



Rapporto esplicativo per la consultazione

relativa alla modifica della legge sugli stranieri (integrazione)

del 23 novembre 2011

Compendio

Attualmente l'integrazione degli stranieri è disciplinata dagli articoli 4 e 53-58 (capitolo 8: Integrazione) della legge federale sugli stranieri (LStr)¹. Nel rapporto del 5 marzo 2010 concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, steso all'attenzione delle Camere federali, il Consiglio federale ha osservato che il diritto in materia d'integrazione va adattato alle conoscenze più attuali. Oltre a rivedere le disposizioni generali e a modificare il titolo della legge in «Legge sugli stranieri e sull'integrazione (LStrI)», il presente progetto introduce disposizioni sull'integrazione in diverse leggi speciali. Il progetto persegue in particolare i seguenti obiettivi:

- *consolidare nella politica in materia d'integrazione il principio del carattere vincolante e reciproco (principio «promuovere ed esigere»);*
- *chiarire a livello normativo i criteri integrativi di cui tenere conto nelle decisioni nell'ambito del diritto in materia di stranieri;*
- *disciplinare nella legislazione sugli stranieri i criteri d'integrazione necessari per il rilascio del permesso di dimora e di domicilio, per l'autorizzazione del ricongiungimento familiare di cittadini di Stati terzi e per la decisione o la fine dell'ammissione provvisoria;*
- *introdurre l'obbligo di concludere in determinate circostanze un accordo di integrazione e prevedere le raccomandazioni per l'integrazione quale nuovo strumento del diritto in materia di integrazione;*
- *chiarire la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nell'ambito della politica d'integrazione e nel contempo garantire una stretta collaborazione con i Comuni e gli attori privati dell'economia e della società;*
- *strutturare in modo nuovo la promozione dell'integrazione mediante programmi d'integrazione cantonali e adattare le disposizioni sul finanziamento della promozione dell'integrazione da parte della Confederazione, con la conseguente unificazione del credito e della somma forfettaria a favore dell'integrazione;*
- *ottimizzare l'incarico di informazione per mezzo dell'informazione dei nuovi arrivati e di misure tempestive destinate alle persone con esigenze particolari d'integrazione;*
- *determinare il contributo dei datori di lavoro all'integrazione dei dipendenti e dei loro familiari;*
- *consolidare, mediante l'inserimento di disposizioni specifiche nelle leggi speciali di competenza della Confederazione, il principio secondo cui l'integrazione si svolge soprattutto nelle strutture ordinarie, ossia nei settori importanti della vita quotidiana, quali in particolare la scuola, la formazione, il mondo del lavoro, il sistema sanitario, il quartiere, ecc.*

Le disposizioni esecutive saranno adeguate contemporaneamente all'entrata in vigore del presente progetto.

¹ RS 142.20

Indice

1	Punti essenziali del progetto	4
1.1	Situazione iniziale.....	4
1.2	Soluzioni analizzate	5
1.3	La normativa proposta	13
1.4	Motivazione e valutazione della soluzione proposta.....	21
1.5	Coordinamento di compiti e finanze	22
1.6	Diritto comparato e relazione con il diritto europeo	22
1.6.1	Diritto europeo.....	22
1.6.2	Basi legali cantonali nel settore dell'integrazione.....	25
1.7	Interventi parlamentari.....	26
2	Commento ai singoli articoli.....	28
3	Ripercussioni	53
3.1	Per la Confederazione	53
3.2	Per i Cantoni e i comuni.....	55
3.3	Per l'economia	56
3.4	Altre ripercussioni.....	57
4	Programma di legislatura	57
5	Aspetti giuridici	57
5.1	Costituzionalità e legalità.....	57
5.2	Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	58
5.3	Forma dell'atto.....	58
5.4	Freno alle spese.....	58
5.5	Rispetto dei principi della legge sui sussidi	58
5.6	Delega di competenze legislative.....	59

Rapporto

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 1° gennaio 2008 è entrata in vigore la nuova legge federale del 16 dicembre 2005² sugli stranieri (LStr), che fissa per la prima volta a livello federale i principi della politica d'integrazione* della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni (cfr. art. 4 e 53-58 LStr). Da allora la Confederazione, i Cantoni e i Comuni hanno adottato di comune intesa misure per istituire una politica in materia d'integrazione.

Con la trasmissione della mozione Schiesser 06.3445 (L'integrazione in quanto compito sociale e statale di fondamentale importanza) e della mozione 06.3765 del Gruppo socialista (Piano d'azione «Integrazione»), le Camere federali hanno incaricato il Consiglio federale di elaborare, partendo da una panoramica globale, delle basi legali e programmatiche vincolanti della politica in materia d'integrazione che vadano al di là di quanto previsto nel capitolo sull'integrazione della LStr.

Numerosi altri interventi parlamentari hanno proposto singole modifiche che tangono anche l'integrazione*. L'elenco di tali interventi si trova nell'allegato.

Il 29 giugno 2009 la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) – la piattaforma politica degli esecutivi della Confederazione, dei Cantoni, delle città e dei Comuni – ha adottato un rapporto contenente raccomandazioni sullo sviluppo della politica d'integrazione.³ Il rapporto e la pertinente documentazione – elaborati da una direzione di progetto tripartita (Confederazione, Cantoni, città) e da un gruppo peritale composto di rappresentanti di un vasto spettro di cerchie interessate (autorità coinvolte, parti sociali, popolazione migrante, società civile) – offrono una panoramica degli sviluppi in tutti i settori rilevanti per l'integrazione (formazione, lavoro, sicurezza sociale, sanità, società, partecipazione politica, naturalizzazione) ai tre livelli statali nonché nell'economia e nella società. Le raccomandazioni prevedono che la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni fondino la promozione dell'integrazione sui seguenti principi⁴:

- la promozione dell'integrazione è sussidiaria alla responsabilità e all'impegno del singolo individuo nonché degli attori dell'economia e della società;
- la promozione dell'integrazione è esaustiva, efficace e orientata alle necessità;
- la promozione dell'integrazione si svolge in tutti i settori della società e ne sono responsabili gli attori di volta in volta competenti (strutture ordinarie*);
- la promozione dell'integrazione avviene in tutti i settori della società e ne sono responsabili i pertinenti attori (strutture ordinarie*)

² RS 142.20

³ «Sviluppo della politica d'integrazione svizzera», rapporto e raccomandazioni della CTA del 29 giugno 2009, consultabile sul sito web della CTA: <http://www.tak-cta.ch/> (stato 11 aprile 2011; disponibile in tedesco e francese), qui di seguito «Rapporto CTA 2009».

⁴ Rapporto CTA 2009, pag. 33 seg.

- la promozione dell'integrazione si svolge di comune intesa tra gli attori statali e privati;
- la promozione specifica dell'integrazione* si fonda su strutture adeguatamente attrezzate e misure volte a coordinare, sostenere e completare le strutture ordinarie.

Il presente avamprogetto di modifica di legge si fonda su tali raccomandazioni, elaborate di comune intesa dalla Confederazione, dai Cantoni e dalle città.

Il 5 marzo 2010, in adempimento delle mozioni Schiesser e del Gruppo socialista, il Consiglio federale ha adottato all'attenzione delle Camere federali un rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione⁵.

Da una parte, il rapporto si fonda sulle esperienze finora maturate con l'attuazione della nuova legge sugli stranieri e il conseguente riassetto della promozione dell'integrazione da parte della Confederazione. Dall'altra, si basa su ampie consultazioni presso i rappresentanti dei Cantoni, delle città e dei Comuni nonché presso le cerchie interessate dell'economia e della società. Tiene inoltre conto delle raccomandazioni del Rapporto CTA.

Nel rapporto il Consiglio federale indica di voler seguire un piano di integrazione che prevede novità nel settore giuridico e rafforza la cosiddetta promozione specifica dell'integrazione (cfr. n. 1.3). La modifica di legge proposta in questa sede mira a creare le pertinenti basi legali.

Sono state inserite nel progetto anche alcune proposte che il Consiglio federale aveva presentato nel suo messaggio del 24 giugno 2009 concernente l'iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)» e la modifica della legge federale sugli stranieri e che nella pertinente consultazione avevano riscontrato il parere favorevole della maggioranza dei partecipanti.

1.2 Soluzioni analizzate

Originariamente sono state discusse le seguenti due varianti:

- (A) revisione della LStr e adeguamento delle disposizioni sull'integrazione vigenti (in particolare art. 4, 53-58 e 87 LStr);
- (B) creazione di una nuova legge sull'integrazione (o di una legge quadro sull'integrazione); estrapolazione delle disposizioni sull'integrazione dalla LStr, adeguamento e inserimento nella nuova legge sull'integrazione.

⁵ Rapporto concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione, consultabile sul sito web dell'UFM:
<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-i.pdf> (stato 11 aprile 2011), qui appresso «Rapporto sullo sviluppo 2010».

Le Camere federali hanno ripetutamente discusso le due varianti in occasione dei dibattiti parlamentari concernenti la mozione 10.3343 (Legge quadro sull'integrazione) e l'iniziativa parlamentare 09.505 (Legge quadro per una politica d'integrazione). Una maggioranza dei parlamentari è giunta alla conclusione che spetti al Consiglio federale decidere quale variante sia da preferire.

La variante A permette di disciplinare nello stesso atto legislativo le disposizioni che esigono l'integrazione (p.es. condizioni per l'ammissione, obbligo di concludere un accordo d'integrazione, ecc.) e quelle tese a promuoverla (p.es. misure, beneficiari). La variante B avrebbe un significato simbolico maggiore e si baserebbe su un'idea più ampia di integrazione, fondata soprattutto sulle esigenze del singolo individuo piuttosto che sulla nazionalità. Potrebbe tuttavia porre difficoltà in relazione alla delimitazione e al coordinamento con la LStr, dato che l'idea attuale di integrazione collega strettamente il disciplinamento della dimora e del domicilio con l'integrazione.

Il 30 marzo 2011 il Consiglio federale ha ponderato i vantaggi e gli svantaggi delle due varianti, pronunciandosi a favore della variante A, che intende sviluppare il diritto in materia di integrazione per mezzo di una revisione parziale della LStr. Ciò permette di evitare sovrapposizioni risultanti dalla creazione di una legge o di una legge quadro sull'integrazione. Tuttavia il Consiglio federale propone di trasformare la legge federale sugli stranieri in *legge federale sugli stranieri e sull'integrazione (LStrI)*, al fine di sottolineare la grande importanza dell'integrazione per la società. Nel contempo il presente progetto prevede di inserire nelle altre leggi federali importanti per l'integrazione disposizioni che prevedano in modo vincolante la promozione dell'integrazione e delle pari opportunità nei pertinenti ambiti normativi (cfr. n. 2). Si tratta della legge sulla formazione professionale⁶, della legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali⁷, della legge federale su l'assicurazione per l'invalidità⁸, della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione⁹ e della legge sulla pianificazione del territorio¹⁰.

Dopo attenta ponderazione, è stato scartato l'adeguamento originariamente previsto di 14 e più leggi speciali. L'integrazione è infatti già chiaramente radicata in molti settori, grazie anche al pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione* (46 misure integrative di 15 servizi federali)¹¹. Il Consiglio federale intende consolidare queste misure nelle strutture ordinarie* della Confederazione. In base all'incarico di coordinamento dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) occorre portare avanti in modo mirato, in collaborazione con i servizi federali competenti, le misure esistenti ed eventualmente svilupparne di nuove (prosecuzione del pacchetto

⁶ RS 412.10

⁷ RS 830.1

⁸ RS 831.20

⁹ RS 837.0

¹⁰ RS 700

¹¹ Rapporto «Misure d'integrazione» 2007, Rapporto del 30 giugno 2007 sulla necessità d'intervento e le proposte di misure dei competenti organi della Confederazione nel settore dell'integrazione degli stranieri.

(<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-anh-i.pdf>; stato 1° luglio 2011).

di misure d'integrazione*). A tal fine non sono necessari importanti adeguamenti legislativi. Di tali provvedimenti fanno ad esempio parte le attuali misure nei settori dello sport (centro di competenza sull'integrazione attraverso lo sport), della statistica (indicatori dell'integrazione) o della sanità (prosecuzione della strategia migrazione e sanità)¹².

Sono state esaminate e scartate in particolare le seguenti modifiche:

La *legge del 13 dicembre 2002*¹³ *sul Parlamento* (LParl) disciplina i diritti e gli obblighi dei consiglieri nazionali e dei consiglieri di Stato, i compiti, l'organizzazione e le procedure dell'Assemblea federale e i rapporti tra l'Assemblea federale e il Consiglio federale nonché i tribunali federali.

Vista la grande importanza politica e sociale dell'integrazione dei cittadini stranieri, è necessario che il Consiglio federale valuti e illustri in anticipo le conseguenze di un atto legislativo su questo gruppo della popolazione. Una valutazione del genere deve tenere conto in particolare anche delle ripercussioni sull'integrazione economica e sociale nonché sulla discriminazione positiva o negativa degli stranieri. L'esame anteriore delle ripercussioni è già possibile in virtù dell'articolo 141 capoverso 2 lettera g LParl (ripercussioni sull'economia, sulla società [...]), per cui il Consiglio federale ha rinunciato all'introduzione di una lettera j.

Nel quadro della prosecuzione del pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione* andranno valutate le pertinenti misure.

La *legge del 18 marzo 2005*¹⁴ *sulla consultazione* (LCo) garantisce la partecipazione delle cerchie interessate al processo di formazione dell'opinione e delle decisioni della Confederazione. L'articolo 3 LCo disciplina l'oggetto della procedura di consultazione e l'articolo 4 capoverso 2 LCo stabilisce chi è regolarmente invitato a esprimere il proprio parere.

Già oggi la clausola dell'articolo 3 capoverso 2 LCo permette di indire una procedura di consultazione su progetti riguardanti la migrazione e la politica d'integrazione. Il Consiglio federale rinuncia pertanto a procedere a un'integrazione dell'articolo.

Il Consiglio federale ha rinunciato anche a prevedere di invitare in modo sistematico le associazioni mantello nazionali e regionali degli stranieri a partecipare alla consultazione. Ha pertanto scartato l'aggiunta di una nuova lettera all'articolo 4 capoverso 2 LCo. Infatti, in virtù dell'articolo 4 capoverso 1 LCo, le associazioni mantello degli stranieri possono partecipare a una procedura di consultazione anche senza essere invitati a esprimere un parere.

¹² 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, dicembre 2010, <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2010-i.pdf>, stato 5 ottobre 2011.

¹³ RS 171.20

¹⁴ RS 172.061

La legge del 24 marzo 2000¹⁵ sul personale federale disciplina il rapporto di lavoro tra la Confederazione e il suo personale. L'articolo 4 (politica del personale) sancisce il principio secondo cui i datori di lavoro prendono misure adeguate per garantire le stesse opportunità alle donne e agli uomini (lett. d), le stesse opportunità ai disabili (lett. f) e il promovimento del plurilinguismo (lett. e). Il Consiglio federale ha valutato la possibilità di prevedere nella legge sul personale una disposizione volta a garantire le stesse opportunità agli stranieri. Vi ha tuttavia rinunciato poiché l'integrazione degli stranieri nell'Amministrazione federale può essere promossa mediante provvedimenti appropriati anche senza prevedere un incarico esplicito nella legge. Il Consiglio federale propone pertanto di procedere a una pertinente modifica dell'ordinanza del 3 luglio 2001¹⁶ sul personale federale (OPers). Occorrerà tuttavia tenere conto del fatto che, se necessario per l'adempimento di compiti di sovranità nazionale, la Confederazione può limitare l'accesso a determinati posti alle persone di nazionalità svizzera (art. 23 OPers). Il Consiglio federale auspica che, in qualità di datore di lavoro, la Confederazione svolga un ruolo precursore nell'integrazione degli stranieri (cfr. n. 2, commento all'art. 58c).

Queste misure possono essere realizzate nel quadro dell'attuazione della strategia per il personale dell'Amministrazione federale 2011-2015 e non hanno ripercussioni finanziarie supplementari.

Nell'interesse della salute fisica e mentale della popolazione, di una formazione onnicomprensiva e della coesione sociale, la legge del 17 giugno 2011¹⁷ sulla promozione dello sport intende incentivare l'attività sportiva e fisica di tutta la popolazione e di tutte le fasce di età.

Il monitoraggio dello stato di salute dei migranti in Svizzera mostra che alcuni gruppi di migranti fanno meno attività fisica rispetto ai cittadini svizzeri e hanno più difficoltà ad accedere allo sport. Pertanto soffrono più spesso delle conseguenze di un'attività fisica insufficiente. Il fenomeno riguarda soprattutto migranti giovani.

Il 22 agosto 2007, nella decisione in merito al pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione*, il Consiglio federale ha incaricato l'Ufficio federale dello sport (UFSP) di occuparsi del tema «Integrazione attraverso lo sport», mettendo a disposizione mezzi supplementari pari a 500 000 franchi l'anno per il periodo dal 2009 al 2012. Queste risorse dovrebbero essere consolidati.

Nei suoi lavori l'UFSP intende in primo luogo introdurre durevolmente nello sport e nella promozione dello sport il tema dell'integrazione, aumentare la partecipazione dei migranti allo sport (integrazione nello sport) e garantire così il loro inserimento nelle reti sociali (integrazione attraverso lo sport).

In futuro l'attività dell'UFSP nell'ambito del tema «integrazione attraverso lo sport» si concentrerà sulla ricerca e lo sviluppo nonché sull'attuazione dei relativi risultati

¹⁵ RS 172.220.1

¹⁶ RS 172.220.111.3

¹⁷ Cfr. l'avamprogetto di consultazione: <http://www.admin.ch/ch/i/ff/2011/4385.pdf>, stato 6 ottobre 2011

nello sport giovanile, in quello per adulti e in seno alle associazioni sportive. Continuerà inoltre a promuovere i contatti tra coloro che operano in tale settore. Gli sforzi si concentreranno in modo particolare sui gruppi vulnerabili dei migranti, che, come dimostrato, svolgono meno attività fisica rispetto alla media svizzera, con conseguenze negative per la salute. Si tratta soprattutto di (giovani) migranti con uno statuto socioeconomico e un livello di formazione bassi.

La *legge del 6 ottobre 2006*¹⁸ *sui sussidi all'istruzione* disciplina la concessione di contributi della Confederazione alle spese dei Cantoni per le borse e i prestiti di studio destinati agli studenti delle scuole universitarie e di altri istituti di formazione superiore (formazione terziaria).

Secondo l'articolo 5 della legge sui sussidi all'istruzione, possono beneficiare di borse e prestiti di studio soltanto i cittadini svizzeri, gli stranieri con permesso di domicilio in Svizzera, i rifugiati e gli apolidi riconosciuti dalla Svizzera e i cittadini dei Paesi membri dell'UE o dell'AELS. Le persone titolari di un permesso di dimora e quelle ammesse provvisoriamente non possono quindi beneficiare di borse e prestiti di studio in virtù della legge sui sussidi all'istruzione.

In molti casi è prevedibile che determinati cittadini stranieri rimangano in Svizzera a lungo termine, nonostante non siano ancora titolari di un permesso di domicilio. Per garantire un'integrazione professionale durevole e uno sfruttamento del loro potenziale, proficuo sia per le persone stesse che per la società, non dovrebbero trascorrere troppi anni prima che possano beneficiare di una formazione adeguata. Ciò concerne soprattutto giovani stranieri altamente qualificati.

Il Consiglio federale ritiene tuttavia che le borse di studio non dovrebbero essere estese in generale a gruppi di destinatari la cui permanenza a lungo termine in Svizzera non è sicura. Per mezzo di provvedimenti mirati occorre tuttavia provvedere affinché gli stranieri giovani e altamente qualificati che intendono imparare una professione in un settore in cui vi è penuria di persone qualificate (p.es. professioni nel settore della matematica, dell'ingegneria, delle scienze naturali e della tecnica), ottengano, in virtù dell'articolo 34 capoverso 3 LStr, un permesso di domicilio già dopo cinque anni, in modo da consentire loro l'accesso alle borse di studio.

La *legge del 9 ottobre 1992*¹⁹ *sulla statistica federale* disciplina i compiti e l'organizzazione della statistica federale nonché le basi per la raccolta e la protezione dei dati, le pubblicazioni e i servizi.

La partecipazione paritaria della popolazione straniera o immigrata è indice di integrazione a livello sociale. Quanto più i dati statistici di questo gruppo in diversi ambiti della vita (livello di formazione, tasso di disoccupazione, reddito, dati sulla situazione abitativa, ecc.) coincidono con quelli dei cittadini svizzeri, tanto migliore è la loro integrazione. Ai fini di una politica d'integrazione e di una promozione dell'integrazione efficienti, è necessario rilevare e valutare i dati statistici specifici alla migrazione e all'integrazione. Tali dati devono permettere un'analisi approfondita degli obiettivi raggiunti nell'ambito dell'integrazione e delle pari

¹⁸ RS 416

¹⁹ RS 431.01

opportunità degli stranieri e delle persone provenienti da un contesto migratorio*, in modo da valutare le necessità concrete in materia d'integrazione a livello strutturale.

L'analisi dei dati relativi all'integrazione dovrebbe permettere di distinguere secondo l'età, il sesso, la nazionalità o il retroterra migratorio, il tempo già trascorso in Svizzera, le risorse sociali e individuali e i motivi della migrazione. Nella maggior parte delle fonti e dei rilevamenti statistici questi dati – ad eccezione di quelli demografici di base – non sono rilevati o disponibili oppure non presentano la qualità e la precisione necessarie, per cui occorre basarsi su stime. Inoltre, nelle statistiche è spesso difficile individuare i discendenti di cittadini stranieri.

Nell'ambito del pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione*, il Consiglio federale ha pertanto incaricato l'Ufficio federale di statistica di creare un sistema d'osservazione efficiente, che fornisca in modo regolare, sistematico e aggiornato informazioni sulle strutture e i processi d'integrazione sociale. Tale misura è in fase di attuazione²⁰ e costituisce un presupposto indispensabile per il monitoraggio dell'integrazione e della promozione dell'integrazione, poiché mette periodicamente a disposizione i dati statistici di base e le analisi necessarie (cfr. n. 1.3 e il commento all'art. 54).

Per consentire il rilevamento degli indicatori statistici, con decisione del 22 agosto 2007 il Consiglio federale ha autorizzato per l'Ufficio federale di statistica un nuovo posto all'anno per il periodo dal 2009 al 2012. Secondo il Consiglio federale la prosecuzione di questa misura è garantita anche senza adattare le basi legali. Pertanto si può rinunciare a un adeguamento della legge sulla statistica federale.

Già oggi è possibile rilevare i dati relativi alla migrazione, all'integrazione e alla religione. Per tale ragione il Consiglio federale ritiene che non sia necessario procedere a un adeguamento della legge del 22 giugno 2007²¹ sul censimento. Il Consiglio federale osserva tuttavia che il rilevamento di tali dati è di fondamentale importanza per l'economia e la ricerca.

Una buona integrazione presuppone anche che gli stranieri conoscano il nostro Stato e le nostre condizioni di vita. Per acquisire tali conoscenze le persone di lingua straniera devono poter leggere testi complessi nella propria lingua madre. Con ciò si può inoltre garantire che le persone che intendono emigrare in Svizzera si occupino del nostro Paese già prima di trasferirvisi. Soprattutto gli atti legislativi rivolti agli stranieri (p.es. legge sull'asilo e legge sugli stranieri) vanno tradotti nelle lingue più importanti, affinché i destinatari siano in grado di comprenderli. In particolare la richiesta che gli stranieri rispettino il nostro ordinamento giuridico implica che siano in grado di capirlo. È pertanto indispensabile mettere a disposizione degli stranieri la traduzione delle normative più importanti.

²⁰ Attuazione del pacchetto di misure d'integrazione 2010, rapporto del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni GIM al Consiglio federale (dicembre 2010), pag. 44
(<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-umsetz-integr-2010-i.pdf>, stato 1° luglio 2011).

²¹ RS 431.112

Già oggi è d'altronde possibile redigere, a seconda dei gruppi di destinatari, pubblicazioni plurilingui che spiegano agli stranieri i valori fondamentali e le condizioni generali necessarie per una buona convivenza in Svizzera. È pure possibile tradurre atti legislativi in altre lingue. Occorre esaminare passi in tale direzione nell'ambito della prosecuzione del pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione*.

Il Consiglio federale rinuncia pertanto a creare nuove basi legali nella legge del 5 ottobre 2007²² sulle lingue e propone invece di precisare l'ordinanza esecutiva.

La situazione abitativa, che è parte delle strutture ordinarie, costituisce un elemento importante per l'integrazione. Il Consiglio federale ha pertanto valutato se procedere a un adeguamento della *legge del 21 marzo 2003*²³ *sulla promozione dell'alloggio*. È tuttavia giunto alla conclusione che sia meglio definire le esigenze dell'integrazione nella più ampia legge sulla pianificazione del territorio e rinuncia pertanto a un adattamento della legge sulla promozione dell'alloggio.

Nei preparativi per la revisione della *legge del 6 ottobre 1989*²⁴ *sulle attività giovanili* si è già tenuto conto delle esigenze della politica d'integrazione. Queste ultime vanno ulteriormente concretizzate nell'ordinanza, affinché i giovani provenienti da un contesto migratorio* siano esplicitamente contemplati dalle misure di promozione.

La *legge dell'11 dicembre 2009*²⁵ *sulla promozione della cultura* formula lo scopo, gli obiettivi nonché i principi e le misure in maniera aperta e ampia, così da costituire una base legale sufficiente per le esigenze dell'integrazione.

Il mandato di programma della Società svizzera di radiotelevisione SRG SSR idée suisse, previsto dall'articolo 24 della *legge federale del 24 marzo 2006*²⁶ *sulla radiotelevisione* (LRTV), comprende anche un vasto mandato integrativo. Il mandato non si limita alle culture e alle comunità linguistiche della Svizzera, bensì include anche prestazioni relative all'integrazione di altre comunità linguistiche e culture. Non è pertanto necessario adeguare la legge.

Uno degli obiettivi del *diritto penale minorile* del 20 giugno 2003²⁷ e della *procedura penale minorile* del 20 marzo 2009²⁸ è il reinserimento sociale di giovani

²² RS 441.1

²³ RS 842

²⁴ RS 446.1

²⁵ Non ancora in vigore, cfr.

<http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2007/20070043/Testo%20per%20la%20votazione%20finale%20NS%20I.pdf>, stato 1° luglio 2011

²⁶ RS 784.40

²⁷ RS 311.1

²⁸ RS 312.1

autori di reati. Nell'applicazione del diritto il procuratore pubblico dei minorenni ha a disposizione una vasta gamma di strumenti. Ne fanno implicitamente parte anche misure d'integrazione. Al fine di evitare l'introduzione di un diritto penale specifico per gli stranieri, si è pertanto rinunciato a introdurre nel diritto penale minorile e nella procedura penale minorile disposizioni specifiche in materia di integrazione.

Il Consiglio federale ha rinunciato a proporre un adeguamento della *legge del 18 dicembre 1970*²⁹ *sulle epidemie* volto a integrare le esigenze dell'integrazione. Visto il suo scopo, tale legge è stata comunque concepita tenendo conto dei vari gruppi di destinatari e permette di rispondere alle esigenze della migrazione e dell'integrazione, a seconda della situazione specifica. Il progetto di revisione³⁰ non è ancora stato trattato dalle Camere federali. Se del caso, il Consiglio federale presenterà delle proposte dopo l'entrata in vigore della revisione. A livello di ordinanza occorre in ogni caso garantire che anche gli stranieri beneficino delle misure di approvvigionamento.

La *legge federale del 24 marzo 1995*³¹ *sulla parità dei sessi* (LPar) mira a promuovere l'uguaglianza effettiva fra donna e uomo e, in virtù dell'articolo 8 capoverso 3, proteggendo le persone dalla discriminazione basata sul genere. I cittadini stranieri e anche altri gruppi di persone (p.es. donne disabili), possono essere vittime di discriminazioni plurime. I programmi sostenuti con l'aiuto finanziario previsto dalla LPar (art. 14 e 15) prevedono anche l'integrazione professionale degli stranieri nel mondo del lavoro. Il Consiglio federale intende rinunciare a un'esplicita menzione dell'integrazione degli stranieri nella legge, poiché la LPar verte principalmente sull'uguaglianza fra donna e uomo.

Le discriminazioni dirette e indirette impediscono agli stranieri di partecipare alla vita economica e sociale in modo autonomo e assumendosi le proprie responsabilità. Ostacolano anche gli sforzi tesi a promuovere l'integrazione e vanno pertanto efficacemente combattute. In diverse occasioni il Consiglio federale ha espresso il parere che le regole generali del diritto penale e del diritto privato, nonché gli atti legislativi vigenti del diritto pubblico e le basi del diritto internazionale garantiscono una *protezione sufficiente dalle discriminazioni*. Intende pertanto rinunciare a pertinenti modifiche del diritto.³²

Tuttavia va rilevato che vengono condotti pochi processi a causa di discriminazioni. Molti rinunciano ad adire le vie legali in quanto i costi risultano elevati rispetto all'utile relativamente esiguo che potrebbero conseguire. Il Consiglio federale intende pertanto rafforzare il potenziale esecutivo del diritto vigente. Nel Rapporto sullo sviluppo 2010 ha annunciato che la protezione dalla discriminazione va

²⁹ RS **818.101**

³⁰ Cfr.

<http://www.bag.admin.ch/themen/medizin/03030/03209/03210/index.html?lang=it>,
stato 7 giugno 2011

³¹ RS **151.1**

³² Rapporto sullo sviluppo 2010, pag. 48 segg.

considerata un elemento della promozione specifica dell'integrazione. In futuro l'attuazione sarà compito dei Cantoni (e dei Comuni) nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione (cfr. n. 1.3). La Confederazione partecipa alla creazione delle strutture per la protezione dalla discriminazione e assicura il coordinamento e la garanzia della qualità. Visto il diverso grado di attuazione nei Cantoni, appare opportuno coordinare la garanzia della qualità a livello federale. Occorre affidare tale incarico a un'istituzione in grado di svolgere i compiti dello sviluppo dell'organizzazione dei servizi esistenti delle strutture ordinarie (p. es. consultori per le vittime di reati, consultori per stranieri, autorità scolastiche, autorità dell'aiuto sociale, ecc.) nonché della formazione e del perfezionamento dei consulenti. L'attuazione e la garanzia della qualità della protezione dalla discriminazione spettano al Servizio per la lotta al razzismo (SLR) presso la Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno. Tale servizio collabora strettamente con l'UFM, cui spetta il coordinamento del settore dell'integrazione a livello federale. Affinché possa adempiere i compiti nell'ambito della garanzia della qualità della protezione dalla discriminazione, il credito a disposizione del SRL va aumentato di 200 000 franchi oltre la soglia massima attualmente prevista.

Infine, il Consiglio federale ritiene tuttora opportuno valutare l'introduzione di disposizioni sull'integrazione nella *legge federale sulla prevenzione e la promozione della salute (RS 818.31)*³³. Queste leggi sono trattate nelle Camere federali o sono già state adottate. Occorre valutare se la promozione dell'integrazione possa essere prevista in modo più vincolante mediante adeguamenti a livello di legge o di ordinanza oppure mediante misure appropriate.

Lo sviluppo della formazione in Svizzera è di fondamentale importanza per l'integrazione di immigrati socialmente deboli e poco istruiti. Nell'elaborazione della *legge federale sulla formazione continua* occorrerà pertanto esaminare disposizioni coordinate con il diritto in materia di integrazione.

1.3 La normativa proposta

L'avamprogetto 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. L'integrazione intende creare le condizioni generali propizie per la partecipazione con pari opportunità degli stranieri alla vita economica, sociale e culturale ed è indispensabile per la coesione, la prosperità e lo sviluppo a lungo termine del nostro Paese.

Da una parte l'integrazione va promossa. A tal fine i tre livelli statali devono rimuovere gli ostacoli all'integrazione*. Sulla base comune dei principi elaborati dalla CTA e delle proposte concrete risultanti dalle trattative, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni elaborano, ciascuno al proprio livello, strategie per l'attuazione della politica in materia d'integrazione. In tale contesto i programmi d'integrazione

³³ <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07492/index.html?lang=it>, stato 1° luglio 2011.

cantonali, al cui finanziamento partecipa la Confederazione, costituiranno un importante strumento di coordinamento.

Una buona integrazione dei singoli va sostenuta con incentivi, premiandola ad esempio con un migliore statuto di soggiorno. D'altra parte, occorre anche esigere che gli stranieri si assumano le proprie responsabilità. Un'integrazione lacunosa va sanzionata. L'inosservanza di un accordo d'integrazione, ad esempio, può avere conseguenze quali la revoca del permesso di dimora. Occorre in generale stabilire in modo più vincolante i requisiti dell'integrazione.

Secondo il Consiglio federale, la legislazione sulla protezione dalla discriminazione non va ampliata. Occorre tuttavia applicarla in modo più coerente. A tal fine è necessario intensificare l'attività informativa della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni sulla protezione contro la discriminazione.

In generale l'avamprogetto di revisione si prefigge di disciplinare in modo più coerente, vincolante e quindi più efficace sia la promozione dell'integrazione in tutti gli ambiti statali importanti, sia la responsabilità di ogni singolo immigrato di integrarsi.

Alcune disposizioni dell'ordinanza sull'integrazione vengono inserite nella legge. Le disposizioni esecutive saranno sottoposte a una revisione totale entro la data d'entrata in vigore del presente progetto.

Il progetto si basa sugli elementi fondamentali illustrati qui appresso.

Strutture ordinarie: politica d'integrazione della Confederazione del futuro poggia sulle cosiddette strutture ordinarie: l'integrazione deve svolgersi nelle scuole, nel mondo del lavoro, nel settore della sanità, nei quartieri, ecc.

Il rapporto sui problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera³⁴ ha rilevato le lacune esistenti in materia di integrazione e di pari opportunità degli stranieri. In seguito a tale rapporto, per la prima volta l'approccio basato sulle strutture ordinarie è stato illustrato e attuato con 46 misure concrete (pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione*) nel «Rapporto sulla necessità d'intervento e le proposte di misure dei competenti organi federali nel settore dell'integrazione degli stranieri».

Sia nella Confederazione sia nei Cantoni, come pure negli Stati confinanti, l'approccio fondato sulle strutture ordinarie ha dato buoni risultati. Nelle strutture ordinarie le misure possono essere meglio concretizzate e adeguate alle necessità. Inoltre, la responsabilità dell'attuazione può essere definita nelle strutture esistenti in loco. Ciò garantisce di tenere conto, indipendentemente dalla nazionalità o dallo statuto in materia di diritto degli stranieri, delle necessità del singolo individuo, solitamente dettate dal livello di formazione, dalla situazione socio-economica e sanitaria come pure dalla situazione migratoria. Se tali necessità sono da ricondurre

³⁴ 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, Ufficio federale della migrazione su mandato del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, luglio 2006, (cfr. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integr-2006-i.pdf>, stato 1° luglio 2011)

al contesto migratorio di una persona (p.es. difficoltà di comprensione, vedute divergenti, ecc.), occorre adottare i provvedimenti o le misure del caso.

L'avamprogetto prevede di fissare in modo più vincolante nella LStr, con un apposito articolo, l'approccio fondato sulle strutture ordinarie e permettere così di proseguire la prassi consolidata. In tale contesto il Consiglio federale si basa anche sulle raccomandazioni della CTA³⁵. Ai fini dell'attuazione dell'approccio basato sulle strutture ordinarie, il Consiglio federale propone inoltre di modificare importanti leggi federali speciali (cfr. n. 2). La politica integrativa dei Cantoni si fonda sul medesimo approccio. Occorre pertanto sostenere gli sforzi dei Cantoni di tenere conto delle necessità dell'integrazione nelle strutture ordinarie cantonali e nelle pertinenti basi legali (p.es. legislazione sulla scuola dell'obbligo). Nei limiti previsti dalla legislazione, le disposizioni generali dell'avamprogetto esplicano effetti anche per la legislazione speciale e le leggi cantonali d'esecuzione.

Promozione specifica dell'integrazione: nei casi in cui le strutture ordinarie mancano oppure non sono sufficienti o accessibili, le lacune esistenti possono essere colmate per mezzo di programmi e progetti di promozione specifica dell'integrazione. Le offerte di promozione specifica dell'integrazione si rivolgono inoltre anche alle strutture ordinarie, sostenendole nell'adempimento del loro compito integrativo. Sono in primo piano soprattutto questioni inerenti alla qualità dell'esecuzione e dei servizi delle istituzioni a favore dell'intera popolazione, ivi inclusa quella immigrata. In tale contesto occorre esigere che, nei limiti del possibile, anche i datori di lavoro si assumano le proprie responsabilità.

Occorre continuare a promuovere i progetti modello*, poiché offrono spunti importanti per lo sviluppo della politica di promozione dell'integrazione, in particolare nel settore della garanzia della qualità, e permettono di accumulare esperienze da sfruttare per i programmi cantonali o le misure della promozione specifica dell'integrazione.

Valutazione dell'integrazione: in linea di massima si applica il principio secondo cui, sempre tenendo conto della situazione personale, le esigenze poste all'integrazione devono essere tanto più elevate quanto più estesi sono i diritti conferiti dallo statuto giuridico mirato (modello graduale). Per la concessione del permesso di dimora le esigenze in materia d'integrazione sono ad esempio meno elevate rispetto a quanto previsto per la concessione anticipata del permesso di domicilio. Oltre alla durata del soggiorno, le esigenze riguardano in particolare la capacità di esprimersi in una lingua nazionale. In generale tutti gli stranieri devono rispettare la sicurezza e l'ordine pubblici nonché i principi fondamentali della Costituzione federale. Tuttavia le autorità devono valutare l'integrazione caso per caso, tenendo conto di tutte le circostanze. In collaborazione con le autorità cantonali competenti l'UFM ha già concretizzato, mediante le proprie istruzioni, le

³⁵ Rapporto CTA 2009, pag. 33-35.

esigenze in materia d'integrazione³⁶. In base alla presente revisione di legge, le istruzioni dovranno essere rivedute successivamente all'elaborazione delle disposizioni esecutive e il criterio della capacità di esprimersi in una lingua nazionale dovrà essere completato con i requisiti previsti dall'assetto quadro per la promozione delle competenze linguistiche*.

Il modello graduale si applica a tutta la legislazione sugli stranieri. I criteri di valutazione sono ad esempio validi anche nell'ambito della legalizzazione del soggiorno dei cosiddetti «sans-papiers».

Buona integrazione: una buona integrazione è determinante per il rilascio di un permesso di dimora o di domicilio. Ciò presuppone che l'interessato non abbia violato intenzionalmente l'ordine e la sicurezza pubblici. Il rispetto dei principi fondamentali della Costituzione federale (pari trattamento di uomo e donna, riconoscimento dell'obbligo di scolarizzazione, ecc.) è fondamentale. Il criterio della partecipazione alla vita economica o dell'acquisizione di una formazione è soddisfatto se non vi sono indizi di dipendenza economica a lungo termine. Occorre tenere conto di situazioni particolari (p.es. obblighi di assistenza). Nel caso ideale la persona in questione deve occupare una posizione professionale sicura che offre prospettive a lungo termine. Un'eventuale disoccupazione deve essere soltanto temporanea. La probabilità di trovare un nuovo posto deve essere maggiore rispetto al rischio di dipendere dall'aiuto sociale. Per quanto riguarda le persone che frequentano una formazione, la probabilità che la concludano con successo deve essere elevata.

Promozione linguistica: il Consiglio federale ritiene la promozione delle competenze linguistiche degli stranieri un elemento fondamentale della promozione dell'integrazione. Ha affidato all'UFM la direzione dello sviluppo di un piano generale per la promozione delle competenze linguistiche dei migranti in Svizzera (mandato nell'ambito del pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione* del 22 agosto 2007)³⁷. L'obiettivo dell'assetto quadro per la promozione delle competenze linguistiche* è di definire standard comuni per gli obiettivi e i contenuti dell'apprendimento nonché per la valutazione delle competenze linguistiche. Tale definizione costituisce il presupposto per descrivere standard di qualità comuni per la promozione linguistica in Svizzera. Gli standard devono tenere debitamente conto del contesto (linguistico-regionale) dei migranti e della questione della diglossia. Una prima base è costituita dal cosiddetto curriculum di riferimento per la

³⁶ Cfr. le istruzioni IV sull'integrazione, dell'Ufficio federale della migrazione (http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/integration.html), stato 7 luglio 2011.

³⁷ Rapporto «Misure d'integrazione» 2007 (<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-i.pdf>), stato 7 luglio 2011.

promozione delle competenze linguistiche dei migranti, che la Confederazione ha elaborato in collaborazione con gli attori più importanti del settore.³⁸

Nel frattempo i lavori per l'assetto quadro per la promozione linguistica con il titolo «FIDE – Français, Italiano, Deutsch in Svizzera: apprendimento, insegnamento e valutazione» sono in una fase molto avanzata. FIDE si basa sul quadro comune europeo di riferimento per le lingue (QCR) e si concentra su situazioni comunicative concrete (p.es. visita medica, partecipare ai colloqui tra insegnanti e genitori, contattare le autorità). La procedura e lo strumento di valutazione pertinenti (passaporto linguistico FIDE) intendono garantire una valutazione uniforme delle competenze linguistiche. FIDE è stato elaborato da un gruppo di progetto composto di specialisti delle tre regioni linguistiche. L'UFM ha affidato il coordinamento del contenuto all'Istituto di plurilinguismo dell'Università di Friburgo e dell'Alta Scuola Pedagogica di Friburgo, il nuovo centro di competenza per la promozione del plurilinguismo previsto dalla legge sulle lingue.

Accordi d'integrazione e raccomandazioni d'integrazione**: l'avamprogetto sviluppa le disposizioni vigenti sugli accordi d'integrazione. Con l'entrata in vigore della LStr, il 1° gennaio 2008, è stato introdotto lo strumento dell'accordo d'integrazione. Oggi gli accordi d'integrazione possono essere conclusi con gli stranieri che giungono in Svizzera da Stati terzi nel quadro del ricongiungimento familiare e con gli stranieri che esercitano un'attività di consulenza o insegnamento (art. 7 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007³⁹ sull'integrazione degli stranieri; OIntS), ossia consulenti o insegnanti religiosi oppure insegnanti di lingua e cultura dei Paesi d'origine. Tali accordi definiscono in modo trasparente le aspettative e le misure in materia d'integrazione, con l'intenzione di contribuire a un rapporto di fiducia e di promuovere in modo mirato il potenziale d'integrazione delle persone in questione. Inoltre, l'accordo d'integrazione è un mezzo per evitare valutazioni arbitrarie. L'inosservanza dell'accordo può comportare sanzioni secondo il diritto in materia di stranieri, quali ad esempio la revoca del permesso di dimora (art. 62 lett. d LStr).

I Cantoni applicano lo strumento dell'accordo d'integrazione in modo molto divergente. Alcuni vi rinunciano del tutto, altri lo concludono soltanto con i consulenti o insegnanti religiosi e altri ancora lo applicano in modo più ampio. In vista di una politica d'integrazione nazionale uniforme, questa situazione non è ideale. Sono stati esaminati cinque progetti pilota in cinque Cantoni⁴⁰. L'analisi ha mostrato che di regola un accordo d'integrazione è efficace soltanto se l'interessato è accompagnato da vicino; giunge altresì alla conclusione che gli accordi d'integrazione sono opportuni soltanto in caso di grosse lacune d'integrazione.

³⁸ Cfr.

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/rahmencurriculum-d.pdf>

³⁹ RS 142.205

⁴⁰ L'Istituto per la pianificazione sociale e lo sviluppo della sezione Lavoro sociale della Scuola universitaria professionale della Svizzera nord-occidentale ha analizzato, con il sostegno dell'UFM, l'attuazione degli accordi d'integrazione in cinque Cantoni. (cfr. <http://www.fhnw.ch/ppt/content/pub/intv/schlussbericht>, stato 1° luglio 2011.)

Il Consiglio federale propone pertanto di dichiarare vincolante l'accordo d'integrazione soltanto in determinati casi. Ritiene l'accordo d'integrazione uno strumento importante per combattere i rischi di un'integrazione lacunosa e promuovere l'integrazione. Tuttavia gli accordi d'integrazione vanno impiegati soltanto in singoli casi. Il Consiglio federale ha valutato l'introduzione di una disposizione vincolante, rinunciando tuttavia all'obbligo generale di concludere accordi d'integrazione. Una disposizione del genere non sarebbe appropriata poiché la conclusione di un accordo d'integrazione non è opportuna in tutti i casi. Inoltre, i Cantoni si troverebbero di fronte a oneri amministrativi quasi insormontabili.

Spetta ai Cantoni decidere se sia necessario concludere un accordo d'integrazione. Determinati gruppi di persone (in particolare aventi diritto a un permesso o rientranti nel campo d'applicazione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone) non possono essere soggette a obblighi, poiché hanno diritto a un permesso non vincolato a condizioni, anche se in determinati casi sarebbe auspicabile una migliore integrazione. In avvenire, nei casi in cui non si possono imporre accordi d'integrazione sarà disponibile il nuovo strumento delle raccomandazioni per l'integrazione, non vincolanti.

Finanziamento: secondo il diritto vigente, la Confederazione versa ai Cantoni, nell'ambito del preventivo approvato dal Parlamento, contributi finanziari per la promozione dell'integrazione degli stranieri (cosiddetto programma prioritario secondo gli art. 55 LStr e 11-17 OIntS). I punti prioritari sono: 1. lingua e formazione; 2. servizi specializzati in materia d'integrazione: a) centri di competenza in materia d'integrazione, b) servizi di mediazione per la traduzione interculturale; 3. progetti modello. I contributi ammontano a circa 16 milioni l'anno.

Inoltre, la Confederazione versa ai Cantoni un importo forfettario, fissato nell'OIntS, per l'integrazione dei rifugiati riconosciuti, delle persone ammesse provvisoriamente e delle persone bisognose di protezione titolari di un permesso di dimora (art. 87 LStr, 88 LAsi e 18 OIntS). La somma varia di anno in anno. Nel 2010 è stato versato un totale di 45 milioni di franchi. Per questi gruppi di persone la Confederazione può inoltre versare contributi finanziari a progetti e progetti modello d'importanza nazionale (art. 19 OIntS).

In linea di massima, l'avamprogetto si fonda sul sistema attuale della promozione dell'integrazione. Tuttavia, ai fini di una maggiore chiarezza, disciplina nella LStr tutte le basi legali per il finanziamento dell'integrazione – sia nel settore degli stranieri sia in quello dell'asilo. Ciò permette, da una parte, di separare chiaramente il finanziamento dell'aiuto sociale da quello dell'integrazione e, dall'altra, di raggruppare i flussi finanziari (programmi prioritari da una parte, e importi forfettari per l'integrazione dall'altra).

L'avamprogetto propone di versare i contributi federali ai Cantoni in base ad accordi fondati sui programmi d'integrazione cantonali. Ciò consente di garantire in tutta la Svizzera il rispetto degli stessi obiettivi e standard, e al tempo stesso di adeguare le misure alle esigenze dei singoli gruppi di destinatari o del singolo individuo. Le esigenze risultano di regola dal livello di formazione nonché dalla situazione socio-economica, sanitaria e migratoria.

Il nuovo disciplinamento del sistema di finanziamento intende evitare fenomeni osservati negli scorsi anni, come un certo sperpero di energie e la poca coerenza degli sforzi d'integrazione dei Cantoni, fenomeni che hanno indebolito l'efficacia della promozione dell'integrazione. Nel contempo la soluzione basata sui programmi d'integrazione cantonali permette di tenere conto delle particolarità regionali e di migliorare il coordinamento delle varie misure.

La novità proposta rende necessaria una modifica delle basi legali. Il Consiglio federale ha già sottoposto al Parlamento una modifica dallo stesso tenore della disposizione sul finanziamento della LStr (art. 55) nell'ambito del messaggio del 26 marzo 2010⁴¹ concernente la modifica della legge sull'asilo.

In base ai lavori preliminari nell'ambito delle raccomandazioni della CTA, il Consiglio federale e i Cantoni hanno convenuto di gestire la promozione dell'integrazione della Confederazione e dei Cantoni nel modo illustrato qui appresso.

Vengono promosse misure nei seguenti tre settori chiave:

- 1) Settore informazione e consulenza: gli obiettivi dei programmi (settori da promuovere) riguardano l'informazione dei nuovi arrivati e l'individuazione delle loro esigenze in materia d'integrazione, come pure la consulenza e la tutela dalla discriminazione.
- 2) Settore formazione e lavoro: gli obiettivi dei programmi riguardano la lingua, il sostegno alla prima infanzia e la concorrenzialità sul mercato del lavoro.
- 3) Settore comprensione e integrazione sociale: gli obiettivi dei programmi riguardano l'interpretariato interculturale e l'integrazione sociale.

Ciò permette di proseguire e intensificare in modo mirato le offerte di promozione dell'integrazione già attuate con successo nella maggior parte delle regioni svizzere. Come 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. La Confederazione e i Cantoni contribuiscono entrambi al finanziamento dei programmi d'integrazione cantonali*. 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 Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e i governi cantonali. Il 30 settembre 2011 l'assemblea plenaria della Conferenza dei governi cantonali ha approvato in linea di massima la 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 d'integrazione cantonali aumentando di 20 milioni di franchi il contributo per l'integrazione degli

⁴¹ FF 2010 3889

stranieri, attualmente pari a 16 milioni di franchi. L'aumento del contributo federale per ciascun Cantone è vincolato alla condizione che anche il Cantone adegui i propri mezzi a sostegno della promozione specifica dell'integrazione e che investa mezzi finanziari non inferiori al contributo che gli versa la Confederazione. Il 10 per cento dei mezzi della Confederazione viene versato sotto forma di contributo di base e il 90 per cento secondo le necessità specifiche dei Cantoni.

La Confederazione continuerà a versare i propri contributi finanziari all'integrazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente (somma forfettaria per l'integrazione), che erano stati concordati nel 2007 in seguito al trasferimento di questi gruppi di persone nella sfera di competenza dell'aiuto sociale. Al fine di migliorare la 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 per il programma successivo.

Con il sostegno dei settori chiave e i relativi ambiti dei programmi d'integrazione cantonali 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. Nei limiti del possibile, la Confederazione lascia ai Cantoni una grande 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. Almeno il 20 per cento degli investimenti complessivi devono essere impiegati per raggiungere gli obiettivi dei programmi del settore «Informazione e consulenza» (di cui almeno la metà, ossia il 10 per cento degli investimenti complessivi, per l'informazione dei nuovi arrivati e l'individuazione di persone con particolare necessità d'integrazione), e almeno il 40 per cento va impiegato per il settore chiave «Lavoro e formazione». I Cantoni impiegano la quota restante degli investimenti (al massimo il 40 per cento) fissando le priorità per il raggiungimento di tutti gli obiettivi strategici dei programmi. La Confederazione dirige l'attuazione dei programmi mediante un controllo periodico del raggiungimento degli obiettivi (effetti, indicatori). Tale controllo va collegato al previsto monitoraggio dell'integrazione della popolazione straniera (cfr. n. 2, commento all'art. 54).

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 d'integrazione cantonali, 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).

Intensificare la gestione: la promozione dell'integrazione va rafforzata mediante un maggiore coordinamento da parte del Consiglio federale (art. 54). Occorre inoltre proseguire l'attuale buona collaborazione con i Cantoni.

Al momento, in virtù della decisione del Consiglio federale del 22 agosto 2007 relativa al pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione*, esistono i seguenti organi dipartimentali con un mandato di coordinamento: quale organo direttivo, il gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (GIM), e, quali organi specializzati, il comitato interdipartimentale «Integrazione» (CII), il gruppo di lavoro «Formazione, occupazione, lavoratori stranieri» (FOLS), nonché il gruppo di coordinamento «Progetti urbani» (COPIL PU). Il DFGP redige annualmente all'attenzione del Consiglio federale un rapporto sui progressi del pacchetto di misure del GIM. L'ultimo rapporto risale al 16 febbraio 2011.

Le esperienze raccolte negli ultimi anni hanno mostrato che la collaborazione tra questi organi non è sempre ottima e spesso è circoscritta a uno scambio d'informazioni limitato. Inoltre, nell'ambito di altre strategie della Confederazione – quali ad esempio quella relativa alla gioventù e alla violenza oppure alla lotta contro la povertà – sono stati istituiti nuovi organi in seno ai quali per lo più i medesimi servizi discutono questioni simili (p.es. i nuovi organi per il miglioramento della collaborazione interistituzionale). In questi organi sono in parte rappresentati anche servizi cantonali. È altresì probabile che anche nell'ambito dell'attuazione della nuova legge sulla formazione continua sorgano questioni di coordinamento che tangono la promozione dell'integrazione. Infine, il coordinamento si è sviluppato anche a livello politico. Il comitato del Consiglio federale «Migrazione e integrazione» ha aumentato la frequenza delle proprie riunioni.

Vista questa situazione, il coordinamento della politica d'integrazione della Confederazione va riesaminato a fondo con l'obiettivo di conferire un mandato a pochi organi efficaci. Il Consiglio federale prevede pertanto di effettuare, entro la fine del 2012, un'analisi globale delle strutture e degli organi di coordinamento federali rilevanti dal punto di vista della politica sociale. In base a questa analisi istituirà organi appropriati incaricati di garantire il coordinamento nel settore dell'integrazione.

Per migliorare sin d'ora il coordinamento nel settore dell'integrazione nel mercato del lavoro, singoli rappresentanti del settore dell'integrazione saranno accolti già dalla fine del 2011 in seno agli organi della collaborazione interistituzionale CII (organo nazionale di gestione CII, organo nazionale di sviluppo e coordinamento, ufficio nazionale CII).

Un importante strumento di coordinamento sarà costituito dal monitoraggio regolare delle varie misure e dalla garanzia della loro qualità. Per il monitoraggio degli effetti sull'integrazione e per la pianificazione delle misure vanno messi a disposizione i dati statistici pertinenti (indicatori di integrazione). In futuro la Confederazione dovrà redigere rapporti che forniscano informazioni sia sulle sfide nel settore dell'integrazione (indicatori di integrazione dell'Ufficio federale di statistica) sia sulle misure adottate (misure d'integrazione dei servizi federali e programmi d'integrazione cofinanziati dall'UFM) e i loro effetti (cfr. n. 3.1).

1.4 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

La soluzione proposta in questa sede è quella più appropriata per proseguire in modo coerente sulla strada intrapresa. Si fonda sulle esperienze sinora raccolte, consente un maggiore trasferimento della promozione dell'integrazione alle strutture ordinarie e garantisce la collaborazione tra gli attori statali e i partner esterni (cfr. n. 1.2 e 1.3).

1.5 Coordinamento di compiti e finanze

Il contributo della Confederazione alla promozione specifica dell'integrazione è costituito al momento dai circa 16 milioni di franchi l'anno previsti dal programma prioritario 2008–2011 del Dipartimento federale di giustizia e polizia 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; nel 2010 la somma forfetaria per l'integrazione ammontava a 45 milioni di franchi). Il contributo della Confederazione ammonta quindi a un totale di circa 50-60 milioni di franchi l'anno.

Per attuare il presente avamprogetto sono necessari ulteriori mezzi finanziari. Nel suo rapporto del 29 giugno 2009 (Rapporto CTA 2009), la CTA ha individuato un maggiore fabbisogno pari a 130 milioni di franchi, a cui devono provvedere la Confederazione, i Cantoni e i Comuni.

Vista l'attuale situazione finanziaria della Confederazione, l'intero fabbisogno individuato dalla CTA non è per ora finanziabile. Tale finanziamento va quindi preso in considerazione a medio termine. Come illustrato nel rapporto sullo sviluppo 2010, in base a un accordo con i governi cantonali, il Consiglio federale prevede di aumentare il contributo della Confederazione di 20 milioni di franchi al massimo, a condizione che anche i Cantoni aumentino il loro contributo in misura corrispondente.

In futuro tutti gli ambiti della promozione dell'integrazione (programma prioritario 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 d'integrazione cantonali e finanziati e attuati mediante accordi programmatici tra la Confederazione e i Cantoni.

Per l'integrazione nelle strutture ordinarie, sono prevedibili a livello federale spese supplementari pari a circa 2,2 milioni di franchi l'anno (cfr. n. 3.1.).

1.6 Diritto comparato e relazione con il diritto europeo

1.6.1 Diritto europeo

Il presente avamprogetto è conforme al diritto europeo e non è contrario alla legislazione in materia d'integrazione dell'UE e dei nostri Paesi limitrofi.

Anche negli altri Stati europei l'integrazione è un tema politico relativamente recente. Le soluzioni politiche che i vari Stati hanno cercato e trovato negli ultimi anni sono fortemente influenzate dalle caratteristiche e dalla storia nazionali. Occorre osservare che l'attuazione concreta delle varie politiche d'integrazione, e in particolare gli obiettivi previsti, presentano notevoli differenze a seconda della cultura politica, della struttura dello Stato (federalismo – centralismo), della forma dello Stato sociale, della politica in materia di formazione o della situazione sul mercato del lavoro.

In novembre 2004, il Consiglio dei ministri di giustizia e degli affari interni dell'UE ha adottato principi fondamentali comuni per l'integrazione dei cittadini di Stati

terzi⁴². Le direttive ivi contenute non sono tuttavia vincolanti poiché il settore dell'immigrazione e dell'integrazione rientra fondamentalmente nella sfera di competenza dei singoli Stati membri ed è disciplinato dal diritto nazionale. Il 20 luglio 2011 la Commissione europea ha presentato una nuova agenda europea per l'integrazione dei cittadini di Stati terzi. I suoi principi generali e le misure proposte coincidono in larga misura con i principi generali della Svizzera⁴³.

1.6.1.1 Germania

In Germania, il 1° gennaio 2005 è entrata in vigore la legge sul soggiorno (Aufenthaltsgesetz), che ha sostituito la legge sugli stranieri (Ausländergesetz), in vigore dal 1965 (revisione totale nel 1990). Nel 2007 e nel 2011 (anche ai fini dell'attuazione delle direttive dell'UE), la legge sul soggiorno è stata sottoposta a modifiche. Tale legge contiene un capitolo sull'integrazione che prevede la promozione, ma anche l'esigenza dell'integrazione nella vita economica, culturale e sociale della Germania degli stranieri che soggiornano durevolmente e legalmente sul territorio federale. L'integrazione è definita come processo reciproco a cui devono partecipare sia gli attori dello Stato e della società 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. In determinate circostanze – ad esempio se la conoscenza del tedesco è insufficiente oppure in caso di aiuto sociale o disoccupazione – i cittadini di Stati terzi possono essere obbligati a frequentare tali corsi. I cittadini degli Stati membri dell'UE o dello SEE e i cittadini svizzeri non sono invece soggetti a obblighi in materia d'integrazione, poiché ciò sarebbe contrario alla libera circolazione delle persone. A livello federale si svolgono inoltre dialoghi con gli attori della società, quali il vertice sull'integrazione (Integrationsgipfel) con la Cancelliera federale e la Conferenza tedesca sull'Islam (Deutsche Islamkonferenz). A causa della struttura federalista della Germania, i risultati di tali dialoghi non sono vincolanti, come non lo è il piano nazionale d'integrazione che attualmente viene trasformato in un piano d'azione nazionale sull'integrazione (Nationaler Aktionsplan Integrationsplan).

Gli sforzi d'integrazione degli stranieri sono sostenuti nell'ambito della promozione specifica dell'integrazione mediante un'offerta di base. Il corso d'integrazione, avviato nel 2005 e offerto in tutto il territorio tedesco, comprende un sistema di corsi linguistici di base e di approfondimento, che consente di acquisire conoscenze sufficienti di tedesco (= livello B1), nonché un corso d'informazione generale sull'ordinamento giuridico, sulla cultura e sulla storia della Germania. I corsi d'integrazione comprendono 600 lezioni per i corsi di lingua e 45 per i corsi

⁴² "Common Basic Principles for Immigrant Integration in the European Union" del 19 novembre 2004, cfr. <http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf> (stato 17 gennaio 2011).

⁴³ 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 luglio 2011, cfr. http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_FR_ACT_part1_v3.pdf.

d'informazione generale e vengono conclusi con un esame. Se l'esame non è superato, si può chiedere di frequentare altre 300 lezioni. Vi sono inoltre corsi d'integrazione specifici e mirati per genitori, analfabeti e giovani. Le spese della Germania per i corsi d'integrazione ammontano a 218 milioni di euro l'anno. Nell'ambito del trasferimento di compiti a privati, l'organizzazione e lo svolgimento dei corsi è stato affidato a istituzioni private.

1.6.1.2 Austria

Il piano d'azione nazionale (Nationaler Aktionsplan), coordinato dal Ministero degli interni, intende assicurare una gestione strategica di tutte le attività inerenti alla politica d'integrazione dei ministeri, dei Länder, delle città, dei Comuni e delle organizzazioni interessate o organizzazioni non governative. Il piano d'azione nazionale intende proseguire le iniziative in materia d'integrazione del governo austriaco, con l'obiettivo di raggruppare tutte le misure e le iniziative della politica d'integrazione e di rafforzare la promozione dell'integrazione nei vari ambiti della società (lingua e formazione, lavoro e professione, Stato di diritto e valori fondamentali, sanità pubblica e ambito sociale, dialogo interculturale, sport e tempo libero, situazione abitativa).

La gestione compete a un comitato d'integrazione che coordina l'integrazione e l'operato di tutti gli attori del settore. Un consiglio indipendente di esperti precisa le misure fissando le priorità e redige regolarmente rapporti.

Il 1° luglio 2011 è entrata in vigore in Austria la nuova legge di modifica dei diritti degli stranieri (Fremdenrechtsänderungsgesetz; FRÄG). Le modifiche più importanti riguardano l'accordo d'integrazione e la «carta rosso-bianco-rossa». Quest'ultima è rilasciata a persone altamente qualificate, a specialisti in settori ove manca forza lavoro, ad altri specialisti di fondamentale importanza, a laureati e persone che svolgono un'attività indipendente di fondamentale importanza. Il rilascio di questo titolo di soggiorno non è soggetto a contingenti. Chi ottiene la carta non deve acquisire conoscenze approfondite del tedesco (come previsto dal modulo 1, cfr. sotto).

Per il resto, secondo il § 21a della legge sul soggiorno (Aufenthaltsgesetzes; NAG), quando presentano la prima volta una domanda di rilascio di un titolo di soggiorno, i richiedenti devono dimostrare di possedere conoscenze del tedesco equivalenti al livello A1 del quadro comune europeo di riferimento per le lingue. Il § 21a non si applica alle persone che al momento della presentazione della domanda non sono maggiorenni o dalle quali, a causa del loro stato di salute fisico o psichico, non si può esigere di dimostrare tali conoscenze linguistiche.

L'accordo d'integrazione serve all'integrazione degli stranieri che dimorano legalmente in Austria. Prevede l'acquisizione di conoscenze del tedesco, in particolare la capacità di leggere e scrivere, affinché i cittadini di Stati terzi siano in grado di partecipare alla vita sociale, economica e culturale del Paese. L'accordo d'integrazione è costituito da due moduli progressivi. Per il rilascio di determinati titoli di soggiorno è obbligatorio soltanto il modulo 1; l'obbligo decorre dal momento del primo rilascio del titolo di soggiorno e deve essere adempito entro due anni. Il modulo 1 serve all'acquisizione di conoscenze di livello elementare del

tedesco (livello A2 del quadro comune europeo di riferimento per le lingue). Il modulo 2 è obbligatorio soltanto per l'ottenimento di un permesso di soggiorno permanente («soggiorno permanente – CE» e «soggiorno permanente – familiari») o della cittadinanza e permette di acquisire conoscenze che consentono la partecipazione alle conversazioni della vita quotidiana (livello B1 del quadro comune europeo di riferimento per le lingue).

1.6.1.3 Francia

La promozione dell'integrazione intende permettere agli stranieri e alle persone provenienti da un contesto migratorio, un migliore accesso alle istituzioni e la partecipazione con pari opportunità alla vita economica, sociale e culturale del Paese.

In Francia l'integrazione è disciplinata dal «Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile».

L'accordo d'integrazione tra lo Stato e l'immigrante, obbligatorio dal 2006, costituisce uno strumento fondamentale della politica d'integrazione. Con l'accordo l'interessato ottiene il suo primo diritto di soggiorno permanente in Francia. Le prestazioni offerte agli immigranti sono gratuite e comprendono un corso di civica e geografia di un giorno, il rilevamento delle competenze professionali dell'immigrante (mezza giornata) nonché, se necessario, un corso (gratuito) di lingua (fino a 400 ore) e informazioni generali sulla vita in Francia.

I cittadini dell'UE, degli Stati membri dello SEE e della Svizzera non sono tenuti a concludere accordi di integrazione.

Successivamente, i cittadini di Stati terzi che risiedono in Francia da almeno cinque anni e che intendono chiedere un permesso di soggiorno permanente devono dimostrare la loro integrazione nella società francese. Secondo la legge summenzionata il rilascio del primo permesso di soggiorno non dipende soltanto dall'inserimento sociale e professionale dell'interessato nella società francese, bensì anche dall'impegno di rispettare e osservare i valori e i principi fondamentali della Repubblica, nonché dal possesso di conoscenze sufficienti della lingua francese.

Misure d'integrazione quali in particolare l'insegnamento della lingua, l'integrazione di migranti di sesso femminile o l'aiuto a migranti più anziani sono finanziate dalle autorità sia a livello nazionale che a livello regionale.

Il «Code de l'action sociale et des familles» prevede infine che le autorità regionali elaborino un «Programma d'integrazione regionale per gli immigrati», che può essere prolungato di tre anni e a cui possono partecipare, su richiesta, gli enti pubblici.

1.6.2 Basi legali cantonali nel settore dell'integrazione

La LStr e l'ordinanza del 24 ottobre 2007⁴⁴ sull'integrazione degli stranieri (OIntS) disciplinano il diritto materiale in materia d'integrazione in Svizzera e sono in linea

⁴⁴ RS 142.205

di massima applicabili anche in assenza di disposizioni esecutive cantonali. Ciononostante la maggior parte dei Cantoni dispone di basi legali nel settore dell'integrazione, sancite a diversi livelli normativi.

Nei Cantoni Basilea Campagna, Basilea Città, Friburgo, Neuchâtel, Soletta, Vaud e Zurigo la costituzione cantonale 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). Sette Cantoni dispongono di una propria legge sull'integrazione con la pertinente ordinanza (Appenzello Interno, Basilea Città, Basilea Campagna, Friburgo, Ginevra, Neuchâtel e Vaud). Nei Cantoni Giura, Zurigo e Zugo esiste un'ordinanza sull'integrazione, non tuttavia una legge in materia. 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, Svitto, Ticino, Vallese, Obvaldo, San Gallo, Uri, Turgovia). Le disposizioni cantonali sull'integrazione non vanno quasi mai al di là di quelle della LStr e presentano notevoli differenze nel grado di approfondimento.

Al momento i Cantoni Appenzello Esterno, Berna, Vallese e Zugo stanno elaborando nuovi atti legislativi sull'integrazione. I Cantoni di Berna e Zurigo prevedono disposizioni che rendono obbligatorio un primo colloquio. Il Cantone di Berna prevede inoltre l'istituzione di servizi di contatto nei Comuni. Entrambi i Cantoni stanno inoltre prendendo in considerazione disposizioni relative al contenuto e alla forma degli accordi d'integrazione.

1.7 Interventi parlamentari

La nuova legge sull'integrazione permette di togliere di ruolo le seguenti mozioni che hanno chiesto di adattare e sviluppare il diritto in materia di integrazione e sono state trasmesse al Consiglio federale:

- Mozione 08.3094 (Hutter): Espulsione di stranieri che rifiutano di integrarsi;
- Motion 09.4230 (Tschümperlin): Integrazione degli stranieri. Offerta di corsi di lingua commisurata alle necessità.

La possibilità di vincolare il rilascio di un permesso di dimora alla conclusione di un accordo d'integrazione, permette, in combinazione con l'articolo 62 lettera d, 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 della legge è modificato da legge federale sugli stranieri (LStr) in legge federale sugli stranieri e sull'integrazione (LStrI). In tal modo s'intende dare maggiore importanza all'integrazione degli stranieri.

Articolo 26a Ammissione di consulenti e insegnanti

Chi opera quale consulente spirituale o insegnante su incarico di una comunità religiosa oppure quale insegnante di corsi di lingua e cultura del Paese d'origine degli immigrati, svolge un ruolo importante nel dialogo in seno alla propria comunità e con la popolazione svizzera. Contribuisce pertanto in modo decisivo all'integrazione dei cittadini stranieri.

Per tale motivo, un cittadino straniero ammesso a esercitare un'attività lucrativa quale consulente o insegnante deve adempiere condizioni specifiche. L'articolo 26a precisa le condizioni in materia d'integrazione specifiche e vincolanti che chi opera quale consulente o insegnante religioso deve soddisfare in aggiunta ai requisiti in materia di diritto del lavoro (capoverso 1). La disposizione riguarda le persone che giungono in Svizzera da uno Stato terzo per motivi di lavoro (p.es. preti cattolici, imam, ecc.).

Gli interessati che non soddisfano gli specifici criteri linguistici sono tenuti a concludere un accordo d'integrazione (capoverso 2). La decisione d'ammissione dovrà pertanto essere vincolata all'onere di concludere un tale accordo (capoverso 2). Dovrà inoltre disciplinare le competenze per la conclusione dell'accordo ed essere comunicata in modo giuridicamente valido all'interessato. Vista la funzione di mediazione di tali persone, di fondamentale importanza per l'integrazione, è giustificato estendere la disposizione anche a chi di loro intende ottenere un permesso di soggiorno di breve durata.

Poiché disciplina in modo vincolante i diritti e i doveri di determinate persone, la disposizione attualmente contenuta nell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (art. 7 OIntS) è stata trasferita nella legge. Il suo tenore corrisponde alla prassi vigente ma la sua formulazione è più vincolante rispetto al diritto vigente.

La disposizione contempla esclusivamente cittadini di Stati terzi. Non è applicabile a cittadini di Stati terzi che in base a un permesso di soggiorno in uno Stato membro dell'Unione europea e a un contratto speciale sono inviati in Svizzera per svolgere un'attività d'insegnamento.

Articolo 33 capoversi 3-5

Capoverso 3: in futuro il permesso di dimora potrà essere prorogato soltanto se l'interessato è ben integrato (cfr. le spiegazioni al n. 1.3).

Capoversi 4-5: per garantire una buona integrazione, quest'ultima deve essere avviata tempestivamente. Le necessità d'integrazione vanno individuate

rapidamente, affinché si possano adottare le misure appropriate. In tal modo gli immigrati hanno buone prospettive per il futuro. Nel contempo può essere ridotto il rischio di costi economici (p.es. dipendenza dall'aiuto sociale) che sorgono in seguito a un'integrazione lacunosa.

Il diritto vigente prevede che, in virtù dell'articolo 54 capoverso 1 LStr, i Cantoni possano vincolare il rilascio del permesso di domicilio o di soggiorno di breve durata alla condizione che lo straniero frequenti un corso di lingua o d'integrazione. L'obbligo di frequentare un corso può essere stabilito in un accordo d'integrazione.

Il presente avamprogetto prevede già nel capitolo 6 (regolamentazione del soggiorno) la possibilità di concludere un accordo d'integrazione (cpv. 4).

In certi casi il processo d'integrazione può evolversi negativamente oppure è prevedibile una siffatta evoluzione negativa. In tal caso è necessario concludere un accordo d'integrazione. Il capoverso 5 definisce i presupposti che obbligano i Cantoni a concludere un accordo d'integrazione. Essi valutano nel singolo caso se i presupposti sono adempiuti. In caso affermativo, sono tenuti a concludere un accordo d'integrazione. Pertanto i Cantoni possono valutare i presupposti, ma, una volta che questi ultimi sono accertati, non dispongono di alcun margine d'apprezzamento.

In casi di poca importanza l'obbligo di stipulare un accordo d'integrazione non è giustificato. Nel caso previsto dall'articolo 62 lettera b la conclusione di un accordo d'integrazione sarebbe poco sensata poiché – de lege ferenda – la legge speciale prevede l'espulsione (Iniziativa espulsione). Per il resto, gli accordi d'integrazione sono opportuni soltanto in caso di problemi notevoli e ricorrenti e s'impongono soprattutto se una revoca immediata conformemente all'articolo 62 LStr sarebbe sproporzionata. La valutazione del rischio che si verifichi un'eventualità di cui all'articolo 62 lettere c o e non deve portare a un clima di sospetto generale nei confronti di determinati destinatari di questa disposizione. Il rischio deve essere dimostrato con indizi concreti. Solo in tal caso si giustifica la conclusione di un accordo d'integrazione. Il rischio di una notevole e ripetuta violazione dell'ordine e della sicurezza pubblici sussiste ad esempio se una tale violazione è registrata agli atti. La perdita del posto di lavoro non è sufficiente per dimostrare il rischio che una persona dipenda dall'aiuto sociale. Tale rischio sussiste soltanto se una persona disoccupata da alcuni mesi ha notevoli difficoltà a trovare un nuovo lavoro. D'altronde, gli accordi d'integrazione vanno conclusi soltanto se la partecipazione dell'interessato è garantita. Occorre tenere conto dell'onere amministrativo e dei costi di tali accordi. I presupposti per l'obbligo di concludere un accordo d'integrazione devono ad esempio essere messi agli atti, il che implica l'allestimento di un fascicolo per ogni singolo caso. Per verificare il rispetto dell'accordo d'integrazione è inoltre necessario rilevare sotto il profilo amministrativo e accompagnare ogni singolo caso (case management).

In caso di violazione di determinati criteri d'integrazione*, il diritto vigente prevede la possibilità di rifiutare il rilascio o la proroga del permesso di dimora conformemente all'articolo 62 LStr. Secondo l'avamprogetto, in presenza di un tale rischio, i Cantoni devono concludere un accordo d'integrazione.

Fondamentalmente gli accordi d'integrazione in determinati casi vanno giudicati in modo positivo, poiché definiscono in modo preciso e trasparente il contributo delle parti coinvolte all'integrazione e indicano le possibili conseguenze nel caso in cui

non fossero raggiunti gli obiettivi concordati. Il termine «accordo» suggerisce che gli accordi d'integrazione sono in linea di massima conclusi su base volontaria e di comune intesa. Tuttavia ciò non è sempre il caso. Essi non costituiscono neppure dei trattati di diritto pubblico o amministrativo, poiché definiscono un chiaro rapporto di subordinazione e lasciano poco margine di manovra agli stranieri. Nella prassi attuale, gli accordi d'integrazione assumono spesso, di fatto, il carattere di una decisione, senza tuttavia osservare le pertinenti condizioni materiali e formali. Una verifica giuridica potrebbe pertanto impedire l'esecuzione di una sanzione prevista nell'accordo d'integrazione.

L'accordo d'integrazione può essere concluso in modo vincolante e applicato con successo soltanto se si basa su una precedente decisione giuridicamente valida e passata in giudicato. Ciò presuppone che il rilascio o la revoca del permesso devono essere emanati sotto forma di decisione, in cui occorre stabilire l'obbligo di concludere un accordo d'integrazione. Se non concorda con tale obbligo, il destinatario della decisione ha il diritto di interporre ricorso. Se dopo il passaggio in giudicato della decisione il destinatario continua a non voler adempiere l'obbligo di concludere un accordo d'integrazione, il permesso può essere revocato conformemente all'articolo 62 lettera d LStr. D'altro canto anche le autorità sono tenute a cooperare e non possono opporsi alla conclusione di un accordo d'integrazione ordinato da una decisione.

È fatto salvo il caso in cui un cittadino straniero conclude volontariamente un accordo d'integrazione.

Art. 34 cpv. 2 frase introduttiva e lett. a, nonché lett. c (nuova) e cpv. 4

La modifica della frase introduttiva e della lettera a concerne solo il testo italiano, ove si procede alla correzione di una svista nella frase introduttiva dell'articolo 34 capoverso 2 vigente e a un adattamento redazionale nella lettera a.

Già nel controprogetto indiretto all'iniziativa «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati (Iniziativa espulsione)»⁴⁵, il Consiglio federale aveva proposto l'integrazione come condizione per il rilascio anticipato di un permesso di domicilio.

Secondo l'avamprogetto, il rilascio del permesso di domicilio dopo dieci anni di soggiorno in Svizzera presuppone una buona integrazione (cpv. 2 lett. c), ossia il rispetto dell'ordinamento giuridico e dei principi fondamentali della Costituzione federale, la facoltà di esprimersi in una lingua nazionale e la volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione (cfr. il commento all'art. 58).

Se questi criteri sono soddisfatti in anticipo, il permesso di domicilio può essere rilasciato già dopo cinque anni. Per il rilascio del permesso di domicilio dopo cinque anni valgono in linea di massima i criteri definiti per il rilascio dopo dieci anni. Tuttavia le esigenze poste alla facoltà di esprimersi in una lingua nazionale sono più severe. Il rilascio anticipato del permesso di domicilio costituisce quindi per gli stranieri un incentivo a imparare una lingua nazionale.

I requisiti dettagliati, in particolare il livello di apprendimento della lingua, saranno disciplinati nelle disposizioni esecutive. In tale contesto saranno applicati gli

⁴⁵ BBl 2009 4427, pag. 4449

strumenti elaborati nell'ambito dell'assetto quadro per la promozione linguistica* «FIDE – Français, Italiano, Deutsch in Svizzera: apprendimento, insegnamento e valutazione», in particolare le procedure di valutazione e gli strumenti di verifica (passaporto linguistico FIDE) volti a garantire un controllo uniforme delle competenze linguistiche.

Ogni anno vengono presentate da 30 000 a 40 000 domande di rilascio del permesso di domicilio. Per motivi pratici e finanziari non è possibile verificare in modo sistematico l'integrazione dei richiedenti. Come sinora, la decisione in merito al rilascio ordinario o anticipato del permesso di domicilio si baserà su una domanda formale completa, accompagnata dai documenti necessari (certificato di buona condotta, estratto del casellario giudiziale, contratto di lavoro o attestazione degli sforzi per trovare lavoro oppure attestazione di una formazione o documenti simili che attestano la volontà di lavorare o di acquisire una formazione). I costi della domanda sono a carico del richiedente. Un controllo individuale va effettuato solo in casi dubbi.

Articoli 42 capoversi 1 e 1^{bis}, 43 capoversi 1 e 1^{bis}, 44 capoversi 1 e 2

Occorre garantire che il processo d'integrazione delle persone che giungono in Svizzera nell'ambito del ricongiungimento familiare inizi immediatamente dopo il loro arrivo o con il primo rilascio del permesso di dimora. Pertanto i coniugi che arrivano in Svizzera nell'ambito del ricongiungimento familiare dovranno in futuro dimostrare di possedere conoscenze linguistiche sufficienti o iscriversi a un corso di promozione della lingua in occasione della loro ammissione in Svizzera (art. 42 cpv. 1, 43 cpv. 1, 44 cpv. 1). Lo stesso vale per la proroga del permesso di dimora: se nel corso del primo anno l'interessato non è stato in grado di dimostrare conoscenze linguistiche sufficienti (superamento di un esame, presso un fornitore riconosciuto, basato sull'assetto quadro per la promozione linguistica* «FIDE – Français, Italiano, Deutsch in Svizzera: apprendimento, insegnamento e valutazione»), il permesso di dimora è prolungato soltanto se si iscrive nuovamente a un corso di lingua adatto alle sue necessità.

Affinché una persona possa iscriversi a un corso di lingua confacente, occorre dapprima accertare le sue conoscenze linguistiche e le sue necessità concrete. Se dispone già di conoscenze linguistiche appropriate, l'interessato può dimostrarle in occasione di tale accertamento o in un'altra sede secondo una procedura riconosciuta. In tale contesto faranno stato i criteri e gli standard definiti dall'assetto quadro per la promozione linguistica (FIDE).

È stata attentamente valutata la proposta di vincolare anche il primo rilascio di un permesso alla condizione di possedere conoscenze sufficienti di una lingua nazionale. I Paesi europei, in particolare la Germania e i Paesi Bassi, che hanno introdotto questa condizione in relazione al ricongiungimento familiare, hanno raccolto esperienze contrastanti. In particolare non è possibile dimostrare che le persone che hanno superato un test linguistico all'estero padroneggino effettivamente la lingua imparata (problema del «learning for testing»).

Sono inoltre sorti problemi di carattere anzitutto giuridico. Sia in Germania che nei Paesi Bassi i tribunali hanno messo in dubbio la legittimità dei pertinenti atti

legislativi. Anche la Commissione dell'UE ritiene contrari alla legge i test linguistici come condizione al ricongiungimento familiare.

Ma sono stati constatati anche notevoli problemi pratici inerenti allo svolgimento dei test linguistici da parte delle rappresentanze all'estero. Questi problemi riguarderebbero anche e in modo particolare la Svizzera, poiché nel nostro Paese, grazie al progetto FIDE, in futuro sarà applicata una procedura professionalizzata e affidabile per valutare le conoscenze linguistiche, tuttavia i test presso le rappresentanze svizzere all'estero non sono in grado di soddisfare i requisiti di tale procedura. Inoltre, a causa della particolare situazione quadrilingue della Svizzera, i problemi pratici risulterebbero ancora maggiori. Infine, la Svizzera non usufruisce di una rete di istituti di cultura o formazione, quale ad esempio quella dei «Goethe-Institute» della Germania⁴⁶.

I figli minorenni non devono dimostrare di possedere conoscenze linguistiche, poiché è presumibile che le acquisiscano a scuola o nell'ambito della formazione professionale (art. 42 cpv. 1^{bis}, 43 cpv. 1^{bis}, 44 cpv. 2).

In linea di massima i coniugi di persone soggette all'Accordo sulla libera circolazione delle persone non possono essere obbligati a iscriversi a un corso di lingua, anche se in determinati casi ciò sarebbe auspicabile. In questi casi il ricongiungimento familiare è retto dall'articolo 3 dell'allegato 1 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (Accordo sulla libera circolazione)⁴⁷. Ne consegue una disparità di trattamento tra i cittadini di Stati terzi che raggiungono in Svizzera il coniuge svizzero e quello di cittadini parimenti di Stati terzi che raggiungono in Svizzera il coniuge soggetto all'Accordo sulla libera circolazione. Tale disparità è tuttavia sostenibile tenuto conto dell'interesse pubblico a un'integrazione riuscita. Di conseguenza anche per il ricongiungimento familiare di cittadini altamente qualificati di Stati terzi non vanno previste eccezioni in riferimento all'acquisizione di una lingua nazionale. La disposizione è tuttavia problematica, poiché la tutela dalla discriminazione ai sensi dell'articolo 8 Cost. non può essere limitata in virtù dell'articolo 36 Cost. (base legale, interesse pubblico, proporzionalità, intangibilità dell'essenza)⁴⁸. Anche la CEDU prevede possibilità di ingerenza soltanto nei diritti fondamentali di cui agli articoli 8-11⁴⁹; il divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) non può essere intaccato. La limitazione dei diritti previsti dall'articolo 8 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e dall'articolo 13 capoverso 1 Cost. (protezione della sfera privata) è tuttavia conforme alla Costituzione, poiché gli articoli 42-44 costituiscono una base legale sufficiente. La limitazione dei diritti fondamentali o l'obbligo di imparare una lingua nazionale è d'interesse pubblico. L'interesse pubblico a una buona integrazione è superiore all'eventuale interesse privato a non dover frequentare un corso di lingua. Poiché l'acquisizione di una lingua nazionale è un presupposto indispensabile per

⁴⁶ Cfr. anche Alberto Achermann / Jörg Künzli, Welcome to Switzerland, Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat, Berna 2011, pag. 92 segg.

⁴⁷ RS 0.142.112.681

⁴⁸ Ehrenzeller, St. Galler Kommentar all'art. 8 Cost., n. marg. 14 e 15 nonché Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, n. 303.

⁴⁹ Häfelin/Haller/Keller, Bundesstaatsrecht, n. 306a.

l'integrazione, l'obbligo di frequentare un'offerta di promozione linguistica si impone anche per tutelare l'interesse pubblico all'integrazione. Non è neppure individuabile un mezzo più mite per raggiungere l'obiettivo, per cui il mezzo previsto è da considerarsi appropriato. Inoltre, l'ingerenza nel diritto fondamentale (obbligo di frequentare un corso di lingua) è in un rapporto ragionevole con lo scopo (buona integrazione), per cui tale ingerenza è proporzionale. Inoltre, anche se ne viene limitato l'esercizio, l'essenza dei diritti fondamentali in questione non è intaccata.

Nel presente contesto occorre inoltre osservare che sotto il profilo dell'integrazione l'obbligo di frequentare un corso di lingua nell'ambito del ricongiungimento familiare non costituisce uno svantaggio. Al contrario: l'iscrizione a un corso di lingua e la conseguente frequentazione di un'offerta appropriata alle necessità costituisce un elemento importante della promozione dell'integrazione e aumenta le probabilità di inserirsi con successo nella società d'accoglienza. Dal punto di vista dell'integrazione l'Accordo sulla libera circolazione presenta alcune lacune. Sarebbe infatti auspicabile che anche i cittadini dell'UE/AELS e i loro familiari imparassero una delle nostre lingue nazionali. Pertanto in futuro anche i cittadini dell'UE/AELS saranno invitati, nei limiti consentiti dalla legge, a frequentare un corso di lingua. A tal fine sono a disposizione gli strumenti dell'informazione dei nuovi arrivati (art. 55 cpv. 3) e delle raccomandazioni per l'integrazione (art. 58a cpv. 3). In tal modo le opportunità iniziali dei cittadini dell'UE/AELS equivalgono a quelle dei cittadini di Stati terzi.

Un rapido ricongiungimento familiare favorisce l'integrazione. In futuro i singoli criteri per il ricongiungimento familiare dovranno pertanto essere ben ponderati. Il criterio dell'abitazione conforme ai bisogni (art. 44 cpv. 1 lett. b) non dovrà in particolare costituire un ostacolo al ricongiungimento familiare e all'integrazione tempestiva dei figli in Svizzera. In caso di dubbio occorre dare maggiore importanza all'integrazione tempestiva dei familiari da ricongiungere che alla disponibilità di un'abitazione conforme ai bisogni.

Articolo 49a Deroga al requisito della dimostrazione delle conoscenze linguistiche

In determinate circostanze, soprattutto in caso di malattia o disabilità, occorre prevedere deroghe al requisito dell'acquisizione della lingua (cpv. 2 lett. b). Se nel singolo caso – ad esempio nel caso di persone con difficoltà d'apprendimento, di persone più anziane o analfabeti – l'acquisizione della lingua, pur essendo teoricamente possibile, si rivela molto difficile, occorre concedere un termine sufficientemente lungo (art. 2 lett. b). In questi casi è infatti presumibile che occorra più tempo per acquisire conoscenze linguistiche appropriate.

I legami tra l'illetteratismo (difficoltà di leggere e scrivere) e l'acquisizione di lingue straniere sono oltremodo complessi. Sono d'altronde complesse anche le cause dell'illetteratismo, che possono essere individuali, scolastico-didattiche o socioeconomiche. Vi sono indizi secondo cui la capacità di leggere e scrivere si ripercuote positivamente sull'acquisizione di una lingua straniera, per esempio in riferimento alla segmentazione delle parole. D'altra parte, le persone che hanno difficoltà a leggere e scrivere si trovano di fronte a sfide di vario genere. Devono (1) imparare la lingua straniera, (2) imparare a leggere e scrivere in generale e (3)

imparare a leggere e scrivere in una lingua (ossia la lingua straniera) che sono in procinto di acquisire. Anche le persone con altri deficit linguistici, quali ad esempio le persone con lacune nella facoltà di leggere e nell'ortografia, hanno spesso difficoltà a imparare una lingua straniera. Soprattutto le difficoltà riscontrate nella lingua madre nel riconoscere i fonemi e nell'apprendere l'ortografia ostacolano il riconoscimento della corrispondenza tra suono e lettera nonché la facoltà di leggere e scrivere nella lingua straniera. Per questi motivi l'apprendimento di una lingua nazionale non è sempre rapido e senza difficoltà. Occorre pertanto pianificarlo sull'arco di parecchi anni.

I particolari inerenti alla facoltà di esprimersi in una lingua nazionale richieste in questi casi vanno disciplinati in un accordo d'integrazione (cpv. 3).

Articolo 50 capoverso 1 lettera a

In futuro per il rilascio del permesso di dimora (art. 33 cpv. 1^{bis}) sarà necessaria una buona integrazione. L'integrazione sarà valutata mediante i criteri previsti dall'articolo 58 (nuovo).

Per ragioni sistematiche è necessario un adattamento redazionale della disposizione sullo scioglimento della comunità familiare («l'interessato è ben integrato» anziché «l'integrazione è avvenuta con successo»).

Articolo 53 Principi

L'articolo 53 definisce i principi della promozione dell'integrazione.

Il capoverso 1 corrisponde in larga misura all'articolo 53 capoverso 1 LStr vigente e rinvia implicitamente ai principi dell'integrazione sanciti dall'articolo 4 LStr. Come novità l'avamprogetto menziona il principio della tutela dalla discriminazione.

Il capoverso 2 corrisponde in linea di massima alla formulazione attuale.

Il capoverso 3 enumera in modo non esaustivo gli elementi fondamentali della promozione e corrisponde in larga misura all'articolo 53 capoverso 3 LStr vigente. L'acquisizione di competenze di base è stata ora esplicitamente inserita in tale enumerazione. Secondo l'avamprogetto di legge sulla formazione continua posto in consultazione dal Consiglio federale, le competenze di base comprendono la facoltà di leggere e scrivere, nozioni di base di matematica e l'applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le conoscenze di base concernenti i principali diritti e doveri (art. 13 dell'avamprogetto della legge sulla formazione continua). Inoltre, la Confederazione, i Cantoni e i Comuni dovranno promuovere anche le competenze comunicative necessarie nella vita quotidiana (facoltà di esprimersi in una lingua nazionale).

Il capoverso 4 corrisponde all'articolo 53 capoverso 5 LStr vigente. In base alla nuova terminologia il termine «integrazione» è sostituito da «promozione dell'integrazione».

Articolo 53a Beneficiari

Il capoverso 1 menziona i beneficiari delle misure d'integrazione in analogia all'attuale articolo 12 OIntS. Le misure d'integrazione non sono destinate alle

persone titolari di un permesso di soggiorno di breve durata, poiché il loro soggiorno temporaneo non giustifica misure destinate a chi intende restare durevolmente in Svizzera. La conclusione di accordi d'integrazione con consulenti e insegnanti (art. 26a cpv. 2 LStr), che a seconda delle circostanze sono titolari soltanto di un permesso di soggiorno di breve durata, costituisce una cosiddetta deroga alla deroga. In questi casi sono giustificate misure d'integrazione anche per i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata, poiché tali persone svolgono un ruolo chiave di mediazione tra la società di provenienza e quella di accoglienza. Tale ruolo presuppone conoscenze di base della nostra società e la capacità di esprimersi in una lingua nazionale (cfr. il commento all'art. 26a).

Il contenuto del capoverso 2 corrisponde all'articolo 53 capoverso 4 LStr vigente. Secondo tale disposizione occorre tenere conto delle esigenze specifiche dei singoli gruppi di destinatari. Si può tenere conto anche delle esigenze di altri gruppi di destinatari, quali ad esempio le vittime della tratta di esseri umani o i testimoni che arrivano in Svizzera nell'ambito di un programma di protezione dei testimoni. Hanno esigenze particolari soprattutto le vittime traumatizzate, ad esempio in riferimento alla loro integrazione sociale e professionale.

Articolo 53b Promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie

Il presente articolo introduce il concetto delle strutture ordinarie (cfr. n. 1.3). Dal punto di vista del contenuto, la disposizione si rifà all'articolo 2 capoverso 3 OIntS, ma la sua formulazione è più ampia. Illustra i settori in cui deve svolgersi l'integrazione, al fine di esplicitare la necessità di una buona integrazione in tutti gli ambiti della vita. Promuovere l'integrazione nelle strutture ordinarie significa che l'integrazione compete in primo luogo ai servizi statali competenti in base ai loro compiti legali e il finanziamento va garantito con il preventivo ordinario di tali organi. Occorre osservare che, a seconda dei compiti legali, lo Stato può intervenire soltanto indirettamente e deve quindi cooperare con gli attori privati.

Articolo 53c Promozione specifica dell'integrazione

L'articolo stabilisce che, laddove necessario, la promozione specifica dell'integrazione funge da complemento alla promozione dell'integrazione nelle strutture ordinarie. Da una parte completa o colma le lacune dell'offerta delle strutture ordinarie (p.es. promozione linguistica per giovani che raggiungono la loro famiglia relativamente tardi, riduzione mirata dei costi dei corsi di lingua, offerta di corsi in orari marginali per le persone che lavorano a turni, integrazione professionale dei rifugiati, offerte per persone traumatizzate); dall'altra sostiene le strutture ordinarie nello svolgimento del loro compito d'integrazione e di garantire pari opportunità a tutti. In determinati ambiti può esserci un'interazione tra i due settori della promozione. La messa a disposizione di un'offerta di mediazione di un servizio di alta qualità nell'ambito della traduzione interculturale è ad esempio una misura specifica che fa altresì parte dei programmi d'integrazione cantonali (cfr. n. 1.3 e commento all'art. 56). Il ricorso a interpreti interculturali e il loro finanziamento in un caso concreto, ad esempio in un ospedale pubblico o presso un'autorità, è invece di competenza della struttura ordinaria responsabile, che valuta e decide autonomamente la necessità e la forma dell'intervento. Nella prassi la

delimitazione tra la promozione dell'integrazione in seno alle strutture ordinarie e la promozione specifica dell'integrazione va stabilita di caso in caso.

La disposizione ha carattere di definizione ed evidenza che accanto alla promozione dell'integrazione (caso ordinario) esiste anche una promozione specifica (caso speciale). Le misure d'integrazione* possono essere adottate in entrambi i settori.

Articolo 54 Suddivisione dei compiti

L'articolo 54 si rifà in ampia misura all'articolo 57 LStr vigente (coordinamento dell'integrazione) e viene completato da due nuovi capoversi (cpv. 1 e 4).

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).

La gestione e il coordinamento orizzontale della politica d'integrazione della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni rientra nell'ambito di competenza di ciascun livello statale. Le misure dei dipartimenti e servizi amministrativi coinvolti devono essere armonizzate da organi di coordinamento.

In base a una valutazione globale delle strutture di coordinamento esistenti a livello federale nel settore della politica sociale, il Consiglio federale conferirà un pertinente incarico a un organo di coordinamento ed esaminerà quali servizi cantonali o comunali coinvolgere nonché le modalità della loro partecipazione (cfr. n. 1.3. «Intensificare la gestione»).

Nell'ambito del coordinamento verticale delle misure d'integrazione svolgono un ruolo importante a livello politico la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), la Conferenza dei delegati all'integrazione (CDI) e le conferenze competenti per le strutture ordinarie (p.es. l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione ASM, la Conferenza svizzera degli uffici della formazione professionale CSFP, l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro AUSL, la Conferenza degli uffici AI CUI, ecc.).

Con il capoverso 1 il Consiglio federale intende garantire che i singoli servizi federali adottino e attuino misure per migliorare l'integrazione. Intende gestire in modo più vincolante la politica d'integrazione federale.

Il capoverso 2 corrisponde in linea di massima all'attuale capoverso 1, ma è più esteso. Contiene anche una disposizione secondo cui i singoli servizi federali coinvolgono l'UFM nelle attività con potenziali ripercussioni per l'integrazione (secondo periodo).

In base alle esperienze sinora raccolte è auspicabile che l'UFM assuma maggiormente il suo ruolo di coordinatore delle misure delle altre autorità federali. Tale coordinamento riguarda soprattutto l'orientamento strategico delle diverse misure d'integrazione delle autorità federali competenti. Si deve basare in particolare sullo sviluppo del pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione e deve avvenire in seno agli organi incaricati del coordinamento. Conformemente al concetto delle strutture ordinarie, l'attuazione delle misure resta tuttavia di competenza delle autorità federali competenti. Queste ultime non devono

coinvolgere l'UFM in tutte le loro attività, bensì soltanto in relazione a progetti importanti e a lavori strategici.

In futuro, oltre alla formazione professionale, l'incarico di coordinamento riguarderà anche la formazione continua. Tale formazione si riallaccia alle competenze acquisite all'estero completandole con le conoscenze necessarie all'esercizio di un'attività lavorativa in Svizzera.⁵⁰ Il termine «assicurazione contro la disoccupazione» è sostituito da quello di «sicurezza sociale», che è più esteso e comprende ad esempio anche l'assicurazione invalidità. Dato che la tutela dalla discriminazione costituisce un elemento della promozione dell'integrazione, il coordinamento dell'UFM in tale ambito si svolgerà in stretta collaborazione con il Servizio per la lotta al razzismo, competente in materia.

Il capoverso 3 corrisponde in larga misura all'attuale capoverso 2, ma contempla anche ulteriori attori coinvolti. Si è constatato che, oltre che tra la Confederazione e i Cantoni, lo scambio di esperienze è necessario anche con gli attori privati.

Il capoverso 4 corrisponde parzialmente all'attuale capoverso 3, che completa in analogia al capoverso 2 con la tutela dalla discriminazione. Integra la formulazione vigente con una disposizione analoga a quella del capoverso 1 per il livello federale. I Cantoni attuano la politica d'integrazione al proprio livello e secondo le proprie competenze secondo il concetto delle strutture ordinarie. Provvedono al coordinamento delle misure d'integrazione dei vari servizi cantonali; la maggior parte delle strutture ordinarie di rilievo per l'integrazione, in particolare le strutture di custodia diurna di bambini, le scuole materne e le scuole, rientrano nella sfera di competenza dei Cantoni. Inoltre, i Cantoni garantiscono lo scambio d'informazioni con i servizi comunali, in primo luogo le città, che di regola dispongono di strutture consolidate e di grande esperienza nella promozione dell'integrazione; esperienze di cui possono avvalersi sia i Cantoni sia la Confederazione.

Il capoverso 5 prevede un monitoraggio periodico dell'integrazione dei cittadini stranieri. Tale monitoraggio si fonda sugli indicatori d'integrazione elaborati dall'Ufficio federale di statistica su incarico del Consiglio federale (cfr. n. 1.2 e 3.1) e mette a disposizione della Confederazione e dei Cantoni le basi necessarie per valutare le misure adottate e, se del caso, adattarle o completarle. Anche la garanzia della qualità fa parte del monitoraggio. I pertinenti strumenti vanno messi a disposizione dalla Confederazione a livello nazionale. Alcuni strumenti esistono già, ad esempio nel settore dell'interpretariato interculturale – nel quale l'associazione mantello INTERPRET accredita moduli di formazione e rilascia certificati – o nel settore della promozione linguistica, in cui, grazie all'assetto quadro per la promozione delle competenze linguistiche* (FIDE), i lavori si trovano in una fase molto avanzata.

Articolo 55 Informazione e consulenza

L'articolo 55 si fonda in larga misura sull'articolo 56 LStr vigente.

⁵⁰ Rapporto del DFE su una nuova politica della Confederazione in materia di formazione continua, novembre 2009.
<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17286.pdf>

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 che si inizi ad elaborare i criteri d'integrazione appropriati. Si perde così un'importante occasione d'integrazione, in particolare per le persone provenienti dall'area europea, alle quali le disposizioni in materia d'integrazione si applicano soltanto parzialmente.

Secondo il rapporto della CTA, fondandosi su programmi d'informazione, la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni devono provvedere affinché gli immigranti siano informati sul lavoro e sulla vita in Svizzera nonché sulla promozione dell'integrazione. L'informazione deve essere caratterizzata da una cultura dell'accoglienza. È fondamentale dare il benvenuto e nel contempo fornire prime informazioni ai nuovi arrivati⁵¹.

Il capoverso 1 corrisponde in larga misura all'articolo 56 capoverso 1 LStr vigente, ma prevede un obbligo più vincolante per i tre livelli statali. S'intende così sottolineare l'importanza dell'informazione e la responsabilità dello Stato. Anche per l'attuazione dell'articolo sull'informazione si applica il concetto delle strutture ordinarie: tutte le autorità federali, cantonali e comunali organizzano la loro attività informativa in modo da raggiungere l'intera popolazione⁵². Anche la tutela dalla discriminazione fa parte dell'integrazione. Secondo il Consiglio federale non occorre rafforzare tale tutela a livello giuridico. È tuttavia necessario migliorarne l'applicazione e pertanto vengono ora esplicitamente menzionati i pertinenti obblighi d'informazione. Infine, le autorità non sono tenute a eseguire esse stesse tale compito d'informazione e possono delegarlo a terzi.

Il capoverso 2 corrisponde all'articolo 56 capoverso 2 LStr vigente, chiarendo tuttavia che si tratta di un obbligo delle autorità.

È stato introdotto un nuovo capoverso 3. In futuro, indipendentemente dal Paese di provenienza e dal motivo dell'arrivo, si darà sistematicamente il benvenuto, fornendo prime informazioni, a tutti gli stranieri che hanno la prospettiva di restare legalmente a lungo termine in Svizzera. In tal modo s'intende promuovere la loro integrazione immediatamente dopo l'arrivo e raggiungere l'obiettivo strategico, fissato di comune accordo dalla Confederazione e dai Cantoni, secondo cui le suddette persone devono sentirsi bene accolte in Svizzera ed essere informate sulle condizioni di vita più importanti (p.es. formazione, sanità, mercato del lavoro, sicurezza sociale) e sulle offerte d'integrazione del nostro Paese. Questa informazione ai nuovi arrivati è parte dei programmi d'integrazione cantonali⁵³.

⁵¹ Rapporto CTA 2009, pag. 34 seg.

⁵² Cfr. Attuazione del mandato d'informazione secondo l'articolo 56 LStr, Rapporto de GTT (Gruppo di lavoro tecnico tripartito politica in materia di stranieri e integrazione) del 22 maggio 2008, Raccomandazioni della CTA del 30 giugno 2008 (disponibili in tedesco e francese, http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=70&Itemid=82, stato 1° luglio 2011)

⁵³ Il Cantone di Lucerna è stato uno dei primi Cantoni a introdurre i colloqui di benvenuto su tutto il proprio territorio. L'analisi del progetto ha permesso di constatare che la misura ha dato buoni risultati. I nuovi arrivati giudicano i colloqui in modo positivo, l'accoglienza è disciplinata in modo uniforme e, se del caso,

Secondo il capoverso 4 i Cantoni prevedono quanto prima, ma al più tardi entro un anno, misure integrative adeguate per le persone che necessitano di un sostegno particolare all'integrazione. In questi casi le autorità competenti possono anche emanare raccomandazioni d'integrazione o concludere accordi d'integrazione. L'attuazione di questa disposizione presuppone un notevole coordinamento, in particolare per quanto riguarda le informazioni individuali nelle strutture ordinarie. I Cantoni possono attuarla secondo le procedure da loro scelte e nell'ambito dei programmi d'integrazione cantonali.

Il capoverso 5 corrisponde in larga misura all'articolo 56 capoverso 3 vigente.

Il capoverso 6 stabilisce che la Confederazione, i Cantoni e i Comuni possono delegare i compiti d'informazione a terzi, ad esempio a servizi specializzati in materia d'integrazione.

Articolo 56 Contributi finanziari

L'articolo 56 LStr disciplina il finanziamento, fondandosi sull'articolo 55 LStr vigente. Il disegno di modifica della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri, che il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali il 26 maggio 2010⁵⁴, contiene un nuovo articolo 55 sostanzialmente uguale alla presente versione. Quest'ultima prevede tuttavia precisazioni di tipo redazionale. Dopo la conclusione della procedura di consultazione e nel dibattito parlamentare occorrerà decidere in quale dei due atti legislativi procedere all'adeguamento.

Secondo il capoverso 1 la Confederazione contribuisce finanziariamente all'integrazione. I sussidi della Confederazione completano i contributi finanziari versati dai Cantoni, ma non li sostituiscono. Ciò corrisponde alla prassi vigente.

La formulazione del capoverso 2 permette di versare, per l'integrazione di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente e in sostituzione degli importi forfettari, contributi federali fissati nell'OIntS (d'importo pari agli attuali importi forfettari) per programmi cantonali d'integrazione. L'accordo con la Conferenza dei governi cantonali prevede di definire in futuro l'importo forfettario a favore dell'integrazione e di versarlo nell'ambito dei programmi cantonali d'integrazione (cfr. n. 1.3). Ciò permette di semplificare le procedure amministrative e di tenere maggiormente conto della richiesta dei Cantoni di un'integrazione orientata alle necessità e non allo statuto degli stranieri.

Per ora s'intende tuttavia mantenere il sistema degli importi forfettari per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente. Il capoverso 2 consente sia il sistema di finanziamento attuale sia quello futuro e crea la base legale affinché, dopo la conclusione dei lavori preliminari dei Cantoni, il Consiglio federale possa decidere in modo flessibile il passaggio dal sistema attuale a quello nuovo.

possono essere adottate tempestivamente misure d'integrazione (cfr. Evaluation Begrüssungsgespräche Kanton Luzern, rapporto finale del 30 agosto 2011, http://www.disg.lu.ch/evaluation_begrueessungsgespraeches_kanton_luzern_2011.pdf, stato 26 settembre 2011)

⁵⁴ Messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo (10.052), FF **2010** 3889.

Il capoverso 4 tiene conto dei dubbi dei Cantoni in merito a una pianificazione sicura nel settore dell'integrazione; dubbi espressi in sede di consultazione sull'avamprogetto di modifica della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri⁵⁵. S'intende così sottolineare l'idea di compito trasversale che coinvolge tutti i livelli statali.

Articolo 57 Settori da promuovere

L'articolo 57 corrisponde in larga misura all'articolo 13 OIntS e innalza a livello di legge i settori da promuovere sinora disciplinati nell'ordinanza (capoverso 1). È conforme agli obiettivi dei programmi cantonali d'integrazione (cfr. n. 1.3). L'espressione «livello di formazione generale» è stata sostituita da «competenze di base e professionali» (lett. a), con cui s'intendono le competenze di base definite nell'avamprogetto di legge sulla formazione continua (leggere e scrivere, nozioni di base di matematica, applicazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e le conoscenze di base concernenti i principali diritti e doveri), nonché competenze comunicative o quelle necessarie nel mondo del lavoro. Ciò corrisponde anche ai criteri applicati per valutare l'integrazione in occasione della procedura per il rilascio del permesso, ovvero il rispetto dei principi fondamentali della Costituzione nonché dell'ordine e della sicurezza pubblici, la volontà di svolgere un'attività lucrativa e di acquisire una formazione e la facoltà di esprimersi in una lingua nazionale (cfr. il commento all'articolo 58).

I progetti modello (lett. d) contribuiscono a migliorare il coordinamento e la garanzia della qualità e consentono di acquisire conoscenze importanti in nuovi settori della promozione dell'integrazione (p.es. informazione, sostegno alla prima infanzia, garanzia della qualità della promozione linguistica)⁵⁶. Sono tuttavia ipotizzabili anche progetti a favore di destinatari specifici, quali ad esempio le vittime traumatizzate della tratta di esseri umani.

Infine occorre prestare particolare attenzione alla formazione di recupero di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati riconosciuti la cui integrazione professionale è particolarmente difficile (lett. e). Spesso queste persone non dispongono di una formazione sufficiente o riconosciuta in Svizzera e pertanto non possono esercitare una professione consona al loro potenziale. È possibile che disturbi post-traumatici ostacolino l'integrazione professionale e, a seconda delle circostanze, anche la formazione di recupero, per cui occorre mettere a disposizione strutture specifiche. La formazione di recupero comprende ad esempio l'ottenimento di un diploma di scuola media superiore, quali il diploma di tirocinio, di maturità e simili.

In futuro saranno sostenute anche l'informazione, la consulenza e la lotta alla discriminazione (lett. f).

Le prestazioni d'interesse nazionale (lett. g) contemplano soprattutto quelle nel settore della garanzia della qualità. Ne fanno ad esempio parte lo sviluppo e

⁵⁵ FF 2010 3889.

⁵⁶ Cfr. ad es. Promozione dell'integrazione da parte della Confederazione e i suoi effetti nei cantoni. Rapporto annuale 2009 (cfr. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrfoerd-2009-i.pdf>, stato 1° luglio 2011).

l'introduzione di standard, la certificazione di fornitori di prestazioni, il coordinamento della formazione di base e continua e la definizione dei requisiti che devono adempiere le persone specializzate e gli insegnanti di corsi di lingua e d'integrazione o gli specialisti nell'ambito dell'interpretariato interculturale. In quest'ultimo ambito la Confederazione finanzia già l'organizzazione mantello INTERPRET, che organizza esami e rilascia certificati.

Articolo 58 Valutazione dell'integrazione

L'articolo 58 si fonda sull'articolo 4 OIntS vigente, innalzandolo a livello di legge.

Secondo il capoverso 1 l'integrazione viene *valutata*. Infatti, l'integrazione dipende da numerosi fattori e non può essere misurata con precisione⁵⁷.

Inoltre, il capoverso 1 definisce i criteri applicati nella valutazione dell'integrazione. L'elenco dei quattro criteri è esaustivo. Essi coincidono con i primi quattro criteri nell'ambito della cittadinanza (cfr. art. 12 AP-LCit⁵⁸); per ottenere la cittadinanza il richiedente deve essersi inoltre familiarizzato con il modo di vita, gli usi e i costumi svizzeri e non deve compromettere la sicurezza interna o esterna della Svizzera (cfr. art. 11 lett. b e c AP-LCit). In tal modo vi è coerenza tra il diritto sugli stranieri e quello sulla cittadinanza. Qui appresso si illustrano in dettaglio i quattro criteri.

Rispetto dell'ordine e della sicurezza pubblici (lett. a): il criterio della sicurezza e dell'ordine pubblici comprende in particolare il rispetto dell'ordinamento giuridico svizzero. Il contenuto e il significato di questa nozione (cfr. art. 80 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007⁵⁹ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, OASA) vanno precisati in un'ordinanza. Anche le spiegazioni del rapporto esplicativo concernente la revisione totale delle legge federale sulla cittadinanza⁶⁰ (pag. 6 segg.) sono chiarificatrici: la «sicurezza pubblica» comprende l'inviolabilità dei beni giuridici dell'individuo (vita, integrità fisica, libertà, proprietà, ecc.) e delle istituzioni dello Stato, mentre la nozione di «ordine pubblico» intende l'ordinamento giuridico oggettivo e l'insieme delle norme non scritte, la cui osservanza costituisce, secondo l'idea sociale ed etica predominante, un presupposto indispensabile per la convivenza pacifica dei cittadini. Un esempio di non osservanza potrebbe pertanto essere quello di un padre o una madre di famiglia che decide l'escissione della figlia o organizza fidanzamenti tra bambini, oppure obbliga i propri figli a contrarre un matrimonio combinato. Più in generale, un'integrazione insufficiente in riferimento

⁵⁷ Cfr. Rapporto «Misure d'integrazione» del 30 giugno 2007, Ufficio federale della migrazione, pag. 59, (<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrmassn-i.pdf>, stato 1° luglio 2011).

⁵⁸ Cfr. l'avamprogetto di legge federale sulla cittadinanza, <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/buergerrechtsgesetz/20091216-vn-entw-bueg-i.pdf>, stato 1° luglio 2011

⁵⁹ RS 142.201

⁶⁰ Rapporto esplicativo concernente la legge federale sulla cittadinanza svizzera <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/buergerrechtsgesetz/20091216-vn-ber-bueg-i.pdf>, stato 1° luglio 2011

all'osservanza dell'ordine pubblico può manifestarsi anche nella mancanza di cooperazione con le autorità (aiuto sociale, autorità scolastiche, ecc.), se tale cooperazione è prevista dalla legge.

Rispetto dei principi fondamentali della Costituzione federale (lett. b): anche il rispetto dei principi fondamentali della Costituzione federale e dei valori universali della tutela internazionale dei diritti umani è parte integrante dell'integrazione. Il criterio va altresì precisato nell'ordinanza. Rifiutare il monopolio da parte dello Stato dell'uso legittimo della forza o della parità tra uomo e donna costituisce una violazione di tali principi. Anche costringere una persona ad aderire a una comunità religiosa o a frequentare lezioni di religione è contrario al rispetto dei principi fondamentali della Costituzione federale. Il mancato rispetto di tali principi può manifestarsi a volte anche nell'estremismo politico o religioso.

Facoltà di esprimersi in una lingua nazionale (lett. c): oltre all'integrazione sociale, sono necessarie anche conoscenze di una lingua nazionale che permettano di comunicare nella vita di tutti i giorni (ad esempio con le autorità del mercato del lavoro o con gli insegnanti o professori dei figli, nella consulenza professionale o nella consultazione medica).

I requisiti specifici delle competenze linguistiche vanno disciplinati nell'ordinanza in base all'assetto quadro per la promozione delle competenze linguistiche*, che attua le raccomandazioni del quadro comune europeo di riferimento per le lingue del Consiglio europeo adattandole al contesto svizzero e mette a disposizione i pertinenti strumenti d'apprendimento, d'insegnamento e di valutazione dell'italiano, francese e tedesco (cfr. n. 1.3).

Occorre tenere conto della situazione individuale (analfabetismo, livello di formazione, età, disabilità, violenza fisica o psichica subita, traumi, ecc.).

Volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione (lett. d): la volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione si dimostra esercitando un'attività lucrativa o acquisendo una formazione o perlomeno con l'impegno di voler esercitare un lavoro o acquisire una formazione. In linea di massima va valutata la partecipazione effettiva alla vita economica o l'acquisizione effettiva di una formazione. In casi eccezionali può essere sufficiente manifestare la volontà di partecipazione o averla manifestata recentemente.

Il requisito dell'indipendenza economica costituisce la regola. Occorre tuttavia tenere conto anche di situazioni che senza propria colpa impediscono a una persona di lavorare, per esempio a causa di un divieto di lavoro, di una disabilità, di violenze fisiche o psichiche subite oppure dell'obbligo di accudire i figli. Pur non essendo di per sé un indizio di integrazione insufficiente – ad esempio nel caso dei cosiddetti «working poor», il cui salario non basta a garantire l'indipendenza economica –, la dipendenza dall'aiuto sociale può costituire un motivo di revoca del permesso previsto dalla legge. In altri casi di valutazione può essere un indizio di partecipazione insufficiente alla vita economica. Occorre tuttavia sempre tenere conto delle circostanze di ogni singolo caso (cfr. cpv. 2).

La volontà di acquisire una formazione si dimostra frequentando una formazione (attestato dell'istituto di formazione, contratto di apprendista) o con l'attestazione della partecipazione a corsi di formazione o perfezionamento. Le osservazioni fatte in merito alla partecipazione alla vita economica valgono per analogia anche per l'acquisizione di una formazione.

Secondo il capoverso 2 la valutazione dell'integrazione è sempre una valutazione individuale che deve tenere conto di tutte le circostanze⁶¹. La formulazione si basa sull'articolo 12 capoverso 2 AP-LCit.

Una notevole e durevole dipendenza dall'aiuto sociale non è ad esempio in tutti i casi indizio di un'integrazione insufficiente. Occorre individuare le ragioni della dipendenza dall'aiuto sociale. Le persone disabili o malate possono ad esempio dipendere dall'aiuto sociale perché le prestazioni delle assicurazioni non sono sufficienti. Inoltre, molte persone disabili o malate non sono in grado di imparare una lingua nazionale, esercitare un'attività lucrativa o acquisire una formazione. Il caso di una persona che causa intenzionalmente la propria invalidità per ottenere una rendita, andrebbe invece considerato diversamente: la rendita verrebbe diminuita e ne conseguirebbe la dipendenza dall'aiuto sociale per colpa propria.

Secondo il capoverso 3 è bene integrato chi adempie i criteri di valutazione dell'integrazione. Per la proroga del permesso di dimora in futuro sarà richiesta una buona integrazione. Lo stesso vale per il rilascio ordinario o anticipato di un permesso di domicilio. Nel singolo caso l'adempimento dei quattro criteri va valutato da un punto di vista globale.

Articolo 58a Accordi d'integrazione e raccomandazioni per l'integrazione

L'articolo 58a costituisce uno sviluppo degli attuali articoli 54 capoverso 1 LStr e 5 OIntS.

Il capoverso 1 descrive le condizioni quadro e i contenuti vincolanti dell'accordo d'integrazione. Il capoverso 2 stabilisce, in modo non esaustivo, i possibili obiettivi. Si tratta d'altronde sempre di accordi individuali conclusi tenendo conto della situazione concreta del singolo caso.

Il capoverso 3 disciplina il nuovo strumento delle raccomandazioni per l'integrazione. Si tratta di raccomandazioni unilaterali e non vincolanti delle autorità competenti, che non hanno conseguenze giuridiche. Sono dirette soprattutto a persone contemplate dall'Accordo sulla libera circolazione⁶², ma possono essere emanate anche per altre persone. Infatti, non è possibile concludere accordi d'integrazione con i cittadini provenienti dagli Stati membri dell'UE o dell'AELS che non possiedono conoscenze di una lingua nazionale. In questi casi è ammessa soltanto una raccomandazione orale o scritta di frequentare un corso di lingua o d'integrazione. Il mancato rispetto delle raccomandazioni non può essere oggetto di sanzioni.

⁶¹ Cfr. Achermann, Alberto et al., *Studie zur Praxis vom Bundesgericht und Bundesverwaltungsgericht im Bereich der Integrationskriterien*, Berna 2010 (non pubblicato).

⁶² RS 0.142.112.681

Articolo 58b Contributo dei datori di lavoro all'integrazione (Titolo prima dell'art. 58b)

La maggior parte di coloro che immigrano in Svizzera lo fanno per motivi di lavoro. I datori di lavoro hanno pertanto un obbligo particolare di contribuire alla promozione dell'integrazione. La presente disposizione si fonda anche sul principio secondo cui i potenziali costi esterni di un'eventuale cattiva integrazione non vadano addossati alla società, bensì alle imprese che hanno reclutato il personale all'estero. È quindi coerente esigere dai datori di lavoro che assumono personale straniero di promuoverne l'integrazione con misure mirate e di eliminare eventuali discriminazioni. Ciò consente di impiegare i lavoratori in modo più efficace e quindi di creare un valore aggiunto, dato che una buona integrazione è anche nell'interesse dei datori di lavoro.

Già oggi le imprese svizzere forniscono un contributo notevole all'integrazione. Molte di loro promuovono in particolare l'acquisizione di conoscenze fondamentali (nozioni di matematica di base, uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, leggere e scrivere e le conoscenze di base concernenti i principali diritti e doveri). È invece ancora trascurata l'integrazione dei familiari giunti in Svizzera in seguito al ricongiungimento familiare e quindi quest'ambito deve essere migliorato. Anche misure meno onerose, come l'informazione sulle condizioni di vita in Svizzera, possono contribuire all'integrazione dei lavoratori e dei loro familiari.

Il contributo delle aziende e dei datori di lavoro deve sempre essere proporzionato alle loro possibilità e non deve portare a una disparità di trattamento tra le diverse categorie di lavoratori. Il sostegno di sforzi d'integrazione può ad esempio consistere nel mettere a disposizione tempo di lavoro per la frequentazione di corsi di lingua o nel versare contributi per la frequentazione di un corso d'integrazione, nell'offerta di corsi interni o nel sostegno di istituzioni di utilità pubblica che operano nella promozione dell'integrazione. Sono ipotizzabili anche l'elaborazione di opuscoli specifici per i diversi destinatari e l'organizzazione di eventi informativi. È così possibile prevenire o eliminare eventuali discriminazioni mediante l'emanazione di istruzioni vincolate a sanzioni, meccanismi di soluzione delle controversie o pertinenti adattamenti nelle procedure di assunzione.

In alcuni Cantoni esiste già l'obbligo legale dei datori di lavoro di promuovere l'integrazione. A titolo di esempio si può menzionare il § 4 capoverso 6 della legge sull'integrazione dei migranti del Cantone di Basilea Città.

L'attuazione concreta del presente articolo andrà sviluppata di concerto con i datori di lavoro, se del caso con il coinvolgimento di altri attori dell'economia e del mondo del lavoro (parti sociali).

Articolo 83a (nuovo) Ammissione provvisoria con accordo d'integrazione

In Svizzera vivono circa 24 000 persone ammesse provvisoriamente (2010: 23 471), con una leggera tendenza all'aumento (nel 2010 sono state ammesse provvisoriamente 4796 persone; per 4112 persone l'ammissione provvisoria è stata revocata). Gran parte delle persone ammesse provvisoriamente rimangono in Svizzera a lungo termine. Con la nuova legge sugli stranieri, entrata in vigore il 1°

gennaio 2008, il legislatore ha definito le persone ammesse provvisoriamente come destinatari della promozione dell'integrazione e ha loro concesso in larga misura l'accesso illimitato al mercato del lavoro. (art. 85 cpv. 6 LStr).

Il tasso d'occupazione delle persone in età di lavoro ammesse provvisoriamente è attualmente del 30 per cento. Si tratta quindi di un tasso relativamente basso rispetto ad altre categorie di persone. Molte delle persone ammesse provvisoriamente dipende dall'aiuto sociale. Una maggiore partecipazione di queste persone al mercato del lavoro è quindi d'importanza fondamentale per evitare costi all'economia nazionale e garantire una buona integrazione.

Le autorità competenti hanno la possibilità di stipulare un accordo d'integrazione con le persone ammesse provvisoriamente (cpv. 1). Alla luce della scarsa partecipazione di queste ultime al mercato del lavoro, l'accordo d'integrazione dovrà prevedere in particolare l'obiettivo dell'integrazione professionale. In tal senso il capoverso 3 completa gli obiettivi menzionati nel capoverso 2.

Se sussistono le pertinenti condizioni (cpv. 2), per le persone ammesse provvisoriamente occorre prevedere l'obbligo di concludere un accordo d'integrazione. In linea di massima si applicano le condizioni previste per la proroga del permesso di dimora (art. 33 cpv. 5). Nel caso delle persone ammesse provvisoriamente, la conclusione di un accordo d'integrazione è possibile, a certe condizioni, anche nel caso di cui all'articolo 62 lettera b, poiché anche la condanna a una pena detentiva non comporta necessariamente la revoca dell'ammissione provvisoria, se ad esempio l'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione non è ammissibile (cfr. art. 83 cpv. 7 in combinazione con l'art. 83 cpv. 3). Di fatto si dovrà concludere un accordo d'integrazione con la maggior parte delle persone ammesse provvisoriamente, poiché per molti sussiste il rischio che dipendano dall'aiuto sociale.

Il Cantone di San Gallo ad esempio stipula sistematicamente accordi d'integrazione con le persone ammesse provvisoriamente. Per contro, gli interessati hanno la possibilità dopo cinque anni di trasformare il permesso F in un permesso B ordinario (sistema d'incentivazione). Secondo le prime stime, questo provvedimento ha contribuito a migliorare la partecipazione al mercato del lavoro delle persone ammesse provvisoriamente nel Cantone.

Articolo 84 capoverso 5

Quando si pone fine all'ammissione provvisoria mediante il rilascio del permesso di dimora, occorre tenere conto del contributo della persona interessata all'integrazione e in particolare dell'adempimento dell'accordo d'integrazione. L'adempimento dell'accordo d'integrazione costituisce quindi per le persone ammesse provvisoriamente un notevole incentivo per una buona integrazione.

Articolo 96 capoverso 1 Esercizio del potere discrezionale

Nel capoverso 1 si è proceduto a un adeguamento redazionale: l'espressione «grado d'integrazione» è sostituita da «integrazione». Infatti, l'integrazione non può essere misurata oggettivamente, bensì soltanto valutata (cfr. il commento all'art. 58).

Il presente articolo sostituisce l'articolo 58 LStr vigente. Il 1° gennaio 2008 la Commissione federale degli stranieri (CFS) e la Commissione federale dei rifugiati (CFR) sono state sciolte e sostituite dalla Commissione federale della migrazione (CFM). Sinora le basi legali e la terminologia non sono ancora state adattate. Il disegno di modifica della legge sull'asilo e della legge sugli stranieri, che il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere federali il 26 maggio 2010⁶³, contiene un nuovo articolo 58 dallo stesso tenore. Dopo la conclusione della procedura di consultazione e nel dibattito parlamentare occorrerà decidere in quale dei due atti legislativi procedere all'adeguamento.

Il mandato della CFM include il trattamento di questioni risultanti da tutto l'ambito della migrazione. Il termine «stranieri» comprende anche persone rientranti nel settore dell'asilo (richiedenti l'asilo, rifugiati riconosciuti, rifugiati ammessi provvisoriamente e persone bisognose di protezione; cpv. 2).

Già dal 2008 l'UFM e i Cantoni hanno assunto in larga misura i compiti svolti nel passato dalla CFS nel settore della promozione dell'integrazione. La disposizione prevede un disciplinamento chiaro delle competenze nel settore della promozione dell'integrazione in base all'attuale distribuzione dei compiti.

In quanto commissione che opera nell'ambito della politica di migrazione, la CFM può essere sentita in merito a questioni di principio riguardanti la promozione dell'integrazione. La commissione è inoltre autorizzata a sollecitare contributi finanziari presso l'UFM per svolgere progetti integrativi di portata nazionale (cpv. 4).

Gli altri adattamenti sono di ordine formale e rispecchiano il fatto che il mandato della CFM si estende a tutti gli stranieri, compresi quelli del settore dell'asilo e dei rifugiati.

Legge del 13 dicembre 2002⁶⁴ sulla formazione professionale (LFPr)

Articolo 3 lettera c

La formazione professionale è di fondamentale importanza per una buona integrazione e svolge quindi un ruolo particolare nell'approccio alle strutture ordinarie. La LFPr va completata con disposizioni riguardanti le pari opportunità degli stranieri (Rapporto sullo sviluppo 2010, n. 6.1). Il Consiglio federale intende consolidare e sviluppare i provvedimenti adottati nell'ambito del pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione* (rapporto «Misure d'integrazione» 2007 e rapporti sull'attuazione 2008, 2009 e 2010⁶⁵). S'intende così prevenire le conseguenze negative per l'individuo, la società e l'economia del mancato sfruttamento del potenziale di un notevole numero di abitanti del nostro Paese.

La LFPr promuove lo sviluppo personale e professionale e l'integrazione nella società nonché le pari opportunità di formazione sul piano sociale e regionale (art. 3

⁶³ Messaggio del 26 maggio 2010 concernente la modifica della legge sull'asilo (10.052), FF 2010 3889.

⁶⁴ RS 412.10

⁶⁵ <http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/dokumentation/berichte/integration.html>

lett. a e c LFPr). L'adeguamento dell'articolo 3 LFPr (articolo sugli obiettivi) permette di sottolineare 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 adeguamento non appare opportuno, poiché l'articolo sugli obiettivi e le disposizioni vigenti della LFPr garantiscono la promozione mirata delle pari opportunità e dell'integrazione degli stranieri nelle strutture ordinarie della formazione professionale. L'UFFT prevede l'attuazione delle misure in virtù delle seguenti disposizioni:

- Base per la cooperazione interistituzionale (art. 1 LFPr): la cooperazione con le istituzioni della Confederazione, dei Cantoni e delle organizzazioni del mondo del lavoro è un elemento cardine della formazione professionale. Per ragioni sistematiche, non appare necessaria una definizione più precisa della cooperazione interistituzionale – come ad esempio negli articoli 68^{bis} capoverso 1 lettera e^{bis} LAI o 59 capoverso 5 LADI. La cooperazione interistituzionale è un principio guida della LFPr e, nella formulazione generale dell'articolo 1 LFPr, è più estesa rispetto ad altre leggi;
- promozione di provvedimenti per gruppi svantaggiati (art. 7 in combinazione con l'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 loro 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 specializzata;
- corsi facoltativi specifici di sostegno presso le scuole professionali di base (art. 22 LFPr).
- riconoscimento di qualifiche professionali (art. 33 LFPr) e rilascio di equivalenze (art. 68 LFPr): per l'ottenimento di un diploma professionale svizzero riconosciuto, queste disposizioni permettono di tenere conto delle esperienze professionali ed extraprofessionali degli stranieri nel loro Paese d'origine o in Svizzera, nonché di diplomi di formazione ottenuti all'estero;
- orientamento professionale, negli studi e nella carriera (art. 49 LFPr): nel suo sostegno, l'orientamento deve tenere sistematicamente conto del potenziale specifico ed anche delle lacune degli stranieri. A tal fine è eventualmente necessario un perfezionamento delle competenze interculturali dei consulenti professionali, per gli studi e per la carriera o il ricorso a specialisti e interpreti interculturali.
- contributi per prestazioni particolari di interesse pubblico (art. 55 LFPr): la disposizione permette la promozione di progetti specifici per la promozione dell'integrazione di giovani provenienti da un contesto migratorio, ad esempio misure per il sostegno dei genitori nel settore della formazione professionale.

Legge del 22 giugno 1979⁶⁶ sulla pianificazione del territorio (LPT)

Articoli 1 capoverso 2 lettera f e 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 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 deve tenere conto anche degli aspetti dell'integrazione e della coesione sociale.

Il nuovo articolo 29a ha l'obiettivo di consolidare il programma «Progetti urbani», inserendolo in modo definitivo nella sfera di competenza dell'Ufficio federale della pianificazione del territorio.

La struttura del territorio incide sull'integrazione degli stranieri. In virtù della decisione del Consiglio federale del 22 agosto 2007 sulla promozione dell'integrazione (rapporto «Misure d'integrazione» 2007), sei servizi federali di cinque Dipartimenti sostengono in comune, durante una fase pilota (2008-2011), undici progetti in diverse città di piccole e medie dimensioni e in diversi Comuni (programma «Progetti urbani»).⁶⁷ In tali città o Comuni vi sono uno o più quartieri con problemi nell'ambito della convivenza e, più in generale, della qualità di vita. I progetti intendono migliorare concretamente la situazione mediante un approccio globale. La valutazione che accompagna il programma generale «Progetti urbani» ha permesso di constatare che esso ha portato al miglioramento sensibile e mirato della qualità di vita e della promozione dell'integrazione, mettendo a disposizione appartamenti attrattivi, rivalutando gli spazi pubblici esterni o creando offerte (aggiuntive) per persone anziane, famiglie svantaggiate 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. Vista la rapida evoluzione osservata in Svizzera sotto il profilo demografico, da un lato, e sotto il profilo degli spazi sociali e della segregazione, dall'altro, il Consiglio federale prevede di intensificare il programma e di proseguirlo su una base più continua (cfr. n. 3.1.). Sempre più spesso anche città di piccole dimensioni e Comuni sono colpiti da sviluppi negativi in determinati quartieri. Mentre le città più grandi hanno di norma acquisito autonomamente le conoscenze necessarie per affrontare la situazione, vi è il rischio che nelle città più piccole e nei Comuni manchino le conoscenze e le risorse necessarie e che quindi si adottino provvedimenti soltanto quando l'evoluzione negativa è già avanzata. Mediante un finanziamento iniziale e la trasmissione delle esperienze raccolte, la Confederazione può dare impulsi mirati affinché le città e i Comuni interessati affrontino tempestivamente lo sviluppo dei quartieri. L'appoggio della Confederazione ha soprattutto lo scopo di sostenere i Comuni nella fase iniziale dello sviluppo di un quartiere. Vanno sostenuti progetti selezionati in base a criteri specifici e di interesse nazionale. È inoltre fondamentale lo scambio di esperienze tra gli organi coinvolti e la trasmissione di conoscenze ad

⁶⁶ RS 700

⁶⁷ Rapporto sulle misure d'integrazione del 30 giugno 2007, Ufficio federale della migrazione, pag. 40-47;
<http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=it>.

altri servizi interessati. In linea di massima non è previsto il sostegno di misure edili. L'appoggio della Confederazione è sussidiario e la responsabilità compete ai Comuni. Per quanto possibile, occorre coinvolgere i Cantoni nel finanziamento, nell'elaborazione e nell'attuazione, affinché sia garantita anche a livello cantonale l'acquisizione di nuove conoscenze nell'ambito dello sviluppo dei quartieri.

Poiché lo sviluppo dei quartieri e delle città rientra nella sfera di competenza di diversi servizi, l'Ufficio federale della pianificazione del territorio – insieme all'UFM, alla Commissione federale della migrazione, all'Ufficio federale delle abitazioni, al Servizio per la lotta al razzismo e ad altri servizi federali interessati – continuerà a garantire la consolidata cooperazione interdipartimentale. I Cantoni saranno coinvolti in modo ancora maggiore nell'elaborazione e nell'attuazione dei progetti.

Legge federale del 6 ottobre 2000⁶⁸ sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA)

Articoli 27 capoverso 2^{bis} e 43 capoverso 1^{bis}

La LPGA è una legge quadro. Disciplina i principi del diritto delle assicurazioni sociali e le disposizioni da applicare nelle procedure in materia di diritto delle assicurazioni sociali. Le disposizioni della LPGA esplicano quindi effetti anche per altre leggi nell'ambito delle assicurazioni sociali, a meno che queste ultime non escludano l'applicazione della LPGA.

Con due aggiunte riguardanti le disposizioni procedurali generali, l'avamprogetto prevede che nell'ambito dell'attività d'informazione e di consulenza nonché negli accertamenti occorre tenere conto delle specificità linguistiche, sociali e culturali degli assicurati, contribuendo così a evitare costi sociali.

Secondo l'articolo 27 capoverso 2^{bis} l'attività informativa nei confronti degli assicuratori e degli organi esecutivi deve adeguarsi alle specificità dei casi individuali. In analogia al rapporto e alle raccomandazioni del 2008 della CTA per l'attuazione dell'articolo 56 LStr (informazione)⁶⁹, ciò non significa che tutto il materiale informativo e le offerte di consulenza debbano essere disponibili nelle lingue straniere. L'obiettivo principale e l'aspettativa è che gli stranieri che vivono in Svizzera possano esprimersi e informarsi in una lingua nazionale. Se tuttavia la comunicazione non può essere garantita in una lingua nazionale, è opportuno – a seconda della complessità e della situazione – investire preventivamente nella comunicazione in occasione dell'attività d'informazione e consulenza, in modo da poter adottare quanto prima le misure necessarie ed evitare conseguenze economiche.

Secondo l'articolo 43 capoverso 1^{bis} l'assicuratore può adottare misure atte a tenere conto delle specificità dei casi individuali di un assicurato. La disposizione si fonda

⁶⁸ RS 830.1

⁶⁹ http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=70&Itemid=82, stato 1° luglio 2011, disponibile in francese.

sulla giurisprudenza del Tribunale federale, che ritiene ad esempio giuridicamente opportuno il ricorso a un interprete (o a un interprete per non udenti), se i fatti possono essere accertati soltanto in tal modo⁷⁰. La giurisprudenza del Tribunale federale si basa sul diritto costituzionale di essere sentiti e sull'obbligo all'accertamento equo e completo dei fatti. In determinate circostanze può essere opportuno ricorrere, oltre che a interpreti tradizionali, anche a interpreti interculturali. Questi ultimi non si limitano alla mera traduzione linguistica, bensì spiegano agli interlocutori anche percezioni, valori e significati culturali divergenti.

Nelle procedure del diritto delle assicurazioni sociali è di fondamentale importanza la comunicazione tra l'assicurato, l'assicuratore e altre persone coinvolte, quali ad esempio i periti. Una comunicazione ottimale accelera le procedure, che diventano in tal modo più efficienti, permettendo di evitare inutili ritardi. Inoltre, diminuisce il rischio di diagnosi sbagliate dovute a malintesi interculturali. In determinate circostanze è pertanto possibile evitare terapie inutili e costose. Una comunicazione adeguata contribuisce anche a migliorare l'equità delle procedure. Per questi motivi gli ospedali ricorrono già da anni alle prestazioni di mediatori interculturali.

Le nuove disposizioni intendono impedire che debbano fungere da interpreti i figli o altri familiari, poiché questi ultimi non sono atti a trasmettere in modo adeguato contenuti medici e giuridici sensibili.

Attualmente vivono in Svizzera circa 200 000 persone che non comprendono né una lingua nazionale né l'inglese. Non va inoltre sottovalutato il numero di stranieri che riescono ad affrontare un dialogo quotidiano, ma che hanno bisogno di sostegno linguistico nel caso di spiegazioni complesse di questioni sanitarie. Le difficoltà di comprensione possono ostacolare l'assistenza medica e impedire il successo di una terapia. La comprensione reciproca tra persone di lingua straniera e gli specialisti che offrono consulenza, informazioni e accertamenti costituisce un presupposto per soddisfare i requisiti qualitativi. Inoltre l'interpretariato interculturale* contribuisce a eliminare pregiudizi, nonché situazioni e strutture discriminatorie e può impedire tempestivamente potenziali conflitti.

L'interpretariato interculturale non è più costoso, anzi spesso è più conveniente rispetto all'interpretariato tradizionale. La misura non incide sui costi giacché l'interpretariato interculturale sostituisce l'interpretariato tradizionale. Se tuttavia il ricorso agli interpreti interculturali dovesse aumentare, non andrebbe escluso un aumento dei premi assicurativi.

Legge federale del 19 giugno 1959⁷¹ su l'assicurazione per l'invalidità (LAI)

Articolo 59 capoverso 3

La LAI si prefigge di prevenire, ridurre o rimuovere l'invalidità mediante provvedimenti d'integrazione adeguati, semplici e appropriati, compensare le conseguenze economiche permanenti dell'invalidità mediante un'adeguata copertura

⁷⁰ Cfr. Acherman, Künzli, Übersetzen im Gesundheitsbereich: Ansprüche und Kostentragung Gutachten zuhanden des Bundesamts für Gesundheit, Direktionsbereich Gesundheitspolitik, Fachbereich Migration und Gesundheit, Berna 2008.

⁷¹ RS 831.20

del fabbisogno vitale e aiutare gli assicurati a condurre una vita autonoma e responsabile (art. 1a LAI).

Le modifiche proposte nella LPGA contribuiscono in modo determinante all'adempimento di tali obiettivi.

La menzione dei servizi specializzati nell'integrazione degli stranieri e dei servizi di interpretariato interculturale intende sottolineare esplicitamente la promozione dell'integrazione nel settore dell'assicurazione per l'invalidità. Questi servizi e centri di competenza per l'integrazione sono di regola direttamente in contatto con gli assicurati e dispongono eventualmente di informazioni importanti che agevolano la pianificazione, da parte degli assicuratori e degli organi esecutivi, di misure d'integrazione adeguate alle esigenze.

Articolo 68^{bis} capoverso 1 lettera e^{bis}

L'articolo 68^{bis} capoverso 1 lettera e^{bis} intende garantire che gli organi della legislazione sull'asilo, sugli stranieri e sull'integrazione siano coinvolti nella cooperazione interistituzionale – ossia la cooperazione mirata tra diverse organizzazioni nel settore dell'assicurazione contro la disoccupazione, dell'assicurazione per l'invalidità, dell'aiuto sociale, della consulenza professionale pubblica e altre istituzioni. Si tratta dei centri di competenza cantonali e comunali per l'integrazione, dei delegati cantonali all'integrazione, degli uffici cantonali della migrazione, ecc. Il coinvolgimento è necessario visto che i clienti delle assicurazioni sociali sono spesso persone contemplate dalla legislazione sull'asilo, sugli stranieri e sull'integrazione (cfr. anche il commento al nuovo art. 85f cpv. 1 lett. e LADI). Gli organi d'esecuzione della legislazione sugli stranieri e sull'integrazione, in particolare i centri di competenza per l'integrazione degli stranieri, dispongono delle pertinenti conoscenze specifiche.

Legge del 25 giugno 1982⁷² 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 2010 il tasso medio di disoccupazione era del 3,9 per cento, mentre il tasso di disoccupazione degli stranieri, pari al 7,5 per cento, era notevolmente superiore a quello dei cittadini svizzeri (2,8 %) ⁷³. In quanto base per gli uffici di collocamento pubblici, la LADI svolge un ruolo importante per la reintegrazione degli stranieri nel mercato del lavoro.

Articoli 59 capoverso 5 e 59a lettere 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 l'avamprogetto propone un nuovo capoverso: per prevenire e combattere la disoccupazione è necessaria anche una

⁷² RS 837.0

⁷³ Fonte SECO; cfr. www.amstat.ch (stato 20 gennaio 2011)

collaborazione più stretta tra gli uffici di collocamento e gli organi competenti per gli stranieri.

Nell'analisi della necessità di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro occorre inoltre tenere conto delle loro ripercussioni sull'integrazione degli stranieri e di altri gruppi di persone colpiti in modo particolare dalla disoccupazione. L'articolo 59a viene pertanto adattato. Oltre che riguardo alle loro ripercussioni specifiche al genere, i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro andranno analizzati anche in merito alle conseguenze per l'integrazione. L'articolo 59a lettera c menziona esplicitamente le persone provenienti da un contesto migratorio. Il numero 2 si riferisce a persone a rischio elevato di disoccupazione di lungo periodo, ossia a persone che sono ininterrottamente alla ricerca di un lavoro da più di un anno. L'espressione «disoccupati da molto tempo» costituisce invece una nozione giuridica indeterminata che può comprendere anche altri gruppi di persone e non va intesa in senso restrittivo.

Articolo 66a capoversi 1 lettera c e 3

I provvedimenti in materia di formazione sono di fondamentale importanza per l'integrazione professionale. Spesso, a causa della mancanza di risorse finanziarie dovuta 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 svolgere una formazione adeguata, una formazione di recupero o una formazione di perfezionamento volta a mantenere le competenze acquisite.

L'articolo 66a LADI disciplina la concessione di assegni per la formazione. L'aggiunta «riconosciuto in Svizzera» (cpv. 1 lett. c e cpv. 3) intende garantire che anche le persone titolari di un diploma professionale o universitario conseguito all'estero e non riconosciuto in Svizzera possano chiedere assegni per la formazione. Ne consegue una migliore possibilità di collocazione sul mercato del lavoro e, a lungo termine, una riduzione del rischio di disoccupazione.

Articolo 85f capoverso 1 lettera e

L'articolo 85f LADI disciplina la cooperazione interistituzionale. Gli organi esecutivi della legislazione sugli stranieri e sull'integrazione, in particolare i centri di competenza per l'integrazione degli stranieri, possiedono competenze specifiche e vanno pertanto coinvolti nella collaborazione. (cfr. il commento all'art. 68^{bis} cpv. 1 lett. e^{bis} LAI).

Nell'ambito della propria competenza esecutiva, il Consiglio federale ha inoltre adeguato anche l'articolo 81a (controllo dell'efficacia delle misure) e la disciplina dell'indennità per insolvenza dell'ordinanza del 31 agosto 1983⁷⁴ sull'assicurazione contro la disoccupazione (OADI).

⁷⁴ RS 837.02

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

In alcuni casi l'attuazione delle disposizioni della LStr e delle varie leggi speciali comporta spese maggiori che superano i mezzi attualmente previsti dal preventivo e dal piano finanziario (cfr. sotto, tabella 1).

Nel preventivo dell'UFM occorre prevedere, mediante un aumento della soglia massima, mezzi pari a 20 milioni di franchi l'anno per la promozione specifica dell'integrazione (programmi cantonali d'integrazione). Per l'attuazione delle disposizioni sul coordinamento e la gestione (art. 54 LStr), l'UFM necessita di circa due nuovi posti di lavoro a tempo pieno. Dato che non è previsto un aumento della soglia massima di posti, il maggiore fabbisogno di personale dovrà essere compensato con la rinuncia ad altri compiti in seno all'Ufficio.

L'attuazione dell'adeguamento giuridico dell'articolo 3 LFPr non causa spese superiori ai mezzi previsti nel preventivo e nel piano finanziario.

Neppure le modifiche della LPGA, 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 rientrano nel preventivo attuale dell'assicurazione contro la disoccupazione.

L'aumento dei mezzi necessario in seguito all'adeguamento della LPT si basa su uno studio sulle zone abitative con particolari necessità di sviluppo e sulle esperienze raccolte dal 2008 con il programma «Progetti urbani». Si è inoltre tenuto conto di esperienze analoghe all'estero⁷⁵. Per realizzare circa 12 progetti per ciascuna fase del programma è necessario, tenendo conto del monitoraggio e dell'organizzazione di un regolare scambio di informazioni ed esperienze, un importo superiore alla soglia massima prevista di circa 1.5 milioni di franchi l'anno.

Per assicurare la garanzia della qualità (formazione e perfezionamento professionali, sviluppo dell'organizzazione) da parte della Confederazione nel settore della tutela dalla discriminazione, che costituisce un settore nuovo inserito nei programmi cantonali d'integrazione, occorre conferire un mandato nazionale a un'istituzione appropriata. A tal fine nel preventivo della SLR vanno previsti mezzi pari a 200 000 franchi l'anno, poiché la SLR non può adempiere il compito menzionato nell'ambito del preventivo esistente.

Gli sforzi dell'Ufficio federale dello sport UFSPo nel settore della promozione dell'integrazione per mezzo dello sport si concentrerà soprattutto sulla ricerca come pure sull'attuazione delle conoscenze acquisite nello sport per giovani e adulti nonché in seno alle associazioni sportive. Secondo il pacchetto di misure d'integrazione, per la prosecuzione delle misure consolidate sono necessari mezzi supplementari pari a 500 000 franchi l'anno.

⁷⁵Dal 1999 in Germania esiste il programma comune della Federazione, dei Länder e dei Comuni «Soziale Stadt (Città sociale)», che sostiene oltre 500 regioni. Per progetti pilota nel quadro delle iniziative in materia di politica dell'integrazione del Governo federale sono a disposizione 110 milioni di euro l'anno.

Le nuove disposizioni non hanno ripercussioni edili a livello federale.

In seguito agli adeguamenti della LStr e delle leggi speciali sono prevedibili le seguenti ripercussioni in riferimento a spese materiali e per il personale superiori a quelle previste dai preventivi:

Adeguamento legislativo	Spese materiali aggiuntive all'anno
LStr Gestione e coordinamento (art. 54)	-
LStr Contributi finanziari (art. 56)	20 milioni di franchi (UFM)
Legge sulla formazione professionale	-
Legge sulla pianificazione del territorio	1.5 milioni di franchi (ARE)
Parte generale del diritto delle assicurazioni sociali	-
Legge su l'assicurazione per l'invalidità	
Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione	-
Senza adeguamento della legge: tutela dalla discriminazione	200 000 franchi (SLR nella SG-DFI)
Senza adeguamento della legge sulla promozione dello sport	500 000 franchi (UFSP0)
Totale oneri aggiuntivi	Fr. 22 200 000.-

Tabella 1: ripercussioni finanziarie (spese aggiuntive)

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

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

La promozione dell'integrazione costituisce un compito comune della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni e ogni livello statale vi contribuisce secondo le proprie competenze (concetto delle 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 valutazione dell'integrazione in occasione del rilascio del permesso di dimora, del ricongiungimento familiare nonché un anno dopo l'entrata in Svizzera, costituisce un compito sovrano dei Cantoni in esecuzione del diritto in materia di stranieri (cfr. n. 5.1). In seguito alle modifiche legislative proposte, la valutazione va effettuata in modo più vincolante e sistematico, pur dovendosi limitare, come sinora,

all'esame formale dei pertinenti documenti delle circa 30 000 domande. I costi aggiuntivi necessari ad esempio per dimostrare le conoscenze linguistiche saranno in larga misura a carico dei richiedenti.

La conclusione di accordi d'integrazione secondo l'articolo 58a, in base all'articolo 33 capoverso 5 per la proroga del permesso di dimora e all'articolo 83a capoverso 3 per la decisione d'ammissione provvisoria, comporta per i Cantoni costi aggiuntivi non definibili. Alla pari dell'esame delle domande di permesso di dimora o di domicilio, la conclusione di accordi d'integrazione costituisce un compito sovrano dei Cantoni in esecuzione del diritto in materia di stranieri (cfr. n. 5.1.). Anche la Confederazione finanzia i compiti in tale settore con i mezzi previsti dal proprio preventivo. I costi per la conclusione di accordi d'integrazione non possono essere addebitati ai programmi cantonali d'integrazione, cofinanziati dalla Confederazione.

3.3 Per l'economia

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

Con il concetto delle strutture ordinarie in combinazione con la promozione specifica e mirata dell'integrazione, volta a colmare eventuali lacune dell'integrazione nelle 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 al mantenimento delle assicurazioni sociali. La Svizzera ha urgentemente bisogno di lavoratori stranieri qualificati – ad esempio nel settore sanitario e tecnico.

Nel 2007 uno studio commissionato dalla fondazione «Bertelsmann» ha mostrato che in Germania, in seguito alla mancata integrazione di stranieri, lo Stato deve rinunciare ogni anno a imposte e contributi alle assicurazioni sociali pari a una cifra che varia da 3,5 a 7 miliardi di euro. La differenza dell'imposizione fiscale tra integrati e non integrati ammonta a circa 3100 euro per persona e anno⁷⁶.

Per la Svizzera non esistono al momento ricerche analoghe. I risultati dello studio effettuato in Germania non possono essere trasferiti direttamente alla Svizzera. È tuttavia presumibile che per l'economia i vantaggi di una buona integrazione siano

⁷⁶ Tobias Fritsch, Heidi Stutz, Susanne Schmutz: Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen, giugno 2007 (vgl. http://www.buerobass.ch/pdf/2007/kosten_der_nichtintegration_zusammenfassung.pdf, stato 28 aprile 2011).

maggiori rispetto ai costi connessi alla promozione dell'integrazione. A tale conclusione giunge anche uno studio dell'OCSE del 2007⁷⁷.

3.4 Altre ripercussioni

La politica in materia 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. Ciò corrisponde agli obiettivi della Confederazione sanciti nella Costituzione federale (art. 2 Cost.).

4 Programma di legislatura

Il Consiglio federale ha annunciato il presente progetto nel messaggio del 23 gennaio 2008⁷⁸ sul programma di legislatura 2007-2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008⁷⁹ sul programma di legislatura.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il presente progetto si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. che conferisce alla Confederazione la competenza di disciplinare l'entrata, la dimora e il domicilio degli stranieri. Le disposizioni sull'integrazione costituiscono parte integrante della disciplina della dimora e del domicilio.

Nelle questioni strettamente connesse al settore della polizia degli stranieri, in particolare l'entrata, la dimora il domicilio e l'uscita, la Confederazione usufruisce di ampie competenze legislative. Nelle materie disciplinate in maniera esaustiva dalla legislazione federale, i Cantoni non hanno in linea di massima alcuna competenza legislativa.

La Confederazione non dispone invece di una competenza completa nel settore dell'integrazione in generale.⁸⁰ 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

⁷⁷ Études économiques de l'OCDE, Suisse, 2007, pag. 127-174

(http://www.oecd.org/document/1/0,3746,fr_2649_34111_39566081_1_1_1_1,00.html, stato 5 ottobre 2011)

⁷⁸ FF 2008 597, pag. 611 seg. e 620 seg.

⁷⁹ FF 2008 7469

⁸⁰ Alberto Achermann, Jörg Künzli. Welcome to Switzerland. Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat. Berna, 2011, pag. 134 seg. Cfr. anche: Alberto Achermann. Bundeskompetenzen im Integrationsbereich: Kurzgutachten für das Bundesamt für Migration im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Bereich der Integration. dicembre, 2008.

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/studie-bundeskompet-integrbereich-d.pdf>

scolastico, della formazione professionale o dell'assicurazione contro la disoccupazione, si fonda sulle relative responsabilità e competenze costituzionali.

5.2 Compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

Il presente progetto è compatibile con gli obblighi e i trattati 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 intaccata dal diritto internazionale, con l'eccezione delle disposizioni in materia di visti e di confini nel quadro dell'Accordo di associazione a Schengen. Per quanto riguarda la compatibilità del progetto con gli articoli 8 e 14 CEDU rinviamo al commento agli articoli 42-44 dell'avamprogetto nel numero 2 del presente rapporto. Le disposizioni vincolanti sono dirette esclusivamente a cittadini di Stati terzi. Il progetto non prevede nuove restrizioni nei confronti delle persone contemplate dall'Accordo del 21 giugno 1999⁸¹ tra la Svizzera e l'UE sulla libera circolazione delle persone e dalla Convenzione AELS del 21 giugno 2001⁸² (cfr. art. 2 LStr e il commento all'art. 58a). Tali persone possono partecipare volontariamente a misure d'integrazione e le autorità possono pronunciare nei loro confronti raccomandazioni d'integrazione ai sensi dell'articolo 58a capoverso 3. Tuttavia l'inosservanza di tali raccomandazioni non comporta sanzioni di alcun tipo.

5.3 Forma dell'atto

Il progetto è emanato in forma di legge federale.

5.4 Freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., il progetto richiede il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera federale, poiché il decreto implica nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi. La subordinazione al freno alle spese riguarda l'articolo 56.

5.5 Rispetto dei principi della legge sui sussidi

Il finanziamento è retto dalle disposizioni della legge del 5 ottobre 1990⁸³ sui sussidi. L'importanza dei diversi sussidi per gli obiettivi previsti dalla Confederazione, la gestione finanziaria e materiale dei sussidi e le procedure per la concessione dei contributi sono illustrate ai numeri 1.3, 1.5 e 3.1-3.3.

⁸¹ RS 0.142.112.681

⁸² RS 0.632.31

⁸³ SR 616.1

5.6 Delega di competenze legislative

L'articolo 56 capoverso 4 dell'avamprogetto autorizza la Confederazione a fissare l'importo dei contributi per il finanziamento della promozione dell'integrazione. Ciò è necessario per garantire una pianificazione affidabile e corrisponde al risultato delle trattative con i Cantoni, che si sono anch'essi impegnati a fornire contributi finanziari alla promozione dell'integrazione. Inoltre, in tal modo è possibile adattare in modo flessibile i contributi allo sviluppo della migrazione.

Infine, in virtù dell'articolo 100b capoverso 5 la Confederazione può delegare altri compiti alla commissione della migrazione.

Glossario

Integrazione	Un processo sociale e individuale di inserimento e accoglienza basato sulla reciprocità, che richiede la partecipazione sia dei migranti sia della società di accoglienza e dei suoi membri.
Raccomandazione d'integrazione	Una raccomandazione non vincolante per una persona straniera, al fine di promuoverne l'integrazione. La raccomandazione menziona le lacune in materia d'integrazione, la situazione auspicabile e le possibili misure.
Ostacoli all'integrazione	Condizioni sociali, strutturali o giuridiche generali che ostacolano o impediscono l'integrazione.
Criteri d'integrazione	Criteri applicati per valutare l'integrazione individuale.
Misura d'integrazione	Misura orientata alle necessità di singole persone o di gruppi, che intende agevolarne l'integrazione.
Politica d'integrazione	Tutte le condizioni generali giuridiche ed effettive fissate dallo Stato che hanno ripercussioni per l'integrazione.
Programma d'integrazione	Serie di misure, attività e progetti coordinati e orientati alle necessità di determinati destinatari per agevolarne l'integrazione.
Interpretariato interculturale	Consente la comprensione reciproca tra persone di origini linguistiche diverse, tenendo conto del retroscena sociale e culturale degli interlocutori. Gli interpreti possiedono le conoscenze di base necessarie nel settore della comunicazione interculturale, in modo da rendere possibile la comprensione tra interlocutori di origini diverse. Conoscono i possibili malintesi e conflitti che possono nascere in tale contesto e sono in grado di reagire in modo adeguato.
Accordo d'integrazione	Obbligo di concludere una convenzione tra l'autorità competente e la persona straniera, formulato in occasione del rilascio del permesso di dimora; stabilisce in modo chiaro e vincolante gli obiettivi, le misure e le sanzioni.
Pacchetto di misure d'integrazione della Confederazione	Pacchetto di 46 misure d'integrazione di 15 servizi federali, adottato dal Consiglio federale il 22 agosto 2007 per promuovere l'integrazione nelle strutture ordinarie a livello federale (Rapporto «Misure d'integrazione» 2007). Le misure riguardano in modo prioritario la lingua, la formazione, il lavoro e l'integrazione sociale. Il DFGP redige annualmente un rapporto all'attenzione del Consiglio federale

	sull'esito delle misure. Il Consiglio federale intende proseguire in modo mirato le misure del pacchetto e, se necessario, intensificarle o svilupparne altre (prosecuzione del pacchetto di misure d'integrazione).
Progetti modello	Programmi o progetti innovativi con effetti verificabili e durevoli, la cui applicazione su larga scala implica vantaggi sostanziali per l'integrazione e i cui risultati possono essere trasferiti in altri contesti.
Strutture ordinarie	Offerte della società e dello Stato, settori e istituzioni nonché istituti giuridici accessibili a tutte le persone e che permettono di condurre una vita autonoma, in particolare la scuola, la formazione professionale, il mercato del lavoro, la sanità, le assicurazioni sociali, nonché altre prestazioni dell'amministrazione pubblica e ulteriori aspetti della vita sociale, quali la vita associativa, il quartiere o il vicinato.
Promozione specifica dell'integrazione	Offerte di promozione dell'integrazione che completano quelle delle strutture ordinarie o colmano le lacune di queste ultime. Servono anche a sostenere le strutture ordinarie nell'adempimento del loro incarico.
Persone provenienti da un contesto migratorio	Persone – a prescindere dalla loro nazionalità – con genitori nati all'estero, immigrate in Svizzera dall'estero (migranti) o nate in Svizzera come discendenti di migranti.
Assetto quadro per la promozione linguistica (FIDE)	Un sistema d'apprendimento della lingua intitolato «FIDE – Français, Italiano, Deutsch in Svizzera: apprendimento, insegnamento e valutazione», che si basa sulle raccomandazioni del curriculum di riferimento. L'idea del sistema d'apprendimento è quella di mettere in grado le persone di affrontare situazioni tipo (p.es. visita medica, partecipare a riunioni d'informazione dei genitori, contattare le autorità, ecc.). Come strumenti sono a disposizione in particolare obiettivi d'apprendimento chiaramente formulati e materiale d'insegnamento, uno strumento di accompagnamento personale (portfolio) e uno strumento di documentazione (passaporto linguistico FIDE). L'assetto quadro per la promozione linguistica (FIDE) corrisponde al quadro comune europeo di riferimento per le lingue (QCR).

Curriculum di riferimento per la promozione delle competenze linguistiche dei migranti

Si fonda sul quadro comune europeo di riferimento per le lingue (QCR), che pone al centro la persona in quanto essere sociale. Costituisce la base concettuale per gli strumenti dell'assetto quadro per la promozione linguistica (FIDE).

Quadro comune europeo di riferimento per le lingue (QCR)

Raccomandazione esaustiva elaborata dal Consiglio d'Europa, che intende rendere adeguati alle necessità, trasparenti e confrontabili l'apprendimento e l'uso della lingua nonché le competenze linguistiche di chi impara una lingua. Il QCR suddivide tutti i test linguistici europei in sei gradi di difficoltà, al fine di poter confrontare le offerte di diversi fornitori.

Allegato**Interventi parlamentari su argomenti di rilievo per l'integrazione (stato: 17 ottobre 2011)**

Intervento	Titolo	Stato
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 10.4043 (Tschümperlin)	Esame dei casi di rigore. Considerare l'integrazione dei minori	trasmesso
Mozione 10.4144 (Estermann)	Immigrazione. Nuove regole per una migliore integrazione	liquidato
Postulato 10.3667 (Baettig)	Per una politica integrativa conforme alle attese della	liquidato

	popolazione	
Iniziativa parlamentare 09.505 (Gruppo liberale radicale)	Legge quadro per una politica d'integrazione	non ancora trattato
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 (Maury Pasquier)	Offerta di corsi di lingua commisurata alle necessità	liquidato
Postulato 10.3069 (Gruppo PCD-PEV-glp)	Integrazione degli stranieri	liquidato
Mozione 10.3248 (Gruppo liberale radicale)	Utilizzo appropriato degli accordi di integrazione	liquidato
Mozione 10.3343 (CIP-CN)	Legge quadro sull'integrazione	trattato dalle due Camere
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 08.3059 (Lukas Reimann)	Permesso di domicilio soltanto con sufficienti conoscenze linguistiche	liquidato
Postulato 08.3817 (Gruppo dei Verdi)	Corsi di lingua per immigrati durante l'orario di lavoro	liquidato
Postulato 08.3816 (Gruppo dei Verdi)	Insegnamento della lingua materna ai bambini all'asilo	liquidato
Postulato 08.3815 (Gruppo dei Verdi)	Introduzione dei CV anonimi per le assunzioni in seno alla Confederazione	liquidato
Postulato 08.3814 (Gruppo dei Verdi)	Integrazione delle persone immigrate nelle commissioni extraparlamentari	liquidato

Mozione 08.3813 (Gruppo dei Verdi)	Assunzione di stranieri in seno all'amministrazione federale	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
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