



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Margine di manovra nel federalismo: La politica migratoria nei Cantoni



Commissione federale della migrazione CFM
Documentazione relativa alla politica migratoria

© 2011 Commissione federale della migrazione CFM

Autori

Nicole Wichmann, Michael Hermann, Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi,
Joanna Menet, Didier Ruedin
Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM), Università di Neuchâtel
Centro di ricerca sotomo, Zurigo

Redazione

Simone Prodolliet, Elsbeth Steiner, Sylvana Béchon

Traduzione

Sara Schneider

Pagina di copertina

Mädli Fuchs, Hag um Hag, bilgerverlag

Grafica e impressione

Cavelti AG, Gossau

Distribuzione

UFCL, Ufficio federale delle costruzioni e della logistica, CH-3003 Berna
www.bundespublikationen.admin.ch
Versione integrale dello studio in tedesco e francese:
Art.-Nr. 420.927 D; Art.-Nr. 420.927 F

Commissione federale della migrazione CFM
Quellenweg 6
CH 3003 Berna-Wabern
Tel. 031 325 91 16
www.ekm.admin.ch

Margine di manovra nel federalismo: La politica migratoria nei Cantoni

Dicembre 2011

Nicole Wichmann, Michael Hermann, Gianni D'Amato,
Denise Efionayi-Mäder, Rosita Fibbi, Joanna Menet,
Didier Ruedin

Prefazione

«La Suisse est fédérative ou elle n'est pas»: la formula risale a Napoleone (1803) ma è valida ancor oggi. Sembra una frase oziosa dire che ciò vale anche nell'ambito della politica migratoria. Ma è vero che il diritto in materia di stranieri dà adito a un ampio margine di discrezionalità in termini d'attuazione, il che conferisce al settore una particolare rilevanza. Al limite può dipendere dal Cantone di residenza se uno straniero è autorizzato a rimanere in Svizzera o se deve lasciare il Paese. L'impatto del sistema federalista è particolarmente tangibile nell'ambito della naturalizzazione; da un Cantone all'altro si riscontrano forti divergenze per quanto riguarda i termini di residenza e altre condizioni per poter chiedere la naturalizzazione, ma non è tutto: anche i Comuni possono dire la loro e prevedere esigenze proprie.

Le condizioni quadro della politica migratoria a livello federale sono rette da diverse leggi, le quali tuttavia vengono attuate nei Cantoni. Spetta infatti alle autorità cantonali decidere in merito al rilascio dei permessi di domicilio, alla concessione del ricongiungimento familiare o all'esistenza di un caso di rigore.

La Commissione federale della migrazione CFM ha voluto saperne di più sulla prassi dei Cantoni, ovvero sull'applicazione del diritto in materia di stranieri nei settori rientranti nella sfera di competenza cantonale: naturalizzazione, soggiorno durevole, ammissione (ricongiungimento familiare e migrazione per motivi di lavoro), asilo e casi di rigore. Le interessava sapere in che modo i Cantoni utilizzano il loro margine di discrezionalità e individuare le opportunità e i rischi connessi.

Lo studio illustra come esperienze ed esigenze diverse conducono gioco-forza a prassi e approcci diversi, inducendo i Cantoni a usufruire largamente del margine di discrezionalità a loro disposizione. È interessante osservare come la tendenza ad applicare una politica più liberale o più restrittiva non sia solo questione di regione linguistica, ma anche e soprattutto di grado d'urbanità. Come rilevato dagli autori dello studio, i Cantoni con una connotazione più urbana, che sono anche quelli che ospitano più stranieri, hanno un atteggiamento più liberale rispetto ai Cantoni «rurali».

Altrettanto interessante è osservare la molteplicità degli approcci cantonali per quanto riguarda l'attuazione

delle disposizioni legali sull'integrazione. Da un lato, solo pochi Cantoni usufruiscono della possibilità (disposizione potestativa) di concludere accordi d'integrazione con gli stranieri. D'altro lato, altre disposizioni inerenti all'integrazione sembrano essere applicate in funzione dell'accettazione riscontrata presso le autorità chiamate ad attuarle. Infine, praticamente nessun Cantone considera il potenziale integrativo al momento di decidere se ammettere o no uno straniero sul mercato del lavoro.

Il sistema federalista presenta vantaggi e inconvenienti. È un'opportunità, in particolare, per lo sviluppo di assetti e programmi inerenti alla politica integrativa: consente di far posto a idee pionieristiche e innovative e a soluzioni su misura. Ma cela anche dei rischi, come la disparità di trattamento da un Cantone all'altro, particolarmente deprecabile se tocca individui e situazioni personali come nel caso delle condizioni per il ricongiungimento familiare o per la naturalizzazione.

Se la Svizzera vuole rimanere attrattiva per gli elementi più talentuosi, dovrà muoversi verso una maggiore armonizzazione. Lo studio fornisce indicazioni utili per individuare i settori politici in cui conviene perseguire un tale approccio.



Francis Matthey

Presidente della Commissione federale della migrazione

Breve presentazione

Discrepanze nell'attuazione della politica migratoria non sono il solo appannaggio della Svizzera ma sono caratteristiche di tutti gli Stati federali. Finora nessuno studio sistematico si è chinato sulle prassi divergenti nella Confederazione svizzera. La Commissione federale della migrazione ha invitato il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) a individuare simili divergenze, a risalire alla loro genesi e a illustrarne le conseguenze per i migranti che vivono in Svizzera. Per offrire un'immagine per quanto possibile completa, lo studio sonda la prassi dei Cantoni in quattro settori d'applicazione del diritto migratorio svizzero: la naturalizzazione, il soggiorno di lunga durata, l'ammissione e l'asilo.

In molte decisioni emanate nei quattro settori suindicati del diritto migratorio occorre tenere conto dell'integrazione dei migranti interessati. Lo studio si concentra pertanto sull'uso della nozione d'integrazione nel contesto della prassi d'attuazione del diritto in materia di stranieri nel settore dei permessi di soggiorno, da un lato, e nel contesto della prassi cantonale in materia di naturalizzazione, dall'altro. L'idea è di illustrare in base a quali criteri le autorità cantonali determinano se un dato straniero soddisfa le esigenze in termini di integrazione in vista della naturalizzazione, ovvero del rilascio o della proroga di un permesso di soggiorno. La nozione di grado d'inclusione sta a indicare il livello delle esigenze integrative formulate dalle autorità. Siccome le esigenze in termini d'integrazione variano da un Cantone all'altro è possibile stabilire un confronto tra i Cantoni per quanto riguarda il grado d'inclusione di ciascun Cantone e della sua prassi.

Lo studio non si limita a illustrare le differenze per quanto concerne il grado d'inclusione delle prassi cantonali, bensì tenta di identificare i fattori all'origine di tali differenze. A tal fine il centro di ricerca sotomo ha predisposto una serie di dati statistici relativi alle condizioni strutturali iniziali nei Cantoni, in vista di un'ulteriore analisi. Questi dati includono gli indicatori demografici, socio-culturali e socio-economici disponibili relativi alla popolazione immigrata dei diversi Cantoni, la posizione dei cittadini nel quadro delle votazioni popolari e le quote di naturalizzazione standardizzate. In un secondo tempo sono vagliate diverse ipotesi circa il nesso tra le situazioni strutturali iniziali nei Cantoni e le politiche

migratorie. È così possibile capire in che misura situazioni iniziali simili sfocino nel varo di politiche analoghe.

I dati raccolti per lo studio poggiano su varie fonti. La maggior parte delle informazioni provengono dai 98 questionari – sui 104 distribuiti – compilati dalle autorità cantonali e ritornati allo SFM nella primavera 2011. Ulteriori dati provengono da diverse statistiche ufficiali dell'Ufficio federale di statistica. Per discutere e contestualizzare i dati rilevati sono stati organizzati tre gruppi focus e quattro interviste individuali con rappresentanti delle autorità cantonali. I dati sono stati valutati in base a vari metodi di ricerca qualitativi e quantitativi per poi confluire nel presente rapporto.

Basi

Margine di manovra cantonale

Nel settore migratorio le autorità cantonali godono di un grande margine di manovra in termini di valutazione e organizzazione. La grande autonomia di cui godono i Cantoni nel predisporre e attuare la politica migratoria si spiega con il fatto che molti settori politici con una rilevanza per l'integrazione della popolazione straniera rientrano nella sfera di competenza cantonale (p. es. formazione, salute, opere sociali). Va detto inoltre che l'attuazione improntata al federalismo è una delle colonne portanti del sistema politico svizzero. Secondo tale sistema, la competenza legislativa incombe alla Confederazione, mentre l'attuazione è appannaggio dei Cantoni. Affinché i Cantoni godano della debita autonomia e possano esplicitare il loro ruolo specifico in termini di autodeterminazione, la legislazione federale accorda loro un certo margine di manovra per quanto riguarda l'attuazione.

Per determinare l'estensione del margine di manovra cantonale occorre stabilire se esiste un diritto garantito per legge o se una data questione sottostà alla discrezionalità cantonale. Se prendiamo l'esempio del diritto garantito per legge al rilascio di un permesso di soggiorno, le disposizioni legali sono vincolanti e non lasciano margine di manovra alcuno all'autorità incaricata dell'applicazione del diritto. La situazione è diversa se l'autorità è libera di decidere entro il proprio margine

di discrezionalità se concedere o no il permesso o la naturalizzazione. Tale margine di manovra è spesso una risultante di quelle che vengono definite disposizioni di legge potestative. Le decisioni prese liberamente non sono arbitrarie: l'interessato può infatti adire le vie legali. Nelle loro decisioni, le autorità devono tenere debitamente conto di tutte le circostanze del caso.

In linea di principio la situazione giuridica inerente al rilascio, ovvero alla proroga dei permessi di soggiorno in Svizzera diverge a seconda che si tratti di cittadini di Stati dell'UE/AELS o di cittadini di Stati terzi, ossia di Stati non membri dell'UE/AELS. I primi sottostanno all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, che consente loro di trasferire il loro centro d'interessi in Svizzera. Questo gruppo di persone costituisce oltre il 60 % degli stranieri residenti in Svizzera e gode perlopiù di diritti garantiti per legge in materia di soggiorno in Svizzera. I cittadini di Stati terzi soggiacciono invece alla legge federale sugli stranieri, la quale sottopone molte decisioni sui permessi alla discrezionalità cantonale. L'analisi della prassi relativa al diritto in materia di stranieri presentata nel presente rapporto verte perlopiù sui cittadini di Stati terzi.

Nozione d'integrazione e grado d'inclusione delle politiche cantonali

Il presente studio si basa sulla nozione d'integrazione dettata dal diritto migratorio e utilizzata dai Cantoni per determinare il grado d'integrazione degli stranieri residenti in Svizzera. Sinora il Legislatore si è astenuto da una definizione legale dell'integrazione, tuttavia basta osservare la prassi amministrativa per individuare tutta una serie di criteri applicati per determinare il grado d'integrazione degli stranieri. La prassi delle autorità adotta i seguenti criteri determinanti per misurare l'integrazione: il rispetto dell'ordine dello Stato di diritto e dei valori della Costituzione federale, l'apprendimento della lingua nazionale parlata nel luogo di residenza e la volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione. Nel settore della legge sulla cittadinanza è inoltre applicato il criterio della familiarità con gli usi e costumi svizzeri.

L'inconveniente dei criteri dettati dal diritto migratorio per determinare il grado d'integrazione è l'incompletezza del quadro che consentono di farsi in merito all'integrazione effettiva dei migranti. Il vantaggio ai fini del presente studio è quello di fornire principi concreti su cui basarsi per confrontare tra loro le diverse prassi cantonali (attuazione dei criteri).

Il presente studio propone una classificazione delle diverse politiche migratorie cantonali: una politica migratoria cantonale si distingue per un elevato grado d'in-

clusione se fissa esigenze basse nei confronti degli immigrati e concede numerose deroghe. Una politica migratoria cantonale che fissa esigenze integrative elevate e concede poche deroghe è invece considerata esclusiva. Le politiche effettive dei Cantoni si situano tra questi due poli. Questa classificazione delle prassi cantonali non è invece significativa per quanto concerne i risultati, ovvero gli effetti di una data politica. Può per esempio verificarsi che la popolazione immigrata di un Cantone si distingua per una forte presenza sul mercato del lavoro nonostante il Cantone applichi nei suoi confronti elevate esigenze in termini d'integrazione. Siffatte contraddizioni tra l'integrazione effettiva e il grado d'integrazione secondo la prassi delle autorità sono possibili in quanto vi sono numerosi altri fattori – in parte informali – che concorrono a favorire l'integrazione dei migranti, come per esempio la capacità di assorbimento del mercato del lavoro.

Panoramica sui principali risultati

In base a un confronto di indicatori selezionati, il capitolo 3 (presentazione dei Cantoni) illustra la grande varietà di situazioni iniziali nei vari Cantoni: in alcuni Cantoni prevalentemente «urbani» si osserva un forte numero di stranieri, mentre in altri gli stranieri sono nettamente minoritari. Dopo aver introdotto alcuni ausili di lettura, il capitolo offre una panoramica comparativa sulla composizione e lo sviluppo della popolazione (straniera) nei 26 Cantoni. Propone altresì un'illustrazione grafica delle caratteristiche socio-demografiche e economiche più significative dei vari Cantoni. Il capitolo propone infine un confronto intercantonale basato sulle opinioni dominanti in occasione delle votazioni popolari nonché sulle quote di naturalizzazione standardizzate.

Il capitolo 4 (naturalizzazione) presenta le leggi cantonali sulla cittadinanza, da un lato, e elabora i criteri formali e materiali che devono adempiere i richiedenti in vista della naturalizzazione, dall'altro. La parte dedicata ai criteri formali di naturalizzazione considera le procedure di naturalizzazione in generale e l'esistenza di agevolamenti per i giovani in particolare. La sezione dedicata ai criteri materiali illustra le modalità adottate dai Cantoni per stabilire se i richiedenti adempiono le esigenze implicite e esplicite in materia d'integrazione. Il capitolo giunge alla conclusione che la maggior parte dei Cantoni continua ad applicare criteri formalizzati per la determinazione del grado d'integrazione. Il capitolo mostra però anche tutta l'importanza nella prassi di esigenze diffuse in termini d'integrazione, che si possono riassumere nella nozione di rispetto dell'ordine pubblico.

Il capitolo 5 (soggiorno di lunga durata) illustra le basi legali dei Cantoni in materia di politica integrativa e

gli iter secondo i quali è organizzata la promozione dell'integrazione. È posto un accento particolare sull'attuazione degli accordi d'integrazione e sul rilascio anticipato del permesso di domicilio. Valutando i questionari sull'utilizzo della nozione d'integrazione è emerso che tale nozione ha un'accezione diversa a seconda che si tratti di accordi d'integrazione o di rilascio anticipato del permesso di domicilio. Nel secondo caso i Cantoni applicano esigenze integrative di livelli diversi. Nel contesto degli accordi d'integrazione e degli usi diversi in funzione della situazione, non è possibile individuare un asse monodimensionale per la determinazione del grado d'integrazione. Infatti i Cantoni impiegano questo strumento (l'accordo d'integrazione) per perseguire obiettivi diversi, ovvero si astengono dall'impiegarlo per motivi diversi.

La parte descrittiva del capitolo 6 (ammissione) si china anzitutto sulla modalità di funzionamento delle autorità migratorie cantonali. Esamina il livello delle esigenze poste da tali autorità in vista dell'ammissione di cittadini di Stati terzi e elenca le esigenze cantonali in vista del ricongiungimento familiare. La terza parte verte sulla prassi dei Cantoni in materia di proroga dei permessi dopo lo scioglimento dell'unione coniugale. Il capitolo illustra l'uso completamente diverso della nozione d'integrazione nel quadro delle decisioni d'ammissione di manodopera qualificata proveniente da Stati terzi, nel quadro del ricongiungimento familiare e nel quadro della proroga dei permessi.

Il capitolo 7 (asilo) riassume in una prima parte le discipline cantonali in materia di accoglienza dei richiedenti l'asilo. È posto un accento particolare sull'accesso al mercato del lavoro, sulle aliquote delle prestazioni statali dell'aiuto sociale per richiedenti l'asilo e persone ammesse provvisoriamente nonché su diverse misure d'integrazione per persone rientranti nel settore dell'asilo. Il capitolo spiega le condizioni quadro divergenti tra i Cantoni adducendo che questi combinano in maniera diversa l'accesso al mercato del lavoro e l'entità delle misure tese a sostenere le persone del settore dell'asilo, ovvero a promuovere la loro integrazione. L'ultima parte del capitolo è dedicata all'interpretazione della nozione d'integrazione applicata dalle autorità migratorie cantonali nel contesto di casi particolarmente rigorosi.

Analisi statistiche

Il capitolo 8 illustra il nesso tra gli indicatori statistici e la politica migratoria dei singoli Cantoni. Propone un'analisi della regressione bivariata, cercando di spiegare la variazione della variabile dipendente (politiche migratorie cantonali) tramite la variazione delle variabili indipendenti (fattori strutturali). È poi proposta un'analisi

della regressione multivariata che prende in considerazione contemporaneamente diverse variabili statistiche onde stabilire quale variabile consenta di spiegare nel miglior modo il nesso tra due fenomeni.

Dai risultati delle analisi bivariate (8.2) emerge che i fattori strutturali determinanti per le variazioni divergono da un ambito tematico all'altro. Il grado d'urbanizzazione può spiegare divergenze in materia di naturalizzazione e di rilascio anticipato del permesso di domicilio. La regione linguistica è determinante per quanto riguarda il ricorso all'accordo d'integrazione nonché in vista della naturalizzazione. La nazionalità degli immigrati ha un ruolo di rilievo nei casi di rigore e per quanto riguarda il ricorso agli accordi d'integrazione. Infine, la composizione degli esecutivi influisce sul ricorso agli accordi d'integrazione.

Analizzando contemporaneamente l'influsso di più variabili strutturali nel quadro di un'analisi multivariata (8.3) si constata che il grado d'urbanizzazione è il fattore che meglio spiega l'orientamento inclusivo, ovvero esclusivo della prassi cantonale. Analizzando la possibile genesi dei diversi gradi d'inclusione delle politiche cantonali si osserva che i Cantoni optano per combinazioni diverse di due «strategie d'inclusione», ossia l'accesso alla cittadinanza cantonale e il consolidamento del diritto di soggiorno delle persone che dimorano da parecchio tempo in Svizzera.

I due paragrafi conclusivi del capitolo dedicato alle analisi (8.4) si chinano sull'impatto delle divergenze tra prassi cantonali. Il punto di partenza è dato dalla quota di naturalizzazione cantonale standardizzata. L'analisi bivariata mostra che l'influsso delle prassi cantonali in materia di naturalizzazione sulla quota di naturalizzazione è irrilevante. Invece le variabili vertenti sull'autorità che emana la decisione a livello cantonale, la composizione degli esecutivi e la visione positiva di cui godono i migranti in seno alla popolazione (e che si traduce nei risultati delle votazioni popolari) hanno un influsso più significativo. In generale si osserva che gli esecutivi sono più generosi dei legislativi in materia di concessione della naturalizzazione, anche se va detto che la composizione politica degli esecutivi cantonali ha una sua particolare rilevanza in merito. L'atteggiamento della popolazione in occasione delle votazioni popolari è un fattore determinante nell'analisi multivariata.

Conclusione

Dall'analisi delle prassi cantonali nei settori della naturalizzazione, del soggiorno di lunga durata, dell'ammissione e dell'asilo emerge che la nozione d'integrazione trova applicazione in tutti i settori del diritto mi-

gratorio. Da che tale nozione è in uso nell'ambito del diritto migratorio, il suo contenuto è andato precisandosi. L'attuazione dei vari strumenti giuridici nelle prassi cantonali, dal canto suo, non è particolarmente sistematica né coerente. L'assenza di sistematica è dovuta, da un lato, alle basi legali diverse e alla diversa funzione attribuita alla nozione d'integrazione e, dall'altro, al sussistere di una serie di conflitti a livello di obiettivi.

La libertà d'apprezzamento delle autorità cantonali risulta in prassi divergenti, alla sola eccezione dell'ammissione sul mercato del lavoro. Le differenze riscontrate in tutti gli altri ambiti risultano dalla concretizzazione diversa da parte delle autorità cantonali delle nozioni giuridiche indeterminate contenute nel diritto federale. Tali differenze rispecchiano anche la diversa concezione delle basi su cui si fonda una normativa. Le divergenze esistenti sono valutate in maniera diversa a seconda della prospettiva adottata: le autorità cantonali apprezzano la possibilità di adeguare le prescrizioni del diritto federale alla rispettiva realtà cantonale, mentre altri specialisti si concentrano soprattutto sulle disparità di trattamento che ne derivano.

La maggior parte dei rappresentanti cantonali auspica determinati adeguamenti del sistema ma è contraria a un cambiamento fondamentale dello stesso. Ciò non stupisce se si considera che le persone interrogate nel quadro dello studio esplicano un ruolo centrale nell'attuazione. A lungo termine è invece poco verosimile che le autorità riescano a mantenere lo status quo, in quanto la codificazione e la mobilità intercantonale dei migranti interessati costituiscono due fonti di crescente pressione per il sistema attuale.

