



CH-3003 Berna-Wabern, CFM

Roman Blöchlinger
Segreteria di Stato della migrazione
Quellenweg 6
3003 Berna-Wabern

3003 Berna-Wabern, 28 febbraio 2018

Attuazione della modifica della LStr (progetto integrazione)

- Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (nOIntS)
- Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (nOASA)

Procedura di consultazione

Parere della Commissione federale della migrazione CFM

Onorevole Consigliera federale,
Gentili Signore e Signori,

nel dicembre 2016 l'Assemblea federale ha adottato la modifica della «legge federale sugli stranieri» (LStr), ora denominata «legge federale sugli stranieri e sull'integrazione» (LStrI).

Questi i punti cardine della nuova LStrI:

- permesso C soltanto a chi adempie i «criteri d'integrazione»
- nuove possibilità di revocare il permesso C
- sostituzione del permesso C con un permesso B per cittadini di Stati terzi e dell'UE/AELS
- accordo d'integrazione o raccomandazioni per l'integrazione in caso di «bisogno d'integrazione particolare»
- integrazione professionale dei titolari del permesso F
- ricongiungimento familiare meno accessibile per titolari del permesso F

Oltre a concretizzare questi punti cardine, il nuovo atto normativo intende sancire in maniera più vincolante il principio del «promuovere ed esigere». Il principio dell'«esigere» è concretizzato nell'«ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa» (nOASA), quello del «promuovere» nell'«ordinanza sull'integrazione degli stranieri» (nOIntS).

Punti di forza e di debolezza della prevista nOIntS

La CFM valuta positivamente la disciplina chiara dei contributi finanziari della Confederazione e del ruolo che la Confederazione sarà chiamata ad assumere nel settore dell'integrazione. Caldeggia inoltre il maggiore sostegno fornito dai Cantoni all'integrazione professionale dei rifugiati riconosciuti e degli stranieri ammessi provvisoriamente.

La CFM esprime il proprio scetticismo per quanto riguarda i punti seguenti:

- Definizione unilaterale dell'integrazione e orientamento ai deficit

L'integrazione è compito della società nel suo insieme. Presuppone sia uno sforzo degli immigrati, sia un atteggiamento aperto da parte della società che li accoglie. La nozione d'integrazione veicolata dall'OIntS è unilaterale e mette in primo piano la promozione dell'integrazione degli stranieri da parte delle autorità. Non mira la società intera ma unicamente le persone «con un bisogno d'integrazione particolare». Intesa così, l'integrazione mira a rimuovere deficit individuali in tema di migrazione. Adotta, cioè, un approccio orientato ai deficit che non corrisponde alla realtà della società.

- Associazione della promozione dell'integrazione a compiti esecutivi di polizia

Sinora la promozione dell'integrazione mirava a completare offerte integrative lacunose, a garantire pari opportunità e a promuovere una buona coabitazione tra autoctoni e immigrati. Con la nuova ordinanza sarà invece messa al servizio dell'esecuzione del diritto in materia di stranieri. Le autorità preposte alla migrazione saranno abilitate a formulare prescrizioni e a verificarne l'adempimento per stabilire se sono adempiti obiettivi integrativi predefiniti. In funzione dell'adempimento o meno di questi obiettivi le autorità decideranno se rilasciare i permessi o se, invece, decretare sanzioni. I servizi specializzati in materia d'integrazione svilupperanno delle «misure» per consentire agli stranieri di colmare i loro «deficit in materia d'integrazione».

- Il contributo della società è occultato

Sinora l'integrazione era considerata un compito trasversale svolto dalle autorità federali, cantonali e comunali assieme alle organizzazioni non governative, comprese le parti sociali e le associazioni degli stranieri. La nOIntS si limita a una mera ripartizione dei compiti tra la Confederazione, che sarà chiamata a sviluppare, coordinare e monitorare le misure di promozione dell'integrazione, e i Cantoni, che contestualmente ai programmi d'integrazione cantonali saranno responsabili dell'esecuzione. Il contributo degli altri attori è del tutto obliato.

- Delimitazione poco chiara dell'approccio incentrato sulle strutture ordinarie rispetto alla promozione specifica dell'integrazione

La nOIntS non delimita con la dovuta chiarezza le prestazioni fornite dalle strutture ordinarie nel quadro del loro mandato di base rispetto ai compiti della promozione specifica dell'integrazione. L'integrazione si concretizza in primo luogo nelle strutture ordinarie in essere ed è finanziata mediante il bilancio ordinario dei servizi competenti. La promozione specifica dell'integrazione interviene a titolo complementare: colma eventuali lacune riscontrate nelle strutture ordinarie (p. es. offerte di promozione linguistica), contribuisce a creare pari opportunità (p. es. offerte di formazione professionale di base per giovani immigrati tardivamente) e promuove la coabitazione (p. es. creando occasioni d'incontro e di partecipazione alla società). La promozione specifica dell'integrazione è finanziata grazie a speciali crediti federali e cantonali. È opportuno esplicitare maggiormente questa distinzione nella nOIntS.

- Disciplina troppo rigida della promozione specifica dell'integrazione

Le disposizioni della nOIntS riguardanti la promozione specifica dell'integrazione sono rigide e contrastano con il principio di sussidiarietà. In virtù di questo principio, la Confederazione, in collaborazione con i Cantoni, definisce la cornice mentre i servizi cantonali specializzati in materia d'integrazione, in collaborazione con le autorità comunali e con organizzazioni non

statali della società civile, sviluppano offerte consone alla realtà locale. L'ordinanza non garantisce la necessaria flessibilità che consentirebbe di tenere debito conto delle specificità locali.

Punti di forza e di debolezza della nOASA

La CFM valuta positivamente il nuovo obbligo di notifica che va a sostituire la procedura odierna per l'ottenimento dell'autorizzazione di svolgere un'attività lucrativa. Secondo il diritto vigente i servizi migratori cantonali e la Segreteria di Stato della migrazione devono esaminare individualmente ogni domanda in vista dell'esercizio di un'attività lucrativa. Trattasi di una procedura assai onerosa sotto il profilo sia amministrativo che finanziario. In virtù della nOASA i rifugiati e gli stranieri ammessi provvisoriamente desiderosi di svolgere un'attività lucrativa potranno beneficiare di una disciplina analoga a quella prevista per i cittadini UE/AELS. Questa procedura si riassume ad un semplice obbligo di notifica. La notifica potrà essere effettuata da terzi che, su incarico della promozione dell'integrazione, cercano per queste persone posti di tirocinio o di lavoro. Gli organi di controllo verificheranno, come tutt'ora, se sono rispettate le condizioni lavorative. In questo modo gli stranieri ammessi provvisoriamente e i rifugiati riconosciuti avranno un accesso agevolato all'attività lucrativa. Al tempo stesso, la nuova procedura consentirà di sgravare i datori di lavoro, di sfruttare meglio il potenziale dei lavoratori residenti in Svizzera e di contenere le spese sociali.

La CFM si mostra critica riguardo alle proposte di modifica seguenti:

- Interconnessione di sicurezza del soggiorno e «integrazione»

La nOASA vincola il principio dell'«esigere» a questioni connesse all'ammissione, alla concessione dei permessi di soggiorno e alla revoca di diritti derivanti da un determinato statuto. Le autorità in materia di migrazione sono pertanto chiamate a valutare il «grado d'integrazione» degli interessati quale condizione per tutta una serie di decisioni: rilascio, rilascio anticipato o ripristino del permesso di domicilio, sostituzione del permesso di domicilio mediante un permesso di dimora, rilascio di permessi nel quadro del ricongiungimento familiare, formazione di base di giovani sans-papiers e valutazione di casi di rigore dopo lo scioglimento del matrimonio. La sicurezza del soggiorno e lo statuto giuridico degli stranieri vengono fatti così dipendere dal «grado d'integrazione» dell'individuo.

«Criteri d'integrazione» non appropriati. In futuro i criteri d'integrazione – codificati sinora dall'OIntS – saranno definiti a livello esecutivo nella nOASA. Alcuni di essi offrono un ampio margine discrezionale: vi è, per esempio, violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici in caso di «mancato rispetto di prescrizioni di legge e di decisioni delle autorità». Alcuni di questi criteri sono invece rigidi: la «partecipazione alla vita economica» risponde al principio della capacità di mantenersi economicamente. In futuro il fatto di percepire prestazioni dell'aiuto sociale costituirà un ostacolo nella procedura di rilascio dei permessi secondo il diritto in materia di stranieri – come anche nella procedura di naturalizzazione secondo il nuovo diritto afferente. Il criterio delle competenze linguistiche è l'unico a essere valutato in base a parametri concreti. Ora, pur riconoscendo l'importanza di conoscere la lingua del posto, la CFM contesta l'utilità di integrare la valutazione delle competenze linguistiche nella procedura di rilascio dei permessi secondo il diritto in materia di stranieri. Ci si può, infatti, domandare se abbia senso valutare tutti gli stranieri secondo una medesima griglia; e, inoltre, se le conoscenze linguistiche costituiscano davvero un discriminante idoneo. Queste conoscenze dipendono infatti in gran misura dal contesto sociale e professionale in cui si muovono gli stranieri.

- Ampliamento del mandato di base delle autorità in materia di migrazione senza risorse finanziarie e di personale supplementari

Alle autorità cantonali in materia di migrazione è conferito il ruolo di specialiste in materia di integrazione. Sono loro a constatare i «bisogni in materia di integrazione» e a stipulare gli accordi di integrazione o a formulare pertinenti raccomandazioni. Sono loro a stabilire in che modo colmare i deficit integrativi costatati. Sono ancora loro a fornire consulenza e a esaminare se sono soddisfatte le condizioni convenute. Sono loro, infine, a emanare le decisioni e

a riferire alla Confederazione affinché possa assolvere i propri compiti di monitoraggio. Tutti questi nuovi compiti nel settore dell'integrazione dilatano il mandato di base dei servizi di migrazione, che non potrà essere assolto con le risorse finanziarie e di personale odierne.

- Obblighi di notifica più estesi per le autorità nei riguardi dei servizi di migrazione

La nOIntS prevede obblighi di notifica più estesi per le autorità nei riguardi dei servizi di migrazione. Dovranno essere notificate la percezione di prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione e di prestazioni complementari annuali secondo la legge sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LAVS); le misure disciplinari adottate dalle autorità scolastiche; le misure adottate dalle autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA); nonché «altre decisioni che lasciano supporre un bisogno d'integrazione particolare conformemente all'articolo 58a° (nLStrl)». Le autorità di migrazione necessitano di queste informazioni per valutare l'integrazione. Le medesime informazioni potranno essere comunicate anche ad altre autorità con mansioni esecutive. La proprietà, il diritto di consultazione, il diritto di accesso e il diritto di trattamento di questi dati personali si situano nel delicato punto di commissura tra gli interessi di sicurezza dello Stato e gli interessi personali dell'individuo - interessi che, a fronte degli obblighi di notifica più estesi, occorrerà ponderare. Trattandosi di dati riferiti a persone identificate o identificabili occorrerà far chiarezza sugli aspetti connessi alla protezione dei dati.

La normativa più vincolante della nOIntS e della nOASA per quanto riguarda il principio del «promuovere ed esigere» è il compimento di una transizione paradigmatica in atto da alcuni anni che ha comportato una codificazione crescente della nozione di integrazione. La Commissione federale della migrazione è globalmente scettica di fronte a questo sviluppo.¹ In occasione della propria seduta plenaria del 15 febbraio 2018 si è chinata in dettaglio sulla nOIntS e sulla nOASA. Le proposte di modifica concrete sono formulate negli allegati.² Auspichiamo che ne sia tenuto nel quadro della rielaborazione dei due avamprogetti di ordinanza.

Distinti saluti

Commissione federale della migrazione CFM



Walter Leimgruber, Presidente

¹ Vedi le raccomandazioni [«Integrazione – non uno strumento di misurazione ma un compito di tutti!»](#)

² Allegati disponibili unicamente nella versione integrale tedesca