



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

La nozione d'integrazione nella legge

Raccomandazioni

della Commissione federale della migrazione CFM

Dicembre 2008

IN MERITO AL PRESENTE DOCUMENTO

Le raccomandazioni sul tema "La nozione d'integrazione nella legge" sono il risultato di intensi scambi con rappresentanti di diverse cerchie specialistiche. La Commissione federale degli stranieri CFS (commissione precedente della CFM) ha condotto hearings con rappresentanti delle autorità federali, cantonali e comunali, rappresentanti di organizzazioni della società civile, esperti in materia di scienze sociali e giurisprudenza nonché rappresentanti dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione e dell'Associazione dei delegati all'integrazione. Nel quadro delle sedute plenarie del maggio e del settembre 2005, la CFS ha approvato le presenti raccomandazioni che sono state adattate.

SITUAZIONE INIZIALE

La nuova legge federale sugli stranieri (LStr) è entrata in vigore il 1° gennaio 2008. **La nozione d'integrazione** è così sancita a livello di legge. Un certo numero di **nuove disposizioni** mette la nozione d'integrazione in relazione con le mansioni concrete delle autorità competenti in materia di stranieri, ad esempio nel contesto dell'autorizzazione d'entrata o dei permessi di soggiorno.

Per le autorità cantonali e comunali cui incombe l'applicazione delle nuove disposizioni, ciò comporta **numerosi cambiamenti** della prassi applicata sinora. Esse dovranno ad esempio prendere in considerazione il potenziale d'integrazione delle persone migranti quale criterio per il rilascio dei permessi di soggiorno. Oppure potranno vincolare il rilascio di un permesso a determinate condizioni, come ad esempio alla frequentazione di un corso linguistico o integrativo. L'applicazione concreta compete alle autorità cantonali e comunali responsabili, ponendole di fronte a un difficile compito di apprezzamento.

Con questa guida pratica, la CFM intende offrire un ausilio utile e orientato alla prassi destinato alle persone confrontate con l'applicazione pratica delle nuove leggi a livello cantonale e comunale. La guida pratica offre **una visione d'insieme delle principali modifiche di legge e del loro impatto concreto**. In qualità di organo consultivo in materia di integrazione e migrazione nominato dal Consiglio federale, la CFM vuole inoltre formulare delle raccomandazioni concrete circa l'applicazione concreta della nuova nozione d'integrazione nella prassi, così da garantire al meglio i principi delle pari opportunità e della parità di trattamento.

LA NOZIONE D'INTEGRAZIONE SANCITA DALLA LEGGE

Art. 4 LStr¹ Integrazione

- 1 L'integrazione mira alla convivenza della popolazione residente indigena e di quella straniera, sulla base dei valori sanciti dalla Costituzione federale, nonché sulla base del rispetto reciproco e della tolleranza.
- 2 L'integrazione è volta a garantire agli stranieri che risiedono legalmente e a lungo termine in Svizzera la possibilità di partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società.
- 3 L'integrazione presuppone la volontà degli stranieri di integrarsi nella società e un atteggiamento di apertura da parte della popolazione svizzera.
- 4 Occorre che gli stranieri si familiarizzino con la realtà sociale e le condizioni di vita in Svizzera, segnatamente imparando una lingua nazionale.

Art. 2 OIntS² Principi e obiettivi

- 1 L'obiettivo dell'integrazione è di garantire agli stranieri pari opportunità di partecipazione alla società svizzera.
- 2 L'integrazione è un compito trasversale svolto dalle autorità federali, cantonali e comunali assieme alle organizzazioni non governative, comprese le parti sociali e le associazioni degli stranieri.
- 3 L'integrazione avviene in primo luogo mediante le strutture ordinarie quali segnatamente la scuola, la formazione professionale, il mondo del lavoro e le strutture della sicurezza sociale e della sanità pubblica. È tenuto conto delle esigenze speciali di donne, bambini e giovani. Misure specifiche per stranieri sono adottate solo a titolo di sostegno complementare.

Art. 4 OIntS Contributo degli stranieri all'integrazione

Gli stranieri dimostrano il proprio contributo all'integrazione:

- a. rispettando i principi dello Stato di diritto e i valori della Costituzione federale;
- b. apprendendo la lingua nazionale parlata nel luogo di residenza;
- c. confrontandosi con le condizioni di vita in Svizzera;
- d. manifestando la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione.

Osservazioni della CFM

La CFM, all'unisono con le disposizioni legali, considera l'integrazione come un processo continuo che concerne tutti i membri della società ed esige la disponibilità di tutti. L'integrazione presuppone pari opportunità, pari trattamento e comporta possibilità partecipative per tutte le persone coinvolte. Grazie ad essa, i conflitti possono essere fronteggiati in un approccio costruttivo. L'integrazione degli stranieri presuppone da un lato uno sforzo degli immigrati per integrarsi nella società svizzera, e dall'altro l'impegno della popolazione indigena onde accogliere gli immigrati con apertura, rispetto e riconoscimento.

Il fatto che la nozione d'integrazione sia sancita a livello di legge comporta nuove opportunità ma anche taluni pericoli. Le opportunità sono date segnatamente dal fatto che l'integrazione viene definita quale obiettivo politico, per cui il promovimento dell'integrazione gode di riflesso di migliori condizioni quadro dal profilo sociale e finanziario. Il rovescio della medaglia sono i rischi insiti nell'applicazione concreta delle disposizioni legali. Vi è cioè il pericolo che l'esercizio del potere discrezionale da parte delle autorità cantonali e comunali provochi delle disparità di trattamento. Se è stabilito in maniera eccessivamente dettagliata quali persone vanno considerate come bene integrate, vi è il pericolo che l'integrazione non sia più considerata come un processo che coinvolge l'intera società, bensì come una situazione concretamente misurabile secondo criteri ben precisi. Con ciò non sarebbe tenuto conto della complessità del processo integrativo. Ad esempio, le conoscenze linguistiche e l'integrazione non devono essere vincolate tra loro in maniera eccessiva, giacché vi è il rischio di ridurre l'integrazione alle sole conoscenze linguistiche di una persona, negligenza gli altri aspetti – segnatamente sociali – del fenomeno.

¹ Legge federale sugli stranieri (LStr) del 16 dicembre 2005.

² Ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS) del 24 ottobre 2007 (stato al 1° gennaio 2008).

Integrazione e ammissione

Art. 23 cpv. 1 e 2 LStr Condizioni personali

1 Il permesso di soggiorno di breve durata o di dimora per esercitare un'attività lucrativa può essere rilasciato solo a quadri, specialisti e altri lavoratori qualificati.

2 All'atto del rilascio del permesso di dimora occorre inoltre esaminare se la qualifica professionale, la capacità di adattamento professionale e sociale, le conoscenze linguistiche e l'età dell'interessato ne lascino presagire un'integrazione durevole nel mercato svizzero del lavoro e nel contesto sociopolitico.

Raccomandazioni della CFM

Attualmente la politica d'ammissione è orientata in funzione dei bisogni del mercato del lavoro. Sono ammesse le persone che possiedono un contratto di lavoro. La nuova legge comporta una novità in tal senso: essa prevede che l'ammissione deve tenere conto anche del **potenziale individuale dal profilo dell'integrazione**.

Per valutare tale potenziale d'integrazione occorre applicare i seguenti criteri:

- Non vi dev'essere limitazione alcuna basata sul **sexo, la razza/il colore della pelle, la provenienza nazionale o etnica, la religione, lo stato civile o l'orientamento sessuale** (art. 8 cpv. 2 della Costituzione federale). L'**età non** deve costituire un criterio di selezione **prioritario**.
- La **qualifica professionale** di una persona è considerata un criterio primario.
- In caso di dubbi per quel che concerne la qualifica professionale, i seguenti aspetti (non necessariamente in maniera cumulativa) possono concorrere a una valutazione positiva:
 - **Plurilinguismo** (anche concernente lingue non parlate in Svizzera), in quanto di regola le persone plurilingui apprendono più rapidamente una nuova lingua.
 - **Conoscenze / formazioni in più ambiti professionali**, in quanto lasciano presupporre una maggiore adattabilità dal profilo professionale.

IMPATTO CONCRETO NELLA PRASSI

Integrazione e domicilio

Art. 34 cpv. 3 e 4 LStr Permessi di domicilio

3 Il permesso di domicilio può essere rilasciato dopo un soggiorno più breve se motivi gravi lo giustificano.

4 Il permesso di domicilio può essere rilasciato dopo un soggiorno ininterrotto negli ultimi cinque anni sulla scorta di un permesso di dimora se lo straniero è **ben integrato**, segnatamente se conosce bene una lingua nazionale.

Art. 3 OIntS Considerazione del grado d'integrazione

Nelle decisioni discrezionali delle autorità, in particolare nell'ambito del rilascio anticipato del permesso di domicilio in virtù dell'articolo 62 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007 sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, si tiene conto del grado d'integrazione degli stranieri. Per le famiglie si tiene conto del grado d'integrazione dei membri della famiglia.

Art. 62 OASA³ Rilascio del permesso di domicilio in caso di integrazione riuscita

1 Il permesso di domicilio può essere rilasciato in caso di integrazione riuscita, segnatamente se lo straniero:

- a. rispetta i principi dello Stato di diritto e i valori della Costituzione federale;
- b. ha raggiunto, nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza, almeno il livello di riferimento A2 del Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue del Consiglio d'Europa⁹; in casi debitamente motivati può essere tenuto conto anche delle conoscenze di un'altra lingua nazionale;
- c. manifesta la volontà di partecipare alla vita economica e di acquisire una formazione.

2 Nell'esame della domanda di rilascio anticipato del permesso di domicilio è tenuto conto del **grado d'integrazione** dei membri della famiglia di età superiore a 12 anni.

Raccomandazioni della CFM

La possibilità del rilascio del permesso di domicilio già dopo cinque anni (e non dopo dieci anni, come avviene di regola attualmente) dovrebbe incitare gli stranieri a integrarsi il più rapidamente possibile.

Per il rilascio anticipato del permesso di domicilio vanno applicati i criteri qui di seguito. Per la decisione dovrebbe essere coinvolto uno **specialista dell'integrazione** (ad es. un delegato all'integrazione):

- **Conoscenze linguistiche:** la persona interessata ha appreso la lingua parlata nel suo luogo di domicilio ed è in grado di dimostrarlo mediante un attestato di una scuola linguistica riconosciuta. Si tratta principalmente della facoltà di **comunicare oralmente**. Tale facoltà può parimenti essere constatata nel contesto di un colloquio presso un servizio specializzato in materia d'integrazione. Di regola sono richieste conoscenze corrispondenti al livello A2 (Uso elementare della lingua per esprimersi nelle situazioni quotidiane) secondo i livelli comuni di riferimento nel quadro del Portfolio europeo delle lingue.
- Per le famiglie, **entrambi i coniugi** devono adempiere ai criteri postulati. Se tale non è il caso, le autorità competenti in materia di stranieri e i servizi specializzati per l'integrazione indicano agli interessati le possibilità esistenti per migliorare le conoscenze linguistiche e fissano pertinenti obiettivi, **tenendo conto del livello formativo**.

³ Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) del 24 ottobre (Stato 1° luglio 2008).

Potere discrezionale in caso di allontanamento, espulsione o divieto d'entrata

Art. 96 cpv. 1 LStr Esercizio del potere discrezionale

1 Nell'esercizio del loro potere discrezionale, le autorità competenti tengono conto degli interessi pubblici e della situazione personale nonché del **grado d'integrazione** dello straniero.

Raccomandazioni della CFM

Nell'esercitare l'apprezzamento, secondo la LStr occorre tenere conto del grado d'integrazione. Nelle nuove ordinanze mancano disposizioni più circostanziate in merito (come quelle previste dall'OIntS vigente fino al 2007). Nel contesto delle decisioni di allontanamento e della disposizione del divieto d'entrata, la CFM raccomanda tuttavia di considerare anche aspetti legati al grado d'integrazione. Ciò non concerne solo le persone che hanno violato la legge, bensì anche le persone che in seguito al divorzio hanno perso il loro diritto di soggiornare in Svizzera.

La CFM propone il seguente modo di procedere:

Uno **specialista del settore dell'integrazione** (ad esempio delegato all'integrazione) è coinvolto nel processo decisionale.

È tenuto conto delle **relazioni** della persona interessata **con la Svizzera**. I seguenti criteri possono concorrere (non necessariamente in maniera cumulativa) a che sia optato per la permanenza della persona interessata in Svizzera:

- La persona interessata è nata e/o cresciuta in Svizzera.
- La persona interessata ha frequentato almeno per cinque anni la scuola dell'obbligo in Svizzera.
- I genitori, il partner o i figli della persona interessata vivono in Svizzera.
- La persona interessata non dispone di una rete di contatti sociali nel Paese d'origine.

Accordo d'integrazione

Art. 54 cpv. 1 LStr Considerazione del grado d'integrazione

1 Il rilascio di un permesso di dimora o di soggiorno di breve durata può essere vincolato alla condizione che lo straniero frequenti **un corso di lingue o d'integrazione**. Ciò vale anche per il rilascio di un permesso nel contesto del ricongiungimento familiare (art. 43–45). L'obbligo di frequentare un corso può essere stabilito in un **accordo d'integrazione**.

Art. 5 OIntS Accordo d'integrazione

1 Al momento del rilascio o della proroga del permesso di dimora o del permesso di soggiorno di breve durata, le autorità competenti possono stipulare con gli stranieri un accordo d'integrazione.

2 In seguito alla valutazione del singolo caso, l'accordo d'integrazione stabilisce gli obiettivi, le misure concordate e le possibili conseguenze in caso di inadempimento.

3 L'obiettivo dell'accordo d'integrazione è in particolare di promuovere l'apprendimento della lingua nazionale parlata nel luogo di residenza, nonché l'acquisizione di conoscenze circa:

- a. le condizioni sociali e di vita in Svizzera;
- b. l'ordinamento giuridico svizzero;
- c. le norme e regole fondamentali il cui rispetto costituisce un presupposto indispensabile per la convivenza pacifica.

Art. 7 OIntS Attività di consulenza o insegnamento

1 Agli stranieri che esercitano un'attività di consulenza o insegnamento, ad esempio quali consulenti religiosi o insegnanti di lingua e cultura dei Paesi d'origine, può essere rilasciato un permesso di dimora o un permesso di soggiorno di breve durata se:

- b. possiedono conoscenze della lingua nazionale parlata nel luogo di lavoro equivalenti al livello di riferimento B1 del Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue del Consiglio d'Europa;

Raccomandazioni della CFM

La conclusione di un accordo d'integrazione presuppone che siano a disposizione pertinenti offerte di movimento dell'integrazione. Siccome in questa ottica la situazione diverge assai da una regione, da un Cantone e da un Comune all'altro, la CFM raccomanda di astenersi da un'applicazione uniforme a tutti i gruppi mirati.

Nei Cantoni che dispongono di una pertinente legge o di un assetto vincolante, la CFM raccomanda di inserire gli accordi d'integrazione, elaborati in cooperazione con specialisti dell'integrazione, in un assetto integrativo globale. Esso non dovrebbe limitarsi al solo apprendimento della lingua del luogo, bensì comprendere anche l'accesso alla formazione, a un'attività lucrativa e ad altri ambiti sociali centrali.

Per le **persone che, a motivo della loro attività professionale o accessoria, rivestono un interesse pubblico**, occorrono provvedimenti speciali: secondo la CFM, queste persone devono poter comunicare con le autorità locali nella lingua del luogo e disporre di conoscenze di base del sistema giuridico svizzero, dei processi politici e dei valori sociali fondamentali nel nostro Paese. La CFM raccomanda pertanto in questi casi di vincolare l'ammissione alla prova delle conoscenze linguistiche⁴. Le persone interessate possono inoltre essere obbligate, se del caso, a frequentare un corso integrativo.

⁴ L'OIntS si riferisce al Libello B1. La CFM è per un livello meno elevato e raccomanda il Livello B2 (Uso indipendente della lingua in contesti socioculturali complessi, e la capacità di esporre un punto di vista) secondo i livelli comuni di riferimento nel quadro del Portfolio europeo delle lingue.

IMPATTO CONCRETO NELLA PRASSI

Obbligo d'informazione da parte di autorità e istituzioni

Art. 56 LStr Informazione

- 1 Confederazione, Cantoni e Comuni provvedono a un'adeguata informazione degli stranieri sulle condizioni di vita e di lavoro in Svizzera, segnatamente sui loro diritti e doveri.
- 2 Gli stranieri sono informati circa le offerte esistenti in materia di promozione dell'integrazione.
- 3 Confederazione, Cantoni e Comuni informano la popolazione sulla politica migratoria e sulla situazione particolare degli stranieri.

Art. 10 OIntS Informazione

- 1 La Confederazione, i Cantoni e i Comuni informano gli stranieri sull'ordinamento giuridico e sulle conseguenze in caso di inosservanza, sulle norme e regole fondamentali per partecipare con pari opportunità alla vita sociale, economica e culturale, nonché sull'importanza delle conoscenze linguistiche, della formazione e del lavoro.
- 2 Informano il pubblico sulla politica in materia di migrazione, sulla situazione particolare degli stranieri e sugli obiettivi dell'integrazione.
- 3 Le autorità competenti informano gli stranieri sulle offerte esistenti volte a promuovere l'integrazione, compreso l'orientamento professionale e nella carriera.
- 4 Le autorità competenti segnalano le offerte di corsi pertinenti agli stranieri che nel quadro di un accordo d'integrazione hanno l'obbligo di frequentare un corso di lingua o d'integrazione

Raccomandazioni della CFM

Per la prima volta, la legge prescrive esplicitamente un obbligo d'informazione da parte delle autorità. Dal punto di vista della CFM, si raccomandano i provvedimenti seguenti:

- Le persone richiedenti vanno informate sin dal **rilascio del visto** dei modi di vita svizzeri nonché dei principi costituzionali del nostro Paese.
- Occorre che le autorità competenti in materia di stranieri e i servizi per l'integrazione accolgano i nuovi arrivati fornendo loro un **pacchetto informativo sulla vita in Svizzera**, indirizzi di rilievo e indicando loro le offerte integrative.
- I Cantoni garantiscono lo svolgimento regolare di **manifestazioni di benvenuto e d'informazione** gratuite nei Comuni destinate ai nuovi arrivati. Tali manifestazioni informano in maniera circostanziata circa le offerte esistenti nei settori lavoro, famiglia, formazione, sicurezza sociale, salute, vita sociale e culturale, promovimento linguistico, sicurezza, ecc.

Nel quadro della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA) misure concrete vengono realizzate sul mandato d'informazione. La CFM si rallegra alle raccomandazioni contenute nel [rapporto sulla realizzazione del mandato d'informazione](#) (in francese o tedesco).

Editrice

Commissione federale della migrazione CFM
Quellenweg 9
3003 Berna-Wabern

ekm@bfm.admin.ch
www.ekm.admin.ch