

12.xxx

**Messaggio
concernente la modifica della legge federale sugli stranieri
(Integrazione)**

del XX 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di modifica della legge federale sugli stranieri (LStr).

Contemporaneamente, vi proponiamo di togliere di ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2006 | M | 06.3445 | L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza (S 11.3.2008, Schiesser; N 19.12.2007) |
| 2006 | M | 06.3765 | Piano d'azione «Integrazione» (N 19.12.2007, Wyss; S 2.6.2008) |
| 2008 | M | 08.3094 | Espulsione di stranieri che rifiutano di integrarsi (N 3.6.2009, Hutter; S 23.9.2009) |
| 2009 | M | 09.4230 | Integrazione degli stranieri. Offerta di corsi di lingua commisurata alle necessità (N 3.3.2010, Tschümperlin; S 1.6.2010) |
| 2010 | M | 10.3343 | Legge quadro sull'integrazione (N 17.12.2010, CIP CN; S 10.3.2011; N 15.12.2011) |

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Una buona politica d'integrazione mira a rafforzare la coesione sociale sulla base dei valori della Costituzione federale concretizzando nel contempo le pari opportunità. Il potenziale della popolazione residente deve essere sfruttato tenendo conto della sua molteplicità. Il processo d'integrazione richiede inoltre senso di responsabilità da parte degli stranieri. La presente revisione tiene conto di tali esigenze e consolida il carattere vincolante come anche la reciprocità della politica d'integrazione svizzera.

Situazione iniziale

Nel rapporto del 5 marzo 2010 sullo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, redatto all'attenzione delle Camere federali, il Consiglio federale esprimeva l'intenzione di sottoporre a un esame approfondito le vigenti disposizioni federali in materia d'integrazione degli stranieri e di proporre una serie di misure mirate in considerazione delle attuali lacune.

La presente revisione non solo modifica e riformula le disposizioni sull'integrazione della LStr, ma adegua anche altri atti normativi federali. Alla base vi è il principio secondo cui un'efficace politica d'integrazione va intesa come un compito pluridisciplinare che deve coinvolgere tutti gli attori interessati.

Contenuto del progetto

La politica d'integrazione della Confederazione continua a puntare sull'approccio consolidato delle strutture ordinarie: l'integrazione deve avvenire in primo luogo nelle scuole, nell'ambito della formazione, nel mondo del lavoro, nel settore della sanità, e nei quartieri, ecc. Laddove tali strutture mancano o sono insufficienti, subentreranno i programmi e i progetti della promozione specifica dell'integrazione. L'acquisizione di competenze linguistiche è il presupposto centrale per l'integrazione, a tale proposito è stato elaborato un assetto quadro per la promozione linguistica che fissa standard comuni sia per gli obiettivi e i contenuti dell'apprendimento sia per la valutazione delle competenze acquisite (sistema di promozione linguistica FIDE).

Le modifiche mirate della LStr sono anche tese a responsabilizzare gli immigrati affinché contribuiscano direttamente alla propria integrazione. In linea di massima sarà concesso il permesso di domicilio soltanto agli stranieri integrati, requisito applicato anche agli stranieri che beneficiano della libera circolazione e ai coniugi sia di cittadini svizzeri sia di cittadini stranieri titolari di un permesso di domicilio. Gli stranieri arrivati in Svizzera in seguito al ricongiungimento familiare devono dimostrare di conoscere la lingua nazionale parlata nel luogo di residenza o manifestare la volontà di apprenderla partecipando a un corso di lingue.

Per agevolare l'integrazione, s'intende introdurre incentivi, ad esempio un miglioramento dello statuto di cui gode la persona in base alla legislazione sugli stranieri: d'ora in poi, lo straniero, che ha vissuto in Svizzera dieci anni avrà il diritto al rilascio di un permesso di domicilio ordinario se è integrato.

Se il processo d'integrazione non riesce, le autorità competenti devono stipulare un accordo d'integrazione ad hoc; l'adempimento di un simile mandato richiede l'ampliamento degli obblighi di comunicazione già previsti dalla LStr. D'ora in poi il mancato rispetto dell'accordo d'integrazione costituirà un esplicito motivo di revoca dei permessi e di altre decisioni.

Le raccomandazioni per l'integrazione vanno consegnate agli stranieri con i quali, per motivi legali, non è possibile stipulare un accordo d'integrazione. La disposizione riguarda i cittadini dell'UE/AELS o i familiari stranieri di cittadini svizzeri.

I criteri determinanti d'integrazione (il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici, il rispetto dei valori della Costituzione federale, le competenze linguistiche, la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione) devono essere uniformati e armonizzati nei vari atti del diritto migratorio (legge sull'asilo, legge sugli stranieri, legge sulla cittadinanza).

Ripercussioni finanziarie

L'attuazione delle modifiche proposte comporta un aumento delle spese, che supera i fondi preventivati negli anni scorsi. L'onere supplementare, pari a 20,7 milioni di franchi l'anno, è già stato preventivato nel piano finanziario 2014 – 2016. Un'integrazione riuscita contribuisce a prevenire la dipendenza dall'aiuto sociale e quindi a ridurre la ricaduta sui costi economici.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	6
1.1 Situazione iniziale	6
1.2 La normativa proposta	8
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	12
1.3.1 Varianti analizzate: una nuova legge sull'integrazione o la revisione parziale della legge sugli stranieri	12
1.3.2 Pareri nella procedura di consultazione	13
1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze	14
1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	15
1.5.1 Diritto europeo	15
1.5.2 Germania	15
1.5.3 Austria	15
1.5.4 Francia	16
1.5.5 Basi legali cantonali nel settore dell'integrazione	16
1.6 Interventi parlamentari	16
2 Commento ai singoli articoli	17
<i>Titolo</i>	17
<i>Art. 26a</i>	17
<i>Art. 33</i>	19
<i>Art. 34 cpv. 2 e 4</i>	20
<i>Art. 42 cpv. 3</i>	21
<i>Art. 43</i>	22
<i>Art. 44</i>	23
<i>Art. 49a</i>	23
<i>Art. 50 cpv. 1 lett. a</i>	24
<i>Art. 53</i>	25
<i>Art. 53a</i>	25
<i>Art. 54</i>	26
<i>Art. 55</i>	26
<i>Art. 55a</i>	27
<i>Art. 56</i>	28
<i>Art. 57</i>	29
<i>Art. 58</i>	30
<i>Art. 58a</i>	30
<i>Art. 58b</i>	32
<i>Art. 58c</i>	33
<i>Art. 62 lett. f</i>	34
<i>Art. 83 cpv. 9</i>	34
<i>Art. 96 cpv. 1</i>	34
<i>Art. 97 cpv. 3 lett. e</i>	34
<i>Art. 100b</i>	35
<i>Legge del 13 dicembre 2002 sulla formazione professionale (LFPr)</i>	36
<i>Legge del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (LPT)</i>	37

<i>Legge federale del 19 giugno 1959 su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)</i>	38
<i>Legge del 25 giugno 1982 sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)</i>	40
3 Ripercussioni	41
3.1 Per la Confederazione	41
3.2 Per i Cantoni e i Comuni, nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna	43
3.3 Per l'economia nazionale	43
3.4 Per la società	44
4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale	44
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	44
4.2 Rapporto con la strategia nazionali del Consiglio federale	44
5 Aspetti giuridici	44
5.1 Costituzionalità e legalità	44
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	45
5.3 Conformità alla legge sui sussidi	45
5.4 Protezione dei dati	45

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 1° gennaio 2008 è entrata in vigore la legge federale del 16 dicembre 2005¹ sugli stranieri (LStr) che fissa a livello giuridico i principi della politica svizzera d'integrazione (art. 4 e 53–58 LStr). L'introduzione della LStr ha incoraggiato l'integrazione degli stranieri che risiedono in Svizzera legalmente e a lungo termine. Oltre ai principi della politica d'integrazione, sono state ancorate nella legge a livello federale anche le misure di promozione. L'obiettivo era coordinare meglio le misure d'integrazione e rafforzare la collaborazione degli attori coinvolti. È stata inoltre sottolineata l'importanza della volontà degli stranieri di integrarsi quale elemento imprescindibile per la riuscita di tale processo.

Il 29 giugno 2009 la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), la piattaforma politica della Confederazione, dei Cantoni, delle città e dei Comuni per una politica comune degli agglomerati in Svizzera, ha adottato un rapporto contenente una serie di raccomandazioni sullo sviluppo della politica d'integrazione (rapporto CTA)². Il rapporto presenta una panoramica generale dell'evoluzione nei settori rilevanti per l'integrazione (formazione, lavoro, sicurezza sociale, salute, società, partecipazione politica, naturalizzazione) e, in sintesi, raccomanda di impostare la politica e l'incoraggiamento dell'integrazione di Confederazione, Cantoni, città e Comuni sui seguenti principi:

- rafforzare la coesione sociale attraverso l'integrazione sulla base dei valori della Costituzione federale (principi fondamentali: «realizzare le pari opportunità», «sfruttare il potenziale», «tener conto della molteplicità», «esigere senso di responsabilità»);
- orientare la promozione dell'integrazione a principi comuni: l'incoraggiamento dell'integrazione avviene in tutti i settori della società e ne sono responsabili gli attori di volta in volta competenti (strutture ordinarie). Si realizza anche nei rapporti tra gli attori statali e quelli privati e riguarda in primo luogo formazione, lavoro e società;
- sviluppare una promozione specifica dell'integrazione (p. es. saluto di benvenuto a tutti i neo immigrati, informazione e, se occorre, prime consulenze, potenziamento delle misure a favore dei destinatari);
- migliorare la gestione e il coordinamento della politica e della promozione dell'integrazione a tutti i livelli (sviluppo e attuazione di strategie e di piani d'azione, dialoghi istituzionalizzati sull'integrazione e comunicazione comune);
- recepire le aspirazioni della politica e della promozione dell'integrazione, secondo i vari livelli istituzionali, mediante disposizioni pertinenti come ad esempio misure legislative in materia di tutela dalla discriminazione.

¹ RS 142.20

² Il rapporto è disponibile in tedesco e francese all'indirizzo: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home.html> > Documentazione > Rapporti > Integrazione (stato: 4 feb. 2013).

Con la mozione Schiesser «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza» (06.3445, trasmessa l'11.3.2008 come proposta d'esame) e quella del Gruppo socialista «Piano d'azione "Integrazione"» (06.3765, trasmessa il 2.6.2008), le Camere federali hanno incaricato il Collegio esecutivo di esaminare misure di ampia portata nell'ambito della politica d'integrazione. Il 5 marzo 2010, in adempimento delle due mozioni, il Consiglio federale ha adottato il rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione (rapporto sullo sviluppo 2010)³. Il rapporto, la cui stesura ha coinvolto anche gli attori responsabili dell'integrazione, si basa sulle esperienze fatte con l'applicazione della LStr e tiene conto anche delle citate raccomandazioni della CTA. Secondo il rapporto sullo sviluppo 2010, la politica d'integrazione finora attuata ha dato buoni risultati. Il Consiglio federale ha riconosciuto la necessità d'intervenire in particolare nei quattro ambiti seguenti:

- il federalismo e l'ampio spettro tematico della politica d'integrazione implicano il coinvolgimento di molti soggetti, le cui responsabilità non sempre risultano chiare. L'integrazione come compito trasversale va radicata in maniera più solida;
- occorre valorizzare la promozione specifica dell'integrazione. Si deve tener conto delle difficoltà a raggiungere gli stranieri e delle offerte in parte insufficienti della promozione specifica dell'integrazione;
- un'integrazione di successo deve mirare a esigere dagli stranieri senso di responsabilità e promuovere lo sviluppo delle loro capacità. Va ricordato inoltre il divieto costituzionale di qualsiasi discriminazione;
- occorre intensificare il dialogo sull'integrazione tra tutti gli attori coinvolti; per farlo è comunque sufficiente avvalersi degli organi esistenti.

Il 30 marzo 2011 il Consiglio federale ha preso atto del documento interlocutorio del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) sulla futura politica d'integrazione e ha approvato un piano d'integrazione che riconferma le misure proposte (adattamento delle basi legali in materia di politica dell'integrazione secondo il principio «promuovere ed esigere», intensificazione del dialogo e della promozione specifica dell'integrazione).

Tra il 23 novembre 2011 e il 23 marzo 2012 si è tenuta la procedura di consultazione sull'avamprogetto di modifica della legge sugli stranieri e di altri atti normativi.

La mozione «Legge quadro sull'integrazione» (10.3343) della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale, trasmessa il 15 dicembre 2011, incaricava il Consiglio federale di elaborare, sulla base del rapporto sullo sviluppo 2010, una legge quadro sull'integrazione o una pertinente revisione della legge sugli stranieri e delle leggi speciali attinenti. In allegato si trova l'elenco dei diversi interventi parlamentari che hanno sollecitato adattamenti opportuni in materia d'integrazione.

Il 29 agosto 2012 l'Esecutivo ha preso atto dei risultati della consultazione e ha incaricato il DFGP di elaborare il presente messaggio.

3 Il rapporto è disponibile all'indirizzo:
<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home.html> > Documentazione > Rapporti > Integrazione (stato: 4 feb. 2013)

1.2 La normativa proposta

Il titolo dell'attuale legge sugli stranieri sarà modificato in «Legge federale sugli stranieri e sull'integrazione» (LStrI) al fine di sottolineare la portata sociale dell'integrazione. Il presente progetto rielabora le basi dell'attuale Capitolo 8 sull'integrazione e nel contempo inserisce nelle leggi federali fondamentali per l'integrazione una serie di disposizioni che prevedono la promozione dell'integrazione e delle pari opportunità nei pertinenti ambiti normativi. Nella fattispecie si tratta della legge sulla formazione professionale del 13 dicembre 2002⁴, della legge sulla pianificazione del territorio del 22 giugno 1979⁵, della legge federale del 19 giugno 1959⁶ su l'assicurazione per l'invalidità e della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione del 25 giugno 1982⁷.

Nel rapporto sullo sviluppo 2010 il Consiglio federale aveva inizialmente previsto di esaminare l'adeguamento di tutte le leggi speciali rilevanti per l'integrazione (legge sulla formazione professionale, legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, legge sui sussidi all'istruzione, legge sulla promozione dello sport, legge sulle attività giovanili, legge sulla statistica federale, ecc.), ma questa linea è stata scartata. L'integrazione è già in atto in diversi settori grazie soprattutto al pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione⁸. Il nostro Collegio vorrebbe invece consolidare tali misure di promozione nelle strutture ordinarie della Confederazione. Pertanto, in base all'incarico di coordinamento dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), occorre portare avanti in modo mirato e insieme ai servizi federali competenti, le misure d'integrazione già in atto e svilupparne di nuove. Di tali provvedimenti fanno parte ad esempio gli interventi nel settore dello sport dei giovani e degli adulti, nella statistica (indicatori dell'integrazione) o nella sanità (continuazione della strategia «Migrazione e salute»)⁹. Il disegno di legge si fonda sul principio «promuovere ed esigere». L'integrazione è vista come un processo multilaterale che coinvolge tutta la società e costituisce un compito trasversale, orizzontale e verticale, di tutti e tre i livelli statali con il coinvolgimento degli attori dell'economia e della società. A tal fine i tre livelli statali (Confederazione, Cantoni e Comuni) devono rimuovere gli ostacoli all'integrazione. I programmi cantonali d'integrazione costituiscono un importante strumento di coordinamento della politica d'integrazione.

Se il singolo è riuscito a integrarsi, occorre premiarlo con incentivi, ad esempio migliorando lo statuto di cui gode in base alla legislazione sugli stranieri. Pertanto il disegno prevede ora un diritto al rilascio del permesso di domicilio, se l'immigrato soddisfa le condizioni vigenti (soggiorno decennale in Svizzera, assenza dei motivi di revoca di cui all'art. 62 LStr) ed è integrato (cfr. art. 34 cpv. 2). Il diritto al rila-

⁴ RS 412.10

⁵ RS 700

⁶ RS 831.20

⁷ RS 837.0

⁸ Cfr. il rapporto «Misure d'integrazione» del 2007, consultabile all'indirizzo:

[www.bfm.admin.ch/Documentazione > Rapporti > Integrazione](http://www.bfm.admin.ch/Documentazione/Rapporti/Integrazione) (stato: 4 feb. 2013).

⁹ Cfr. il rapporto sull'attuazione del pacchetto di misure d'integrazione 2010: Rapporto del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni GIM al Consiglio federale (dic. 2010), consultabile all'indirizzo:

<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home.html> > Documentazione > Rapporti > Integrazione (stato: 4 feb. 2013).

scio del permesso di domicilio nel caso di coniugi stranieri di cittadini svizzeri, di titolari del permesso di domicilio e di persone che beneficiano della libera circolazione va espressamente vincolato alla loro integrazione. Lo straniero deve inoltre assumersi le proprie responsabilità nel processo d'integrazione. Un'integrazione non riuscita va sanzionata; l'inosservanza dell'accordo d'integrazione, imputabile alla persona, avrà ad esempio ripercussioni di carattere giuridico. Tenendo conto della proporzionalità delle sanzioni, si può arrivare anche alla revoca o alla mancata proroga di un permesso.

In generale occorre conferire ai requisiti d'integrazione un carattere più vincolante e inserire nella legge i principi cardine dell'integrazione disciplinati nell'ordinanza del 24 ottobre 2007¹⁰ sull'integrazione degli stranieri (OIntS).

Di seguito i punti principali del progetto.

Le strutture ordinarie

La politica d'integrazione della Confederazione continua a puntare sulle strutture ordinarie consolidate: l'integrazione deve avvenire anzitutto nella scuola, nella formazione, nel mondo del lavoro, nel settore sanitario, nei quartieri, ecc. Il rapporto dell'UFM sui problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera¹¹ ha osservato che in undici settori fondamentali per l'integrazione sono state riscontrate le più gravi lacune d'integrazione. Di conseguenza, l'approccio basato sulle strutture ordinarie è stato illustrato e avviato con 46 misure concrete nel «Rapporto sulla necessità d'intervento e le proposte di misure dei competenti organi della Confederazione nel settore dell'integrazione degli stranieri»¹². Si tratta di un approccio che finora ha dato buoni risultati a livello sia federale sia cantonale.

Le misure nelle strutture ordinarie devono tuttavia essere definite in base alle necessità e agli obiettivi prefissati, il che permette sia di tener conto del singolo sia di fissare in modo più mirato i requisiti che garantiscono il successo dell'integrazione. Promuovere l'integrazione anzitutto nelle strutture ordinarie genera una serie di sinergie che permettono di risparmiare. Per attuare a livello federale l'approccio fondato su tali strutture, occorre inserire esplicitamente nelle principali leggi speciali il requisito dell'integrazione.

Promozione specifica dell'integrazione

Alla mancanza di strutture ordinarie oppure alle eventuali lacune che esse presentano sopperiscono i programmi e i progetti di promozione specifica dell'integrazione. Tale promozione integra l'integrazione nelle strutture ordinarie sia completandone l'offerta o colmandone le lacune (p. es. promozione linguistica di stranieri che hanno difficoltà ad acquisire o a migliorare le competenze in una lingua nazionale nell'ambito della scuola dell'obbligo), sia affiancandole nel soddisfare il mandato d'integrazione e garantire un accesso equo per tutti. A tale proposito devono essere coinvolti anche i datori di lavoro chiamati a contribuire all'integrazione dei loro dipendenti (cfr. art. 58c).

¹⁰ RS 142.205

¹¹ Cfr. il rapporto «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera. Rilevamento dei fatti, delle cause, dei gruppi a rischio, dei provvedimenti e delle necessità d'intervento in materia di politica integrativa», UFM, giu. 2006, consultabile all'indirizzo: www.bfm.admin.ch > Documentazione > Rapporti > Integrazione (stato: 4 feb. 2013)

¹² Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.bfm.admin.ch > Documentazione > Rapporti > Integrazione (stato: 4 feb. 2013).

I progetti modello vanno sostenuti, poiché offrono stimoli importanti per lo sviluppo della politica di promozione dell'integrazione. Le esperienze raccolte possono essere sfruttate per i programmi cantonali o le misure della promozione specifica dell'integrazione.

Criteri d'integrazione

All'atto di valutare la situazione personale di uno straniero, i requisiti d'integrazione devono essere tanto più elevati quanto più estesi sono i diritti conferiti dallo statuto giuridico auspicato (modello graduale). Ad esempio il permesso di domicilio è rilasciato in anticipo soltanto se la persona è in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza. L'acquisizione di competenze linguistiche svolge pertanto una funzione chiave nel processo d'integrazione. Nell'ordinanza esecutiva relativa alle presenti modifiche sarà pertanto necessario definire concretamente le competenze richieste nel singolo caso (cfr. commento all'art. 58a, pt. 2).

Il processo d'integrazione è riuscito quando tutti gli stranieri residenti in Svizzera avranno raggiunto l'indipendenza economica e acquisito il livello di formazione più alto possibile. In questo modo si ottempera alla norma costituzione della responsabilità individuale e sociale (cfr. art. 6 Cost.) che recita: ognuno assume le proprie responsabilità e contribuisce secondo le proprie forze alla realizzazione dei compiti dello Stato e della Società. La volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione comprende una solida indipendenza economica. Occorre tener conto delle situazioni particolari (p. es. gli oneri di assistenza).

Tutti gli stranieri, a qualsiasi stadio dell'integrazione si trovino, devono rispettare la sicurezza e l'ordine pubblici nonché i valori della Costituzione federale (p. es. pari trattamento di uomo e donna, riconoscimento dell'obbligo di scolarizzazione).

Promozione linguistica

L'acquisizione di competenze linguistiche è una funzione chiave per l'integrazione. Nel 2007 il Consiglio federale aveva incaricato l'UFM di sviluppare un piano generale per la promozione delle competenze linguistiche¹³ allo scopo di definire standard comuni per gli obiettivi e i contenuti dell'apprendimento, per la qualificazione del corpo insegnante e per la valutazione delle competenze linguistiche. Il piano si rifaceva al «Curriculum di riferimento per la promozione delle competenze linguistiche dei migranti»¹⁴ che integra le misure della Confederazione per lo sviluppo e la garanzia della qualità. Il Curriculum si fonda sui metodi della formazione degli adulti per l'insegnamento di una seconda lingua e si orienta al Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue messo a punto dal Consiglio d'Europa.

I lavori che completano l'assetto quadro per la promozione linguistica ovvero «FIDE – Français, Italiano, Deutsch in Svizzera: apprendimento, insegnamento e valutazione»¹⁵ sono in fase avanzata e, dal 2012, vengono gradualmente introdotti nelle offerte di promozione linguistica della Confederazione. FIDE intende anzitutto veicolare le conoscenze linguistiche necessarie per gestire le situazioni concrete della vita (p. es. consulto medici, partecipazione ai colloqui con i genitori, comunicazione con le autorità). Attualmente lo strumento e la procedura di valutazione per

¹³ Cfr. rapporto citato alla nota 12

¹⁴ Il rapporto è consultabile all'indirizzo: www.bfm.admin.ch > Documentazione > Rapporti > Integrazione (stato: 4 feb. 2013)

¹⁵ Cfr. <http://www.fide-info.ch/it/> (stato: 4 feb. 2013)

FIDE sono in fase di sviluppo e serviranno a comprovare in maniera uniforme le competenze linguistiche (p. es. il passaporto linguistico).

Tutela dalla discriminazione

La discriminazione impedisce agli stranieri di partecipare in modo responsabile alla vita sociale ed economica e ostacola la promozione dell'integrazione. Il nostro Collegio è fondamentalmente del parere che le regole generali del diritto penale e di quello privato, nonché gli atti normativi vigenti del diritto pubblico, comprese le garanzie del diritto internazionale, offrano già una tutela più che sufficiente contro le discriminazioni¹⁶. In linea con le raccomandazioni contenute nel rapporto CTA 2009, anche la promozione specifica dell'integrazione deve prevedere il divieto di discriminazione. I servizi specializzati e i delegati all'integrazione devono essere in grado di fornire agli interessati una consulenza competente sulla tutela contro la discriminazione o fungere da intermediari. Ai Cantoni e ai Comuni compete l'attuazione di tali interventi, mentre la Confederazione vi parteciperà finanziariamente e garantirà in particolare il coordinamento e il controllo della qualità affidando tale compito al Servizio per la lotta al razzismo (SLR) del Dipartimento federale dell'interno (DFI). Affinché il SLR possa soddisfare tale mandato, il suo credito deve essere aumentato di 200 000 franchi l'anno. Il piano finanziario 2014—2016 del DFI ha già previsto i fondi corrispondenti.

Accordi d'integrazione e raccomandazioni per l'integrazione

Attualmente le autorità possono stipulare un accordo d'integrazione con i cittadini di Paesi terzi ammessi per ricongiungimento familiare e con le persone che esercitano un'attività di consulenza o di insegnamento (cfr. art. 7 OIntS). In vista di una politica d'integrazione nazionale uniforme occorre intervenire sulle modalità di applicazione di tali accordi che attualmente variano da Cantone a Cantone. La stipula di un accordo d'integrazione si rende opportuna se, in un singolo caso, gli atti fanno presupporre un esito sfavorevole del processo d'integrazione. A tale proposito, gli obblighi di comunicazione già previsti dall'attuale LStr vanno ampliati (cfr. commento all'art. 97 cpv. 3 lett. e, pto. 2). Se si riscontrano infatti lacune a livello d'integrazione, occorre intervenire il più velocemente possibile. Il ricorso sistematico agli accordi d'integrazione inoltre comporterebbe per i Cantoni spese supplementari non giustificate.

Affinché il cittadino straniero sia responsabilizzato, l'accordo d'integrazione deve indicare chiaramente i requisiti che deve soddisfare. L'apprendimento della lingua costituirà il tipico caso di applicazione. Se, per propria colpa, uno straniero non osserva l'accordo d'integrazione, rischia la revoca o la mancata proroga del proprio permesso (cfr. commento all'art. 62 lett. f, n. 2).

Per ragioni legali non è possibile stipulare un accordo d'integrazione con gli stranieri che beneficiano della libera circolazione (cfr. art. 58b); in questi casi si devono consegnare loro delle raccomandazioni per l'integrazione.

Finanziamento

Nella revisione parziale del 14 dicembre 2012¹⁷ della legge sull'asilo (LAsi) si era già deciso di adeguare le disposizioni relative ai sussidi federali all'integrazione. Nella fattispecie si trattava del vigente articolo 55 LStr. Le disposizioni finanziarie,

¹⁶ Cfr. Rapporto sullo sviluppo 2010, pag. 48-50

¹⁷ FF 2012 8515

che allora non sollevarono discussioni in Parlamento, vanno riprese anche nella presente revisione.

Nella revisione parziale della LAsi era stata anticipata la modifica di detta disposizione soprattutto per motivi di tempo. Infatti, in base al rapporto CTA del 2009 e a quello sullo sviluppo 2010, sia i Cantoni sia la Confederazione auspicavano una rapida attuazione.

D'ora in poi i contributi federali destinati agli accordi di programma devono essere versati ai Cantoni secondo l'articolo 20a della legge federale del 5 ottobre 1990¹⁸ sugli aiuti finanziari e le indennità e in funzione dei programmi cantonali d'integrazione. La Confederazione aumenta annualmente di 20 milioni di franchi i suoi contributi finanziari per la promozione specifica dell'integrazione. L'aumento del contributo federale è vincolato alla condizione di fondo che anche i Cantoni adeguino conseguentemente i propri mezzi finanziari a sostegno della promozione specifica dell'integrazione. Riformulando il sistema dei contributi, i finanziamenti sono stati uniformati. I fondi supplementari per la promozione specifica dell'integrazione (programmi cantonali d'integrazione), pari a 20 milioni di franchi, sono già stati previsti nel piano finanziario 2014-2016 del DFGP in base al decreto del Consiglio federale del 23 novembre 2011.

Intensificare la gestione

La promozione dell'integrazione va rafforzata potenziando il coordinamento da parte del nostro Consiglio. Occorre inoltre portare avanti l'attuale buona collaborazione con i Cantoni.

Attualmente i seguenti organi interdepartimentali hanno un mandato di coordinamento: il gruppo di lavoro interdepartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM) in qualità di organo direttivo, e il comitato interdepartimentale «Integrazione» (CII) insieme ad altri organi in qualità di enti specializzati. È possibile migliorare l'attività di questi organi coordinando in modo più efficace i mandati loro assegnati e la collaborazione tra di loro e monitorando regolarmente le varie misure. Per il monitoraggio degli effetti sull'integrazione e la pianificazione delle misure vanno messi a disposizione i necessari dati statistici di base (indicatori d'integrazione). Sul coordinamento in generale si rimanda al commento all'articolo 56 al punto 2.

1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Varianti analizzate: una nuova legge sull'integrazione o la revisione parziale della legge sugli stranieri

Per concretizzare le attuali sfide nel settore dell'integrazione, sono state discusse due varianti: una revisione parziale della legge sugli stranieri (variante A) e la stesura di una nuova legge sull'integrazione o di una legge quadro sull'integrazione (variante B). Le Camere federali hanno discusso le due varianti in occasione del dibattito parlamentare sulla mozione 10.3343 «Legge quadro sull'integrazione» e sull'iniziativa parlamentare 09.505 «Legge quadro per una politica d'integrazione» lasciando la decisione al nostro Consiglio.

Abbiamo optato per la variante A che consente di disciplinare nello stesso atto normativo le disposizioni che esigono l'integrazione (p.es. le condizioni per l'ammissione, l'obbligo alla stipula di un accordo d'integrazione) e quelle tese a

¹⁸ RS 616.1

promuoverla. La variante B avrebbe sicuramente un significato simbolico più forte e partirebbe in linea di massima da un'idea d'integrazione più ampia, ma solleverebbe anche una serie di questioni costituzionali poiché la Confederazione in diversi settori rilevanti per l'integrazione ha una competenza giuridica limitata se non nulla¹⁹.

1.3.2 Pareri nella procedura di consultazione

L'avamprogetto del 23 novembre 2011 prevedeva di innalzare a livello di legge la normativa riguardante le condizioni di ammissione per consulenti e insegnanti, gli ambiti collegati alla promozione dell'integrazione e i criteri per la valutazione dell'integrazione, finora disciplinati nell'ordinanza. La proroga del permesso di dimora doveva essere vincolata a una buona integrazione. Il ricongiungimento familiare con Svizzeri e con persone titolari di un permesso di domicilio o di dimora presupponeva l'iscrizione a un corso di lingua o la dimostrazione di conoscere una lingua nazionale. L'avamprogetto prescriveva inoltre che le autorità competenti stipulassero inderogabilmente un accordo d'integrazione in caso di un probabile esito negativo del processo integrativo. Il testo descriveva in dettaglio anche i principi dell'integrazione, la promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie, la promozione specifica dell'integrazione e la ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni. Era prevista l'introduzione a livello di legge dello strumento dell'informazione ai nuovi arrivati. Infine le disposizioni finanziarie dovevano essere modificate e lo strumento dell'accordo d'integrazione e della raccomandazione per l'integrazione definito più in dettaglio.

La procedura di consultazione, cui hanno partecipato 21 Cantoni, la Conferenza dei Governi cantonali (CdC), sette partiti, tre associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, cinque associazioni mantello dell'economia e 54 altre cerchie interessate, si è tenuta tra il 23 novembre 2011 e il 23 marzo 2012.

La maggioranza dei partecipanti condivide l'orientamento del progetto e in particolare la base normativa conferita all'approccio fondato sulle strutture ordinarie, l'aumento dei mezzi finanziari per la promozione dell'integrazione, il potenziamento della tutela dalla discriminazione, l'introduzione di programmi cantonali d'integrazione e la modifica di leggi speciali della Confederazione.

Sono stati in parte criticati i previsti accordi d'integrazione sistematici e obbligatori, l'impostazione di simili atti, il requisito di una buona integrazione ai fini della proroga del permesso di dimora, i criteri per la valutazione dell'integrazione e i requisiti linguistici proposti a livello di ricongiungimento familiare. La verifica sistematica dell'integrazione o dell'applicazione di accordi d'integrazione è stata respinta segnatamente per i costi elevati che comporta.

La soluzione proposta tiene ampiamente conto dei pareri dei partecipanti alla consultazione. Si continua ad applicare l'approccio basato sulle strutture ordinarie che ha dato buoni risultati mentre la promozione specifica dell'integrazione deve colmare le attuali lacune attraverso programmi e progetti pertinenti. Anche la promozione delle competenze linguistiche va portata avanti mentre il ricorso agli accordi d'integrazione va armonizzato su scala nazionale. Detti accordi vanno disposti in

¹⁹ Cgl. Achermann, Alberto: «Bundeskompetenzen im Integrationsbereich. Kurzgutachten im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz», Berna, 20 dic. 2008, consultabile all'indirizzo: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf> (stato: 4 feb. 013).

modo coerente nei casi in cui, in seguito a segnalazioni, si prevede l'insuccesso del processo d'integrazione. Per tale motivo occorre completare gli obblighi di comunicazione previsti dalla LStr. Ulteriori adeguamenti mirati della LStr permetteranno agli stranieri di integrarsi più velocemente. La disposizione riguarda anche i coniugi di svizzeri e di persone titolari di un permesso di domicilio cui, in futuro, sarà rilasciato il permesso di domicilio soltanto se saranno integrati (cfr. commento all'art. 42 cpv. 3 e art. 43 cpv. 2, pto. 2).

In seguito ai risultati della consultazione sono state apportate principalmente le seguenti modifiche:

- rinuncia a una valutazione sistematica dell'integrazione in caso di proroga del permesso di dimora;
- rinuncia al requisito delle competenze linguistiche in caso di ricongiungimento familiare con un cittadino svizzero;
- rinuncia alla disposizione e all'esame sistematici di accordi d'integrazione;
- introduzione di un diritto al rilascio del permesso di domicilio in caso d'integrazione riuscita;
- introduzione di sanzioni in caso di inosservanza dell'accordo d'integrazione;
- ampliamento degli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 97 capoverso 3 LStr.

1.4 Compatibilità tra i compiti e le finanze

Il contributo della Confederazione alla promozione specifica dell'integrazione è attualmente composto da circa 16 milioni di franchi l'anno previsti per il programma dei punti fondamentali per l'integrazione del DFGP per il triennio 2008–2011 (prorogato per il biennio 2012–2013) e dalla somma forfetaria per l'integrazione, che dipende dal numero di domande d'asilo accolte e di persone ammesse provvisoriamente (in media 35,7 milioni di franchi l'anno). Il contributo della Confederazione ammonta quindi a un totale di circa 50–60 milioni di franchi l'anno.

Per attuare il presente disegno sono necessari ulteriori mezzi finanziari. Secondo il rapporto CTA del 2009, il fabbisogno supplementare, cui devono provvedere congiuntamente Confederazione, Cantoni e Comuni, ammonta a 130 milioni di franchi l'anno. Vista l'attuale situazione finanziaria della Confederazione, tale fabbisogno supplementare non è completamente finanziabile. Come già illustrato nel rapporto del Consiglio federale sullo sviluppo 2010, il nostro Collegio prevede di aumentare il contributo della Confederazione di 20 milioni di franchi al massimo in base a un accordo con i governi cantonali a condizione che anche i Cantoni adeguino i loro mezzi finanziari di conseguenza. In base al decreto del Consiglio federale del 23 novembre 2011, i mezzi supplementari sono già stati stanziati nel quadro del piano finanziario 2014–2016 del DFGP.

In futuro tutti gli ambienti della promozione specifica dell'integrazione (programma dei punti fondamentali e somma forfetaria per l'integrazione), che costituiscono un compito comune della Confederazione e dei Cantoni (nonché delle città e dei Comuni), saranno raggruppati nei programmi cantonali d'integrazione quindi finanziati e attuati mediante accordi programmatici tra Confederazione e Cantoni.

Per l'integrazione nelle strutture ordinarie, sono previste, a livello federale, spese supplementari pari a circa 0,7 milioni di franchi l'anno (cfr. pto. 3.1) già preventivati nel piano finanziario 2014—2016 in base al decreto del Consiglio federale del 23 novembre 2011.

1.5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

1.5.1 Diritto europeo

Anche negli altri Stati europei l'integrazione è un tema politico, piuttosto recente, particolarmente esposto alle peculiarità nazionali.

Nel novembre del 2004, il Consiglio dei ministri di giustizia e degli affari interni dell'UE ha adottato una serie di principi fondamentali comuni per l'integrazione dei cittadini di Stati terzi²⁰; tuttavia le direttive ivi contenute non sono vincolanti. Il 20 giugno 2011 la Commissione europea ha presentato una nuova agenda per l'integrazione dei cittadini di Stati terzi i cui principi fondamentali e le misure proposte coincidono largamente con quelli applicati in Svizzera²¹.

1.5.2 Germania

Il 1° gennaio 2005 è entrata in vigore in Germania la legge sul soggiorno che ha sostituito la legge sugli stranieri in vigore dal 1965 (revisione totale nel 1990). Tale legge contiene un capitolo sull'integrazione che non solo incentiva ma esige anche l'integrazione nella vita economica, culturale e sociale degli stranieri che risiedono in Germania a lungo e legalmente. L'integrazione è concepita come un processo reciproco cui devono partecipare sia gli attori dello Stato e della società d'accoglienza sia gli stranieri. La Germania offre agli immigranti ampi programmi d'integrazione a tutti i livelli (Federazione, Länder, Comuni). In linea di massima la partecipazione ai corsi d'integrazione è facoltativa; può tuttavia essere imposta ai cittadini di Stati terzi se sussistono determinate condizioni (p. es. conoscenze linguistiche insufficienti, dipendenza dall'aiuto sociale, disoccupazione).

1.5.3 Austria

Il piano d'azione nazionale per l'integrazione, varato il 19 gennaio 2010 e coordinato dal Ministero degli interni austriaco, intende assicurare una gestione strategica di tutte le attività inerenti alla politica d'integrazione dei ministri, dei Länder, delle città, dei Comuni e delle organizzazioni interessate. L'obiettivo è raggruppare tutte le misure e le iniziative della politica d'integrazione e rafforzare la promozione dell'integrazione nei vari ambiti della società. Il 1° luglio 2011 è entrata in vigore in Austria la legge di modifica dei diritti degli stranieri. Le modifiche più importanti riguardavano l'accordo d'integrazione e l'introduzione della «carta rosso-biancorossa». La carta è rilasciata a manodopera altamente qualificata, a specialisti in settori ove manca forza lavoro, ad altri specialisti di fondamentale importanza, a

20 «Common Basic Principles for Immigrant Integration in the European Union» del 19 nov. 2004, cfr. <http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf> (stato: 4 feb. 2012).

21 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Agenda europea per l'integrazione di cittadini di Stati terzi, del 20 lug. 2011. http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_DE_ACT_part1_v3.pdf (stato: 4 feb. 2012).

laureati e a determinati professionisti indipendenti. L'accordo d'integrazione serve a integrare gli stranieri che dimorano legalmente in Austria e mira a far sì che tali persone acquisiscano conoscenze linguistiche.

1.5.4 Francia

La politica francese di accoglienza e d'integrazione si rivolge agli stranieri provenienti da Stati terzi al di fuori dell'UE/AELS che ricevono per la prima volta un permesso di dimora in Francia dove intendono risiedere per lungo tempo. Un elemento importante è il contratto d'accoglienza e d'integrazione (Contrat d'accueil et d'intégration) che, introdotto il 1° gennaio 2007, è stipulato con tutti gli stranieri provenienti da Stati terzi. Dopo una permanenza di cinque anni lo straniero può chiedere la carta di soggiorno il cui rilascio è vincolato a un reddito stabile e una situazione abitativa solida. Si tiene inoltre conto dell'integrazione (p. es. rispetto dell'ordinamento giuridico, conoscenze linguistiche sufficienti).

1.5.5 Basi legali cantonali nel settore dell'integrazione

La legge federale del 16 dicembre 2005²² sugli stranieri (LStr) e la relativa ordinanza del 24 ottobre 2007²³ sull'integrazione degli stranieri (OIntS) disciplinano il diritto materiale riguardante l'integrazione in Svizzera e sono in linea di massima applicabili anche in assenza di disposizioni esecutive cantonali. Ciononostante la maggior parte dei Cantoni dispone di basi legali proprie nel settore dell'integrazione, sancite a diversi livelli normativi.

La Costituzione dei Cantoni Basilea Campagna, Basilea Città, Friburgo, Neuchâtel, Soletta, Vaud e Zurigo menziona l'integrazione (§ 108 Cost. Basilea Campagna, § 15 Cost. Basilea Città, art. 69 Cost. Friburgo, art. 5 Cost. Neuchâtel, art. 96 Cost. Soletta, art. 68 e 69 Cost. Vaud, art. 114 Cost. Zurigo). Sei Cantoni dispongono di una propria legge sull'integrazione con la pertinente ordinanza (Appenzello Interno, Basilea Città, Basilea Campagna, Friburgo, Ginevra, Neuchâtel e Vaud); il 25 aprile 2012 il Consiglio di Stato del Cantone di Berna ha adottato all'attenzione del Gran Consiglio l'avamprogetto di una legge sull'integrazione. Nei Cantoni Giura, Zurigo e Zugo esiste un'ordinanza sull'integrazione, ma non la legge corrispondente. Il Cantone di Soletta ha disciplinato l'integrazione in modo esaustivo nella legge sociale (Sozialgesetz). Vari Cantoni hanno inserito disposizioni sull'integrazione nelle leggi o ordinanze di esecuzione della LStr (Argovia, Glarona, Grigioni, Lucerna, Nidvaldo, Obvaldo, Svitto, San Gallo, Ticino, Turgovia, Uri e Vallese). Le disposizioni cantonali sull'integrazione presentano notevoli differenze nel grado di approfondimento e non superano quasi mai le disposizioni della LStr. Alcuni atti comprendono disposizioni supplementari relative alla tutela dalla discriminazione. Con la stesura dei programmi cantonali d'integrazione 2014—2017 i Cantoni procedono a un inventario delle proprie basi legali.

1.6 Interventi parlamentari

La presente modifica permette di togliere dal ruolo le seguenti mozioni che chiedevano di adattare e sviluppare il diritto in materia d'integrazione:

²² RS 142.20

²³ RS 142.205

- 06.3445 Fritz Schiesser «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza»;
- 06.3765 Gruppo socialista «Piano d'azione "Integrazione"»;
- 08.3094 Hutter «Espulsione di stranieri che rifiutano di integrarsi»;
- 09.4230 Andy Tschümperlin «Offerta di corsi di lingua commisurata alle necessità».

Il piano d'integrazione, approvato il 30 marzo 2011 dal Consiglio federale, (adattamento delle basi legali in materia di politica dell'integrazione secondo il principio «promuovere ed esigere», intensificazione del dialogo e della promozione specifica dell'integrazione), l'approccio basato sulle strutture ordinarie fissato nella legge, il potenziamento della promozione della lingua e un coinvolgimento più marcato di Cantoni e Comuni soddisfano le richieste delle mozioni Schiesser e del Gruppo socialista.

La possibilità di vincolare il rilascio di un permesso di dimora alla stipula di un accordo d'integrazione, permette, in combinazione con l'articolo 62 lettera f LStrI, di revocare il permesso di dimora in caso di inosservanza dell'accordo. Le richieste della mozione Hutter sono pertanto soddisfatte.

L'intensificazione della promozione linguistica, l'aumento del credito destinato all'integrazione e gli sviluppi dei piani di promozione linguistica consentono di organizzare su tutto il territorio corsi di lingua adeguati alle esigenze. Le richieste della mozione Tschümperlin sono pertanto soddisfatte.

2 **Commento ai singoli articoli**

Titolo

Il titolo «Legge federale sugli stranieri (LStr)» è sostituito con «Legge federale sugli stranieri e sull'integrazione» (LStrI). Il completamento del titolo sottolinea l'importanza dell'integrazione degli stranieri.

Art. 26a

L'ammissione di consulenti religiosi o di insegnanti di lingua e cultura dei Paesi d'origine è attualmente retta dall'articolo 7 OIntS. Queste condizioni sono ora sancite a livello di legge, visto che le condizioni corrispondenti sono generalmente disciplinate nel Capitolo 5 della LStr. Sotto il profilo della sistematica legislativa è pertanto più logico e opportuno disciplinare in detto capitolo anche l'ammissione di queste categorie professionali.

Cpv. 1

Chi opera quale consulente spirituale o insegnante su incarico di una comunità religiosa oppure quale insegnante di lingua e cultura del Paese d'origine, può essere ammesso a esercitare un'attività lucrativa solo se, oltre alle condizioni personali e vincolate al rilascio di un permesso di lavoro (art. 21 - 23 LStr), soddisfa anche i requisiti d'integrazione. I consulenti e gli insegnati svolgono una funzione chiave nella comunità straniera, sono apprezzati e rispettati inoltre, in caso di bisogno, sono

spesso coinvolti anche nel dialogo con le autorità locali. Poiché rivestono un ruolo fondamentale nell'integrazione degli stranieri, è importante che conoscano le condizioni sociali e di vita in Svizzera e riconoscano l'ordinamento giuridico svizzero. Conseguentemente, sono esclusi a priori coloro che professano l'estremismo e cercano di attuarlo.

In linea di massima l'ammissione presuppone già che l'immigrato sia in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di lavoro. Attualmente sono richieste conoscenze linguistiche equivalenti al livello B1 del Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue del Consiglio d'Europa (cfr. art. 7 cpv. 1 lett. b OIntS). Le competenze linguistiche necessarie (livello linguistico) continueranno a essere disciplinate dal Consiglio federale a livello di ordinanza (cfr. commento all'art. 58°, pto. 2). L'ordinanza esecutiva sarà adeguata di conseguenza.

Cpv. 2

Se, al momento della decisione relativa al rilascio del permesso, le competenze linguistiche non sono sufficienti viene stipulato, come finora, un accordo d'integrazione. L'accordo fisserà come obiettivo l'acquisizione di un livello adeguato di tali competenze al più tardi entro la proroga del permesso; in caso contrario, l'autorità preposta può revocarlo o non rinnovarlo (cfr. art. 62 lett. f).

Cpv. 3

Si può derogare al requisito della dimostrazione delle conoscenze linguistiche se il cittadino straniero lavorerà in Svizzera solo per qualche settimana o mese (p. es. un imam durante il mese del Ramadan). Sarebbe infatti sproporzionato applicare a tale categoria di persone requisiti linguistici altrettanto elevati.

Dal 2005 l'UFM riceve annualmente da 40 a 60 domande di permessi di dimora per consulenti religiosi (di cui 4 al massimo 8 per gli imam) e da 20 a 40 richieste per brevi impieghi di quattro mesi al massimo. Si tratta di persone che giungono in Svizzera da uno Stato terzo in seguito alla loro ammissione sul mercato del lavoro. L'articolo 26a non si applica ai cittadini UE/AELS, ai cittadini di Stati terzi titolari di un permesso di dimora di uno Stato UE/AELS e inviati in Svizzera in base a un rapporto di lavoro speciale riguardante le attività d'insegnamento, nonché a coloro che giungono nel nostro Paese con un visto turistico. In questi casi i controlli si rifanno agli accordi sulla libera circolazione (ALC²⁴ o Convenzione dell'AELS²⁵) e alle prescrizioni sull'entrata e il rilascio del visto previste dalla LStrI. L'articolo 5 dell'allegato I ALC e l'articolo 5 dell'allegato K appendice 1 della Convenzione AELS prevedono che i diritti conferiti dalle disposizioni del presente Accordo possono essere limitati da misure giustificate da motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza e pubblica sanità. Anche i consulenti religiosi provenienti dai Paesi UE/AELS possano essere sottoposti in singoli casi a un controllo approfondito da parte delle polizie cantonali, del Servizio delle attività informative della Confederazione o degli uffici della migrazione a seguito di fondate segnalazioni su un possibile pericolo per la sicurezza e l'ordine pubblici o la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

²⁴ Accordo del 21 giu. 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, **RS 0.142.112.681**

²⁵ Convenzione del 4 gen. 1960 istituita dall'Associazione europea di libero scambio (AELS), **RS 0.632.31**.

Se lo scopo è la predicazione, non è consentito entrare in Svizzera con un visto turistico. Conformemente alla prassi, è possibile rilasciare visti per brevi soggiorni non sottostanti ad autorizzazione (p. es. partecipazione a una festa religiosa senza predicare). L'esame è incentrato sulle condizioni d'entrata (scopo del viaggio, contenuto della manifestazione). Non si può escludere che al momento della richiesta del visto, una persona giustifichi il suo viaggio in Svizzera con scopi turistici, ma in realtà intenda svolgere un'attività religiosa. Il fatto di utilizzare un visto turistico per un altro scopo può essere sanzionato con una multa, l'espulsione o un divieto di entrata.

Le disposizioni del diritto sugli stranieri concernenti il divieto di entrata, la mancata proroga o la revoca del permesso di dimora, come pure la verifica dei requisiti d'ammissione applicabili alle persone provenienti da Paesi terzi, mirano a combattere in maniera efficace le violazioni o le minacce alla sicurezza e all'ordine pubblici o alla sicurezza interna ed esterna. Agli stranieri che incitano alla violenza contro persone di altre confessioni o contro lo Stato di diritto o fomentano l'odio contro parti della popolazione oppure approvano pubblicamente un crimine contro l'umanità o un atto terroristico, non viene rilasciato il permesso di entrata o di dimora oppure gli viene revocato quello che hanno.

Art. 33

Secondo il diritto vigente, il permesso di dimora è rilasciato per soggiorni di oltre un anno (cfr. art. 33 cpv. 1 LStr). Attualmente le autorità competenti devono già tener conto del grado d'integrazione dello straniero al momento di decidere il rilascio o la proroga di un permesso (cfr. art. 96 cpv. 1 LStr). Per sottolineare l'importanza dell'integrazione, il capoverso 4 indica esplicitamente che, in caso di rilascio o di proroga del permesso di dimora, la durata di validità di tale permesso va fissata in funzione dell'andamento dell'integrazione. Se si prospetta un esito favorevole, le autorità competenti possono direttamente rilasciare o prolungare il permesso di dimora per due anni. In caso di esito sfavorevole, occorre decidere se, nel singolo caso e tenuto conto della proporzionalità, il rilascio o la proroga del permesso di dimora debba essere vincolato alla stipula di un accordo d'integrazione o il permesso vada prorogato solamente per un breve periodo oppure se occorra negare il rilascio o la proroga in via generale.

Secondo il diritto vigente, è possibile vincolare il rilascio e la proroga del permesso di dimora ad altre condizioni (art. 33 cpv. 2 LStr). Il rilascio di un permesso di dimora può quindi essere vincolato anche alla condizione che lo straniero frequenti un corso di lingue o d'integrazione (cfr. art. 54 cpv. 1 LStr). L'integrazione ha successo se inizia tempestivamente. I rischi e le particolari necessità vanno individuati rapidamente affinché si possano adottare le misure appropriate; in questo modo si riduce anche il rischio di maggiori costi economici (p. es. nell'ambito dell'aiuto sociale) riconducibili a un'integrazione lacunosa. Il capoverso 5 indica espressamente che il rilascio e la proroga del permesso di dimora possono essere vincolati alla stipula di un accordo d'integrazione, il che significa che un simile accordo non deve essere sistematicamente concluso. L'obbligo di stipulare un accordo è opportuno, soltanto se il caso singolo presenta lacune a livello d'integrazione, ad esempio se l'interessato ha difficoltà a comunicare nella lingua di tutti i giorni, se commette reati contro la sicurezza e l'ordine pubblici (p. es. trascura gli obblighi di mantenimento previsti dal diritto familiare, se nei suoi confronti è pendente un'esecuzione, se non sfrutta le offerte di consulenza) o se la sua partecipazione alla vita economica

o al conseguimento di una formazione è insufficiente. Imporre ai Cantoni la conclusione sistematica di accordi d'integrazione causerebbe un onere supplementare ingiustificabile.

Di regola le lacune a livello d'integrazione vengono costatate soltanto al momento di prorogare il permesso di dimora. Non è tuttavia escluso che la stipula di un accordo d'integrazione appaia opportuna già al momento del rilascio di tale permesso, potrebbe essere il caso di una persona ammessa provvisoriamente che riceve un permesso di dimora in quanto la sua situazione costituisce un caso particolarmente grave.

Affinché le autorità cantonali competenti possano decidere se stipulare un accordo d'integrazione e definirne il contenuto, devono essere a conoscenza dell'eventuale esito sfavorevole dell'integrazione. A tale proposito è stato previsto un ampliamento degli attuali obblighi di comunicazione (cfr. art. 97 cpv. 3 lett. e).

Art. 34 cpv. 2 e 4

Cpv. 2

Nel quadro del rilascio ordinario del permesso di domicilio, la normativa vigente non prevede alcun diritto a tale permesso dopo un soggiorno di dieci anni; viceversa il presente progetto lo contempla se le vigenti condizioni sono soddisfatte (la persona ha soggiornato in Svizzera per dieci anni, non sussistono motivi di revoca secondo l'art. 62 LStr) e se lo straniero è integrato (lett. c). L'integrazione comprende il rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici, il rispetto dei valori della Costituzione federale, la conoscenza della lingua nazionale parlata nel luogo di residenza e la volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione (cfr. art. 58a). Sarà il Consiglio federale a disciplinare a livello di ordinanza le competenze linguistiche necessarie (cfr. il commento all'art. 58a, pto. 2). Vincolare esplicitamente il rilascio di un permesso di domicilio alla condizione che la persona si sia integrata corrisponde in parte a quanto richiesto nell'iniziativa Pfister del 20 marzo 2008 (08.420, Concretizzare l'integrazione a livello legislativo)²⁶.

Il numero di richieste di permesso di domicilio oscilla annualmente fra 30 000 e 40 000. Per motivi pratici e finanziari non è possibile verificare in modo sistematico l'integrazione dei richiedenti, inoltre un simile approccio è stato respinto dai Cantoni anche nell'ambito della procedura di consultazione. Di conseguenza, il rilascio del permesso di domicilio viene deciso anzitutto in base agli atti disponibili. Gli obblighi di comunicazione previsti dalla nuova normativa (cfr. art. 97 cpv. 3 lett. e) forniranno alle autorità competenti maggiori informazioni che permetteranno loro di anticipare un esito sfavorevole del processo d'integrazione. In questo modo sarà più semplice per le autorità valutare il criterio d'integrazione nel singolo caso, inoltre, se occorre, potranno sempre richiedere informazioni supplementari sul richiedente.

Attualmente, se viene negato un permesso di domicilio, si può già presentare ricorso a livello cantonale, ma introducendo un diritto nella legge, l'ultima istanza a decidere in materia sarà il Tribunale federale. In questo modo non solo si garantisce un'armonizzazione delle prassi cantonali a livello nazionale, ma si conferisce coe-

²⁶ Le Commissioni delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno dato seguito all'iniziativa parlamentare 08.420 rispettivamente il 27 giu. e il 28 ago. 2008 (decisione del Consiglio nazionale del 28 sett. 2012: il termine imposto è prorogato fino alla sessione autunnale 2014).

renza alla revisione totale della legge sulla cittadinanza²⁷ attualmente in corso. Nel quadro di detta revisione si è proposto di concedere la cittadinanza in generale soltanto agli stranieri già titolari di un permesso di domicilio.

Cpv. 4

La nuova normativa riprende il diritto vigente (cfr. art. 34 cpv. 4 LStr): se l'integrazione dello straniero è «riuscita», il permesso di domicilio può essere rilasciato già dopo cinque anni. L'unica novità è la rinuncia, nel diritto in materia di stranieri, alla distinzione tra integrazione «avvenuta con successo» o «riuscita». Una simile distinzione non si giustifica e non può neppure essere motivata oggettivamente. Se nel caso singolo i criteri d'integrazione (cfr. art. 58a) sono soddisfatti, significa che lo straniero è integrato. Tuttavia, in caso di rilascio anticipato del permesso di domicilio dopo cinque anni almeno, occorre presupporre, all'insegna di un sistema di incentivi, che lo straniero sia in grado di comunicare *bene* nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza. In questo modo si attribuisce espressamente un ruolo fondamentale all'acquisizione della lingua, in quanto elemento centrale dell'integrazione. Il Consiglio federale stabilirà nell'ordinanza esecutiva quale livello linguistico è da considerare «buono» secondo la normativa proposta (cfr. commento all'art. 58a; pto 2).

Art. 42 cpv. 3

Secondo il diritto vigente i coniugi di cittadini svizzeri hanno diritto al rilascio del permesso di domicilio dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni (cfr. art. 42 cpv. 3 LStr). D'ora in poi tale diritto deve dipendere dal fatto che il coniuge straniero si sia integrato in Svizzera. Si applicano i criteri d'integrazione di cui all'articolo 58a. In questo modo si vuole evitare che uno straniero, la cui integrazione ha avuto un esito sfavorevole, abbia diritto al permesso di domicilio solamente perché sposato. Anche in questo caso le autorità competenti saranno in grado di valutare meglio il processo d'integrazione sulla base delle informazioni cui hanno diritto in funzione dei nuovi obblighi d'informazione secondo l'articolo 97 capoverso 3.

Nell'attuare questa disposizione occorre tener conto anche degli accordi di domicilio firmati dalla Svizzera con 11 Stati (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Italia, Liechtenstein, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna²⁸) secondo i quali i cittadini di tali Paesi ricevono il permesso di domicilio dopo un soggiorno regolare e ininterrotto di cinque anni. L'obiettivo di questi accordi, alcuni dei quali in vigore da tempo, era garantire ai cittadini una completa mobilità professionale e geografica dopo un soggiorno di cinque anni. Alcuni di questi accordi prevedono esplicite riserve in merito al rilascio del permesso di domicilio; è il caso ad esempio dello Scambio di note del 16 febbraio 1935²⁹ tra la Svizzera e i Paesi Bassi relativo al permesso di domicilio accordato ai cittadini di due Stati con cinque anni di residenza regolare e ininterrotta sul territorio dell'altro Stato, che prevede la seguente riserva:

²⁷ FF 2011 2613

²⁸ Cfr. <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home.html> > Documentazione > Basi legali > Istruzioni e circolari > I. Settore degli stranieri > 0 Basi legali > Elenco degli accordi di domicilio (stato: 4 feb. 2013)

²⁹ RS 0.142.116.364

«Quanto precede non si applica ai cittadini olandesi ritenuti indesiderabili, sia dal punto di vista del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubbliche, della moralità e della salute pubbliche, sia perché rischiano di andare a carico dell'assistenza pubblica.»

Sebbene altri accordi non contengano riserve esplicite di tale tenore, occorre comunque partire dal presupposto che nessuno di essi intende accordare incondizionatamente il diritto al rilascio del permesso di domicilio.

La Svizzera ha inoltre scambiato con numerosi altri Stati una serie di dichiarazioni d'intenti o concesso, per motivi di reciprocità, il permesso di domicilio dopo un soggiorno di cinque anni³⁰. Da queste dichiarazioni non si può dedurre un diritto incondizionato al permesso, il cui rilascio può quindi essere vincolato alla condizione di un'integrazione riuscita senza contravvenire a tali dichiarazioni.

Né l'ALC né la Convenzione AELS prevedono un diritto di soggiorno illimitato e incondizionato equivalente al permesso di domicilio. La normativa proposta per il rilascio del permesso di domicilio è pertanto applicata ai cittadini UE/AELS. A tale proposito i cittadini svizzeri non subiscono in patria alcuna discriminazione rispetto a quelli stranieri che godono della libera circolazione.

Art. 43

Cpv. 1

Il diritto al rilascio di un permesso di dimora al coniuge straniero di una persona titolare di un permesso di domicilio, attualmente retto dall'articolo 43 LStr, va completato. Già al suo arrivo in Svizzera, il coniuge deve essere in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza oppure dimostrare di volerla imparare con l'iscrizione a un'offerta di promozione linguistica.

Cpv. 1^{bis}

Il requisito non si applica ai figli minorenni cui si rilascia un permesso di dimora in seguito al ricongiungimento familiare con cittadini stranieri titolari di un permesso di domicilio. Si può infatti partire dal presupposto che questi ragazzi imparino la lingua a scuola o nell'ambito della formazione professionale. A prescindere da quanto illustrato, le competenti autorità cantonali possono stipulare accordi d'integrazione se si può presagire un esito sfavorevole dell'integrazione. In questi casi le autorità faranno appello alla responsabilità del genitore o dei genitori che detengono l'autorità parentale.

Nemmeno i coniugi di cittadini svizzeri devono dimostrare di possedere sufficienti competenze linguistiche o di volerle acquisire attraverso l'iscrizione a un'offerta di promozione linguistica (cfr. art. 42 LStr) in quanto si parte dal presupposto che il partner svizzero sosterrà il coniuge nell'apprendimento della lingua. In questo modo si evita inoltre di discriminarli rispetto ai cittadini dell'UE e dell'AELS ai quali non si possono applicare condizioni supplementari simili. Il requisito non si applica quindi neppure ai coniugi degli stranieri che beneficiano della libera circolazione. In linea di principio la normativa pertinente dell'ALC (all. I art. 3 ALC) non applica simili requisiti in relazione al rilascio o alla proroga del permesso di dimora per il

³⁰ Cfr. <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home.html> > Documentazione > Basi legali > Istruzioni e circolari > I. Settore degli stranieri > 3. Regolamentazione del soggiorno, n. 3.4.3.3 (stato: 4 feb. 2013)

ricongiungimento familiare. A prescindere da quanto detto finora, conoscere la lingua nazionale del luogo di residenza aumenta le possibilità di inserirsi con successo nella società d'accoglienza ed è perciò nell'interesse del cittadino straniero. In futuro gli immigrati privi delle necessarie competenze linguistiche dovranno pertanto essere motivati a partecipare a un'offerta di promozione linguistica. Gli strumenti a disposizione a tal fine sono l'informazione ai nuovi arrivati (cfr. art. 57 cpv. 3) e la consegna di raccomandazioni per l'integrazione (cfr. art. 58b cpv. 4).

Cpv. 1^{ter}

Non viene ancora preso alcun provvedimento se, al momento di rinnovare il permesso del coniuge di una persona titolare di un permesso di domicilio, si constata che la prevista offerta di promozione linguistica non è stata sfruttata. Tuttavia, in caso di esito sfavorevole dell'integrazione, le autorità competenti possono vincolare la proroga del permesso di dimora alla stipula di un accordo d'integrazione. L'inosservanza di un simile accordo può avere come estrema conseguenza la revoca o il mancato rinnovo del permesso di dimora (cfr. commento all'art. 62 lett. f).

Cpv 2

Come per i coniugi stranieri di cittadini svizzeri, anche per i coniugi di persone titolari di un permesso di domicilio il diritto al rilascio del permesso di domicilio va fatto esplicitamente dipendere dalla loro integrazione. Si rimanda al commento all'articolo 42 capoverso 3.

Art. 44

L'articolo 44 regola il ricongiungimento familiare di stranieri titolari di un permesso di dimora annuale. Contrariamente al caso dei familiari di cittadini svizzeri o di persone titolari di un permesso di domicilio, qui non sussiste alcun diritto al rilascio del permesso di dimora. Finora il rilascio del permesso era vincolato al fatto che il coniuge straniero e i figli stranieri non coniugati coabitassero con il titolare del permesso di dimora (cfr. art. 44 cpv. 1 lett. a), vi fosse a disposizione un'abitazione conforme ai loro bisogni (lett. b) e non dipendessero dall'aiuto sociale (lett. c). D'ora in poi, il rilascio e la proroga del permesso presuppongono anche che il coniuge sia in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza o manifesti la volontà di apprenderla attraverso l'iscrizione a un'offerta di promozione linguistica (lett. d). Questo requisito non si applica ai figli minori di 18 anni (cpv. 2), il che corrisponde alla normativa prevista per il ricongiungimento familiare con stranieri titolari di un permesso di domicilio (cfr. commento all'art. 43).

Anche gli stranieri titolari di un permesso di dimora mirano di regola a restare definitivamente in Svizzera; affinché si possano integrare il più rapidamente possibile, si chiede loro di acquisire velocemente le necessarie competenze linguistiche.

Se l'esito dell'integrazione è sfavorevole, le competenti autorità cantonali possono vincolare la proroga del permesso di dimora alla stipula di un accordo d'integrazione (cfr. cpv. 3). Per quanto riguarda la revoca di un permesso in caso d'inosservanza di un accordo d'integrazione, si può rimandare al commento all'articolo 43 capoverso 1^{er}.

Art. 49a

In via eccezionale, è possibile derogare al requisito delle conoscenze linguistiche per motivi gravi. Per «motivi gravi» la legge intende una disabilità, una malattia o un'altra limitazione che pregiudica fortemente la capacità di apprendere una lingua

(p. es. persone analfabete, dislessiche oppure con lacune nella facoltà di leggere e scrivere). Gli stranieri, che non sanno né leggere né scrivere o quasi, si trovano di fronte a diverse sfide: devono imparare anzitutto a esprimersi nella lingua straniera, poi a leggere e scrivere in generale e infine a leggere e scrivere nella lingua che si accingono ad apprendere. La presente disposizione consente di tenere debitamente conto delle difficoltà che determinati cittadini stranieri hanno nell'apprendere una lingua.

Anche queste persone devono sforzarsi di acquisire competenze linguistiche. Tenendo conto della loro particolare situazione e in base agli articoli 33 capoverso 2 e 58b, le autorità competenti possono fissare in un accordo d'integrazione il livello di comprensione della lingua nazionale parlata nel luogo di residenza che dette persone devono raggiungere per ottenere il rinnovo del permesso di dimora.

Art. 50 cpv. 1 lett. a

L'articolo 50, il cui contenuto corrisponde all'attuale articolo 50 LStr, disciplina il diritto alla proroga del permesso di dimora del coniuge e dei figli stranieri di cittadini svizzeri o di persone titolari di un permesso di domicilio in caso di scioglimento della comunità familiare. L'articolo, introdotto con la revisione della LStr, non solo si è dimostrato efficace, ma tiene conto in particolare delle esigenze del coniuge e dei figli. In base al diritto vigente, il diritto alla proroga del permesso sussiste se la comunità familiare è durata almeno tre anni e l'integrazione è avvenuta con successo (cfr. art. 50 cpv. 1 lett. a LStr).

In futuro non si farà più distinzione tra un'integrazione «buona» o «avvenuta con successo» (cfr. commento all'art. 34 cpv. 4); di fatto l'espressione «avvenuta con successo» sarà soppressa. A prescindere da tale cancellazione, il diritto alla proroga del permesso di dimora continuerà a dipendere dal fatto che i criteri d'integrazione sono soddisfatti nel singolo caso (cfr. art. 58a).

Il Tribunale federale si è espresso in numerosi casi riguardanti l'articolo 50 LStr, ricordando che ci vogliono motivi seri per negare, in virtù dell'articolo 50 capoverso 1 lettera a LStr, che la persona si sia integrata, se quest'ultima esercita regolarmente un'attività lucrativa, non è mai ricorsa all'aiuto sociale, ha sempre rispettato l'ordine pubblico ed è in grado di farsi capire nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza³¹. Anche chi ha un impiego a tempo parziale ed è in grado di mantenersi, gode di una situazione professionale stabile come richiesto; ai fini dell'integrazione non conta il tipo di attività o le qualifiche professionali³². Se invece la persona è dipendente dall'aiuto sociale o fortemente indebitata si può pensare che non sia integrata³³. Il Tribunale federale non intende interferire eccessivamente nel margine discrezionale di cui godono le autorità competenti per valutare i criteri d'integrazione³⁴.

³¹ Cfr. sentenza 2C_749/2011 del 20 gen. 2012 consid. 3.3; 2C_427/2011 del 26 ott. 2011 consid. 5.3.

³² Sentenza 2C_749/2011 del 20 gen. 2012 consid. 3.3.

³³ Sentenza 2C_749/2011 del 20 gen. 2012 consid. 3.3; 2C_430/2011 dell'11 ott. 2011. consid. 4.2.

³⁴ Sentenza 2C_997/2011 del 3 apr. 2012 consid. 4.3 in fine; 2C_749/2011 del 20 gen. 2012. consid. 3.2; 2C_427/2011 del 26 ott. 2011 consid. 5.2; 2C_430/2011 dell'11 ott. 2011. consid. 4.2.

Anche in futuro l'esame del diritto alla proroga del permesso di dimora del coniuge e dei figli di cittadini svizzeri e di titolari di un permesso di domicilio continuerà a fondarsi su questa prassi. I criteri d'integrazione devono essere fissati caso per caso. Se non sono soddisfatti, le competenti autorità cantonali devono negare la proroga del permesso di dimora, ma possono ancora regolare a loro discrezione il soggiorno successivo mediante un permesso concesso per i casi personali particolarmente gravi (art. 50 cpv. 1 lett. b in combinato disposto con art. 30 cpv. 1 lett. b LStr).

Art. 53

L'articolo 53 corrisponde in larga misura al diritto vigente (cfr. art. 53 LStr) e disciplina i principi dell'incentivazione dell'integrazione. La disposizione riafferma la politica d'integrazione già attuata con successo da Confederazione, Cantoni e Comuni e integra il diritto vigente con altri principi su cui si sono accordati gli attori che partecipano all'integrazione.

Adesso il capoverso 1 menziona espressamente il principio della tutela dalla discriminazione.

Nel capoverso 2 il potenziamento della coesione sociale sulla base dei valori della Costituzione federale è indicato come principio della promozione dell'integrazione (principi base: «concretare le pari opportunità», «sfruttare il potenziale a disposizione», «tenere conto della molteplicità», «esigere la responsabilità personale di ciascuno»)³⁵.

Il capoverso 3 enumera in modo non esaustivo gli elementi fondamentali della promozione. Ora l'acquisizione di competenze di base è stata esplicitamente inserita nel disegno di legge. La nozione di competenze di base sarà definita nella futura legge federale sulla formazione continua (legge sulla formazione continua, LFCo)³⁶. Il Consiglio federale ha posto in consultazione dal 9 novembre 2011 fino a metà aprile 2012 un avamprogetto di legge sulla formazione continua. Secondo l'avamprogetto posto in consultazione tali competenze comprendono nozioni fondamentali di lettura, scrittura e matematica, l'utilizzo di tecnologie d'informazione e di comunicazione e conoscenze di base concernenti i principali diritti e doveri (cfr. art. 13 AP- LFCo). Queste competenze di base sono la premessa per poter partecipare alla formazione e alla vita sociale e per orientarsi con successo nella vita quotidiana.

Il capoverso 4 ha subito soltanto modifiche redazionali.

Art. 53a

L'articolo 53a introduce nella legge un'esplicita norma di delega che assegna al Consiglio federale la competenza di definire le categorie di persone di cui tener conto a livello di promozione dell'integrazione (cpv. 1). Attualmente la cerchia di beneficiari è disciplinata all'articolo 12 OIntS.

Nella promozione dell'integrazione la Confederazione, i Cantoni e i Comuni tengono conto delle esigenze particolari delle donne, dei fanciulli e degli adolescenti (cpv. 2).

³⁵ Cfr. rapporto CTA 2009.

³⁶ Cfr. avamprogetto di legge sulla formazione continua, consultabile all'indirizzo: <http://www.sbfi.admin.ch/index.html?lang=it> > Temi > Educazione generale > Formazione continua > Pareri (stato: 4 feb 2013).

Art. 54

Il presente articolo definisce la promozione dell'integrazione come compito dello Stato e consolida l'approccio fondato sulle strutture ordinarie. Il contenuto si ispira all'articolo 2 capoverso 3 OIntS, ma è stato formulato in modo più ampio. Un simile approccio prevede anzitutto di affidare la promozione dell'integrazione ai competenti servizi statali in base ai loro compiti legali e di finanziarla attraverso il preventivo ordinario di tali organi. L'elenco dei settori fondamentali per la promozione dell'integrazione, ossia dove essa avviene (strutture ordinarie), conferma che tale promozione influenza tutti gli aspetti della vita e si avvale della collaborazione degli attori di volta in volta coinvolti.

Art. 55

Le strutture ordinarie (cfr. art. 54) non riescono a coprire tutte le esigenze poste dalla promozione dell'integrazione. Non tutti i settori dispongono delle strutture necessarie per gli stranieri; in questi casi si deve ricorrere a una promozione specifica che svolge un ruolo complementare rispetto alla promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie. Da una parte la promozione specifica completa l'offerta delle strutture ordinarie o ne colma le lacune (p. es. promozione linguistica degli stranieri che non sono in grado di acquisire conoscenze sufficienti della lingua nazionale frequentando la scuola dell'obbligo); dall'altra sostiene le strutture ordinarie nello svolgere il loro compito d'integrazione e nel garantire pari opportunità di accesso a tutti. Nelle disposizioni esecutive si devono distinguere meglio le nozioni di promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie e promozione specifica dell'integrazione.

In base ai lavori preliminari nell'ambito delle raccomandazioni della CTA, il Consiglio federale e i governi cantonali hanno convenuto di gestire la promozione dell'integrazione della Confederazione e dei Cantoni (2014-2017) nei seguenti tre settori:

1) informazione e consulenza: gli obiettivi dei programmi (settori da promuovere) riguardano l'informazione dei nuovi arrivati e l'individuazione delle persone con particolari esigenze in materia d'integrazione, come pure la consulenza e la tutela dalla discriminazione;

2) formazione e lavoro: gli obiettivi dei programmi riguardano la lingua, il sostegno alla prima infanzia e la concorrenzialità sul mercato del lavoro;

3) comprensione e integrazione sociale: gli obiettivi dei programmi riguardano l'interpretariato interculturale e l'integrazione sociale.

In questo modo è possibile portare avanti e intensificare in modo mirato le offerte di promozione dell'integrazione già attuate con successo nella maggior parte delle regioni svizzere. Tra le nuove misure sono previste l'informazione dei nuovi arrivati e la sensibilizzazione nel settore della tutela dalla discriminazione. Si tratta di due ambiti in cui esistono ancora delle lacune in molti Cantoni o Comuni. Confederazione e Cantoni contribuiscono in egual misura al finanziamento dei programmi cantonali d'integrazione. L'attuazione è di competenza dei Cantoni, mentre la Confederazione si limita a un ruolo strategico.

L'accordo tra il Consiglio federale e i governi cantonali sugli obiettivi comuni della promozione dell'integrazione è stato preceduto da trattative tra il DFGP e i governi stessi. Il 30 settembre 2011 l'assemblea plenaria della Conferenza dei governi can-

tonali ha votato in linea di massima a favore della soluzione comune. In futuro pertanto si perseguiranno in tutta la Svizzera gli stessi obiettivi strategici nei tre settori chiave e nei relativi ambiti di promozione.

La Confederazione partecipa al finanziamento dei programmi cantonali d'integrazione aumentando ogni anno di 20 milioni di franchi il suo contributo per l'integrazione degli stranieri, attualmente pari a circa 16 milioni di franchi. L'aumento del contributo federale per ciascun Cantone è anzitutto vincolato alla condizione che anche il Cantone stesso adegui i propri mezzi finanziari a sostegno della promozione specifica dell'integrazione e che poi investa un importo non inferiore al contributo che gli versa la Confederazione. Il 10 per cento dei mezzi finanziari della Confederazione è versato ai Cantoni sotto forma di contributo di base e il 90 per cento secondo le necessità specifiche.

La Confederazione continuerà a versare all'integrazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente i contributi finanziari (somma forfettaria per l'integrazione) concordati nel 2007 in seguito al trasferimento di questo gruppo di persone nella sfera di competenze dell'aiuto sociale dei Cantoni. Al fine di migliorare la sicurezza della pianificazione per la durata dei programmi (quattro anni), la somma forfettaria per l'integrazione sarà fissata in base ai dati dei quattro anni precedenti più il 10 per cento. Se la media calcolata dovesse essere superiore o inferiore di più del 20 per cento ai dati effettivi, la Confederazione verserà la differenza oppure i Cantoni procederanno ad accantonamenti che la Confederazione detrarrà dalla somma forfettaria destinata al programma successivo.

Attraverso i settori chiave e i relativi ambiti dei programmi cantonali d'integrazione si promuovono sia misure per gli stranieri sia misure che sostengono e sgravano le autorità e le istituzioni, con l'obiettivo di migliorare in generale la capacità della società d'integrare gli stranieri. La Confederazione lascia ai Cantoni la più ampia libertà di manovra e tiene conto delle specificità cantonali. Vista l'importanza strategica dell'integrazione, una quota minima dei contributi della Confederazione e dei Cantoni (compresi i Comuni) deve essere utilizzata per i primi due settori chiave. La Confederazione dirige l'attuazione dei programmi mediante un controllo periodico del raggiungimento degli obiettivi (effetti, indicatori).

La Confederazione è responsabile degli standard e degli strumenti per la garanzia della qualità, sviluppati in accordo con i Cantoni e i Comuni nonché con altri attori interessati. Oltre che per i programmi cantonali d'integrazione, una parte dei mezzi finanziari federali destinati alla promozione specifica dell'integrazione andrà impiegata, come sinora, per la promozione di misure di portata nazionale (p. es. strumenti di garanzia della qualità della promozione linguistica, progetti nazionali per la lotta ai matrimoni forzati), nonché per progetti innovativi (progetti modello). La Commissione federale della migrazione è autorizzata a chiedere il versamento di contributi finanziati all'UFM per svolgere progetti di questo tipo (cfr. art. 100b cpv. 4).

Art. 55a

Affinché l'integrazione abbia un esito positivo, occorre avviarla per tempo. L'articolo 55a garantisce il riconoscimento tempestivo dei rischi e delle esigenze particolari d'integrazione in modo tale da poter adottare misure d'integrazione adeguate il più presto possibile (al più tardi entro un anno). La prima informazione permette di individuare subito le lacune a livello d'integrazione degli stranieri che si sono appena trasferiti in Svizzera (cfr. art. 57 cpv. 3). Se occorre, le autorità compe-

tenti possono ad esempio stipulare un accordo d'integrazione o formulare raccomandazioni per l'integrazione (cfr. art. 58b).

Art. 56

L'articolo 56 si rifà ampiamente all'articolo 57 LStr. L'integrazione è un compito trasversale. Per garantire un impiego efficiente dei mezzi e attuare con successo la promozione dell'integrazione, occorre agire in modo coordinato sia a livello orizzontale (tra i servizi specializzati in materia d'integrazione e altre istituzioni) sia a livello verticale (tra i tre livelli statali).

Il capoverso 1 garantisce che i singoli servizi federali adottino provvedimenti per migliorare l'integrazione. A tale scopo, il Consiglio federale può definire le misure d'integrazione dei servizi federali come ha fatto nel 2007 con il pacchetto di misure d'integrazione. Tali misure vanno portate avanti ed eventualmente integrate.

Il capoverso 2 riprende in linea di massima l'attuale articolo 57 capoverso 1 LStr, ampliandolo. In base alle esperienze sinora raccolte è auspicabile che l'UFM rafforzi il suo ruolo di coordinatore delle misure delle altre autorità federali. I servizi federali coinvolgono e informano l'UFM in merito alle attività strategiche (non operative) aventi potenzialmente conseguenze sostanziali a livello d'integrazione degli immigrati. La responsabilità dell'attuazione delle misure resta di competenze delle autorità federali preposte. L'Ufficio federale della sanità, ad esempio, attua la strategia «Migrazione e salute» che prevede diverse misure quali un'informazione mirata degli immigrati attraverso la piattaforma migesplus.ch³⁷ o la lotta all'escissione femminile³⁸. In futuro, oltre alla formazione professionale, l'incarico di coordinamento riguarderà anche la formazione continua che si riallaccia alle competenze acquisite all'estero completandole con le conoscenze necessarie all'esercizio di un'attività lavorativa in Svizzera³⁹. Il termine «assicurazione contro la disoccupazione» è sostituito da «sicurezza sociale», che è più esteso e comprende ad esempio anche l'assicurazione invalidità. Dato che la tutela dalla discriminazione rientra nella promozione dell'integrazione, il coordinamento dell'UFM in tale ambito si svolgerà in stretta collaborazione con il SLR competente in materia.

Il capoverso 3 corrisponde in larga misura all'attuale articolo 57 capoverso 2 LStr, ma contempla anche altri attori coinvolti e i Comuni. È emerso che lo scambio di esperienze non deve avvenire solo tra Confederazione e Cantoni, ma anche tra attori non statali, tra città e Comuni, soggetti anch'essi direttamente coinvolti. Nella Conferenza dei delegati all'integrazione infatti non siedono solo i delegati all'integrazione dei Cantoni, ma anche quelli delle città e dei Comuni.

Il capoverso 4 corrisponde in larga misura all'attuale articolo 57 capoverso 3 LStr con l'unica aggiunta della tutela dalla discriminazione. La maggior parte delle strutture ordinarie di rilievo per l'integrazione rientra nella sfera di competenze dei Cantoni (p. es. strutture di custodia diurna dei bambini, scuole materne e scuole) i

³⁷ Cfr. www.migesplus.ch

³⁸ Cfr. <http://www.bag.admin.ch/aktuell/index.html?lang=it> > Temi > Politica della salute > Migrazione e salute > Prevenzione > Prevenzione delle mutilazioni genitali femminili (FGM) (stato: 4 feb. 2013).

³⁹ Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, nov. 2009, consultabile all'indirizzo: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17275.pdf> (stato: 4 feb. 2013).

quali assicurano la gestione delle corrispondenti misure d'integrazione. Inoltre i Cantoni garantiscono lo scambio d'informazioni con i servizi comunali.

Il capoverso 5 prevede un monitoraggio periodico dell'integrazione dei cittadini stranieri. Tale monitoraggio può fondarsi sugli indicatori d'integrazione elaborati dall'Ufficio federale di statistica su incarico del Consiglio federale e serve anche a garantire l'assicurazione della qualità e a ottimizzare la concessione delle risorse.

Art. 57

L'articolo 57 si rifà in larga misura all'attuale articolo 56 LStr. La modifica redazionale della disposizione illustra meglio l'attuale obbligo di Confederazione, Cantoni e Comuni di informare e consigliare gli stranieri sottolineando l'importanza stessa dell'informazione e della consulenza. Fondandosi sui programmi d'informazione è necessario illustrare opportunamente agli stranieri le condizioni di vita e di lavoro in Svizzera, i loro diritti e doveri (p. es. anche la tutela dalla discriminazione) e le offerte riguardanti la promozione dell'integrazione. Questo compito spetta anzitutto alle autorità preposte al rilascio dei permessi (autorità cantonale competente in materia di stranieri) o al controllo degli abitanti del Comune. In questo modo gli stranieri, che si trasferiscono dall'estero in Svizzera, saranno tempestivamente informati anche su eventuali offerte sul territorio cantonale di corsi o di manifestazioni concernenti l'integrazione nonché sulla formazione e la consulenza professionale. L'informazione deve essere caratterizzata da una cultura dell'accoglienza come raccomanda nel suo rapporto anche la CTA.

Gli specialisti in materia d'integrazione dei Cantoni e delle città constatano che spesso i primi mesi dopo l'arrivo, particolarmente importanti per l'integrazione, trascorrono senza che sia sfruttato il potenziale dell'immigrato o senza impostare la sua integrazione. In questo modo si perdono importanti possibilità d'integrazione. Per promuovere il processo d'integrazione immediatamente dopo l'arrivo, si darà sistematicamente il benvenuto, indipendentemente dal Paese di provenienza e dal motivo dell'arrivo, a tutti gli stranieri arrivati da poco in Svizzera, che verosimilmente vi resteranno a lungo e legalmente (cpv. 3). Al momento solo singoli Cantoni organizzano incontri per fornire agli immigrati le prime informazioni.

Per garantire la parità di trattamento e raggiungere tutti gli interessati, vanno invitati a un primo colloquio informativo tutti coloro che arrivano in Svizzera in vista di un soggiorno prolungato (p. es. anche la manodopera professionalmente qualificata, i cosiddetti espatriati). Con l'informazione dei nuovi arrivati si vuole dare il benvenuto ufficiale agli immigrati e nel contempo a informarli sui loro diritti e doveri, sulle aspettative nei loro confronti, sulle condizioni di vita in Svizzera (p. es. formazione, sanità, mercato del lavoro, sicurezza sociale) e sulle offerte d'integrazione. Inoltre tale informazione serve a individuare tempestivamente le lacune a livello d'integrazione e permette di fornire un'indicazione modulata sulle esigenze e di selezionare per tempo le offerte d'integrazione necessarie.

Il capoverso 4 differisce dall'articolo 56 capoverso 3 LStr solamente per una modifica redazionale.

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni non sono tenuti ad assumersi direttamente il compito d'informare, ma possono delegarlo a terzi, ad esempio a servizi specializzati al di fuori dell'Amministrazione (cpv. 5). Già oggi tale funzione è affidata ai centri di competenza per l'integrazione degli stranieri, mentre in alcuni Cantoni questo compito è stato delegato a organizzazioni non governative.

Art. 58

L'articolo 58 riprende l'articolo 55 LStr modificato nell'ambito della revisione parziale del 14 dicembre 2012⁴⁰ LAsi. Il termine di referendum sulla modifica della LAsi scade il 7 aprile 2013. La disposizione non è stata contestata nelle due Camere. Poiché la presente modifica sposta la numerazione degli articoli, l'articolo corrispondente deve essere ripreso affinché non sia sovrascritto. È necessario prevedere una corrispondente disposizione di coordinamento.

Art. 58a

Nel decidere le autorità competenti continuano a verificare l'integrazione della persona. L'articolo 58a elenca ora una serie di chiari criteri d'integrazione di cui tener conto ai fini del rilascio o della proroga di un permesso per gli stranieri: ad esempio la persona che presenta la richiesta deve rispettare la sicurezza e l'ordine pubblici come anche i valori della Costituzione federale, possedere le competenze linguistiche necessarie per il tipo di permesso richiesto e manifestare la volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione. L'elenco dei criteri è esaustivo e si fonda sui vigenti articoli 4 e 34 capoverso 4 LStr in combinato disposto con gli articoli 62 e 80 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁴¹ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) e 4 OIntS. In futuro i quattro criteri d'integrazione dovranno essere determinanti anche per valutare l'integrazione nell'ambito di una procedura di naturalizzazione (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. a—d D-LCit⁴²) Il disegno di revisione totale della legge sulla cittadinanza è attualmente in discussione in Parlamento.

Rispetto dell'ordine e della sicurezza pubblici (lett. a): anzitutto va rispettato l'ordinamento giuridico svizzero, ivi comprese le decisioni delle autorità e i doveri di diritto pubblico o privato (p. es. nessuna esecuzione o debito fiscale, versamento puntuale degli alimenti, cooperazione con le autorità d'assistenza sociale e scolastiche, nessun evento particolare messo agli atti, cfr. anche art. 80 OASA). Nel caso di minorenni e giovani, le comunicazioni della scuola possono fornire informazioni sul loro comportamento (p. es. espulsione dalla scuola). Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, vi è una violazione della sicurezza e dell'ordine pubblici anche nel caso in cui il singolo atto in sé non è sufficiente per giustificare una revoca del permesso, ma la sua commissione ripetuta indica che la persona in questione non è disposta a rispettare l'ordine costituito. Vi è infrazione anche quando la sicurezza e l'ordine pubblici sono esposti a pericolo ossia se sussistono indizi concreti che il soggiorno in Svizzera dello straniero in questione porterà con notevole probabilità a una loro violazione.

Rispetto dei valori della Costituzione federale (lett. b): anche il rispetto dei valori della Costituzione federale e dei valori universali legati alla salvaguardia internazionale dei diritti umani rientra nel processo d'integrazione. Costituisce una violazione di tali diritti rifiutare il monopolio statale dell'uso legittimo della forza o la parità tra uomo e donna oppure obbligare una persona a entrare in una comunità religiosa, a dedicarsi a pratiche religiose o a partecipare a lezioni di religione. Anche l'estremismo politico o religioso può infrangere il rispetto di tali valori. I dettagli devono essere regolati a livello di ordinanza.

⁴⁰ FF 2012 8515

⁴¹ RS 142.201

⁴² FF 2011 2613

Un comportamento che si differenzia da quello della maggioranza ma che è legittimato in virtù della salvaguardia dei diritti fondamentali è consono ai valori della Costituzione federale e non può essere interpretato a scapito del richiedente.

Competenze linguistiche (lett. c): in linea di principio gli stranieri devono essere in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza. Si deroga a tale disposizione nel caso dei consulenti e degli insegnanti di cui all'articolo 26a che devono essere in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di lavoro. Per «lingua nazionale parlata» s'intende la conoscenza della lingua ufficiale parlata nel luogo di residenza o di lavoro, il che significa che non è richiesta la conoscenza del dialetto. Nel quadro dell'apprendimento delle necessarie competenze linguistiche, va considerato anche il fatto che la Svizzera ha quattro lingue nazionali e Cantoni bilingue. Occorre tenere anche debitamente conto della situazione nei Cantoni bilingue o delle zone lungo i confini linguistici. In questi casi occorre decidere concretamente quali competenze linguistiche sono richieste e, nel valutarle, considerare globalmente la situazione personale del richiedente (cfr. art. 96 cpv. 1). Una disabilità, una malattia o altre particolari condizioni (p. es. analfabetismo, oneri di assistenza), indipendenti dalla volontà della persona, possono impedire a quest'ultima di soddisfare (completamente) questo criterio d'integrazione.

Anche il diritto vigente applica alle competenze linguistiche requisiti più o meno severi a dipendenza del tipo di permesso (modello graduale). Ad esempio il rilascio anticipato del permesso di domicilio è vincolato a migliori competenze linguistiche rispetto al suo rilascio ordinario. Del resto anche il rilascio dei permessi nei casi personali particolarmente gravi secondo gli articoli 30 e 50 LStr presuppongono differenti competenze linguistiche. Con la presente disposizione s'intende introdurre esplicitamente nella legge il principio del modello graduale.

Il profilo linguistico richiesto sarà ancora regolato a livello di ordinanza dal Consiglio federale (cfr. art. 2). In questo caso si farà ricorso all'assetto quadro per la promozione delle competenze linguistiche FIDE⁴³ e in particolare alle sue procedure e ai suoi strumenti di verifica per garantire un controllo uniforme delle competenze linguistiche. I profili linguistici da definire si basano sul livello del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue messo a punto dal Consiglio d'Europa impiegato per descrivere le competenze linguistiche dei migranti. Con il sistema FIDE gli stranieri sono in grado di adempiere i propri compiti e di muoversi in modo sufficientemente autonomo nel contesto sociale in cui si trovano (p. es. nei contatti con il controllo degli abitanti, l'autorità preposta al mercato del lavoro, il consulente professionale, gli insegnanti dei figli o con il proprio medico). L'approccio pragmatico di questo sistema permette di verificare la padronanza della lingua ufficiale in situazioni concrete e quotidiane e non più attraverso esercizi astratti.

Volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione (lett. d): alla base del criterio vi è la capacità di mantenersi economicamente. Al momento di presentare la domanda e a medio termine, il richiedente deve essere in grado di mantenere sé stesso e la sua famiglia con il suo reddito, il suo patrimonio o le prestazioni di terzi cui ha diritto (p. es. assicurazioni sociali, alimenti secondo il Codice civile, prestazioni versate dal Cantone alle persone che seguono una formazione). La

⁴³ Cfr. www.fide-info.ch (stato 1° feb. 2013).

dipendenza dall'aiuto sociale può comportare la revoca del permesso per gli stranieri (cfr. in particolare art. 62 lett. e LStr).

La valutazione deve tener conto in linea di massima della partecipazione reale alla vita economica e dell'effettiva acquisizione di una formazione. Un rapporto di lavoro non rescisso o la dimostrazione della propria indipendenza economica (p. es. un'attività indipendente) confermano ad esempio la volontà di partecipare alla vita economica. La volontà di acquisire una formazione si dimostra fornendo la prova della formazione in corso (p. es. contratto di apprendistato, diploma) o della partecipazione a corsi di perfezionamento. Tuttavia, può eccezionalmente bastare la volontà espressa dal richiedente. Inoltre il criterio può essere considerato soddisfatto se la persona dimostra di essersi impegnata a fondo per trovare un posto di lavoro oppure un corso di formazione o perfezionamento. Occorre tener conto anche delle persone con oneri di assistenza⁴⁴. Comunque gli stranieri con simili obblighi non sono esentati dalle altre esigenze d'integrazione. La disposizione deve essere ulteriormente concretizzata a livello di ordinanza.

La valutazione della capacità di mantenersi economicamente deve tener globalmente conto della situazione personale dello straniero (cfr. art. 96 cpv. 1). L'impedimento a lavorare (p. es. per una disabilità o una malattia) o la dipendenza dall'aiuto sociale non imputabili alla persona, (p. es. lavoratori il cui reddito resta sotto la soglia del minimo vitale; persone con una disabilità o una malattia che, a causa di prestazioni assicurative insufficienti, dipendono dall'aiuto sociale) non rappresenta un indizio d'integrazione insufficiente. Le cose cambiano se la dipendenza da tale aiuto è imputabile alla persona stessa oppure se vi sono indizi concreti di abuso (p. es. invalidità intenzionalmente provocata allo scopo di percepire una rendita, conseguente riduzione della rendita AI e quindi dipendenza dall'aiuto sociale).

Art. 58b

La normativa sull'accordo d'integrazione è alla base del diritto vigente (art. 54 cpv. 1 LStr in combinato disposto con art. 5 OIntS); la novità è l'introduzione dello strumento delle raccomandazioni per l'integrazione.

Cpv. 1

L'accordo d'integrazione fissa gli obiettivi, le misure, i termini e il relativo finanziamento.

Cpv. 2

Un elenco non esaustivo riporta i possibili contenuti dell'accordo che riguardano in particolare l'acquisizione di competenze linguistiche, l'integrazione scolastica, professionale ed economica nonché le conoscenze delle condizioni di vita, del sistema economico e dell'ordinamento giuridico della Svizzera. L'accordo d'integrazione deve indicare chiaramente allo straniero come deve contribuire alla propria integrazione.

Cpv. 3

⁴⁴ Cfr. al riguardo la risposta del Consiglio federale all'interrogazione Hodgers del 18 mar. 2010 (10.1028 Criteri d'integrazione degli stranieri. Precisazioni sul criterio di dover manifestare la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione) e il messaggio concernente la revisione totale della legge federale sulla cittadinanza svizzera (FF 2011 2567).

Se le autorità competenti ritengono necessario stipulare un accordo d'integrazione, il permesso di dimora è rilasciato o prorogato solo dopo la stipula. L'impegno a sottoscrivere un accordo di questo tipo diventa pertanto una condizione per il rilascio o la proroga del permesso per stranieri. Se l'immigrato si rifiuta di stipulare l'accordo, il permesso non viene rilasciato oppure non viene prorogato. È possibile interporre ricorso a un accordo d'integrazione posto come condizione di un permesso.

Inoltre, d'ora in poi, l'articolo 62 LStr autorizza esplicitamente la revoca del permesso se lo straniero non rispetta l'accordo d'integrazione senza motivi validi (cfr. art. 62 lett. f) conferendo così all'obbligo di rispettare l'accordo la necessaria importanza.

Cpv. 4

Come già accennato (cfr. commento all'art. 33), non si possono stipulare accordi d'integrazione vincolanti con stranieri che beneficiano della libera circolazione o con familiari stranieri di cittadini svizzeri che arrivano in Svizzera in seguito al ricongiungimento familiare. Il capoverso 4 prevede pertanto che le autorità competenti possono consegnare a queste persone raccomandazioni per l'integrazione. Questi stessi stranieri hanno tutto l'interesse a integrarsi, dal momento che in generale il rilascio del permesso di domicilio tiene conto dell'integrazione.

Infine va rilevato che spetta soltanto alle competenti autorità cantonali decidere se nel singolo caso si debba stipulare un accordo d'integrazione. Ovviamente le misure d'integrazione previste dall'accordo vanno fissate in modo proporzionato e tenendo conto della situazione del singolo.

Art. 58c

La maggior parte di coloro che immigrano in Svizzera lo fanno per motivi di lavoro. I datori di lavoro devono pertanto contribuire in modo particolare alla promozione dell'integrazione. La presente disposizione si fonda anche sul principio secondo cui i potenziali costi esterni di un'integrazione non riuscita non devono ricadere esclusivamente sulla società, ma anche sulle imprese che hanno reclutato il personale all'estero. È quindi coerente esigere dai datori di lavoro, che assumono manodopera straniera, di promuovere l'integrazione con misure mirate e di eliminare eventuali discriminazioni. Una buona integrazione è anche nell'interesse del datore di lavoro poiché permette di impiegare in modo più efficiente la manodopera e quindi di creare più valore aggiunto.

Le imprese svizzere forniscono già un notevole contributo all'integrazione. Molte di loro sostengono in particolare l'acquisizione di competenze fondamentali (lettura e scrittura, nozioni di matematica di base, utilizzo di tecnologie d'informazione e di comunicazione e conoscenze di base sui principali diritti e doveri). Il contributo delle aziende e dei datori di lavoro deve essere sempre proporzionato alle loro possibilità e non deve portare a una disparità di trattamento tra le diverse categorie di lavoratori. Il sostegno all'integrazione può ad esempio consistere nel mettere a disposizione tempo di lavoro per seguire corsi di lingua o nel versare contributi per frequentare corsi d'integrazione, nell'offrire internamente corsi di vario tipo e nel sostenere istituzioni di utilità pubblica che operano per la promozione dell'integrazione. Sono ipotizzabili anche la redazione di opuscoli specifici per i diversi destinatari e l'organizzazione di eventi informativi. È anche possibile prevenire o evitare qualsiasi discriminazione emanando istruzioni vincolate a sanzioni,

introducendo meccanismi di risoluzione delle controversie o adattando in modo pertinente le procedure di assunzione.

L'attuazione concreta sarà sviluppata insieme ai datori di lavoro ed eventualmente con il coinvolgimento di altri attori dell'economia e del mondo del lavoro (parti sociali). In quest'ottica il 30 ottobre 2012 si sono incontrati rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni, dei Comuni, delle parti sociali e degli immigrati nell'ambito del Dialogo sull'integrazione lanciato della CTA e hanno deciso di comune accordo di impegnarsi insieme per migliorare l'integrazione⁴⁵.

Art. 62 lett. f

L'inosservanza di una condizione disposta mediante decisione può già oggi comportare la revoca del permesso (art. 62 lett. d LStr). Il rilascio o la proroga del permesso di dimora può essere vincolato all'obbligo di stipula di un accordo d'integrazione (art. 54 cpv. 1 LStr).

Adesso l'articolo 62 LStr indica esplicitamente che l'inosservanza di un accordo d'integrazione può comportare la revoca del permesso a meno che alla base non vi siano motivi validi. In linea di principio uno straniero, che diserta una misura d'integrazione non per colpa propria (p. es. assenze giustificate con certificato medico), non è sanzionato. La revoca di un permesso, inoltre, deve essere un provvedimento ben ponderato e commisurato alle circostanze del singolo caso: prima di ricorrere a tale misura occorre esaminare l'opportunità di un simile intervento. In particolare è necessario accertarsi se davvero si giustifica la disposizione della revoca oppure se non sia più opportuna un'altra sanzione (cfr. art. 96 cpv. 2 LStr).

Art. 83 cpv. 9

È ora stabilito espressamente a livello di legge che le autorità competenti possono stipulare accordi d'integrazione con persone ammesse provvisoriamente. In questo senso, l'articolo 83 capoverso 9 non fa che chiarire tale disposizione sottolineando l'importanza degli accordi d'integrazione stipulati con persone ammesse provvisoriamente che soggiornano per molto tempo in Svizzera. L'obbligo di stipula di un accordo d'integrazione risulta pertanto opportuno se nel caso singolo si riscontrano lacune a livello d'integrazione (cfr. commento all'art. 33).

Il rispetto di un simile accordo è quindi anche nell'interesse della persona in questione. Per il rilascio del permesso di dimora a persone ammesse provvisoriamente nel quadro di casi personali particolarmente gravi si tiene conto del grado d'integrazione (cfr. art. 84 cpv. 5 LStr).

Art. 96 cpv. 1

La disposizione ha subito unicamente una modifica redazionale.

Art. 97 cpv. 3 lett. e

Secondo il diritto vigente, la polizia, le autorità giudiziarie e istruttorie, quelle dello stato civile e le autorità di protezione dei minori e degli adulti sono tenute a comunicare spontaneamente alle autorità competenti in materia di stranieri l'avvio di inchieste penali, eventuali sentenze di diritto civile e penale, le modifiche legate allo

⁴⁵ Cfr. www.bfm.admin.ch > Documentazione > Comunicati > 2012 > 30.10.2012 Integrazione: lo Stato e l'economia agiscono insieme (stato: 4 feb. 2013); cfr. anche: <http://www.dialog-integration.ch/it/> (stato: 4 feb. 2013)

stato civile e il diniego di contrarre matrimonio. Anche le autorità competenti per l'erogazione di prestazioni di aiuto sociale devono comunicare il versamento dell'aiuto sociale (cfr. art 97 cpv. 3 LStr in combinato disposto con l'art. 82 OASA).

Nell'ambito della presente revisione, la cerchia della autorità soggette all'obbligo di comunicazione deve essere ampliata: in futuro vanno automaticamente comunicate alle autorità di migrazione anche altre decisioni che lasciano presagire un esito sfavorevole del processo d'integrazione. Rientrano in tale obbligo le infrazioni della legge federale del 19 dicembre 1958⁴⁶ sulla circolazione stradale (LCSr), le espulsioni da scuola, ecc. Nell'ordinanza esecutiva sarà necessario precisare i dati che devono essere comunicati in questo caso.

Per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione delle autorità scolastiche occorre prevedere delle eccezioni per i figli dei sans papier: si tratta infatti di ponderare i vari interessi in gioco poiché occorre tener conto dell'obbligo di scolarizzazione anche di questi minori. La comunicazione automatica contravviene di fatto al diritto internazionale e costituzionale a un'istruzione scolastica di base sufficiente e gratuita (cfr. art. 3 e 28 Convenzione sui diritti del fanciullo, art. 13 cpv. 2 lett. a Patto ONU I, art. 11, 19 e 62 cpv. 2 Cost.). Il 15 giugno 2012 il Consiglio federale ha preso atto del rapporto di stato del 9 maggio 2012⁴⁷ sullo scambio semplificato di dati tra autorità federali e cantonali del DFGP e ha deciso di non introdurre a livello di legge un obbligo di comunicazione generale per le autorità scolastiche in caso di scolari in situazione irregolare in Svizzera.

Le autorità competenti in materia di stranieri, che ricevono la comunicazione dei vari casi in virtù dell'articolo 97 capoverso 3, devono verificare se, tenendo conto di tutte le circostanze, occorre adottare una delle misure previste dal diritto degli stranieri (p. es. stipula di un accordo d'integrazione, mancata proroga o revoca del permesso). La nuova disposizione consente a dette autorità di intervenire tempestivamente in caso di un esito sfavorevole del processo d'integrazione.

Art. 100b

L'articolo 100b riprende l'articolo 58 LStr modificato nell'ambito della revisione parziale del 14 dicembre 2012⁴⁸ LAsi. Il termine di referendum sulla modifica della LAsi scade il 7 aprile 2013. La disposizione non è stata contestata nelle due Camere. Poiché la presente modifica sposta la numerazione degli articoli, l'articolo corrispondente deve essere ripreso affinché non sia sovrascritto. È necessario prevedere una corrispondente disposizione di coordinamento.

⁴⁶ RS 741.01

⁴⁷ Il documento non è disponibile in italiano. È consultabile in tedesco all'indirizzo: www.bj.admin.ch > Temi > Stato & Cittadino > Valutazione > Ufficio federale della giustizia: valutazione > Statusbericht: Erleichterter Datenaustausch zwischen Bundes- und Kantonsbehörden vom 9. Mai 2012 (stato: 4 feb. 2013).

⁴⁸ FF 2012 8515

Legge del 13 dicembre 2002⁴⁹ sulla formazione professionale (LFPr)

Art. 3 lett. c

La formazione professionale è di fondamentale importanza per l'integrazione e svolge quindi un ruolo centrale nell'approccio fondato sulle strutture ordinarie. La LFPr va completata con disposizioni che promuovano pari opportunità per gli stranieri. Le misure già sperimentate in questo settore⁵⁰ vanno consolidate e sviluppate. L'obiettivo è prevenire una serie di conseguenze negative per l'individuo, la società e l'economia nazionale.

La LFPr promuove anche lo sviluppo personale e professionale, l'integrazione nella società e le pari opportunità di formazione sul piano sociale e regionale (art. 3 lett. a e c). L'adeguamento dell'articolo 3 LFPr (obiettivi) sottolinea l'importanza delle pari opportunità e dell'integrazione degli stranieri (lett. c). Oltre alla modifica dell'articolo 3, è stato esaminato anche un adeguamento più ampio della LFPr. Tuttavia un tale intervento non appare opportuno, poiché l'articolo sugli obiettivi e le disposizioni vigenti della LFPr garantiscono già la promozione mirata delle pari opportunità e dell'integrazione degli stranieri nelle strutture ordinarie della formazione professionale. Il nostro Consiglio prevede l'attuazione delle misure in virtù delle seguenti disposizioni:

- base per la collaborazione interistituzionale (art. 1 LFPr): la collaborazione con le istituzioni di Confederazione, Cantoni e le organizzazioni del mondo del lavoro è un elemento cardine della formazione professionale;
- promozione di provvedimenti a favore di gruppi svantaggiati (art. 7 in combinato disposto con art. 55 cpv. 1 lett. e ed f LFPr);
- preparazione alla formazione professionale di base (art. 12 LFPr): provvedimenti per preparare alla formazione professionale di base le persone che denotano lacune nella propria formazione alla fine della scuola dell'obbligo;
- considerazione di bisogni individuali (art. 18 LFPr): possibilità di abbreviare o prolungare la formazione professionale di base. Gli apprendisti che svolgono una formazione professionale di base biennale con certificato federale di formazione pratica possono inoltre usufruire di un'offerta d'accompagnamento individuale specializzata;
- specifici corsi facoltativi e di recupero offerti dalle scuole professionali di base (art. 22 LFPr);
- computo di prestazioni di studio (art. 33 LFPr) e determinazione dei criteri di equipollenza (art. 68 LFPr): queste disposizioni permettono di tener conto delle esperienze professionali ed extraprofessionali degli stranieri nel loro Paese d'origine o in Svizzera, come anche dei diplomi conseguiti all'estero, al fine di ottenere un diploma professionale svizzero riconosciuto;
- orientamento professionale, negli studi e nella carriera (art. 49 LFPr): tale orientamento deve tener sistematicamente conto nelle sue spiegazioni dello specifico potenziale dello straniero, ma anche delle sue lacune.

⁴⁹ **RS 412.10**

⁵⁰ Rapporto «Misure d'integrazione» 2007 e rapporti sull'attuazione 2008, 2009 e 2010, consultabile all'indirizzo: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home.html>
>Documentazione > Rapporti > Integrazione (stato: 4 feb. 2013).

Legge del 22 giugno 1979⁵¹ sulla pianificazione del territorio (LPT)

Art. 1 cpv. 2 lett. f e art. 29a

La LPT disciplina la pianificazione del territorio in tutti i settori di rilievo coordinando le diverse funzioni del territorio. Le nuove disposizioni in materia d'integrazione si fondano sull'articolo 121 Cost. e sulla conseguente competenza della Confederazione di promuovere l'integrazione degli stranieri.

La modifica dell'articolo 1 (scopi) prevede che, oltre agli altri obiettivi, la pianificazione del territorio tenga conto anche degli aspetti dell'integrazione e della coesione sociale. Alla stessa conclusione è giunto anche il nostro Consiglio nel rapporto del 4 luglio 2012⁵² sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera in cui sosteniamo che la migrazione può produrre degli effetti sullo sviluppo del territorio.

Il nuovo articolo 29a intende dare all'Ufficio federale della pianificazione del territorio (ARE) la possibilità di incoraggiare progetti di sviluppo sostenibile nelle zone abitative sulla scorta delle esperienze fatte nell'ambito del programma «projets urbains». In virtù della decisione del Consiglio federale del 22 agosto 2007 sulla promozione dell'integrazione, sei servizi federali di cinque Dipartimenti sostengono congiuntamente undici progetti nell'ambito di una fase pilota (2008—2011) del programma pilota «projets urbains». Tale programma è uno strumento riconosciuto a livello internazionale che coordina i più diversi settori politici sul territorio. Il programma riprende gli obiettivi dello sviluppo territoriale, della politica d'integrazione, della promozione dell'alloggio e della lotta alla discriminazione ponendo l'accento su un'attuazione efficiente e sostenibile (programmi pluriennali anziché progetti singoli).

Sostenere progetti per migliorare in modo sostenibile la qualità abitativa e la coesione sociale in determinate zone abitative di città e agglomerati riveste un'importanza fondamentale. Un simile sostegno risponde a una serie di urgenti sfide urbane in quanto consolida la coesione sociale e contrasta preventivamente la creazione di ghetti, impedisce le deformazioni del mercato immobiliare e promuove dall'interno uno sviluppo abitativo di qualità. Un programma che sostiene progetti volti a migliorare in modo sostenibile la qualità abitativa e la coesione sociale in zone residenziali è una delle poche misure concrete cui partecipa direttamente la Confederazione; si tratta infatti di una misura che risponde al bisogno di intervento, legato all'attività economica e al conseguente flusso migratorio, nell'ambito della pianificazione territoriale e del settore abitativo (cfr. rapporto sulla libera circolazione delle persone e sull'immigrazione).

Mediante un finanziamento iniziale e lo scambio delle esperienze raccolte, la Confederazione può fornire una serie di impulsi mirati affinché le città e i Comuni interessati affrontino tempestivamente e attivamente lo sviluppo dei quartieri. L'appoggio della Confederazione è sussidiario e piuttosto circoscritto (lo sviluppo e il sostegno del progetto avvengono di norma attraverso il finanziamento della consulenza, il coordinamento e l'assistenza). La responsabilità e il finanziamento di misure edili, di

⁵¹ **RS 700**

⁵² Cfr. il nostro rapporto sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, consultabile all'indirizzo: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home.html>
> Documentazione > Comunicati > 2012 > 04.07.2012 Rapporto sulle conseguenze della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione (stato: 4 feb. 2013)

progetti infrastrutturali e anche di provvedimenti scolastici, socioculturali, ecc. restano in generale di competenza dei Comuni. Anche i Cantoni dovranno essere coinvolti il più possibile nel programma, ossia nel finanziamento, nell'elaborazione e nell'attuazione, affinché l'acquisizione di nuove conoscenze nell'ambito dello sviluppo dei quartieri sia assicurata anche a livello cantonale.

La valutazione che accompagna il programma federale «projets urbains» conferma che tali interventi, pur con poche risorse, hanno contribuito sensibilmente ed efficacemente a migliorare la qualità di vita in determinati quartieri e a favorire l'integrazione sociale. Questo risultato è stato raggiunto grazie alla disponibilità di appartamenti di qualità, alla rivalutazione degli spazi pubblici o alla creazione di (ulteriori) offerte per persone anziane, famiglie disagiate o giovani. Nel 2010 i servizi federali coinvolti hanno deciso di avviare una seconda fase pilota dal 2012 al 2015 al fine di approfondire e completare le esperienze raccolte.

Il nostro Consiglio prevede di intensificare il programma e di portarlo avanti su base permanente e nel quadro finanziario finora valido vista la necessità d'intervento emersa dal rapporto sulla libera circolazione delle persone e sull'immigrazione secondo il quale è in atto una rapida evoluzione sia dal profilo demografico che socio ambientale.

Poiché lo sviluppo di quartieri e città rientra nella sfera di competenze di diversi servizi, l'ARE insieme all'UFM, alla Commissione federale della migrazione, all'Ufficio federale delle abitazioni, al SLR e ad altri servizi federali interessati continuerà a garantire la collaborazione interdipartimentale che finora ha dato buoni risultati. I Cantoni e i Comuni saranno coinvolti in misura maggiore nell'elaborazione e nell'attuazione dei progetti.

Attualmente i servizi federali stanno finanziando la seconda fase pilota del programma «projets urbains» 2012—2015 mediante i crediti a disposizione per un importo annuale pari in totale a 500 000 franchi. In virtù del decreto del Consiglio federale del 23 novembre 2011 sono stati stanziati nel piano finanziario 2014—2016 del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC) 1,5 milioni di franchi per il sostegno allo sviluppo di quartieri e insediamenti. Adottando il messaggio concernente la legge federale sul pacchetto di consolidamento e di verifica dei compiti 2014 (LPCon 2014)⁵³, il Consiglio federale ha rinunciato al previsto sovvenzionamento dei «projets urbains». A prescindere da tale misura, occorre creare una base legale e quindi dare in linea di principio la possibilità alla Confederazione di promuovere simili progetti non appena saranno disponibili i fondi necessari.

Legge federale del 19 giugno 1959⁵⁴ su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)

Art. 59 cpv. 3 e cpv. 6

La LAI si prefigge di prevenire, ridurre o eliminare l'invalidità mediante provvedimenti d'integrazione adeguati, semplici e appropriati, compensare le conseguenze economiche permanenti dell'invalidità mediante un'adeguata copertura del fabbisogno vitale e aiutare gli assicurati interessati a condurre una vita autonoma e responsabile (art. 1a LAI).

⁵³ FF 2013 727

⁵⁴ RS 831.20

Nell'ambito dell'AI è fondamentale tener conto delle esigenze particolari degli assicurati. In presenza di assicurati stranieri sprovvisti di sufficienti conoscenze di una lingua nazionale, è quindi necessario fare in modo che possano capire il contenuto di documenti e atti che li riguardano. Poiché l'AI riguarda il settore sanitario, la comprensione reciproca è anche nell'interesse dell'assicurato: soltanto in questo modo la cura sarà efficace e ciascun incarto potrà essere adeguato nella misura più efficace possibile alla singola situazione.

D'ora in poi l'articolo 59, che regola l'organizzazione e la procedura dei servizi medici regionali, contempla la possibilità di coinvolgere servizi specializzati nell'integrazione degli stranieri e servizi d'interpretariato interculturale. Questi servizi e centri di competenza per l'integrazione affiancano gli uffici AI laddove sono richieste misure efficaci e opportune di conduzione, informazione e formazione del personale per ottimizzare le competenze interculturali dell'ufficio. Simili misure consentono ad esempio di migliorare la preparazione del personale a contatto con la clientela sia in caso di problemi di comunicazione con gli immigrati o i figli d'immigrati sia in altre situazioni difficili. I costi di queste misure sono assunti dalle assicurazioni in virtù dell'approccio fondato sulle strutture ordinarie.

Esaminando il diritto dell'assicurato alle prestazioni AI, oltre alle conseguenze del danno alla salute sulla capacità al lavoro e al guadagno, vanno considerati anche fattori al di fuori dell'AI. Se si constata che la limitazione della capacità al lavoro e al guadagno è riconducibile esclusivamente a condizioni psicofisiche o socioculturali, non sussiste alcun danno alla salute che prelude a un'invalità e quindi non vi è alcun diritto alle misure AI. L'interculturalità è pertanto un aspetto di cui è tenuto conto già nella procedura d'investigazione e nell'esame del diritto alle prestazioni AI.

Il capoverso 6 ribadisce che gli uffici AI tengono conto delle peculiarità del caso individuale. In linea con il rapporto e le raccomandazioni della CTA per l'attuazione dell'articolo 56 LStr (informazione), la disposizione non impone che tutto il materiale informativo e le offerte di consulenza siano disponibili nelle lingue straniere. Gli uffici AI sono comunque invitati a tener conto, nel limite delle loro possibilità, delle peculiarità linguistiche, culturali e sociali degli assicurati. Per contro questo capoverso non conferisce agli assicurati alcun diritto, né sotto il profilo procedurale né sotto quello materiale, a cui possano appellarsi. L'obiettivo principale e auspicabile è fare in modo che gli stranieri che vivono nel nostro Paese riescano a comunicare e a informarsi in una lingua nazionale. Se, tuttavia, la comunicazione in una lingua nazionale non può essere garantita, è opportuno, a seconda della complessità e della situazione, investire preventivamente nella comprensione della spiegazione e della consulenza, in modo da poter adottare quanto prima le misure necessarie ed evitare conseguenze economiche.

Una comunicazione ottimale accelera la procedura AI che diventa più efficiente. Tenendo conto del retaggio culturale delle persone coinvolte, è possibile comunicare in modo più chiaro e comprensibile anche le aspettative e le condizioni degli uffici AI. Inoltre si riduce il rischio di diagnosi sbagliate dovute a malintesi interculturali. Una comunicazione adeguata contribuisce anche a una maggiore equità procedurale. Per questi motivi gli ospedali e gli uffici AI ricorrono già da anni alle prestazioni di interpreti interculturali.

Attualmente vivono in Svizzera circa 200 000 persone che non comprendono sufficientemente bene né una lingua nazionale né l'inglese. Inoltre vi è un numero non

trascurabile di stranieri effettivamente in grado di sostenere un dialogo quotidiano, ma che hanno bisogno di un certo sostegno linguistico per spiegare complesse questioni sanitarie. L'interpretariato interculturale contribuisce a rimuovere i pregiudizi reciproci e può impedire tempestivamente potenziali conflitti.

La misura non incide sui costi in quanto l'interpretariato interculturale sostituisce quello tradizionale. Se tuttavia il ricorso agli interpreti interculturali dovesse aumentare, non si può escludere un aumento dei costi.

Art. 68^{bis} cpv. 1 lett. e^{bis}

L'articolo 68^{bis} capoverso 1 lettera e^{bis} prevede che gli organi di esecuzione della legislazione sull'asilo, sugli stranieri e sull'integrazione siano coinvolti nella collaborazione interistituzionale, ossia nella collaborazione mirata tra svariate organizzazioni partner dei settori dell'assicurazione contro la disoccupazione, dell'assicurazione per l'invalidità, dell'aiuto sociale, della consulenza professionale pubblica e altre istituzioni. Organi di esecuzione di tale legislazione sono ad esempio i centri di competenza cantonali e comunali per l'integrazione, i delegati cantonali all'integrazione e gli uffici cantonali della migrazione. Il coinvolgimento di tali organi è necessario visto che i clienti delle assicurazioni sociali sono spesso correlati a persone assoggettate alla legislazione sull'asilo, sugli stranieri e sull'integrazione (cfr. anche il commento all'art. 85f cpv. 1 lett. e LADI). Gli organi d'esecuzione della legislazione sugli stranieri e sull'integrazione, segnatamente i centri di competenza per l'integrazione degli stranieri, dispongono delle pertinenti competenze.

Legge del 25 giugno 1982⁵⁵ sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI)

Oltre a garantire agli assicurati un'adeguata compensazione della perdita di guadagno, la LADI si prefigge anche di prevenire la disoccupazione incombente, di combattere quella esistente e di favorire la reintegrazione rapida e duratura sul mercato del lavoro (art. 1a cpv. 2 LADI).

Nel novembre del 2011 il tasso medio di disoccupazione era del 3,1 per cento, laddove il tasso di disoccupazione degli stranieri, pari al 5,9 per cento, era notevolmente superiore a quello dei cittadini svizzeri (2,2 %) ⁵⁶. In quanto base per gli uffici di collocamento pubblici, la LADI svolge un ruolo importante per la reintegrazione degli stranieri nel mercato del lavoro.

Art. 17 cpv. 5

Il capoverso indica esplicitamente che l'ufficio del lavoro può indirizzare la persona a servizi specializzati in consulenze in materia di migrazione. Se occorre si può far ricorso a mediatori linguistici o a esperti della migrazione. In questo modo si agevola e si accelera il reinserimento nel mercato del lavoro.

Art. 59 cpv. 5 e art. 59a lett. a e c

Secondo gli articoli 59–72c LADI, che disciplinano i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, i servizi competenti collaborano con gli organi dell'assicurazione invalidità nella reintegrazione dei disoccupati invalidi (art. 59 cpv. 4 LADI). In analogia a tale disposizione, il disegno propone un nuovo capoverso: per prevenire e combattere la disoccupazione è necessaria anche una collabora-

⁵⁵ RS 837.0

⁵⁶ Fonte: Segreteria di Stato dell'economia; cfr. www.amstat.ch (stato 6 gen. 2013).

zione più stretta tra gli uffici del lavoro e le istituzioni preposte all'integrazione degli stranieri.

Nell'analisi del fabbisogno occorre inoltre tenere conto delle ripercussioni di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro sull'integrazione degli stranieri particolarmente colpiti dalla disoccupazione di lunga durata. Pertanto l'articolo 59a lettera a LADI viene conseguentemente adattato. D'ora in poi i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro andranno analizzati non più soltanto in merito alle loro ripercussioni specifiche al genere, ma anche in relazione alle conseguenze che hanno sulla disoccupazione di lunga durata. Ora l'articolo 59a lettera c LADI menziona esplicitamente gli assicurati immigrati o figli d'immigrati.

Art. 66a cpv. 1 lett. c e cpv. 3

I provvedimenti in materia di formazione sono di fondamentale importanza per l'integrazione professionale. Spesso, a causa di scarse risorse finanziarie dovute a competenze di base lacunose, all'impossibilità di chiedere mutui o borse di studio oppure a competenze linguistiche insufficienti, gli stranieri non hanno la possibilità di frequentare una formazione adeguata, una formazione di recupero o una formazione continua per mantenere le competenze acquisite. L'articolo 66a disciplina la concessione di assegni per la formazione. L'aggiunta «riconosciuto/a in Svizzera» (cpv. 1 lett. c e cpv. 3 lett. a) intende garantire che anche le persone titolari di un diploma professionale o universitario conseguito all'estero e non riconosciuto in Svizzera possono chiedere assegni per la formazione a condizione che soddisfino gli altri presupposti del diritto. Ne consegue una migliore possibilità di collocazione sul mercato del lavoro e, a lungo termine, una riduzione del rischio di disoccupazione.

Art. 85f cpv. 1 lett. e

L'articolo 85f LADI disciplina la collaborazione interistituzionale. Il capoverso 1 lettera e prevede già la collaborazione con gli organi di esecuzione della legislazione sull'asilo. Gli organi d'esecuzione della legislazione sull'asilo, sugli stranieri e sull'integrazione, in particolare i centri di competenza per l'integrazione degli stranieri, dispongono di competenze specifiche e quindi vanno coinvolti nella collaborazione (cfr. in merito anche i commenti al nuovo art. 68^{bis} cpv. 1 lett. e^{bis} LAI).

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

L'attuazione del piano d'integrazione in riferimento alla presente revisione comporta una serie di spese volte a promuovere l'integrazione (cfr. pto. 1.2). Queste spese sono coperte sia dai fondi disponibili sia dall'aumento dei mezzi finanziari già preventivato nel quadro del piano finanziario 2014—16. Le spese per la promozione specifica dell'integrazione si fondano sulla disposizione che regola i contributi finanziari della Confederazione nella LStr (cfr. art. 55 LStr) la cui modifica è stata decisa con la revisione parziale del 14 dicembre 2012⁵⁷ LAsi. Nel complesso, per il finanziamento annuale dei programmi cantonali d'integrazione e per la promozione dell'integrazione nelle attuali strutture della Confederazione sono previsti i seguenti costi supplementari rispetto agli attuali mezzi finanziari:

⁵⁷ FF 2012 8515

Dipartimento	Breve descrizione	Spese reali CHF. Spese per il personale CHF	Numero posti
DFGP	Gestione e coordinamento dell'integrazione	Nessuna (compensazione interna)	2
DFGP	Contributi finanziari per la promozione specifica dell'integrazione	20 mio.	
DFI	Tutela dalla discriminazione; servizio per la lotta al razzismo (SRL)	0,2 mio.	
DDPS	Misure d'integrazione nell'ambito dello sport dei giovani e degli adulti	0,5 mio.	
Totale		20,7 mio.	

Il fabbisogno supplementare, pari a 20 milioni di franchi l'anno, per la promozione specifica dell'integrazione (programmi cantonali d'integrazione) è già stato stanziato nel piano finanziario 2014—2016 del DFGP in virtù del decreto del Consiglio federale del 23 novembre 2011. Per il 2013 non sono previsti costi supplementari poiché gli accordi di programma con i Cantoni (programmi cantonali d'integrazione) saranno attuati soltanto a partire dal 2014.

Né l'attuazione dell'adeguamento dell'articolo 3 LFPr né le modifiche della LAI e della LADI comportano spese superiori ai mezzi previsti nel preventivo e nel piano finanziario. Le spese per le novità introdotte con la modifica della LADI sono coperte dal preventivo dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Per garantire l'assicurazione della qualità nel campo della tutela dalla discriminazione, che costituisce un settore nuovo nei programmi cantonali d'integrazione, la Confederazione deve affidare tale mandato al SLR (cfr. pto. 1.2). Per tale compito (formazione e perfezionamento professionali, sviluppo dell'organizzazione) sono già stati previsti, nel piano finanziario 2014—2016 del DFI, 200 000 franchi l'anno.

La promozione dell'integrazione ad opera dell'Ufficio federale dello sport (cfr. pto. 1.2) si concentrerà soprattutto sulla ricerca come pure sull'attuazione delle conoscenze acquisite nello sport dei giovani e degli adulti nonché nelle associazioni sportive. Secondo il pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione, a partire dal 2013, per la continuazione delle misure consolidate sono stanziati nel preventivo e nel piano finanziario 2014—2016 del Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), come finora, 500 000 franchi l'anno.

Le nuove disposizioni non hanno ripercussioni edili a livello federale.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni, nonché per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna

Secondo la decisione della CdC, anche i Cantoni (compresi i Comuni) devono aumentare le loro spese per la promozione specifica dell'integrazione in proporzione all'aumento previsto dalla Confederazione (cfr. pto. 1.2 e 1.4).

La promozione dell'integrazione costituisce un compito comune di Confederazione, Cantoni e Comuni e ogni livello statale vi contribuisce secondo le proprie competenze (approccio fondato sulle strutture ordinarie). Ciascun ente pubblico ha quindi il compito di provvedere all'esecuzione della politica e della promozione dell'integrazione mettendo a disposizione le risorse necessarie.

La verifica dell'integrazione al momento di rilasciare il permesso di domicilio costituisce un compito dei Cantoni in esecuzione del diritto in materia di stranieri. In seguito alle modifiche legislative proposte, la verifica va effettuata in modo più vincolante e sistematico, pur dovendosi limitare, come sinora, all'esame formale dei pertinenti documenti delle circa 30 000—40 000 domande. I costi aggiuntivi necessari ad esempio per dimostrare le competenze linguistiche saranno in larga misura a carico dei richiedenti. Come l'esame delle domande di permesso di dimora o di domicilio, anche la stipula di un accordo d'integrazione costituisce un compito dei Cantoni in esecuzione del diritto in materia di stranieri.

3.3 Per l'economia nazionale

Essere ben integrati significa soprattutto frequentare una formazione adeguata, esercitare con successo una professione e condurre una vita autonoma e sana. L'integrazione contribuisce inoltre a prevenire la dipendenza dall'aiuto sociale e l'invalidità e quindi riduce i costi economici indesiderati. L'integrazione è d'importanza fondamentale per l'economia.

Con l'approccio fondato sulle strutture ordinarie in combinazione con la promozione specifica e mirata dell'integrazione, volta a colmare eventuali lacune delle strutture ordinarie, s'intende sfruttare meglio il potenziale degli stranieri ed eliminare per quanto possibile eventuali deficit. Stranieri con una buona formazione e ben integrati contribuiscono a generare un valore aggiunto in Svizzera e quindi a mantenere indirettamente le nostre assicurazioni sociali. La Svizzera ha urgentemente bisogno di lavoratori stranieri qualificati – ad esempio nel settore sanitario e tecnico.

In generale si può affermare che per l'economia di un Paese i vantaggi dell'integrazione sono maggiori rispetto ai costi connessi alla sua promozione. A tale conclusione giunge anche uno studio dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) del 2007⁵⁸.

⁵⁸ Étude économique de l'OCDE, Suisse, 2007, pag. 127-174 consultabile all'indirizzo: http://www.oecd.org/document/1/0,3746,fr_2649_34111_39566081_1_1_1_1,00.html (stato 29 ott. 2012)..

3.4 Per la società

La politica d'integrazione intende promuovere e garantire a lungo termine la coesione sociale nell'interesse della Svizzera. Assicurando a tutti pari opportunità nella partecipazione alla vita economica, sociale e culturale, si costruiscono le basi per una società equa e, per quanto possibile, esente da conflitti.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto è annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012⁵⁹ sul programma di legislatura 2011—2015 e nel decreto federale del 15 giugno 2012⁶⁰ sul programma di legislatura 2011—2015. Negli obiettivi del nostro Consiglio si cita esplicitamente alla sezione 5 il consolidamento della coesione sociale (*obiettivo 16*: le opportunità offerte dalla migrazione sono colte mentre i rischi sono combattuti)

4.2 Rapporto con la strategia nazionali del Consiglio federale

Il 5 marzo 2010, in adempimento alla mozione Schiesser «L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza» (06.3445) e alla mozione del Gruppo socialista «Piano d'azione "Integrazione"» (06.3765), il Consiglio federale ha adottato il suo rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione e individuato la necessità d'intervenire in particolare in quattro settori. Approvando il 30 marzo 2011 un piano d'integrazione, il Consiglio federale ha consolidato la continuazione delle misure proposte (cfr. pto. 1.1). Il progetto è in linea con gli obiettivi del Consiglio federale.

5 Apetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla Confederazione (art. 121 Cost.) che invece non dispone di una competenza completa nel settore dell'integrazione in generale⁶¹. In particolare la promozione dell'integrazione è un compito comune della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. La promozione dell'integrazione nei vari ambiti (strutture ordinarie), ad esempio in quello scolastico, della formazione professionale o dell'assicurazione contro la disoccupazione, si fonda sulle relative responsabilità e competenze costituzionali. Le modifiche di legge previste dal presente progetto sono in sintonia con le disposizioni costituzionali.

⁵⁹ FF 2012 305

⁶⁰ FF 2012 6413

⁶¹ Alberto Achermann/Künzli Jörg. Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat. Berna, 2011, pag. 134 seg. Cfr. anche: Achermann. Kurzgutachten für das Bundesamt für Migration im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Berna, 20 dic., 2008, consultabile all'indirizzo: <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf> (stato: 4 feb. 2013).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente progetto è compatibile con gli obblighi internazionali della Svizzera, ivi compresi gli accordi bilaterali del 21 giugno 1999 e del 26 ottobre 2004 con l'UE e i suoi Stati membri. La competenza della Confederazione di disciplinare l'entrata, la dimora, il domicilio e l'integrazione di persone provenienti da Stati terzi non è ridotta dal diritto internazionale, con l'eccezione delle disposizioni sulla procedura in materia di visto nonché sull'entrata in Svizzera e sulla partenza dalla Svizzera previste dagli accordi di associazione a Schengen⁶².

5.3 Conformità alla legge sui sussidi

Il finanziamento si fonda sulle disposizioni della legge sui sussidi del 5 ottobre 1990⁶³. L'importanza dei diversi sussidi per gli obiettivi previsti dalla Confederazione, come anche la relativa gestione finanziaria e materiale comprese le procedure per la concessione dei contributi sono illustrate ai punti 1.2, 1.4, 3.1-3.3 e nel commento all'articolo 55 al numero 2.

5.4 Protezione dei dati

L'elenco dei casi da comunicare (cfr. art. 97 cpv. 3) è completato a livello di legge. In generale vanno segnalati solamente i casi che indicano un'evoluzione sfavorevole del processo d'integrazione. La disposizione permette di intervenire tempestivamente se il processo d'integrazione non dovesse evolversi in modo favorevole. Altrimenti il progetto non ha alcuna conseguenza per quanto riguarda il diritto in materia di protezione dei dati.

⁶² Gli accordi di associazione alla normativa di Schengen si trovano in allegato alla LStr
⁶³ RS 616.1

Allegato

Interventi parlamentari su argomenti di rilievo per l'integrazione

Intervento	Titolo	Stato
Iniziativa parlamentare 08.406 (Müller)	Permesso di dimora annuale per gli stranieri domiciliati che rifiutano di integrarsi	dare seguito
Iniziativa parlamentare 08.420 (Pfister)	Concretizzare l'integrazione a livello legislativo	dare seguito
Mozione 08.3094 (Hutter)	Espulsione di stranieri che rifiutano di integrarsi	trasmesso
Mozione 08.3616 (Barthassat)	Giovani in situazione irregolare. Accesso all'apprendistato	trasmesso
Mozione 09.3005 (CIP-CN)	Buone conoscenze di una lingua nazionale e integrazione quali requisiti per la naturalizzazione	trasmesso
Postulato 09.3168 (Aubert)	Pari opportunità per i giovani di origine straniera nella ricerca di un posto di tirocinio	trasmesso
Postulato 09.4027 (Amacker-Amman)	Musulmani in Svizzera. Rapporto	trasmesso
Postulato 09.4037 (Leuenberger)	Maggiori informazioni sulle comunità musulmane in Svizzera	trasmesso
Mozione 09.4039 (Maire)	Votazione sull'iniziativa contro l'edificazione di minareti e integrazione	trasmesso
Mozione 09.4229 (Tschümperlin)	Matrimoni forzati. Un aiuto efficace per le vittime	trasmesso
Mozione 09.4230 (Tschümperlin)	Integrazione degli stranieri. Offerta di corsi di lingua commisurata alle necessità	trasmesso
Postulato 10.3018 (Malama)	Rapporto dettagliato sui musulmani in Svizzera	trasmesso
Mozione 10.3343 (CIP-CN)	Legge quadro sull'integrazione	trasmesso
Mozione 10.4043	Esame dei casi di rigore:	trasmesso

(Tschümperlin)	considerare l'integrazione dei minori	
Iniziativa parlamentare 08.468 (Gruppo dell'Unione democratica di centro)	Rifiuto della naturalizzazione a candidati che non hanno buone conoscenze linguistiche orali e scritte	liquidato
Mozione 08.3059 (Lukas Reimann)	Permesso di domicilio soltanto con sufficienti conoscenze linguistiche	liquidato
Mozione 08.3159 (Daguet)	Integrazione linguistica dei migranti mediante buoni di formazione e crediti di tempo	liquidato
Mozione 08.3302 (Tschümperlin)	Conoscenze linguistiche per ottenere la naturalizzazione: tenere conto delle diverse situazioni	liquidato
Mozione 08.3813 (Gruppo dei Verdi)	Assunzione di stranieri in seno all'Amministrazione federale	liquidato
Postulato 08.3814 (Gruppo dei Verdi)	Integrazione delle persone immigrate nelle commissioni extraparlamentari	liquidato
Postulato 08.3815 (Gruppo Verde)	Introduzione dei CV anonimi per le assunzioni in seno alla Confederazione	liquidato
Postulato 08.3816 (Gruppo Verde)	Insegnamento della lingua materna ai bambini all'glotti	liquidato
Postulato 08.3817 (Gruppo dei Verdi)	Corsi di lingua per immigrati durante l'orario di lavoro	liquidato
Iniziativa parlamentare 09.505 (Gruppo liberale radicale)	Legge quadro per una politica d'integrazione	liquidato
Mozione 09.4160 (Gruppo liberale radicale)	Elaborazione di una legge quadro sull'integrazione	liquidato
Mozione 09.4231 (Tschümperlin)	Politica dell'integrazione. Cultura del benvenuto con salute	liquidato
Mozione 09.4341 (Maurry Pasquier)	Offerta di corsi di lingua commisurata alle necessità	liquidato
Postulato 10.3069	Integrazione degli stranieri	liquidato

(Gruppo PCD-PEV-glp)		
Mozione 10.3248 (Gruppo liberale radicale)	Utilizzo appropriato degli accordi di integrazione	liquidato
Postulato 10.3667 (Baettig)	Per una politica integrativa conforme alle attese della popolazione	liquidato
Mozione 10.4144 (Estermann)	Integrazione. Nuove regole per una migliore integrazione	liquidato

