traumi).

La promozione specifica dell'integrazione destinata agli stranieri e alle persone ammesse provvisoriamente si basa sulla LStr, quella destinata ai rifugiati cui è stato concesso asilo si basa sulla LAsi.

Viste le situazioni diverse tra i Paesi, è difficile fare un confronto a livello europeo. In particolare per quanto riguarda i crediti per l'integrazione, occorre considerare quali sono i gruppi target (cfr. cap. 3.2.). In alcuni Stati europei la competenza per la promozione dell'integrazione degli stranieri da un lato e dei rifugiati (e delle persone ammesse provvisoriamente) dall'altro è distinta. In Svizzera invece, sin dalla nascita dell'Ufficio federale della migrazione, nel 2005, ambo i settori sono riuniti anche sotto il profilo dell'integrazione.

Il rapporto annuale del 2008 «Promozione dell'integrazione da parte della Confederazione e i suoi effetti nei cantoni» illustra le attività svolte nel primo anno dall'entrata in vigore del nuovo diritto in materia di stranieri e d'asilo. Offre una panoramica circostanziata del contributo della Confederazione alla promozione specifica dell'integrazione nell'anno in osservazione.¹⁹

Il Consiglio federale contribuisce finanziariamente sin dal 2001 alla *promozione dell'integrazione degli stranieri*. Attualmente (preventivo 2010) tale contributo ammonta a circa 16.5 milioni di franchi (art. 55 LStr). Il DFGP stabilisce per ogni periodo di legislatura il quadro contenutistico entro il quale vengono sviluppate le misure di promozione. Il programma per il periodo 2008-2011 pone l'accento su 1. lingua e formazione, 2. sulla creazione di centri di competenze per l'integrazione e sull'appoggio a servizi di collocamento di interpreti e mediatori interculturali e infine 3. sullo sviluppo di progetti modello. Corrisponde pertanto ampiamente alle priorità proposte dalla mozione Schiesser nonché dal «Piano d'azione "integrazione"».

A livello federale, l'introduzione delle nuove basi legali ha coinciso con un cambiamento di paradigma per quanto riguarda il finanziamento della promozione dell'integrazione, sfociato in una *chiara ripartizione dei ruoli tra Confederazione e Cantoni*. La Commissione federale della migrazione non è più chiamata (come in passato la Commissione federale degli stranieri) a decidere a livello federale in merito a progetti individuali provenienti da tutto il Paese. I 9 milioni investiti attualmente nel punto fondamentale 1 «Lingua e formazione» sono versati direttamente ai Cantoni che, unitamente ai Comuni, investono anche crediti propri fino ad ottenere un investimento statale di circa 20 milioni di franchi per l'intero Paese a favore della promozione linguistica. Ai Cantoni incombe pertanto la responsabilità operativa per l'attuazione di programmi di insegnamento delle lingue e programmi di formazione adeguati alla situazione e alle esigenze regionali.

Dagli assetti di programma presentati nel 2008 alla Confederazione nel *settore lingua e formazione* (punto fondamentale 1) e dal primo rapporto annuale emerge che i Cantoni hanno creato offerte mirate e adeguate per l'apprendimento di una lingua nazionale e per agevolare la comprensione tra indigeni e immigrati in situazioni della vita quotidiana. I Cantoni hanno riscontrato difficoltà nello stabilire un

¹⁹ rapporto annuale del 2008 «Promozione dell'integrazione da parte della Confederazione e i suoi effetti nei cantoni». Scaricabile sul sito web dell'UFM sotto <http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0032.File.tmp/ber-integrationsfoerderung-2008-i.pdf>.

contatto con determinati gruppi di persone e nel motivarli a frequentare i corsi. Le maggiori difficoltà sono riscontrate nel raggiungere le donne ammesse nel quadro del ricongiungimento familiare che accediscono alla famiglia e che per questo non esercitano un'attività lucrativa. Per avvicinare queste persone occorre un lavoro oneroso teso a rispondere alle esigenze individuali di ciascuna potenziale partecipante ai corsi.

Una maggioranza dei Cantoni individua una necessità d'intervento crescente nel settore della promozione linguistica. La valutazione globale delle analisi e dei programmi cantonali evidenzia la netta insufficienza dell'offerta nel contesto del punto fondamentale 1 rispetto alle esigenze a livello svizzero, le quali sono stimate al quadruplo o addirittura al quintuplo di quanto predisposto sinora. Ciò significa che occorrerebbe investire all'incirca altri 60 milioni di franchi rispetto agli attuali 20. La Confederazione offre ai Cantoni una consulenza a livello dell'allestimento degli assetti e partecipa attivamente alla garanzia della qualità. In tale contesto sono di particolare importanza le basi e gli strumenti da elaborare nel quadro del « piano globale per la promozione delle lingue» (cfr. cap. 4.2).

Per creare dei *servizi specializzati e centri di competenze per l'integrazione* e per garantire il funzionamento dei *servizi di collocamento per interpreti e mediatori interculturali* (punto fondamentale 2), la Confederazione conclude dei partenariati con i responsabili dei progetti. Attualmente la Confederazione appoggia 31 centri di competenze (in ragione di 2,5 mio di franchi all'anno) che fungono da interlocutori e da tramite sia per gli stranieri che per le autorità. È tuttora in fase di elaborazione un'analisi svolta da periti esterni vertente sull'impatto dei centri di competenze per l'integrazione. Stando alle prime reazioni dei Cantoni, le prestazioni di questi centri di competenze sono del tutto positive.

Gli interpreti interculturali agevolano la comunicazione tra persone alloglotte e istituzioni statali, segnatamente nei settori della salute, della socialità, della formazione e della giustizia. Nel 2008 l'UFM ha investito 1,4 milioni di franchi per appoggiare 16 servizi di collocamento (per un totale di 94 964 ore di interpretariato). La Confederazione promuove lo sviluppo di standard tesi a professionalizzare il profilo degli interpreti interculturali. Per poter rispondere alle esigenze delle scuole, dei servizi di orientamento professionale e delle istituzioni attive in ambito sociale (consulenza ai genitori, interlocutori, aiuto sociale ecc.) nonché dei servizi sanitari ambulatori e stazionari, occorrerebbe un numero maggiore di interpreti interculturali qualificati. L'accompagnamento dei migranti da parte di mentori con medesimo sfondo culturale formati ad hoc si è rivelato promettente. Questi mentori possono assicurare un accompagnamento individuale e, in caso di conflitto, offrire una mediazione o consulenza. Stando alle stime, nel settore dell'accompagnamento individuale e della mediazione interculturale occorrerebbe investire ulteriori 40 milioni di franchi.

L'appoggio di *progetti modello* (punto fondamentale 3) è di competenza dell'UFM e della Commissione federale della migrazione (CFM). Grazie ai progetti modello è possibile sviluppare ulteriormente gli strumenti nonché la prassi della promozione dell'integrazione. Attualmente l'UFM appoggia progetti modello nel settore dell'integrazione sociale in zone abitative caratterizzate da situazioni che rischiano di ostacolare l'integrazione («Projets urbains»), nel settore dello sviluppo di strumenti per garantire la qualità della promozione linguistica, nel settore dell'informazione, della lotta ai matrimoni forzati, dell'integrazione di persone traumatizzate nonché del sostegno alla prima infanzia. La CFM pone l'accento su progetti innovativi nei

settori della coabitazione in zone di campagna, della cittadinanza attiva nonché del sostegno alla prima infanzia. I Cantoni sono coinvolti in numerosi progetti pilota o vi partecipano finanziariamente.

Anche le somme forfettarie (uniche) a favore dell'integrazione, contributo della Confederazione alla *promozione dell'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente*, sono versate direttamente ai Cantoni. La somma forfettaria di 6000 franchi a persona versata a scopo vincolato è destinata in particolare a promuovere l'integrazione professionale e l'apprendimento di una lingua nazionale. Sostituisce la promozione di progetti assicurata in passato dall'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati su incarico dell'UFM. I mezzi finanziari sono stati nettamente aumentati nel corso del riordinamento del sistema finanziario nel settore dell'asilo (rimborso mediante somme forfettarie globali delle spese sostenute dai Cantoni). Per il 2010 la Confederazione ha preventivato un credito pari a 58 milioni di franchi per le somme forfettarie a favore dell'integrazione.

Grazie a tale strumento la Confederazione, ovvero il DFGP o l'UFM, si limita perlopiù a garantire una certa unità e qualità grazie all'adozione di obiettivi e parametri. Il ruolo della Confederazione è pertanto perlopiù strategico, mentre i Cantoni sono ora responsabili dell'attuazione pratica. Il cambiamento di paradigma ha pertanto causato un forte onere lavorativo nei Cantoni.

Negli anni 2006 e 2007, prima che il versamento della somma forfettaria a favore dell'integrazione inaugurasse la responsabilità dei Cantoni per quanto riguarda l'integrazione della popolazione straniera, l'UFM ha versato 3 milioni di franchi all'anno a favore di oltre 30 progetti di promozione dell'integrazione professionale degli stranieri. È inoltre stato possibile realizzare progetti pilota («Apprendistato (per) rifugiati») nonché studi tesi a individuare modi possibili per meglio integrare i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente nel mercato del lavoro. Questi lavori sono stati svolti anche in preparazione del cambio di paradigma. Dal rapporto relativo al 2008 è emerso che i Cantoni utilizzano in maniera assai diversa le somme forfettarie a favore dell'integrazione. Alcuni di loro hanno predisposto programmi d'attuazione, altri non hanno ancora messo a punto né strategie né iter o strutture chiari.

Per quanto concerne le modalità di finanziamento, per motivi giuridici si distingue tra la promozione specifica dell'integrazione degli stranieri (art. 55 LStr) e quella dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente (art. 87 LStr, art. 88 e 91 LAsi). Ciò complica il coordinamento a livello cantonale tra i due settori. Tale distinzione genera una serie di competenze diverse da un Cantone all'altro, con tutto l'onere organizzativo e amministrativo che ciò comporta. In taluni Cantoni il coordinamento funziona bene, mentre in altri si rilevano ancora lacune. Ciò rischia di ostacolare l'efficacia delle misure d'integrazione. A livello di Confederazione, i due ambiti sono stati riuniti sotto il profilo amministrativo nell'UFM, nato nel 2005 dalla fusione di due uffici federali distinti.

I Cantoni e le Città hanno istituito dei *servizi specializzati per l'integrazione* chiamati a svolgere mansioni di coordinamento, consulenza, informazione e promozione, i quali beneficiano per il loro funzionamento di crediti stanziati da Cantoni e Città. Nel 2008 i delegati cantonali e comunali hanno beneficiato, oltre ai sussidi federali, di oltre 30 milioni di franchi (trattasi di una stima) destinati alla promozione specifica dell'integrazione. I delegati cantonali all'integrazione, che insieme costituiscono la Conferenza dei delegati cantonali e comunali all'integrazione, sono inoltre gli

interlocutori della Confederazione designati dai Cantoni in virtù dell'articolo 57 LStr. A livello politico, il coordinamento in ambito integrativo si concretizza nel quadro della Conferenza dei Governi cantonali nonché della CTA.

Occorre infine rilevare che al di là della collaborazione tra Confederazione e Cantoni summenzionata, vi sono innumerevoli attori statali e non (quali organizzazioni di migranti, datori di lavoro, organizzazioni di lavoratori, associazioni sportive e culturali, comunità religiose ecc.) che svolgono un importante lavoro di promozione dell'integrazione difficilmente quantificabile.

5 Opportunità e limiti della disciplina dell'integrazione da parte della Confederazione

5.1 Opportunità e limiti nell'ambito delle esigenze del diritto degli stranieri

In occasione dei colloqui Von Wattenwyl del 22 agosto 2008 (e dei susseguenti colloqui del 15 settembre 2009) è stata discussa anche la questione di un ulteriore sviluppo della politica integrativa svizzera in funzione delle nuove condizioni generali intervenute dal 1° giugno 2007 per i vecchi Stati dell'UE e che interverranno dal 2011 per i nuovi Stati dell'UE grazie alla libera circolazione completa delle persone. In particolare è stata esaminata l'eventualità di creare nuove basi legali che sanciscano l'obbligo per tutte le persone straniere residenti in Svizzera di contribuire alla propria integrazione e che rendano punibili le violazioni di tale obbligo.

Secondo il diritto vigente le esigenze in materia d'integrazione previste dalla LStr concernono unicamente le persone provenienti da Stati non membri dell'UE/AELS. Per quanto riguarda il regolamento del soggiorno, i cittadini di Stati dell'UE/AELS sottostanno all'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)²⁰. La LStr si applica loro unicamente qualora preveda disposizioni più vantaggiose (art. 2 cpv. 2 LStr). Queste persone possono partecipare spontaneamente a misure di promozione dell'integrazione, senza esservi tuttavia obbligate. L'integrazione lacunosa di un cittadino dell'UE/AELS è sanzionata sotto il profilo del diritto degli stranieri in rari casi eccezionali. Queste persone sono espulse solo in presenza di gravi infrazioni.

In virtù del divieto di qualsiasi discriminazione sancito dall'ALC (art. 5 Allegato I ALC) sarebbe possibile introdurre esigenze in materia d'integrazione solo qualora siffatte esigenze fossero formulate in forma analoga anche nei confronti dei cittadini svizzeri. Nell'ottica del Consiglio federale una tale disciplina non sarebbe né proporzionata (cfr. cap. 5.3) né opportuna; simili esigenze generali dirette all'intera popolazione residente permanente sarebbero problematiche, in particolare per quanto concerne la forma del sanzionamento in caso di inosservanza. Va inoltre rilevato che secondo il diritto vigente, le persone che beneficiano di prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale soggiacciono a determinate esigenze in materia d'integrazione, la cui inosservanza di norma è passibile di una pertinente sanzione (ad es. riduzione delle indennità giornaliere delle assicurazioni sociali). Dalle prime esperienze maturate nel Cantone di Lucerna nel contesto dell'informazione ai nuovi arrivati (cfr. cap. 6.2.2) emerge inoltre che la raggiungibilità e l'informazione mirata

²⁰ RS 0.142.112.681

dei nuovi immigrati possono essere nettamente accresciute anche in assenza di una possibilità di adottare pertinenti sanzioni.

Per i motivi suindicati – quali le disposizioni della LStr vigenti – non è possibile introdurre nuove disposizioni vincolanti ai sensi di nuove esigenze in materia di integrazione nei confronti di cittadini di Stati dell'UE/AELS. Sussistono invece pertinenti norme applicabili alle persone provenienti da Stati terzi (cfr. cap. 4.2).

5.2 Opportunità e limiti nell'ambito della promozione dell'integrazione da parte della Confederazione (ordinamento federalista delle competenze)

Qualora la politica integrativa e la promozione dell'integrazione fossero disciplinate in una nuova legge federale si porrebbe la questione della competenza della Confederazione. Secondo la struttura federalista dello Stato elvetico, la Confederazione può legiferare laddove la Costituzione federale (Cost.) l'abilita a farlo.

Secondo l'articolo 121 capoverso 1 Cost., la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione. La Confederazione può pertanto disciplinare esaurientemente tutte le questioni legali del pertinente settore. L'articolo 121 Cost. abilita la Confederazione in particolare a disciplinare il settore della polizia degli stranieri. La Confederazione può introdurre esigenze in materia d'integrazione in vista del rilascio di un permesso del diritto degli stranieri. L'articolo 121 Cost. non comprende una competenza globale né una competenza legislativa per quanto concerne la disciplina dello statuto giuridico dei migranti in tutti i pertinenti settori di competenza. Numerosi settori con una rilevanza per l'integrazione rientrano totalmente o parzialmente nella sfera di competenza dei Cantoni: si pensi all'aiuto sociale, alla sicurezza, alla scuola e in parte alla salute. In tali ambiti la Confederazione non ha nessuna possibilità d'intervento.

Secondo la dottrina e la prassi vigenti²¹, l'articolo 121 Cost. conferisce alla Confederazione la competenza di creare condizioni generali favorevoli per l'integrazione degli stranieri e quindi di adottare pertinenti misure specifiche. La promozione dell'integrazione da parte della Confederazione sancita dalla LStr poggia su tale base.

Secondo l'articolo 43a cpv. 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti che superano la capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua. Ne consegue che la politica di promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie della formazione, della formazione professionale, del mondo del lavoro e della salute, esclusivamente basata sulle pertinenti competenze costituzionali della Confederazione, può essere disciplinata dalla Confederazione. La promozione dell'integrazione è un compito congiunto che compete alla Confederazione, ai Cantoni nonché alle Città e ai Comuni. In particolare nel settore della promozione specifica dell'integrazione, il concorso della Confederazione si limita al controllo strategico e all'appoggio delle misure dei Cantoni; tale appoggio presuppone un'attuazione vincolante e di qualità da parte dei Cantoni. In fin dei conti si tratta di garantire che

²¹ Cfr. Achermann, Alberto: «Bundeskompetenzen im Integrationsbereich: Kurzgutachten im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz». 20. 12. 2008. Consultabile sul sito web dell'UFM: <http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html>.

le Città e i Comuni attuino in loco una promozione dell'integrazione di buona qualità.

5.3 Opportunità e limiti del potere d'intervento dello Stato

Di recente, la valutazione di interessi nel contesto dell'integrazione in presenza di diritti fondamentali tutelati, ha dato adito a discussioni.

I risultati della valutazione degli interessi in presenza divergono in funzione del contesto in cui si muovono gli interessati. In ambito statale, le persone soggiacciono direttamente alla giurisdizione dello Stato. In tale contesto lo Stato è chiamato a garantire in larga misura la parità di trattamento. Per evitare una discriminazione indiretta lo Stato deve dare spazio all'identità culturale dei privati. Nello spazio pubblico, teatro della maggior parte delle attività sociali e delle attività dello Stato quale fornitore di prestazioni, occorre mantenere in equilibrio gli interessi opposti. Nella sfera privata, infine, lo Stato deve rispettare l'autonomia, intervenendo quale organo di tutela unicamente qualora gli individui siano oggetto di violazioni della loro integrità psichica e/o fisica all'interno del gruppo.²²

La struttura federalista dello Stato svizzero concorre inoltre a consentire soluzioni concrete in loco. Le regole della convivenza, da individuare nel rispetto della parità e della libertà di ciascuno, vanno ricercate in loco e nel caso concreto. I principi giuridici sanciti a livello federale devono essere limitati al minimo e consoni all'ordine federale delle competenze.

Nel Rapporto sull'integrazione, di cui il Consiglio federale ha preso atto il 30 agosto 2006, sono illustrate diverse questioni di questo tipo che hanno suscitato un dibattito pubblico:²³

Prescrizioni d'abbigliamento religioso (segnatamente il velo islamico): Sulla base della distinzione in tre sfere, quella privata, quella pubblica e quella statale, occorre menzionare che il fatto di portare il velo nella sfera privata fa parte dell'autonomia dell'essere umano; lo Stato non deve pertanto immischiarsi. Nello spazio pubblico è possibile cercare soluzioni commisurate alla situazione; valutando i pro e i contro, occorre verificare se l'interesse generale giustifica un divieto di indossare capi d'abbigliamento legati alla confessione. Per quanto riguarda la scuola – un settore pubblico – il Tribunale federale ha confermato una decisione che vietava a un'insegnante di una scuola ginevrina di portare il velo.²⁴

Partecipazione all'insegnamento della scuola pubblica (corsi di nuoto e di ginnastica, colonie scolastiche, determinate materie): Nell'ottobre 2008 il Tribunale ha riveduto una decisione di principio che aveva emanato nel 1993 in merito alla dispensa dai corsi di nuoto: contrariamente alla prima decisione, ha fatto prevalere il valore dell'integrazione sui principi comportamentali dettati dalla religione, constatando nel caso concreto che l'obbligo di partecipare ai corsi di nuoto, assortito di misure accompagnatorie, non costituisce un'ingerenza inammissibile nella libertà religiosa, nemmeno nel caso delle bambine e giovani musulmane.²⁵

²² Kälin Walter: Grundrechte im Kulturkonflikt: Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft (Zurigo: 2000).

²³ Rapporto sull'integrazione 2006, pag. 81 segg.

²⁴ DTF 123 I 296.

²⁵ DTF 119 I a 178 nonché DTF 135 I 79.

Luoghi di culto e cimiteri: Salvo la costruzione di minareti, le questioni relative all'utilizzo di locali o superfici a scopi religiosi o culturali rientrano nell'ambito della pianificazione del territorio e del regolamento edilizio e quindi sono di competenza dei Cantoni o dei Comuni. In diverse Città e Comuni sono state trovate soluzioni per la pianificazione di tombe musulmane nei cimiteri. In Svizzera si trovano numerosi luoghi di culto e centri d'incontro delle più disparate appartenenze religiose, tra cui oltre 300 centri islamici.

Consulenti religiosi: il comportamento delle persone che incitano alla violenza contro persone di altre confessioni o contro persone della medesima confessione che non rispettano rigorosamente la loro religione non è tollerato secondo l'ordine giuridico svizzero e può condurre a sanzioni secondo il diritto penale e il diritto degli stranieri. Il diritto degli stranieri offre la possibilità di intervenire in maniera preventiva. Le persone che entrano in Svizzera in veste di consulenti religiosi devono rispondere, per quanto riguarda l'integrazione, a esigenze più elevate dettate dal diritto degli stranieri. Secondo l'articolo 7 dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri²⁶, agli stranieri che esercitano un'attività di consulenza o insegnamento, può essere rilasciato un permesso di dimora o un permesso di soggiorno di breve durata se, oltre a conoscenze della lingua nazionale parlata nel luogo di lavoro per poter comunicare con le autorità e altri attori, dispongono delle capacità necessarie per svolgere la loro attività specifica e hanno dimestichezza con il sistema di valori sociale e giuridico della Svizzera. Se le conoscenze linguistiche non sono sufficienti, in via eccezionale è data la possibilità di acquisirle entro un anno - in tal caso è concluso un accordo d'integrazione.

Matrimoni forzati: In virtù di un mandato parlamentare, il Consiglio federale ha vagliato a fondo la necessità d'intervenire nell'ambito delle misure legali per la lotta ai matrimoni forzati.²⁷ Ha svolto una procedura di consultazione relativa a un pertinente avamprogetto, in virtù del quale ha incaricato il DFGP, in data 21 novembre 2009, di elaborare un relativo messaggio e disegno di legge che prevedano segnatamente una protezione più incisiva nel contesto del diritto penale.

Nel 2009 l'UFM ha avviato un progetto modello teso a intensificare gli sforzi nella lotta ai matrimoni forzati. In tale contesto l'UFM appoggia tutta una serie di progetti volti a potenziare l'informazione, la sensibilizzazione e la prevenzione presso i gli specialisti nonché presso la comunità dei migranti.

Mutilazione genitale femminile: In base a un'iniziativa parlamentare, la Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale ha elaborato un avamprogetto di modifica del Codice penale (CP)²⁸. La maggior parte delle prese di posizione hanno approvato l'introduzione di una fattispecie penale specifica.²⁹

Diverse organizzazioni non statali consentono sforzi considerevoli, in collaborazione con l'Ufficio federale della sanità pubblica UFSP, nel settore della sensibilizzazione e della prevenzione.³⁰

26 RS 142.205

27 Rapporto relativo alla mozione Trix Heberlein. «Misure contro i matrimoni forzati e i matrimoni combinati» (06.3658).

28 RS 311.0

29 I.Pa. Roth-Bernasconi «Divieto di compiere mutilazioni sessuali» (05.404 n)

30 Consultabile sul sito web dell'UFSP: <http://www.bag.admin.ch/index.html?lang=it>

Riassumendo, il Consiglio federale rileva che il nostro ordine giuridico dispone di principi atti a garantire la coesione dello Stato e dell'intera società nonché una coabitazione armoniosa negli ambiti statale, pubblico e privato. Progetti tuttora in corso, scaturiti da interventi parlamentari, stanno vagliando l'eventualità di adottare misure legali volte a colmare eventuali lacune nell'ordine giuridico.

Lo Stato è chiamato a fronteggiare conflitti di interessi analoghi ogni qualvolta si tratti di coinvolgere nella promozione dell'integrazione attori non statali che esplicano un ruolo centrale per l'integrazione nella società, senza tuttavia tangere diritti fondamentali quali la libertà economica o la libertà d'associazione. Per convincere gli attori non statali (ad es. datori di lavoro, associazioni) a collaborare a un processo d'apertura (maggiore coinvolgimento degli stranieri), lo Stato deve predisporre condizioni generali favorevoli e suscitare incentivi. Nello sviluppo e attuazione delle misure, i servizi statali devono collaborare con servizi non statali. Gli attori statali sono altresì chiamati a dare l'esempio in materia d'apertura. In tale contesto lo Stato è sollecitato in prima linea in qualità di datore di lavoro.

5.4 Presa di posizione del Consiglio federale in merito alla richiesta di una legge sull'integrazione

Tenuto conto della politica integrativa attuale illustrata al capitolo 3 nonché delle opportunità e dei limiti descritti al capitolo 4 per quanto riguarda la legislazione in materia d'integrazione, si può affermare che le grandi linee di una possibile legge sull'integrazione quali vengono presentate nella mozione Schiesser sono già presenti nell'attuale LStr: l'integrazione è concepita quale compito statale e societale. L'integrazione è un processo reciproco che richiede un importante contributo da parte degli immigrati ma anche dello Stato e della popolazione svizzera. D'intesa con i Cantoni e Comuni, la Confederazione fissa i principi della politica integrativa limitandosi ad assicurare un cofinanziamento nonché ad assicurare una funzione di controllo. I compiti operativi sono invece l'appannaggio dei Cantoni e dei Comuni.

Il Consiglio federale rileva che questi principi non vengono rimessi fondamentalmente in questione. Le proposte emanate dalle Camere federali non perseguono un totale riorientamento della politica integrativa, bensì in prima linea l'impiego mirato degli strumenti disponibili, una promozione dell'integrazione più globale e attuata dai servizi competenti in maniera vincolante in tutti i Cantoni nonché una verifica più sistematica della conformità degli stranieri alle esigenze per quanto riguarda l'integrazione formulate nei loro confronti dal diritto degli stranieri.

A livello federale occorre tuttavia porre chiari limiti ad ambo gli elementi del *promuovere* e dell'*esigere*: l'influsso e le competenze fortemente federalisti (dimensione verticale) e nel contempo suddivisi tra i diversi livelli politici (dimensione orizzontale), da un lato, e i trattati internazionali conclusi con gli Stati dell'UE/AELS, dall'altro, sono altrettante condizioni generali costitutive della strategia svizzera in materia d'integrazione.

Secondo il Consiglio federale, le disposizioni legali vigenti offrono una buona base in tal senso e l'approccio dell'integrazione quale processo reciproco è promettente e contiene un potenziale di sviluppo. Il Consiglio federale constata tuttavia che il principio secondo cui l'integrazione costituisce un processo sociale reciproco nonché un compito centrale a tutti i livelli statali e in tutti i settori specifici, è generalmente ancora troppo poco osservato.

Con le misure presentate nel controprogetto all'iniziativa espulsione, il Consiglio federale dà maggior peso alle esigenze formulate nei confronti degli stranieri per quanto riguarda l'integrazione. L'inosservanza di tali esigenze (rispetto dei valori della Costituzione federale, rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici, volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione, conoscenze di una lingua nazionale) influisce sulle decisioni emanate nel quadro del diritto degli stranieri – fatte salve le disposizioni del diritto internazionale (ALC, accordi di domicilio).

Occorre rilevare che questa situazione concerne una minoranza degli stranieri. L'ulteriore sviluppo della politica integrativa mira segnatamente a predisporre condizioni generali favorevoli all'integrazione nonché a sfruttare ancora meglio i potenziali esistenti. Le persone straniere residenti in Svizzera che dimostrano di assumere con responsabilità la loro integrazione vanno sostenute nei loro sforzi in modo da

consentire loro di sviluppare le proprie competenze a loro vantaggio e per il bene della comunità.

6 Necessità d'intervento a livello federale

In virtù delle esperienze maturate nel contesto dell'attuazione del diritto vigente e in base alle ampie consultazioni politiche e specialistiche svolte presso Cantoni e Comuni, il Consiglio federale rileva la necessità d'intervento seguente:

Considerate le buone basi legali e misure esistenti nonché la limitazione, dettata dalla Costituzione e da trattati internazionali, delle possibilità di emanare una legge sull'integrazione, la creazione di nuove disposizioni legali sottostà a determinati limiti. Per completare e adeguare le disposizioni del diritto in materia d'integrazione vi sono le due possibilità seguenti:

Atto di modifica mediante complemento alla LStr: Questa prima variante consisterebbe in un complemento delle disposizioni della LStr con una rilevanza per l'integrazione. Si tratterebbe di adeguare segnatamente gli articoli 53-58 e 87 LStr. Per quanto riguarda gli *obiettivi della promozione dell'integrazione*, i principi fondamentali stabiliti nelle strategie del Consiglio federale nonché nell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri sarebbero sanciti a livello di legge. Tra di essi figurano il principio del «promuovere ed esigere», l'obiettivo delle pari opportunità, le competenze delle strutture ordinarie, la funzione complementare della promozione specifica dell'integrazione e la collaborazione con le organizzazioni non statali, in particolare le organizzazioni di stranieri. Andrebbero adeguate anche le disposizioni relative alla concessione dei contributi federali alla promozione specifica dell'integrazione (cfr. cap. 6.2.4.)

Nuovo atto normativo grazie alla creazione di una nuova legge quadro sull'integrazione: La seconda variante consisterebbe nella creazione di una legge quadro sull'integrazione comprendente le predette disposizioni della LStr con una rilevanza per l'integrazione; in tal modo verrebbe posto un segnale più forte a favore dell'integrazione.

Accanto agli adeguamenti delle disposizioni del diritto in materia d'integrazione in senso stretto, la politica integrativa vigente può essere corroborata grazie a miglioramenti nei quattro ambiti seguenti:

1. La struttura federalista dello Stato svizzero e l'ampio spettro tematico dell'integrazione fanno sì che l'integrazione sia l'appannaggio di numerosi attori, le cui rispettive responsabilità non sempre risultano chiare. La nozione d'integrazione quale compito trasversale e mandato fondamentale vincolante delle competenti strutture ordinarie dev'essere radicata in maniera più solida. Lo si può fare inserendo *pertinenti disposizioni normative nelle basi legali delle strutture ordinarie*. Tale modo di procedere ha il vantaggio di rispondere, grazie a pertinenti disposizioni costituzionali e legali, alla questione di sapere quali competenze federali sussistono e quale ne è la portata. Inoltre ciò consente di definire in maniera specifica, per i diversi ambiti specialistici, secondo quali modalità e da quali servizi è impartito il mandato legale per l'attuazione di misure integrative o di promozione dell'integrazione nonché tese a evitare le discriminazioni. Ciò consente di evitare che la politica di promozione dell'integrazione venga definita, in una legge speciale (LStr, legge sull'integrazione) solo in termini generali, con il rischio che nessuno si senta responsabile per l'integrazione e che le norme rimangano lettera morta. Fondando l'integrazione nelle strutture ordinarie, le misure non vanno esclusivamente a favore della popolazione straniera bensì sono accessibili anche ad altri gruppi di popolazione che presentano

problemi d'integrazione, eliminando così qualsiasi discriminazione della popolazione non straniera.

2. Occorre *sviluppare ulteriormente* anche la *promozione specifica dell'integrazione*. In tale contesto le competenze, le situazioni divergenti degli stranieri da un lato e dei Cantoni dall'altro, le difficoltà a raggiungere le donne migranti e l'insufficienza, sotto il profilo quantitativo e in parte anche qualitativo, delle offerte per quanto riguarda la promozione specifica dell'integrazione, costituiscono altrettante sfide. La Confederazione assume un ruolo strategico più attivo. Deve predisporre condizioni generali chiare e nel contempo atte a consentire una certa flessibilità, affinché i Cantoni possano attuare misure d'integrazione mirate. Deve inoltre assicurare una funzione di controllo, non da ultimo vincolando i suoi contributi finanziari per la promozione dell'integrazione a incentivi che inducano la realizzazione, a livello cantonale, di strategie e misure efficaci. S'impone inoltre un leggero potenziamento quantitativo per consentire alla promozione di produrre i propri effetti più su larga scala.

3. Nei dibattiti in seno alle Camere attorno alla mozione Schiesser è stata più volte sottolineata l'importanza della *protezione dalla discriminazione*. Il Consiglio federale rileva che le discriminazioni costituiscono un ostacolo centrale all'integrazione. La promozione dell'integrazione, che offre appoggio ai migranti offrendo loro assistenza nell'assumere le proprie responsabilità e nello sviluppare le proprie attitudini, deve necessariamente andare di pari passo con una politica di lotta alla discriminazione. Il Consiglio federale vede una necessità d'intervento non già principalmente nella creazione di nuove disposizioni contro la discriminazione, bensì e anzitutto nell'*implementazione del diritto vigente*. Seguirà attentamente i nuovi sviluppi e ne vaglierà gli effetti per la Svizzera, in particolare per l'economia, così da poter adottare tempestivamente le misure che s'impongono.³¹

4. Il Consiglio federale considera opportuno curare periodicamente il *dialogo integrativo* con gli attori statali e non, nonché con i rappresentanti della popolazione migrante, nella consapevolezza che la migrazione e quindi gli ambiti che denotano una dinamica integrativa e i vari attori coinvolti sono chiamati a convenire di continuo nuovi orientamenti comuni.

Qui di seguito sono illustrate più da vicino le proposte inerenti ai quattro ambiti suindicati.

6.1 Introduzione di articoli sull'integrazione nelle basi legali delle strutture ordinarie nel quadro di un progetto globale

L'integrazione è un compito trasversale da attuare segnatamente da parte dei competenti servizi e strutture che offrono prestazioni di base. Questo principio non si fonda sulla sola LStr (art. 53), bensì anche sull'articolo 43a capoverso 4 Cost., secondo cui le prestazioni di base devono essere accessibili a ognuno in misura comparabile. Con il pacchetto di misure (Rapporto sulle Misure d'integrazione 2007), il Consiglio

³¹ Cfr. risposta del Consiglio federale all'Ip. Bühlmann «Discriminazione razziale nel mondo del lavoro» (03.3372).

federale ha compiuto un primo passo verso una promozione strategica dell'integrazione nelle strutture ordinarie della Confederazione.

L'introduzione degli articoli sull'integrazione nelle basi legali delle strutture ordinarie continuerebbe e radicherebbe in maniera più vincolante la strategia perseguita dal pacchetto di misure, ovvero una politica integrativa quale compito centrale dello Stato.

Il Consiglio federale ha vagliato le pertinenti basi legali di competenza della Confederazione. L'analisi si è concentrata in particolare sui seguenti settori: diritto degli stranieri, custodia dei bambini complementare alla famiglia, promozione dei giovani, formazione professionale, università, assicurazione contro la disoccupazione, assicurazione malattia e infortuni, lingue, promozione culturale, promozione dello sport, alloggio, sviluppo del territorio, statistica federale, legge sul Parlamento. Non è stato possibile prendere in esame la scuola, l'aiuto sociale e la sicurezza pubblica, importanti settori rientranti nella sfera di competenza dei Cantoni (cfr. cap. 5.2). Il Consiglio federale propone segnatamente l'introduzione delle seguenti disposizioni e adeguamenti nelle rispettive basi legali:

LStr (RS 142.20): Il mandato di coordinamento di cui all'articolo 57 LStr va completato ai sensi di un mandato generale, impartito ai servizi federali competenti, di sviluppare e attuare, d'intesa con le autorità cantonali, misure di promozione dell'integrazione nel contesto del principale mandato attribuito per legge. In qualità di servizio di coordinamento, l'UFM è coinvolto nei lavori di pianificazione. Analogamente a quanto fa attualmente il GIM, che informa ogni anno sui progressi del pacchetto di misure, sarà istituito un organismo d'accompagnamento confacente che stenderà per ogni periodo legislativo un rapporto all'attenzione del Consiglio federale e del Parlamento, relativo alla situazione della promozione dell'integrazione e alle pertinenti misure della Confederazione. Il monitoraggio del pacchetto di misure (Rapporto Misure d'integrazione 2007) sarà assicurato nel quadro di tale rapporto (per ulteriori adeguamenti della LStr, cfr. cap. 6 e 6.2.4).

Legge sulle attività giovanili (RS 446.1; in revisione): La legge sulle attività giovanili è tuttora in revisione totale in vista di estendere le proposte anche ai bambini (procedura di consultazione dal 30 settembre 2009 al 15 gennaio 2010). L'avamprogetto prevede quale obiettivo della legge la promozione dei giovani in vista di farne persone responsabili, nonché la promozione della loro integrazione sociale, culturale e politica come pure di un accesso non discriminatorio alle attività extrascolastiche. Nell'ordinanza d'esecuzione e nell'organizzazione dei programmi occorre provvedere a che i giovani con un passato migratorio siano espressamente inclusi nelle misure di promozione.

Legge sulla formazione professionale (RS 412.10): La disposizione che prevede la promozione dell'effettiva parità tra uomo e donna e l'eliminazione di svantaggi nei confronti dei disabili va completata mediante una disposizione sulla promozione delle pari opportunità per i migranti. Nell'ordinanza d'esecuzione e nel quadro dell'attuazione programmatica occorre tenere conto delle necessità specifiche dei migranti, in particolare per quanto concerne i contributi alla promozione.

Legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore svizzero universitario (in revisione): Il 29 maggio 2009 il Consiglio federale ha

trasmesso il disegno di legge alle Camere (FF 2009 4063). Tale legge sostituirà diversi atti normativi della Confederazione relativi alle università e scuole universitarie cantonali, in adempimento delle nuove disposizioni costituzionali in materia di formazione. L'avamprogetto comprende già l'obiettivo delle pari opportunità tra uomo e donna. Occorre completarlo con le pari opportunità per i migranti.

Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (RS 837.0): In linea di principio la legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) prevede tra l'altro la promozione di un reinserimento rapido e durevole nel mercato del lavoro, senza operare una distinzione tra assicurati indigeni e stranieri. Nel settore delle misure relative al mercato del lavoro nonché della collaborazione con altre istituzioni occorre introdurre nuove disposizioni tese a garantire una promozione speciale per il reinserimento degli assicurati stranieri che presentano un forte rischio di disoccupazione di lunga durata, analogamente a quanto previsto per i giovani e le donne in disoccupazione.

Legge sulle epidemie (RS 818.101): La legge è in fase di revisione totale. L'avamprogetto sottoposto a consultazione prevede pari opportunità d'accesso all'approvvigionamento della popolazione della Svizzera. A livello d'ordinanza e al momento dell'attuazione occorre vegliare a che i migranti siano espressamente inclusi nelle misure di approvvigionamento.

Legge sulla prevenzione (disegno): Il 30 settembre 2009 il Consiglio federale ha trasmesso alle Camere il disegno di una legge sulla prevenzione (FF 2009 6263). Il disegno prevede misure che tengono espressamente conto della molteplicità della popolazione. Nell'articolo vertente sullo scopo è inoltre prevista quale obiettivo del progetto la riduzione delle disparità sanitarie. Se le Camere licenziano la legge, nell'elaborare le norme d'esecuzione occorre vagliare in che modo tenere conto della promozione dell'integrazione.

Legge su l'assicurazione per l'invalidità (RS 831.20): Nel settore dell'assicurazione per l'invalidità occorre completare la disposizione relativa alla procedura presso gli uffici AI introducendo la possibilità di ricorrere a specialisti del settore dell'integrazione. Occorre altresì completare la disposizione relativa alle analisi scientifiche, prevedendo l'analisi della parità di trattamento anche per gli stranieri. Nel quadro di un adeguamento d'ordinanza occorre infine prevedere l'orientamento dei progetti pilota in funzione delle esigenze delle persone con un passato migratorio. Per quanto riguarda la collaborazione interistituzionale occorre vagliare in che modo coinvolgere anche i competenti interlocutori per le questioni dell'integrazione.

Legge sulle lingue (RS 441): L'ordinanza d'esecuzione della legge sulle lingue deve prevedere la promozione dell'integrazione dei migranti e il coordinamento con la promozione linguistica nel quadro della promozione specifica dell'integrazione (cfr. cap. 4.2 e 6.2).

Legge sulla promozione della cultura: Le Camere federali hanno riunito in un'unica legge il disegno in materia di promozione culturale e il disegno di revisione totale della legge federale concernente la Fondazione «Pro Helvetia» (FF 2009 7631). La legge sulla promozione della cultura è stata licenziata nella sessione invernale 2009. Occorre vagliare in che modo, a livello d'ordinanza, si debba tenere conto della promozione dell'integrazione.

Legge federale che promuove la ginnastica e lo sport (RS 415; in revisione): In data 11 novembre 2009 il Consiglio federale ha trasmesso al Parlamento il messaggio relativo alla revisione totale della legge federale che promuove la ginnastica e lo sport (FF 2009 7191). L'obiettivo centrale perseguito dal disegno è la promozione generale della coesione sociale. Se la pertinente disposizione è accettata, andrà concretizzata in un'ordinanza. Occorrerà vagliare in che misura è tenuto specialmente conto del gruppo target costituito dai migranti nonché le modalità secondo cui i centri di competenza per l'integrazione attraverso lo sport saranno retti, se del caso, a livello d'ordinanza. Nel quadro dell'esecuzione della legge sono inoltre adeguati i pertinenti strumenti, ad esempio i contratti di prestazione con le associazioni sportive.

Legge sulla pianificazione del territorio (RS 700): La disposizione relativa ai principi pianificatori va completata precisando che gli insediamenti devono essere strutturati in vista di migliorare la qualità abitativa e la coesione sociale.

Legge sulla statistica federale (RS 431): I compiti attribuiti alla statistica federale vanno completati in modo che il rilevamento e la valutazione di dati comportino anche basi e analisi approfondite per quanto concerne il raggiungimento dell'integrazione e delle pari opportunità per i migranti e le persone con un passato migratorio.

Legge sul Parlamento (RS 171.10): Nei messaggi del Consiglio federale relativi ai progetti di atti normativi devono essere illustrate sistematicamente le «conseguenze per l'integrazione dei migranti». Occorre inoltre coinvolgere anche le organizzazioni di migranti nel quadro delle procedure di consultazione secondo la *legge sulla consultazione (RS 172.061)*.

In virtù del mandato di coordinamento secondo l'articolo 57 LStr in combinazione con l'articolo 8 dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)³² occorre inoltre vagliare la necessità di completare ulteriori atti normativi mediante disposizioni con una rilevanza per l'integrazione. Occorre in particolare vagliare in che modo sancire in una futura *legge sul perfezionamento* gli obiettivi con una rilevanza per l'integrazione.

Modo di procedere: Fatta salva l'approvazione di principio del Parlamento, il Consiglio federale elabora un messaggio nonché articoli di legge concreti a complemento di atti normativi vigenti. Modifiche e complementi vanno riassunti nel contesto di un atto di modifica mediante complemento alla LStr, oppure nel contesto di una nuova legge quadro sull'integrazione, e sottoposti alle Camere quale progetto unico (cfr. cap. 6). Riassunti in un decreto federale, il messaggio e gli articoli sono presentati quale progetto unico alle Camere federali. Tale procedura non tange i lavori legislativi in corso.

Nel messaggio relativo al decreto federale il Consiglio federale stabilisce quali ordinanze nonché quali linee guida e – se del caso – programmi di punti fondamentali occorre adeguare per l'attuazione delle pertinenti disposizioni di legge. Nel

³² RS 142.205

messaggio sono inoltre quantificate le eventuali conseguenze finanziarie delle innovazioni e sono illustrate le modalità del loro finanziamento.

6.2 Sviluppo di misure nel settore della promozione specifica dell'integrazione

La promozione specifica dell'integrazione colma le lacune esistenti nelle strutture ordinarie (ad es. corsi di lingua a bassa soglia o offerte per persone traumatizzate) o fa in modo che le strutture ordinarie possano fronteggiare la molteplicità data dalla migrazione. Mira a familiarizzare gli stranieri con il sistema svizzero e a indirizzarli verso i servizi che fanno al caso.

L'immigrazione è molto eterogenea: accanto alla nuova immigrazione di manodopera perlopiù ben qualificata si assiste a un afflusso considerevole di manodopera non qualificata, sia tramite il ricongiungimento familiare che nel settore dell'asilo, e non da ultimo nel quadro della libera circolazione delle persone. Vi sono inoltre persone che, pur dimorando in Svizzera da parecchi anni, presentano deficit soprattutto per quanto concerne le conoscenze linguistiche; in questi casi occorre una promozione dell'integrazione per così dire di «recupero». La promozione specifica dell'integrazione deve tenere conto di questa eterogeneità e consentire pertanto di raggiungere le persone mirate. Deve intervenire per quanto possibile al momento dell'entrata in Svizzera e non in maniera tardiva («recupero»), una volta che si sono constatati deficit integrativi.

Siccome la composizione della popolazione immigrata varia da una Città, da un Comune e da una regione all'altra e dato che i Cantoni sono caratterizzati da situazioni iniziali diverse (esigenze dell'economia locale, immigrazione nei centri urbani, situazione speciale delle regioni turistiche, spostamenti entro gli agglomerati ecc.), l'attuazione della politica integrativa deve poter essere adeguata in funzione della situazione a livello comunale, intercomunale, cantonale o regionale.

Per rispondere a queste esigenze e per meglio organizzare le risorse finanziarie, in futuro la promozione specifica dell'integrazione dev'essere concepita come segue:

- tutti gli ambiti contenutistici e miranti determinati gruppi target della promozione specifica dell'integrazione sono riuniti in programmi cantonali globali. I Cantoni possono perseguire una collaborazione con altri Cantoni, in maniera puntuale o su una base più ampia. Nei Cantoni con grandi agglomerati urbani possono essere sviluppati programmi a livello di Comune o di agglomerato. I singoli Cantoni restano di regola gli interlocutori della Confederazione;
- l'impiego da parte dei Cantoni dei crediti messi a disposizione della Confederazione a favore di diversi gruppi target (attualmente punti fondamentali 1 e 2 nonché somma forfettaria a favore dell'integrazione) è pianificato nei programmi cantonali globali;
- la Confederazione assume attivamente un ruolo strategico, ovvero stabilisce proporzioni minime, provvede al carattere vincolante dell'attuazione (gruppi target, standard, garanzia di qualità) e sviluppa con i Cantoni, tenendo conto delle Città e dei Comuni, un sistema teso a rilevare costante-

mente le necessità e a garantire la qualità delle misure di promozione specifica dell'integrazione;

- la promozione specifica dell'integrazione comprende i tre pilastri seguenti:
 1. informazione e consulenza, 2. formazione e lavoro, 3. altre priorità.

Prima della stesura del preventivo relativo alle spese e agli investimenti previsti nonché alla partecipazione finanziaria della Confederazione occorre illustrare brevemente le principali innovazioni – concezione globale dei programmi cantonali d'integrazione nonché informazione ai nuovi arrivati.

6.2.1 Programmi cantonali d'integrazione

Per ragioni storiche e giuridiche, in tutti gli ambiti del programma dei punti fondamentali nonché della somma forfettaria a favore dell'integrazione per rifugiati e persone ammesse provvisoriamente esistono, tra Confederazione e Cantoni, forme diverse di collaborazione nonché di finanziamento. Ciò comporta il rischio di una frammentazione delle energie e di un'assenza di coerenza degli sforzi integrativi consentiti nei Cantoni.

Come emerge dall'attuazione – avviata con successo – del punto fondamentale 1 «Lingua e formazione», la concessione ai Cantoni di sussidi federali per la promozione dell'integrazione nel contesto di accordi di prestazione conclusi in virtù di programmi cantonali si rivela una buona soluzione. In tal modo è garantita da un lato l'uniformità in tutta la Svizzera degli obiettivi e degli standard, e dall'altro è tenuto debitamente conto delle circostanze regionali. Il Consiglio federale intende estendere tale principio a tutti i settori caratterizzati da una ripartizione dei compiti di promozione dell'integrazione tra Confederazione e Cantoni. Propone pertanto che la Confederazione attribuisca ai Cantoni i propri crediti per la promozione dell'integrazione in base ad assetti cantonali globali. Nell'ottica attuale, il modo di procedere è il seguente:

La Confederazione indica gli obiettivi e gli standard per tre pilastri della promozione specifica dell'integrazione che si completano e condizionano a vicenda: il primo pilastro *informazione e consulenza* comporta le misure seguenti: informazione dei nuovi arrivati, centri di competenze per l'integrazione, compresa la consulenza e gli interventi in caso di conflitti e discriminazione nonché interpretariato interculturale (entrambi rientranti nell'attuale punto fondamentale 2). L'informazione ai nuovi arrivati può essere organizzata in modo da fungere nel contempo da strumento per la valutazione delle misure integrative necessarie, ovvero da strumento di controllo dei programmi cantonali. Il secondo pilastro *formazione e lavoro* comprende le misure inerenti all'attuale punto fondamentale 1 «Lingua e formazione» nonché all'integrazione professionale dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente (finanziate attualmente grazie alla somma forfettaria a favore dell'integrazione), proseguendo le misure esistenti e potenziandole in maniera mirata laddove necessario. Il terzo pilastro infine lascia spazio ai Cantoni per ulteriori punti fondamentali. L'esperienza evidenzia l'esistenza di forti divergenze tra i Cantoni non solo per quanto riguarda i presupposti strutturali, ma anche sotto altri profili quali ad esempio la composizione della popolazione migrante. I Cantoni devono pertanto avere la possibilità di porre priorità e accenti propri, ad esempio accrescendo l'investimento finanziario nei primi due pilastri oppure sostenendo misure in uno dei tre settori che sono l'integrazione sociale, la protezione dalla discriminazione e l'interpretariato interculturale. Gli obiettivi della Confederazione devono pertanto essere formulati in modo

da consentire ai Cantoni di predisporre le offerte che meglio rispondono alle necessità esistenti sul loro territorio.

Allo scopo di garantire un'attuazione per quanto possibile vincolante ma nel contempo flessibile a livello di Cantoni, è privilegiato un modello che prevede quote minime per la partecipazione dei Cantoni al finanziamento garantito dalla Confederazione in vista del conseguimento dei vari obiettivi (informazione dei nuovi arrivati, centri di competenze, integrazione/conflitti interculturali/lotta alla discriminazione, lingua e formazione ecc.). I rimanenti mezzi finanziari concessi dalla Confederazione devono tuttavia poter essere impiegati dai Cantoni, nel quadro dei loro programmi, in funzione delle necessità da essi constatate (terzo pilastro). La Confederazione sviluppa inoltre, d'intesa con i Cantoni, gli strumenti atti a garantire la qualità. Nel quadro dei relativi rapporti occorre rilevare il contributo annuo al conseguimento degli obiettivi. Se necessario, la Confederazione può vincolare la concessione dei crediti all'applicazione degli strumenti atti a garantire la qualità. Infine, una parte dei crediti federali per la promozione specifica dell'integrazione è versata come sinora direttamente dalla Confederazione (UFM e CFM) in vista del finanziamento di misure di portata nazionale nonché di progetti innovativi (progetti modello).

Per l'attuazione occorre procedere come segue: I Cantoni che desiderano beneficiare dei crediti federali presentano programmi cantonali in cui definiscono, per un periodo di legislatura, le loro misure relative ai tre pilastri. A tal fine possono collaborare con altri Cantoni oppure rendere possibile lo svolgimento di programmi a livello comunale. *Federführend zuständig für* La responsabilità dei programmi incombe ai servizi cantonali che fungono da interlocutori per le questioni integrative (art. 57 LStr), in collaborazione con altri servizi cantonali e comunali nonché con privati (organizzazioni di migranti, promotori, parti sociali). I programmi cantonali descrivono, qualitativamente e quantitativamente, le necessità e le offerte esistenti in materia di misure integrative e stabiliscono un pertinente ordine delle priorità nonché obiettivi più concreti entro i tre pilastri. Descrivono a grandi linee le misure previste, indicano i servizi responsabili dell'attuazione e elaborano uno scadenziario. Elaborano parimenti un piano finanziario in cui figurano le prestazioni della Confederazione, quelle del Cantone e quelle di terzi (compresi i beneficiari delle prestazioni). La Confederazione esamina i programmi cantonali, i quali fungono da base per i contratti di prestazione conclusi per la durata di più anni tra la Confederazione e il Cantone in questione. La realizzazione dei programmi sull'arco di più anni è pegno di sicurezza per quanto riguarda la pianificazione nei Cantoni e consente altresì di contenere gli oneri amministrativi.

I Cantoni stendono ogni anno all'attenzione della Confederazione un rapporto relativo alle prestazioni fornite. Ciò consente alla Confederazione di garantire la qualità a livello svizzero e di monitorare l'utilizzo dei crediti per l'integrazione (attualmente: credito federale per la promozione dell'integrazione e somma forfettaria a favore dell'integrazione).

6.2.2 Informazione dei nuovi arrivati

Gli specialisti delle Città e dei Cantoni in materia d'integrazione constatano che i primi tre mesi dall'arrivo degli immigrati trascorrono perlopiù senza che ne venga sfruttato il grandissimo potenziale o senza che venga intrapreso il necessario per

colmare evidenti deficit. Si perdono così importanti occasioni per quanto riguarda le opportunità d'integrarsi, soprattutto per le persone provenienti dallo spazio europeo, nei cui confronti le disposizioni della LStr in materia d'integrazione sono applicabili solo in maniera limitata.

Convinto che il processo integrativo debba iniziare sin dall'entrata, in adempimento del mandato informativo di cui all'articolo 56 LStr e in virtù delle esperienze positive effettuate in Francia, nei Paesi Bassi e in Nuova Zelanda ma anche all'interno del Paese, ovvero nel Cantone di Lucerna, il Consiglio federale propone di invitare sistematicamente a un colloquio personale tutti i nuovi arrivati giunti in Svizzera per soggiornarvi durevolmente e regolarmente – a prescindere dal Paese d'origine o dal motivo dell'entrata. L'occasione può essere data ad esempio dalla consegna del permesso di soggiorno. Il colloquio, di al massimo una sessantina di minuti, è svolto da servizi cantonali o comunali oppure da terzi incaricati in tal senso.

Il contenuto delle informazioni e del colloquio varia in funzione della situazione e delle esigenze della persona o della famiglia immigrata. Veicola prime informazioni sui diritti e sui doveri, sulle aspettative nei confronti degli immigrati, sulle possibilità che offre loro la Svizzera e sull'offerta di corsi linguistici e integrativi. Nel caso di minori che entrano accompagnati da un genitore, l'adulto può essere reso attento al proprio obbligo di collaborare. I nuovi arrivati ottengono documenti informativi in più lingue relativi alla vita e al lavoro in Svizzera. L'idea è di agevolare l'integrazione sociale e professionale dei nuovi arrivati, ad esempio fornendo loro informazioni sul settore sanitario o sulle offerte di consulenza per ottenere informazioni sulle possibilità di difendersi da eventuali discriminazioni. La Confederazione sta elaborando all'attenzione dei Cantoni uno strumento per l'informazione a livello federale dei nuovi arrivati. Diversi Cantoni e Città hanno già predisposto strumenti propri o sono in procinto di farlo. È al vaglio l'idea di un documento ufficiale analogo a quello elaborato dal Cantone di Neuchâtel o, a livello internazionale, dalla Danimarca, in cui siano indicati i diritti e i doveri delle persone che risiedono in Svizzera nonché i diritti fondamentali. Si tratterebbe di un documento consegnato a ogni nuovo arrivato, il quale dovrebbe confermarne l'ottenimento.

A seconda delle esigenze e della situazione della persona, il colloquio può limitarsi alla comunicazione di informazioni generali. Per altre persone occorre invece un colloquio più lungo in vista di individuare le necessità di accompagnamento (promozione dell'integrazione) e di optare per le pertinenti misure. Le autorità incaricate di svolgere il colloquio informano i nuovi arrivati in merito alle offerte statali o private esistenti nel Cantone e se del caso nel Comune di residenza (consulenza ai genitori, consulenza professionale ecc.). Ciò presuppone un potenziamento della collaborazione interistituzionale e dello scambio d'informazioni tra autorità. Se dal colloquio emerge che il nuovo arrivato abbisogna di determinate misure che esulano dall'offerta delle strutture ordinarie, è fatto ricorso alla promozione specifica dell'integrazione. L'accompagnamento dei migranti, i programmi di lingua e formazione a bassa soglia o le offerte destinate a gruppi specifici (rifugiati, persone ammesse provvisoriamente, persone traumatizzate) costituiscono altrettante misure specifiche per gruppi target.

Le misure considerate confacenti possono essere descritte in una raccomandazione scritta o, se del caso, in un accordo d'integrazione. Gli accordi d'integrazione intervengono nei confronti di cittadini di Stati terzi ammessi nel quadro del ricongiungi-

mento familiare nonché di persone che esplicano un'attività di consulenza o di insegnamento (art. 7 OIntS; consulenti religiosi, di lingua e cultura dei Paesi d'origine). Gli obiettivi e le misure convenuti nell'accordo d'integrazione sono vincolanti; il loro mancato adempimento può sfociare in sanzioni del diritto in materia di stranieri. Se è concluso un accordo d'integrazione, occorre seguire il caso per poter valutare il conseguimento o no degli obiettivi stabiliti. Il Consiglio federale ritiene che un siffatto Case Management sistematico si giustifica solo nei confronti di un piccolo gruppo target con forti deficit integrativi constatati nel quadro del colloquio informativo con i nuovi arrivati. Visto il forte onere amministrativo, non è raccomandata la conclusione sistematica di contratti d'integrazione.

È possibile concludere un accordo d'integrazione ai sensi dell'articolo 54 LStr con cittadini di Stati dell'UE/AELS che non hanno conoscenze di una lingua nazionale. In questi casi può essere raccomandato per scritto di partecipare a un corso di lingua o d'integrazione. Lo stesso vale per gli stranieri che entrano in Svizzera in virtù di un matrimonio con un cittadino svizzero.

Per motivi legati alla parità di trattamento e per poter raggiungere tutte le persone interessate, il che può rivelarsi importante in vista della valutazione delle esigenze nel quadro dei programmi cantonali d'integrazione, occorre invitare a un colloquio personale tutti coloro che entrano in Svizzera in vista di un soggiorno durevole. Tale colloquio riveste nel contempo un carattere simbolico di «cerimonia di benvenuto» durante la quale i nuovi arrivati sono accolti ufficialmente. Offre inoltre la possibilità di sfruttare al meglio i potenziali di ciascuno, grazie a un'informazione ottimale e consona alle esigenze e grazie alla scelta di misure e offerte confacenti. L'informazione ai nuovi arrivati è tesa a individuare non solo i problemi, ma anche i potenziali. Quindi «è un presupposto e un elemento importante di una politica in materia di formazione, società e mercato del lavoro efficace e orientata al futuro» (testo della mozione Schiesser).

6.2.3 Conseguenze finanziarie

Attualmente il credito investito dalla Confederazione per le misure di promozione specifica dell'integrazione consiste da un lato nei 16,5 milioni di franchi previsti per il programma dei punti fondamentali del DFGP (preventivo 2010), e dall'altro nella somma forfettaria a favore dell'integrazione, preventivata per il 2010 a 58 milioni di franchi. La necessità d'intervento descritta al capitolo 3 necessita ulteriori mezzi finanziari.

Nel suo rapporto del giugno 2009 la CTA rileva la necessità di un ulteriore investimento annuo a favore della promozione specifica dell'integrazione pari a 130 milioni di franchi ripartiti sui settori seguenti: informazione dei nuovi arrivati (15 mio di franchi), centri di competenze per l'integrazione (6 mio di franchi), interpretariato/mentorato interculturale (40 mio di franchi), lingua e formazione (60 mio di franchi) nonché integrazione sociale (10 mio di franchi). Tale investimento ulteriore dev'essere garantito in comune da Confederazione, Cantoni e Comuni.³³

Conformemente ai principi della politica di promozione dell'integrazione, secondo cui la promozione è anzitutto l'appannaggio delle strutture ordinarie, la Confedera-

³³ Per i dettagli cfr. rapporto CTA.

zione investe segnatamente nei tre settori (pilastri) dell'informazione e consulenza (informazione dei nuovi arrivati, centri di competenze per l'integrazione) nonché della formazione e del lavoro (lingua e formazione, integrazione professionale). La Confederazione intende vincolare la concessione dei propri crediti, nel quadro dei contratti di prestazione conclusi con i Cantoni, alla condizione che questi sviluppino programmi cantonali d'integrazione dagli obiettivi chiari e verificabili.

I compiti e le misure nel settore dell'interpretariato/mentorato interculturale rientrano nella sfera di competenza di diversi servizi federali, cantonali e comunali incaricati della formazione, della socialità e della sanità. Nei prossimi anni occorrerà chiarire il ruolo dei diversi servizi federali – in particolare dell'UFSP e dell'UFM – e le mansioni dei Cantoni. Da un lato occorre chiarire in che misura e secondo quali orientamenti il controllo strategico e la garanzia della qualità possono essere appannaggio della Confederazione. D'altro lato la Confederazione dovrà fare in modo che la presa a carico delle spese d'impiego in tutti i settori, in particolare nei settori della formazione, della socialità e della sanità, risulti chiara e sia disciplinata per quanto possibile in maniera unitaria. In tale contesto occorrerà coinvolgere in particolare anche i Cantoni e i Comuni. Tanto più che il DFGP ha annunciato che a medio termine si ritirerà dall'appoggio ai servizi di collocamento degli interpreti interculturali.

Nel settore dell'integrazione sociale, la competenza per le misure con una rilevanza nazionale spetta perlopiù ai Cantoni e ai Comuni.

La regola vuole che i Cantoni desiderosi di beneficiare di un sussidio federale e che grazie agli investimenti possono sperare di conseguire a medio termine risparmi nel settore sanitario e sociale, sono tenuti, conformemente all'articolo 55 LStr (Contributi finanziari), a impiegare anche congrui mezzi propri.

Se la Confederazione aumenta il proprio contributo alle spese per la promozione specifica dell'integrazione, anche i contributi cantonali devono imperativamente essere riveduti verso l'alto. Considerato l'attuale moratoria delle spese a livello federale, l'ulteriore investimento di cui la CTA ha constatato la necessità non può essere interamente finanziato; solo a medio termine si può prevedere un pertinente aumento dei crediti per la promozione dell'integrazione. Il Consiglio federale intende aumentare il credito federale di circa 15-20 milioni di franchi, sempreché i Cantoni accrescano conseguentemente i loro contributi. La Confederazione, i Cantoni e i Comuni dovranno elaborare una chiave dettagliata per il finanziamento, che tenga conto delle competenze previste dalla Costituzione federale, delle possibilità finanziarie nonché degli utili che si possono sperare grazie agli investimenti. La chiave dovrà essere presentata nel quadro del previsto messaggio (cap. 6.1).

6.2.4 Come procedere per l'ulteriore sviluppo della promozione specifica dell'integrazione

Il previsto sviluppo della promozione specifica dell'integrazione ad opera della Confederazione necessita un adeguamento della LStr. Si tratta essenzialmente di predisporre le basi legali per la concessione ai Cantoni di un contributo finanziario da parte della Confederazione in virtù di programmi e di accordi di prestazione. La prevista revisione della LStr e della LAsi contiene già una pertinente proposta (modifica dell'art. 55 LStr, cfr. cap. 2.4). In linea di principio anche gli *obiettivi della promozione specifica dell'integrazione*, disciplinati dall'OIntS, devono essere sanciti in una legge (promozione dell'informazione, della formazione generale e delle conoscenze di una lingua nazionale, delle pari opportunità, dell'integrazione profes-

sionale nonché delle condizioni per una migliore coabitazione; cfr. cap. 4.2). Resta infine da stabilire se sia necessario definire ulteriori elementi quali ad esempio la *cerchia dei beneficiari*.

Dopo lo scadere del programma dei punti fondamentali per il periodo 2008-2011, il credito federale per la promozione dell'integrazione va investito nei tre ambiti sopra descritti. I Cantoni e la Confederazione devono disporre del tempo necessario per preparare la prevista collaborazione tra Cantoni nonché tra Confederazione e Cantoni. Occorre pertanto prevedere alcuni anni transitori per i lavori necessari in vista del cambiamento di sistema. La Confederazione elabora, in collaborazione con i Cantoni, i principi nonché gli strumenti atti a garantire la qualità. Nel settore dell'informazione dei nuovi arrivati, la Confederazione elabora, unitamente ai Cantoni e ai Comuni, le necessarie raccomandazioni comuni per l'attuazione (ad es. organizzazione, strumenti, tipologie delle persone invitate, profilo e formazione delle persone incaricate dei colloqui ecc.).

6.3 Potenziamento della protezione dalla discriminazione

Con il diritto sugli stranieri, l'ordinamento giuridico svizzero pone esigenze e aspettative chiare nei confronti delle persone che dimorano nel nostro Paese. Promuovendo l'integrazione lo Stato mira anzitutto a colmare eventuali lacune per quanto riguarda la lingua, la formazione e l'informazione. È pertanto nell'interesse della Svizzera abbattere gli ostacoli che impediscono agli stranieri di gestire la propria esistenza e di prendere parte alla vita economica e sociale. Le discriminazioni dirette e indirette costituiscono ostacoli in tal senso e vanno pertanto combattute sistematicamente. Vi è discriminazione diretta qualora una disparità di trattamento sia basata esplicitamente sull'appartenenza a una «razza», etnia, nazione o religione. Si parla invece di discriminazione indiretta qualora una misura apparentemente neutra, ovvero la cui formulazione non attua distinzioni sospette, nei fatti costituisca un forte svantaggio, dal punto di vista quantitativo o qualitativo, dovuto alla razza, etnia, nazionalità o religione della persona che ne è oggetto.

Il divieto di qualsiasi discriminazione è sancito in più atti normativi: La Costituzione federale vieta qualsiasi discriminazione in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche (art. 8) e salvaguarda in maniera specifica la libertà di credo e di coscienza (art. 15) nonché la libertà di lingua (art. 18). Nel settore della protezione dalla discriminazione la Costituzione federale prevede che chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli (art. 35 cpv. 2 Cost.). Ciò significa che tribunali e autorità devono osservare per quanto possibile il divieto di qualsiasi discriminazione anche nel quadro dell'applicazione di norme di diritto privato. Tra tali norme figurano in particolare il principio della buona fede (art. 2 CC), le norme di diritto civile di tutela della personalità (art. 28 segg. CC, art. 328 e 336 CO) nonché il divieto di contratti inammissibili o contrari all'ordine pubblico o ai buoni costumi (art. 19 e 20 CO). La norma penale contro il razzismo (art. 261bis CP) protegge da attacchi razzisti e discriminazioni pubblici. Vi sono inoltre disposizioni del diritto costituzionale, del diritto privato, del diritto penale e del diritto amministrativo in virtù delle quali è possibile difendersi dalle discriminazioni. Per «discriminazioni razziali» s'intendono tutte le disparità di trattamento, affermazioni o atti violenti che risultano in (o che perseguono) una situazione svantaggiosa per determinate persone a causa del loro aspetto

estriore («razza») o della loro appartenenza a un'etnia, nazionalità o religione. Il divieto di qualsiasi discriminazione è sancito anche da diversi trattati internazionali ratificati dalla Svizzera. Tra questi trattati figurano, oltre alla convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale³⁴, la convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali³⁵ (art. 14), il Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali³⁶ (art. 2) nonché il patto internazionale relativo ai diritti civili e politici³⁷ (art. 2, 24 e 26), la convenzione sui diritti del fanciullo³⁸ (art. 2), la convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna³⁹ nonché le convenzioni n. 100 e 111 dell'Organizzazione internazionale del Lavoro⁴⁰. La «Guida giuridica per le vittime di discriminazione razziale» emanata nel 2009 dal Servizio di lotta al razzismo della Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno illustra concretamente come e quando intervenire contro la discriminazione razziale.⁴¹

Il Consiglio federale ha sostenuto ripetutamente⁴² che le regole generali del diritto penale e del diritto civile nonché gli atti normativi vigenti del diritto pubblico e i principi del diritto internazionale offrono una congrua protezione contro la discriminazione. Del resto nemmeno il Consiglio nazionale considera necessario legiferare ulteriormente in materia e nel settembre 2009 non ha pertanto dato seguito all'iniziativa parlamentare (07.422 Rechsteiner Paul) che chiedeva una legge sulla parità di trattamento. Va detto tuttavia che nella pratica si riscontrano pochi processi per discriminazione. La via legale risulta sovente poco allettante dato il costo elevato rispetto all'utilità relativamente esigua. Incertezze e paure (ignoranza del diritto, mancanza di chiarezza del diritto, procedure giudiziarie dissuasive, pubblicità ecc.) nonché i rischi legati al processo (costi, problematica degli elementi probatori, conseguenze giuridiche eccessive) dissuadono numerose persone esposte a discriminazioni dall'adire le vie legali.⁴³

Il Consiglio federale desidera pertanto accrescere il potenziale di applicazione del diritto vigente. Quest'ultimo dev'essere reso maggiormente noto sia alle persone potenzialmente toccate dalla discriminazione, sia alla società in generale, così da sensibilizzare alla tematica anche le persone che potrebbero avere un comportamento discriminante. In tal senso occorre completare il mandato d'informazione di cui all'articolo 56 LStr, che attualmente consiste nell'informare gli stranieri sulle condizioni di vita e di lavoro in Svizzera come pure sui loro diritti e doveri, nonché di informare la popolazione sulla situazione particolare degli stranieri, aggiungendovi

34 RS **0.104**

35 RS **0.101**

36 RS **0.103.1**

37 RS **0.103.2**

38 RS **0.107**

39 RS **0.108**

40 RS **0.822.720.0** sowie **0.822.721.1**

41 Consultabile sul sito web del Servizio di lotta al razzismo sotto

<http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00150/index.html?lang=it>, 2.2.2010.

42 Nelle sue risposte del 20.5.2009 all'interpellanza «Protezione dalla discriminazione» (09.3242), del 23.2.2005 alla mozione «Legge contro la discriminazione razziale nel mondo del lavoro» (04.3791) e del 17.5.2006 alla mozione «Legge federale contro le discriminazioni» (06.3082).

43 Cfr. Naguib, Tarek: Diskriminierende Verweigerung des Vertragsabschlusses über Dienstleistungen Privater: Diskriminierungsschutz zwischen Normativität, Realität und Idealität. In: AJP/PJA – Zeitschrift für die Aktuelle Juristische Praxis 8/2009, pag. 993-1017.

il mandato esplicito di tematizzare la protezione dalla discriminazione. I servizi specializzati per l'integrazione devono poter offrire o procurare agli interessati una consulenza competente in materia di protezione legale dalla discriminazione. Occorre inoltre promuovere meccanismi di gestione dei conflitti a bassa soglia in un approccio cooperativo. Infine, i servizi specializzati devono collaborare con le strutture ordinarie in vista di individuare e eliminare eventuali strutture o processi aventi un effetto discriminante indiretto.

Qualora la promozione dell'integrazione venga potenziata, nel quadro della promozione dell'integrazione occorre offrire anche la possibilità di impartire ai servizi specializzati in materia d'integrazione mandati di sensibilizzazione e prevenzione, dotandoli degli strumenti e mezzi necessari per l'attuazione o incaricando terzi della stessa. Alcuni Cantoni, come alcuni Paesi europei (ad es. la Gran Bretagna), attuano già tuttora in maniera congiunta la promozione dell'integrazione e la lotta alla discriminazione. Una protezione dalla discriminazione separata, ovvero non legata alla politica integrativa, avrebbe dal canto suo il vantaggio di beneficiare a tutti gli abitanti del Paese.

6.4 Partecipazione della Confederazione al dialogo integrativo

Le misure previste dal presente rapporto concernono la promozione dell'integrazione da parte della Confederazione. Tuttavia, come rilevato segnatamente nel capitolo relativo alla promozione specifica dell'integrazione, senza l'appoggio dei Cantoni nonché delle Città e dei Comuni la Confederazione può fare ben poco. L'integrazione avviene in loco; la promozione dell'integrazione deve intervenire laddove le persone vivono e lavorano. Se la Confederazione da sola non può molto, gli sforzi consentiti dallo Stato sono altrettanto infruttuosi senza l'intervento di attori non statali. Per poter attuare una politica integrativa coerente occorre un'intesa tra tutti i livelli dello Stato federale e il coinvolgimento di attori dell'economia e della società. Anche dal punto di vista strategico l'orientamento della politica integrativa va convenuto periodicamente. Il Consiglio federale intende pertanto perseguire il dialogo in materia d'integrazione con gli esecutivi cantonali e i rappresentanti dei Comuni, ma anche con le parti sociali, i rappresentanti dell'economia e organismi organizzati secondo le norme del diritto privato.

In prima linea si tratta di convenire a livello politico l'orientamento e le priorità della politica integrativa e della promozione dell'integrazione - nel settore delle strutture ordinarie come in quello della promozione specifica dell'integrazione. Il dialogo integrativo deve inoltre costituire un momento d'incontro e di scambio che consenta di tematizzare la migrazione e l'integrazione in un approccio positivo.

L'attuazione del dialogo passa attraverso gli organismi tripartiti esistenti e non necessita la creazione di organismi ad hoc. Il Consiglio federale appoggia pertanto i lavori preparatori avviati nel quadro della CTA in vista di una seconda conferenza nazionale sull'integrazione, prevista per la primavera 2011 con la partecipazione del mondo economico e dell'intera società.

7 Conclusione

Dall'entrata in vigore della LStr sono stati presentati diversi interventi politici sul tema della politica integrativa. In virtù dei mandati parlamentari previsti dalla mozione Schiesser (06.3445) e dalla mozione del Gruppo socialista (06.3765), il Consi-

glio federale ha esaminato l'ulteriore sviluppo della politica integrativa della Confederazione in un'ottica globale e svolto pertinenti ampie consultazioni. In tale contesto è emerso che la via intrapresa dalla politica integrativa svizzera è quella giusta e che si deve pertanto proseguire in tal senso. Tale prosieguo necessita in particolare una disciplina più vincolante delle competenze nelle basi legali delle strutture ordinarie e un'organizzazione migliore e commisurata alle necessità della promozione specifica dell'integrazione, specialmente per quanto riguarda il controllo e l'informazione.

Le grandi linee della mozione Schiesser sono riprese come segue nella proposta del Consiglio federale:

- Come richiesto dalla mozione Schiesser, occorre attribuire maggiore importanza all'integrazione quale compito centrale della società e dello Stato e quale presupposto e importante elemento di una politica in materia di formazione, società e mercato del lavoro orientata al futuro e pegno di successo, sancendo tale mansione nelle basi legali delle strutture ordinarie per quanto la Confederazione sia abilitata a farlo nel quadro delle competenze attribuitegli dalla Costituzione federale.⁴⁴
- Il principio dell'integrazione quale processo reciproco in risposta a chiare esigenze del diritto degli stranieri da un lato, e quale promozione efficace dell'integrazione dall'altro, poggia sul principio del «promuovere ed esigere». Tale principio va ripreso esplicitamente anche nelle disposizioni del diritto in materia d'integrazione.
- Il progettato sviluppo della promozione specifica dell'integrazione mira a una ripartizione logica degli incarichi tra i diversi livelli dello Stato federale. Il controllo in materia di garanzia della qualità e la permanente ottimizzazione (controlling) da parte della Confederazione sono effettuati nel quadro del controllo del raggiungimento degli obiettivi perseguiti dai programmi cantonali previsti.
- Le misure integrative di base in risposta alle necessità constatate sono definite nel quadro dei programmi cantonali d'integrazione, i quali – per poter beneficiare di un contributo finanziario da parte della Confederazione – devono perseguire gli obiettivi (pilastri) in materia di informazione e consulenza nonché formazione e lavoro. Nell'attuazione le misure di base sono definite in funzione delle esigenze individuali delle persone immigrate, individuate in occasione del colloquio informativo destinato ai nuovi arrivati. Vista l'eterogeneità che caratterizza l'immigrazione, rispettivamente la molteplicità delle situazioni personali, e visti i limiti dettati dal diritto internazionale non si raccomanda di obbligare tutti gli immigrati a partecipare a corsi linguistici e integrativi, considerato in particolare che tale misura risulterebbe peraltro assai onerosa sotto il profilo finanziario e amministrativo. Pertanto anche i principi in materia di finanziamento (partecipazione delle persone da integrare) vanno definiti dai Cantoni in funzione dei gruppi target e tenendo conto della situazione finanziaria del singolo (ad es. impiego di mezzi propri, disoccupazione, dipendenza dall'aiuto sociale).

⁴⁴ Le raccomandazioni elaborate nel quadro della CTA invitano anche i Cantoni e i Comuni ad adottare pertinenti provvedimenti entro la loro sfera di competenza (cfr. cap. 2.4.)

- La Confederazione continuerà anche in avvenire a cofinanziare misure integrative dei Cantoni. Ad eccezione dei progetti su scala nazionale e dei progetti modello, i Cantoni nonché le Città e i Comuni sono responsabili per l'attuazione operativa delle misure integrative. Nella misura in cui i Cantoni impiegano liberamente i sussidi federali nel quadro di punti fondamentali propri, possono definire misure integrative specifiche che vanno al di là delle esigenze di base (informazione e consulenza, formazione e lavoro). È previsto un cofinanziamento dei programmi cantonali d'integrazione da parte dei Cantoni in questione.

Le grandi linee della mozione del Gruppo socialista sono riprese come segue nella proposta del Consiglio federale:

- Il piano d'azione richiesto dalla mozione è già attuato da due anni a questa parte nel quadro del piano d'azione della Confederazione (Rapporto Misure d'integrazione 2007). Contiene misure prioritarie nei settori della lingua, della formazione, del lavoro e dell'integrazione sociale. Tale ordine delle priorità è stato confermato in data 29 giugno 2009 dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni nel quadro della CTA.
- Spetta in prima linea ai Cantoni colmare i deficit in ambito scolastico e linguistico presso i bambini con un passato migratorio – come illustrato nella risposta del Consiglio federale alla mozione. L'UFM presta un contributo in tal senso sostenendo un progetto modello innovativo in materia di sostegno alla prima infanzia per il periodo 2009-2011. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo della promozione specifica dell'integrazione (programmi cantonali d'integrazione) occorre creare offerte linguistiche destinate ai genitori, atte a rispondere alle esigenze constatate.

Le misure proposte dal Consiglio federale (sancire la promozione dell'integrazione nelle basi legali delle strutture ordinarie, sviluppare ulteriormente la promozione specifica dell'integrazione, partecipare al dialogo integrativo, migliorare la protezione dalla discriminazione) vanno nel senso dei mandati parlamentari. Nell'ottica del Consiglio federale sono così realizzate in maniera adeguata le condizioni per uno sviluppo della politica integrativa al passo coi tempi (ovvero consona al sistema binario d'ammissione) e orientata al futuro (libera circolazione delle persone con gli Stati dell'UE/AELS).

Bibliografia

Achermann, Alberto: Bundeskompetenzen im Integrationsbereich: Kurzgutachten im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Berna, 20.12.2008.

Rapporto sull'integrazione 2006: Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Berna: Ufficio federale della migrazione, 30 agosto 2006.

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html> (20.1.2010)

Rapporto sui progetti d'integrazione per persone ammesse provvisoriamente e rifugiati 2006. Berna: Ufficio federale della migrazione, settembre 2007

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html> (20.1.2010)

Rapporto Misure d'integrazione 2007. Berna: Ufficio federale della migrazione, 22. August 2007.

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html> (20.1.2010)

Rapporto sui progetti d'integrazione per persone ammesse provvisoriamente e rifugiati 2006. Berna: Ufficio federale della migrazione, novembre 2008.

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html> (20.1.2010)

Rapporto Attuazione del pacchetto di misure d'integrazione 2008. Berna: Ufficio federale della migrazione, Dezember 2008.

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html> (20.1.2010)

Curriculum quaro per la promozione linguistica dei migranti. Berna: Istituto di plurilinguismo dell'Università di Friburgo su incarico dell'Ufficio federale della migrazione, luglio 2009.

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html> (20.1.2010)

Rapporto annuale 2008: Promozione dell'integrazione della Confederazione e impatto nei Cantoni. Bundesamt für Migration, Oktober 2009.

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html> (20.1.2010)

Rapporto Attuazione del pacchetto di misure d'integrazione 2009. Berna: Ufficio federale della migrazione, dicembre 2009.

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration.html> (20.1.2010)

Rapporto I giovani e la violenza – per una prevenzione efficace nella famiglia, nella scuola, nello spazio sociale e nei media. Berna: Ufficio federale delle assicurazioni sociali, maggio 2009.

<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15747.pdf>
(20.1.2010)

Kälin, Walter: Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft. Zürich, 2000.

http://www.oefre.unibe.ch/unibe/rechtswissenschaft/oefre/content/e700/e1357/e772/e2750/e2751/NFP-Buch-Nov99_ger.pdf (20.1.2010)

Naguib, Tarek: "Diskriminierende Verweigerung des Vertragsabschlusses über Dienstleistungen Privater: Diskriminierungsschutz zwischen Normativität, Realität und Idealität." In: AJP/PJA – Zeitschrift für die Aktuelle Juristische Praxis 8/2009, pag. 993-1017.

Bericht Rechtliche Integrationshemmnisse. Auslegeordnung und Lösungsansätze. Empfehlungen der Tripartiten Agglomerationskonferenz vom 12. November 2004. Berna: CTA, novembre 2004.

<http://www.tak-cta.ch> (20.1.2010)

Bericht Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik. Bericht vom 28. Mai 2009 zuhanden der Tripartite Agglomerationskonferenz vom 30. Juni 2009.
Berna: CTA, maggio 2009.
<http://www.tak-cta.ch/> (20.1.2010)