



Disposizioni d'esecuzione concernenti la legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri:

Rapporto relativo all'avamprogetto di ordinanza sull'integrazione degli stranieri (Ordinanza sull'integrazione, OIntS)

1. Introduzione

Ai fini di una politica migratoria efficace, la nuova legge sugli stranieri (LStr) attribuisce molta importanza all'integrazione, intesa come pari opportunità degli stranieri di accedere alle risorse sociali ed economiche del nostro Paese (cfr. art. 4 LStr). L'integrazione di uno straniero è un criterio di valutazione importante sia per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro, sia in generale per il rilascio di permessi e per le decisioni in materia di diritto degli stranieri.

La LStr stabilisce i seguenti principi essenziali dell'integrazione:

- l'integrazione è un processo reciproco che presuppone sia la volontà degli stranieri di integrarsi, sia un atteggiamento aperto della società che li accoglie;
- la promozione dell'integrazione è un compito dello Stato per il quale va applicato il principio del «pretendere e promuovere»;
- l'integrazione è un obiettivo a lungo termine per tutti gli stranieri che risiedono legalmente in Svizzera e prevedono di rimanervi a lungo; include pertanto anche i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente;
- i presupposti per una buona integrazione sono in particolare delle conoscenze linguistiche sufficienti, una formazione e un posto di lavoro (cfr. Rapporto dell'Ufficio federale della migrazione, Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera, Berna 2006);
- la promozione dell'integrazione è pertanto soprattutto un compito da svolgere attraverso le strutture ordinarie; provvedimenti speciali per stranieri sono opportuni solo a titolo complementare e sussidiario;
- la promozione dell'integrazione si svolge in loco e ne sono in primo luogo responsabili i Cantoni e i Comuni. Il compito della politica migratoria della Confederazione è di creare condizioni generali favorevoli, di aiutare i Cantoni garantendo il coordinamento e lo scambio di esperienze e di adottare in modo mirato misure di promozione complementari.

L'ordinanza sull'integrazione totalmente riveduta riunisce le disposizioni rilevanti in materia d'integrazione della legge sugli stranieri e della legge sull'asilo. In corrispondenza ai principi summenzionati essa è strutturata come segue:

- disposizioni generali (art. 1-3);
- contributo e obblighi degli stranieri (art. 4-7);
- compiti della Confederazione e dei Cantoni (art. 8-10);
- contributi finanziari (art. 11-20);
- Commissione (art. 21-28);
- disposizioni finali (art. 29 e 30).

Il rapporto sull'integrazione dell'Ufficio federale della migrazione (UFM), pubblicato nel luglio 2006, giunge alla conclusione che le misure d'integrazione nel settore della formazione e del lavoro devono essere intensificate, mentre quelle nel settore dell'integrazione sociale (convivenza nei comuni, comunicazione e lingua) devono essere indirizzate maggiormente a determinati gruppi e in particolare ai giovani.

Il presente avamprogetto di ordinanza tiene conto anche di queste conclusioni e pertanto delle più recenti conoscenze nel settore dell'integrazione.

Il 31 gennaio 2007 il Consiglio federale ha discusso la fusione della Commissione federale degli stranieri (CFS) e della Commissione federale dei rifugiati (CFR), decidendo di fondere le due commissioni e stabilendo la suddivisione dei compiti nell'ambito della promozione dell'integrazione tra l'UFM e la Commissione. Il presente avamprogetto di ordinanza tiene conto di tale decisione.

2. Osservazioni in merito ai singoli articoli

Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

L'oggetto dell'ordinanza è definire i principi e gli obiettivi dell'integrazione degli stranieri. Essa esplica il contributo degli stranieri all'integrazione. Inoltre definisce i compiti delle autorità federali (UFM) e della nuova Commissione federale della migrazione¹ (Commissione) e disciplina il coordinamento dell'integrazione a livello orizzontale e verticale. Infine disciplina la procedura e le condizioni per i contributi finanziari della Confederazione nel settore dell'integrazione.

Art. 2 Principi e obiettivi

Il presente articolo precisa le disposizioni programmatiche della LStr (in particolare gli art. 4 e 53 LStr) e ribadisce i principi e gli obiettivi dell'integrazione. L'integrazione deve avvenire in primo luogo attraverso le strutture ordinarie. Di queste fanno parte ad esempio la scuola e l'ambito della formazione, il mondo del lavoro, le istituzioni della sicurezza sociale (in particolare il servizio di collocamento e le misure di formazione e d'occupazione orientate al mercato del lavoro nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione) e la sanità. Secondo l'articolo 53 capoverso 5 LStr devono collaborare nel settore dell'integrazione sia i servizi statali competenti sia i servizi privati. Poiché la promozione dell'integrazione è un compito statale, in virtù dell'articolo 53 capoverso 1 LStr i servizi statali competenti devono adempiere compiti particolari nella promozione dell'integrazione². È ad esempio compito delle autorità in materia di assicurazione

¹ Il futuro nome della Commissione non è ancora stato deciso.

² Il rapporto sull'integrazione dell'UFM del luglio 2006 evidenzia le competenze e le misure per la promozione dell'integrazione esistenti all'interno delle strutture ordinarie.

contro la disoccupazione promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro degli stranieri disoccupati. Analogamente le istituzioni della sanità sono tenute ad adottare misure volte a garantire agli stranieri pari opportunità di accesso alle prestazioni sanitarie. Misure specifiche di promozione dell'integrazione al di fuori delle strutture ordinarie devono essere finanziate solo a titolo di sostegno complementare (cpv. 3).

Art. 3 Considerazione del grado d'integrazione

Il grado d'integrazione è un criterio di giudizio importante per le decisioni in materia di diritto degli stranieri, sia in quanto presupposto individuale per l'ammissione (art. 23 LStr), sia per la proroga del permesso in caso di scioglimento della comunità familiare (art. 50 LStr), sia in quanto presupposto per la conversione dell'ammissione provvisoria in permesso di dimora (art. 84 cpv. 5 LStr) o per la deroga alle condizioni d'ammissione al fine di tenere conto di un caso personale particolarmente grave (art. 30 cpv. 1 lett. b LStr). In generale, nell'esercizio del potere discrezionale, gli sforzi d'integrazione vanno premiati (cfr. art. 35 cpv. 5 LStr), mentre un'integrazione mancata va sanzionata (cfr. art. 96 LStr).

Per il rilascio anticipato di un permesso di domicilio, al più presto dopo cinque anni, si tiene conto anche dell'integrazione riuscita. Tale regolamentazione era già stata introdotta con l'entrata in vigore, il 1° febbraio 2006, della modifica della vigente ordinanza sull'integrazione degli stranieri. Essa si è affermata nella prassi e quindi è mantenuta anche con l'introduzione della nuova legge sugli stranieri.

Nella valutazione del grado d'integrazione necessario per il rilascio anticipato di un permesso di domicilio secondo l'articolo 34 LStr, si prevede in particolare di esigere conoscenze di una lingua nazionale equivalenti al livello di riferimento A2 del Quadro di Riferimento Europeo Comune per le lingue del Consiglio d'Europa (Portafoglio europeo delle lingue PEL³). Si richiede soprattutto la competenza orale necessaria per cavarsela nella comunicazione di tutti i giorni.

Capitolo 2: Contributo e obblighi degli stranieri

Art. 4 Contributo degli stranieri all'integrazione

L'integrazione presuppone sia la volontà degli stranieri di integrarsi, sia un atteggiamento aperto da parte della popolazione svizzera. La disposizione precisa il contributo degli stranieri all'integrazione. Esso consiste soprattutto nel rispetto dei principi dello Stato di diritto e della democrazia. Inoltre ribadisce che l'apprendimento di una lingua nazionale e la partecipazione alla vita economica o l'acquisizione di una formazione sono elementi fondamentali dell'integrazione.

Art. 5 Accordo d'integrazione

La conoscenza delle strutture (scuola, formazione professionale, sanità, mondo del lavoro ecc.) e delle condizioni di vita in Svizzera nonché la facoltà di comunicare in una lingua nazionale, sono presupposti fondamentali per l'integrazione.

Può pertanto rivelarsi opportuno far dipendere il rilascio di un permesso di dimora o di soggiorno di breve durata dalla frequentazione di un corso di lingua o d'integrazione e ciò può essere stabilito, tenendo conto del singolo caso, in un accordo d'integrazione.

³ Consultabile su: http://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=E&M=/main_pages/levels.html

Per gli stranieri con un permesso di soggiorno di breve durata la conclusione di un accordo d'integrazione è opportuna solo se svolgono un'attività di carattere pubblico (art. 7).

L'accordo d'integrazione intende soprattutto creare degli incentivi per un'integrazione durevole e riuscita degli stranieri coinvolti. Essi devono essere innanzitutto motivati a prestare il loro contributo all'integrazione. Lo scopo dell'accordo d'integrazione è in particolare la promozione dell'apprendimento di una lingua nazionale nonché delle conoscenze delle condizioni sociali e di vita in Svizzera (cpv. 3 lett. a). Inoltre devono essere promosse la conoscenza dell'ordinamento giuridico svizzero e delle norme e regole fondamentali il cui rispetto costituisce un presupposto indispensabile per la convivenza pacifica (cpv. 3 lett. b e c).

Oltre il 40 per cento dei nuovi arrivati sono familiari di stranieri che risiedono già in Svizzera. In tal caso può rivelarsi opportuno obbligare i familiari arrivati a frequentare un corso. Nell'interesse di un'integrazione durevole, per il ricongiungimento familiare sono stati inoltre introdotti dei termini entro cui i bambini o i giovani devono ricongiungersi con i familiari (art. 47 LStr), affinché possano inserirsi quanto prima nelle strutture ordinarie, quali la scuola o la formazione professionale ecc.. Non è invece opportuno pretendere ad esempio che uno specialista altamente qualificato che soggiorna solo temporaneamente in Svizzera frequenti un corso d'integrazione.

Le persone che sono obbligate a partecipare a un corso di lingua o d'integrazione devono essere rese attente alle relative offerte.

Art. 6 Obbligo di partecipare a misure d'integrazione

La presente disposizione costituisce un complemento all'articolo 5 e si riferisce specificamente a rifugiati che ricevono un aiuto sociale e a persone ammesse provvisoriamente.

L'aiuto sociale è di competenza dei Cantoni. La Confederazione tuttavia versa ai Cantoni degli indennizzi per le loro spese per l'aiuto sociale ai rifugiati nei primi cinque anni e alle persone ammesse provvisoriamente nei primi sette anni, a partire dalla loro entrata in Svizzera. Anche se sul mercato del lavoro i rifugiati sono equiparati agli indigeni, lavora solo il 18,1 per cento dei rifugiati riconosciuti in età lavorativa e il 45,2 per cento dei rifugiati ammessi provvisoriamente (per le persone ammesse provvisoriamente la quota è del 37,2 per cento e per i richiedenti l'asilo del 14,1 per cento; situazione del 31.12.2006). L'integrazione professionale dei rifugiati è quindi da ritenersi insufficiente. La disposizione dell'ordinanza si basa sull'articolo 82 capoverso 5 della legge sull'asilo (LAsi), il quale sancisce che nel sostegno ai rifugiati occorre tenere conto della loro situazione particolare e segnatamente se ne deve facilitare l'integrazione professionale, sociale e culturale.

Con la revisione della LAsi e della LStr, per le persone ammesse provvisoriamente è stato tra l'altro migliorato l'accesso al mercato del lavoro. La Confederazione versa inoltre ai Cantoni sussidi per l'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati. Pertanto i Cantoni sono tenuti ad adottare misure d'integrazione. S'intendono tuttavia creare anche le basi legali affinché i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente possano essere obbligate a partecipare a un corso di lingua o d'integrazione.

Lo scopo della disposizione è in particolare di promuovere l'integrazione professionale dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente e quindi in definitiva di aumentare il numero di persone esercitanti un'attività lucrativa. Non si tratta di un nuovo disciplinamento, bensì della conferma di un principio che riflette la prassi vigente. Con la disposizione si mette a disposizione dei Cantoni uno strumento importante per sostenerli nel promuovere l'integrazione professionale delle categorie di persone interessate. Ciò vale soprattutto per i Cantoni che non dispongono delle pertinenti basi legali.

Il capoverso 2 prevede sanzioni per le persone ammesse provvisoriamente o i rifugiati che senza addurre motivi validi non adempiono l'obbligo di partecipare a programmi di formazione o d'occupazione. Il Cantone può ridurre le prestazioni di aiuto sociale alle persone in questione, basandosi sul diritto cantonale o, se quest'ultimo non prevede una disposizione in merito, sull'articolo 83 capoverso 1 LAsi. La disposizione non costituisce pertanto uno strumento in materia di diritto degli stranieri ai sensi dell'accordo d'integrazione (art. 5), bensì una disposizione speciale nell'ambito del diritto sull'aiuto sociale.

L'articolo 84 capoverso 5 LStr disciplina il rilascio di un permesso di dimora alle persone ammesse provvisoriamente che si trovano in Svizzera da oltre cinque anni. Le relative domande sono esaminate in modo approfondito considerando il grado d'integrazione, la situazione familiare e la ragionevolezza di un rientro nello Stato di provenienza. L'esame deve considerare anche se la persona in questione ha partecipato con successo a un programma di formazione o d'occupazione (cpv. 3).

Art. 7 Attività di carattere pubblico

Le persone che svolgono un'attività su incarico di una comunità religiosa e gli insegnanti di lingua e cultura dei Paesi d'origine svolgono un ruolo importante nel dialogo tra la loro comunità e la popolazione svizzera e contribuiscono pertanto in modo decisivo all'integrazione della popolazione straniera.

La presente disposizione non si limita alle summenzionate funzioni, bensì contempla qualsiasi attività di carattere pubblico. Essa si applica indipendentemente dal fatto che la persona interessata sia impiegata sulla base di un contratto di diritto pubblico o di diritto privato.

È importante che queste persone conoscano le condizioni sociali e di vita in Svizzera e riconoscano l'ordinamento giuridico svizzero. Spesso svolgono una funzione chiave nella comunità straniera, in virtù della loro funzione godono di stima e rispetto e frequentemente in caso di necessità si ricorre a loro nel dialogo con le autorità locali.

Può svolgere una funzione di mediazione tra i membri della comunità straniera e le autorità locali solo chi s'impegna per il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblici. Sono pertanto escluse sin da principio le persone che, ad esempio in un'adunanza o diffondendo scritti, giustificano o propagano crimini contro la pace, crimini di guerra o contro l'umanità oppure atti terroristici di analoga gravità. Ciò vale anche per le persone che istigano all'odio, incitano alla violenza o ad azioni arbitrarie contro la popolazione.

Inoltre, già in occasione dell'ammissione si può pretendere che le persone che esercitano un'attività di carattere pubblico dispongano di conoscenze linguistiche adeguate. Si

deve esigere il livello di riferimento B1 del PEL⁴. Le persone in questione devono essere in grado di capire i punti principali di un discorso, a condizione che venga usata una lingua chiara e standard e che si tratti di argomenti abituali inerenti al lavoro, alla scuola, al tempo libero ecc.. Inoltre devono essere in grado di districarsi nella maggior parte delle situazioni quotidiane riscontrabili nelle rispettive regioni linguistiche. Devono essere in grado di esprimersi, in modo semplice e coerente, su temi abituali e inerenti alla sfera dei loro interessi. Accanto alla capacità di esprimersi oralmente, sono richieste anche competenze scritte. Se in occasione della decisione sul permesso i presupposti non sono soddisfatti, il raggiungimento di conoscenze linguistiche adeguate può essere fissato come obiettivo in un accordo d'integrazione (art. 5). L'obiettivo dev'essere raggiunto al più tardi in occasione della proroga del permesso.

Il capoverso 4 indica espressamente che un permesso è negato o non è prorogato se sussiste un motivo di revoca ai sensi dell'articolo 62 LStr in combinato disposto con l'articolo 79 OASA (Ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa). Un permesso dev'essere negato in particolare se vi sono indizi concreti che il soggiorno in Svizzera della persona in questione condurrà a una violazione dell'ordine pubblico.

Capitolo 3: Compiti della Confederazione e dei Cantoni

Nel capitolo 3 si esprime che l'integrazione è anche un compito statale svolto dalla Confederazione, dai Cantoni e dai Comuni, che deve essere coordinato in direzione orizzontale e verticale. La nuova LStr affida allo Stato anche il compito di informare singole persone e la popolazione sull'importanza delle questioni dell'integrazione e della migrazione.

Art. 8 Coordinamento e scambio di informazioni

L'articolo 8 esplica l'articolo 57 capoversi 1 e 2 LStr. L'UFM è incaricato di coordinare le misure dei servizi federali per l'integrazione degli stranieri nonché di garantire lo scambio di informazioni e di esperienze con i Cantoni. In virtù di quest'incarico di coordinamento l'UFM garantisce il collegamento in direzione orizzontale e verticale tra i settori di competenza rilevanti per l'integrazione.

Il coordinamento orizzontale concerne la collaborazione dei singoli dipartimenti e uffici e contribuisce a rendere più efficienti le procedure e i processi decisionali nonché a evitare che i mezzi vengano impiegati in modo non adeguato allo scopo. L'obiettivo principale è una collaborazione più intensa nei settori della formazione professionale, dell'assicurazione contro la disoccupazione e della sanità. A tale scopo è istituito a livello federale un gruppo interdipartimentale sotto la direzione dell'UFM, di cui fanno parte i servizi federali più importanti che si occupano di questioni inerenti all'integrazione. Ai fini del coordinamento delle misure rilevanti per l'integrazione nei diversi uffici federali, l'UFM dev'essere coinvolto tempestivamente nella pianificazione di tali uffici federali (capoverso 1).

I Comuni devono ad esempio occuparsi del rilascio dei permessi, fornire prime informazioni agli stranieri e curarsi degli aspetti scolastici. Di regola sono loro i primi a entrare in contatto con gli stranieri e pertanto spetta a loro il compito importante di informarli circa

⁴ Consultabile su: http://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=E&M=/main_pages/levels.html

l'importanza dell'integrazione e le offerte di corsi d'integrazione e di lingua. Per questo motivo i Comuni devono essere coinvolti, ove necessario, nello scambio di esperienze e informazioni (capoverso 2).

Art. 9 Interlocutori cantonali per le questioni inerenti all'integrazione e coordinamento intercantonale

Il coordinamento verticale garantisce lo scambio di esperienze tra la Confederazione e i Cantoni nonché i Comuni, tra cui in particolare le città più grandi. A tal fine i Cantoni designano per l'UFM un interlocutore per le questioni inerenti all'integrazione. In questo modo s'intendono semplificare i contatti tra la Confederazione e i Cantoni. Ciò consente anche un maggiore coinvolgimento dei Cantoni e delle città più grandi nell'attuazione del programma di promozione dell'integrazione della Confederazione. Infatti già attualmente la decisione dell'UFM concernente il finanziamento del progetto in alcuni ambiti chiave si basa su una raccomandazione dei Cantoni (cfr. le spiegazioni all'art. 14).

L'avamprogetto di ordinanza non prescrive ai Cantoni la struttura dei servizi che fungono da interlocutori cantonali. Nelle sue decisioni del 5 giugno 2003, la Conferenza tripartita degli agglomerati (CTA) ha raccomandato ai Cantoni, alle città e ai Comuni di affidare un ruolo centrale in seno alle rispettive amministrazioni ai servizi che fungono da interlocutori per le questioni inerenti all'integrazione e di garantire loro un collegamento interdipartimentale ottimale. Nei Cantoni più grandi sono oggi spesso coinvolte fino a tre autorità diverse (delegati all'integrazione, coordinatori in materia di rifugiati e d'asilo) nell'attuazione delle misure d'integrazione per gli stranieri, le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati.

Per garantire il coordinamento globale nell'ambito dell'integrazione, i servizi che fungono da interlocutori cantonali devono informare la Confederazione circa le misure rilevanti per l'integrazione adottate nel loro Cantone, i servizi competenti e la loro prassi (p.es. misure delle autorità preposte al mercato del lavoro, classi d'integrazione delle autorità preposte alla formazione professionale o delle scuole professionali, misure nelle scuole ecc.). L'informazione concerne anche l'utilizzazione dei contributi versati dalla Confederazione e l'efficacia delle misure promosse.

Le autorità cantonali competenti (in particolari i coordinatori in materia di asilo e di rifugiati, le autorità preposte al mercato del lavoro e i delegati all'integrazione) si accordano sulle misure d'integrazione e garantiscono il coordinamento intercantonale. Ciò permette di evitare sovrapposizioni nel finanziamento e nelle strutture (cpv. 3).

Art. 10 Informazione

La disposizione concretizza l'articolo 56 LStr. Gli stranieri devono sapere cos'è necessario fare per integrarsi con successo in Svizzera e cosa si attendono da loro le autorità e la società che li accoglie. Un'informazione oggettiva sulla migrazione migliora la disponibilità di accogliere gli stranieri, anch'essa necessaria ai fini dell'integrazione.

Il compito di informare deve essere assolto dalle autorità federali competenti, in particolare anche dalla Commissione federale della migrazione⁵, nonché dalle autorità canto-

⁵ Il futuro nome della Commissione non è ancora stato deciso.

nali e comunali⁶. Esso dev'essere svolto autonomamente anche dalle autorità cantonali in materia di stranieri o dal controllo degli abitanti del Comune. Ciò permette d'informare tempestivamente gli stranieri che si trasferiscono in Svizzera sull'importanza dell'integrazione e in particolare anche sulle offerte cantonali di corsi d'integrazione, di consulenza professionale e di formazione professionale.

Un'informazione adeguata può ad esempio avvenire mediante la consegna di documenti informativi o mediante l'indicazione di servizi di consulenza specifici. Alcuni Cantoni assolvono già questo compito, offrendo ad esempio servizi di consulenza adeguati. L'autorità che rilascia il permesso (o il controllo degli abitanti), che di regola è la prima autorità statale con cui lo straniero entra in contatto, svolge un ruolo importante nel processo d'integrazione.

Capitolo 4: Contributi finanziari

La LStr e la LAsi prevedono contributi finanziari e sistemi di finanziamento diversi per gli stranieri, le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati (in particolare sussidi a progetti e somme forfettarie). Attualmente la somma a disposizione per gli stranieri è di circa 14 milioni di franchi (art. 55 LStr), mentre per i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente sono previsti sussidi annuali forfettari (art. 87 LStr e 88 LAsi) o per progetti (art. 91 LAsi) pari a 38 milioni di franchi.

Per garantire un uso efficiente e adeguato di questi mezzi di promozione dell'integrazione, ci si deve orientare in base ai seguenti principi:

- vista la somma a disposizione, i destinatari dei contributi federali sono in primo luogo i Cantoni e solo in secondo luogo organismi privati responsabili di un progetto;
- l'UFM deve pertanto versare solo in modo circoscritto sussidi diretti a progetti d'integrazione, limitandosi soprattutto ad alcuni ambiti della promozione dell'integrazione sociale secondo l'articolo 55 LStr e, a lunga scadenza, ai progetti modello e pilota d'importanza nazionale;
- le offerte finanziate in virtù della LStr e della LAsi devono essere possibilmente accessibili a tutti i gruppi di destinatari. Esse devono corrispondere alle necessità concrete d'integrazione delle persone in loco e ciò non deve essere reso impossibile dallo statuto giuridico "sbagliato" della persona interessata. Bisogna perciò prevedere la massima permeabilità delle offerte e dei mezzi di promozione;
- infine va garantito che le misure d'integrazione finanziate in virtù della LStr e della LAsi non si sovrappongano a offerte già esistenti nel quadro delle strutture ordinarie. Vanno evitate, per quanto possibile, delle «misure speciali» per stranieri. Esse sono giustificate solo quando per motivi concreti o giuridici l'accesso alle misure d'integrazione delle strutture ordinarie è ostacolato.

⁶ Il rapporto dell'UFM «Problemi dell'integrazione degli stranieri in Svizzera» del luglio 2006 offre una panoramica degli ambiti rilevanti per l'integrazione e delle autorità competenti.

Sezione 1: In generale

Art. 11 Contributi finanziari

La presente disposizione contiene un elenco dei contributi finanziari versati dalla Confederazione (art. 55 e 87 LStr e art. 88 e 91 cpv. 4 LAsi) a favore delle misure di promozione dell'integrazione degli stranieri, dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente.

Art. 12 Beneficiari

La presente disposizione precisa i gruppi di persone che possono usufruire dei contributi finanziari menzionati all'articolo 11. I contributi finanziari possono essere versati a favore degli stranieri titolari di un permesso di dimora o di domicilio, dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente. Se esercitano un'attività di carattere pubblico (art. 7), anche le persone titolari di un permesso di soggiorno di breve durata (art. 32 LStr) possono partecipare o essere obbligate a partecipare a misure d'integrazione.

La LStr migliora la situazione giuridica delle persone ammesse provvisoriamente negli ambiti dell'integrazione, dell'ammissione a un'attività lucrativa e del ricongiungimento familiare. Questo miglioramento è stato introdotto perché si è appurato che spesso le persone ammesse provvisoriamente restano in Svizzera per anni e in parte per sempre. È pertanto importante promuovere la loro integrazione sia in vista di un loro soggiorno prolungato in Svizzera sia per mantenere la loro capacità di rimpatrio. In virtù della nuova ordinanza la Confederazione versa inoltre una somma forfettaria per l'integrazione di questa cerchia di persone (cfr. art. 19).

Il capoverso 3 dell'avamprogetto statuisce il principio secondo cui le misure d'integrazione finanziate in virtù dell'ordinanza devono, per quanto possibile, essere accessibili a tutte le persone interessate. La frequentazione di un corso di lingua deve ad esempio dipendere dal bisogno concreto e non deve essere impedito dallo statuto giuridico di una persona. Gli operatori incaricati dell'attuazione concreta delle misure devono disporre di un certo potere discrezionale.

Sezione 2: Contributi finanziari secondo la LStr

Art. 13 Versamento dei contributi finanziari

L'articolo 55 LStr permette contributi finanziari della Confederazione a favore di misure di promozione nel settore dell'integrazione e in particolare per l'apprendimento di una lingua.

La presente ordinanza distingue tre tipi di misure di promozione per le quali la Confederazione può versare contributi finanziari.

- Contributi finanziari a singoli progetti

Le domande per il finanziamento di singoli progetti devono di regola essere presentati all'UFM. Come finora l'UFM, d'intesa con le autorità cantonali, può inoltre autorizzare i servizi che fungono da interlocutori cantonali per le questioni inerenti all'integrazione - sempreché questi dispongano delle strutture necessarie - ad accogliere domande e a trasmetterle con una raccomandazione all'UFM. La Commissione esprime un parere in merito alle domande presentate. L'UFM decide della concessione dei contributi finanziari.

– Programmi

Nel quadro della presente ordinanza sull'integrazione s'intende rafforzare la tendenza a un maggiore coinvolgimento dei Cantoni nelle decisioni concernenti singole misure d'integrazione. In questi casi l'UFM non finanzia più il singolo progetto, bensì un pacchetto di misure costituito di regola da vari progetti. I contributi finanziari vengono versati in base a un contratto di prestazione. Il contratto definisce in particolare l'orientamento e gli obiettivi del programma e gli indicatori per misurare il raggiungimento degli obiettivi. I mandatari sono di regola i Cantoni, i Comuni o le associazioni dei Comuni che dispongono delle strutture, dell'esperienza e delle risorse necessarie.

– Progetti modello

Si tratta di progetti pilota che servono principalmente a promuovere le innovazioni d'importanza nazionale e a garantire lo scambio di esperienze tra gli operatori della promozione dell'integrazione. L'obiettivo e lo scopo di questi progetti è di mettere a disposizione dei Cantoni, dei Comuni e degli operatori privati le conoscenze necessarie per la promozione efficace dell'integrazione. Per le persone nel settore dell'asilo, l'UFM finanzia ad esempio diversi grandi progetti pilota da cui ricavare informazioni utili per una migliore integrazione professionale dei rifugiati («apprendistato per rifugiati»). Progetti modello e progetti di importanza nazionale sono finora già stati finanziati anche nel quadro del credito per la promozione dell'integrazione degli stranieri (cfr. il punto E dell'ordine delle priorità DFGP 2004-2007).

Art. 14 Ambiti

La presente disposizione contiene a titolo esemplare gli ambiti dell'integrazione sociale che in virtù dell'articolo 55 LStr possono essere sostenuti. Un'importanza fondamentale rivestono l'apprendimento di una lingua nazionale nonché la promozione dei contatti sociali nell'ambito della convivenza sociale. Il rapporto sull'integrazione dell'UFM ha mostrato che l'apprendimento di una lingua e i contatti sociali sono fattori decisivi per l'integrazione professionale e il successo a livello formativo. S'intendono promuovere anche misure volte a migliorare la situazione degli stranieri in riferimento alla pari opportunità di accesso e senza discriminazione alle strutture ordinarie della scuola della formazione professionale, del mercato del lavoro o della sanità (p.es. attraverso la formazione di persone di contatto e l'informazione mirata).

Accanto a quelli menzionati il Dipartimento federale di giustizia e polizia (Dipartimento) può fissare altri ambiti di promozione.

Art. 15 Programma prioritario

Anche in futuro il Dipartimento stabilirà un programma prioritario pluriennale (finora denominato «ordine delle priorità») per la promozione dell'integrazione da parte della Confederazione. Esso sarà elaborato dall'UFM in collaborazione con la Commissione.

I Cantoni, i Comuni, le parti sociali e le organizzazioni non governative devono essere coinvolte in modo adeguato nell'elaborazione. Ciò permette di orientare il programma prioritario alla prassi. Il coordinamento con le misure d'integrazione di altri servizi federali intende anche in questo caso impedire sovrapposizioni o la promozione di ambiti già sostenuti in seno alle strutture ordinarie. Pertanto, il sostegno linguistico per gli stranieri, che in virtù della legge sugli stranieri è un settore importante dell'integrazione sociale, si rivolgerà soprattutto a persone difficilmente raggiungibili che

non hanno accesso alle offerte delle strutture ordinarie (giovani che si ricongiungono alla famiglia; donne con compiti assistenziali ecc.). Inoltre, particolare attenzione sarà accordata alle misure volte a garantire alle donne pari opportunità nell'accesso al mercato del lavoro, alla formazione professionale e alle strutture sociali.

Se le domande presentate eccedono le risorse disponibili, esse sono valutate in base al programma prioritario.

Art. 16 Presentazione ed esame delle domande

Finora le domande per contributi finanziari dovevano essere presentate alla Commissione. Per la presentazione e l'esame delle domande l'ordinanza prevede ora il seguente disciplinamento:

- le domande per i contributi finanziari devono di regola essere presentate all'UFM, che le esamina. Come finora l'UFM, d'intesa con le autorità cantonali, può tuttavia autorizzare i servizi che fungono da interlocutori cantonali per le questioni inerenti all'integrazione ad accogliere domande e a trasmetterle con una raccomandazione all'UFM. La Commissione ha il diritto di esprimere un parere in merito alle domande (cfr. art. 58 cpv 4 LStr);
- eccezionalmente anche la Commissione può accogliere ed esaminare domande. Il programma prioritario emanato periodicamente dal Dipartimento nonché la corrispondente documentazione per i bandi definiscono le domande che possono essere presentate alla Commissione e da questa esaminate. Si tratta soprattutto di progetti d'importanza nazionale, in particolare progetti pilota o modello (cfr. art. 14 cpv. 1 lett. d) che di regola sono proposti e realizzati da organizzazioni non governative (organizzazioni degli stranieri, parti sociali, associazioni interessate, istituzioni scientifiche ecc.).

La decisione concernente il versamento dei contributi finanziari spetta in ogni caso all'UFM.

Art. 17 Parere della Commissione

La presente disposizione corrisponde al disciplinamento attuale. Come finora la Commissione può esprimere un parere all'attenzione dell'UFM in merito alle domande presentate.

Art. 18 Decisione e modalità del versamento

Il disciplinamento attuale prevede che per i contributi finanziari fino a 300 000 franchi la decisione spetta all'UFM, mentre per le somme superiori al Dipartimento. Da quando è stato introdotto il programma di promozione dell'integrazione della Confederazione tale disciplinamento non si è mai dovuto applicare, in quanto finora sono stati concessi esclusivamente contributi per progetti singoli il cui importo rientrava nell'ambito di competenza dell'UFM. In futuro è previsto che vi saranno più programmi costituiti da una serie di progetti (cfr. art. 13 cpv. 2) concordati con i servizi cantonali. In questi casi s'intende dare la possibilità all'UFM di decidere non solo in merito al contenuto del programma, ma anche in merito all'importo del contributo finanziario.

Sezione 3: Contributi per l'integrazione di persone ammesse provvisoriamente e di rifugiati

Art. 19 Somma forfettaria a favore dell'integrazione

Per ogni rifugiato riconosciuto e per ogni persona ammessa provvisoriamente la Confederazione paga ai Cantoni una somma forfettaria a favore dell'integrazione di 6 000 franchi. Tale somma è versata come importo unico in occasione del riconoscimento come rifugiato o della pronuncia dell'ammissione provvisoria. Il pagamento si effettua ogni trimestre. Con questi contributi della Confederazione s'intendono promuovere innanzitutto l'integrazione professionale e l'apprendimento di una lingua. Si tratta soprattutto di finanziare misure volte ad avvicinare alle strutture ordinarie le persone interessate.

Si possono inoltre finanziare anche misure per l'integrazione sociale delle persone che a causa del loro stato di salute, degli obblighi familiari ecc. non possono essere integrate direttamente nel mercato del lavoro, creando così i presupposti per una futura integrazione professionale.

Negli anni scorsi l'Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati (OSAR) ha sostenuto, su incarico della Confederazione, dei progetti d'integrazione grazie ai quali si sono potute adottare misure specifiche, a titolo di complemento di quelle previste dalle strutture ordinarie, per promuovere soprattutto l'integrazione professionale. Grazie alla somma forfettaria i progetti d'integrazione necessari e importanti non saranno più sostenuti dalla Confederazione, ma dai Cantoni.

Nel calcolo della neutralità dei costi della somma forfettaria globale non si è tenuto conto della parte prevista per l'integrazione (apprendimento della lingua, integrazione professionale ecc.) della somma attuale a favore dei rifugiati, poiché tale parte verrà in futuro versata con la somma forfettaria a favore dell'integrazione (cfr. art. 24-27 Ap-Oasi 2 nonché il corrispondente rapporto esplicativo relativo alla revisione dell'ordinanza 2 sull'asilo).

Saranno in futuro versati contributi anche per l'integrazione dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. La somma forfettaria a favore dell'integrazione sarà uguale per i rifugiati e per le persone ammesse provvisoriamente. Il 20 per cento della somma è versato tenendo conto dell'efficacia. È considerato un indicatore dell'efficacia la quota d'occupazione, tenendo conto della situazione cantonale sul mercato del lavoro.

I servizi cantonali competenti (in particolare i coordinatori in materia di asilo e di rifugiati, le autorità preposte al mercato del lavoro e i delegati all'integrazione) si accordano sulle misure d'integrazione e garantiscono il coordinamento intercantonale. Inoltre i servizi che fungono da interlocutori cantonali per le questioni inerenti all'integrazione informano regolarmente l'UFM circa le misure adottate e il loro finanziamento nonché i risultati ottenuti (cfr. art. 9). Con ciò s'intendono evitare sovrapposizioni nel finanziamento e nelle strutture.

La somma forfettaria a favore dell'integrazione è versata ai servizi che fungono da interlocutori cantonali per le questioni inerenti all'integrazione. Questo modo di procedere corrisponde anche a una sollecitazione della Conferenza dei Governi cantonali (cfr. p.es. il parere consolidato dei Governi cantonali in merito alle raccomandazioni e al rapporto del gruppo tecnico di lavoro tripartito sugli ostacoli all'integrazione).

In caso di uso non conforme allo scopo la somma forfettaria a favore dell'integrazione deve essere restituita.

Con la revisione parziale della LAsi, a partire dal 1° gennaio 2007 la situazione giuridica delle persone ammesse provvisoriamente è stata migliorata anche nel settore dell'attività lucrativa. Già nella proposta del Consiglio federale del 19 ottobre 2006 concernente l'entrata in vigore parziale delle modifiche del 16 dicembre 2005 della LAsi e della legge federale sull'assicurazione malattie nonché l'entrata in vigore della modifica del 16 dicembre 2005 della legge sull'AVS, si è osservato che ciò comporta un certo onere supplementare, non ancora definibile con precisione, nell'ambito dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'8 novembre 2006 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP e il DFE di esaminare l'ammontare dei costi supplementari per il collocamento e l'assicurazione contro la disoccupazione di persone ammesse provvisoriamente e le relative possibilità di finanziamento. Attualmente i pertinenti lavori non sono ancora conclusi. A seconda dei risultati si dovrà procedere ad altri adattamenti di ordinanze.

Il capoverso 4 disciplina l'indicizzazione delle somme forfettarie. Esse sono adattate ogni anno all'indice nazionale dei prezzi al consumo.

Art. 20 Altri sussidi per l'integrazione

Accanto al versamento di somme forfettarie, in virtù della LAsi l'UFM può continuare a concedere in modo circoscritto sussidi per singoli progetti, soprattutto per progetti modello o pilota di importanza nazionale (cfr. le spiegazioni all'articolo 13).

Capitolo 5 Commissione

Art. 21 Campo d'attività

Il campo d'attività della Commissione risulta soprattutto dall'articolo 58 LStr ed è completato con i compiti dell'ex Commissione federale dei rifugiati. Esso comprende le questioni sollevate dalla presenza degli stranieri in Svizzera, compresi i richiedenti l'asilo, i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse provvisoriamente. In tale contesto la Commissione si occupa di questioni sociali, economiche, culturali, politiche, demografiche e giuridiche. Inoltre partecipa allo scambio di opinioni e di esperienze a livello internazionale.

Art. 22 Informazione

A complemento del compito d'informare della Confederazione (cfr. art. 56 LStr e spiegazioni relative all'art. 10 OIntS), la Commissione orienta il pubblico sulle sue attività. Nel quadro delle sue pubblicazioni (p.es. terra cognita) e manifestazioni può pubblicare pareri, raccomandazioni e documenti di base concernenti la situazione particolare degli stranieri.

Art. 23-26

Queste disposizioni riguardano i pareri e le raccomandazioni della Commissione, la sua funzione di mediazione, il rapporto d'attività e l'obbligo di mantenere il segreto. Esse sono state riprese dall'ordinanza attualmente in vigore.

Art. 27 Organizzazione

La presente disposizione precisa l'articolo 58 capoverso 1 LStr. Statuisce che la Commissione è composta di 30 membri nominati dal Consiglio federale. Si tratta pertanto di una grande Commissione, ma ciò si giustifica con l'ampiezza dei compiti. Infatti essa assolve i compiti tradizionali di consulenza e inoltre deve svolgere anche compiti nel settore della promozione dell'integrazione (cfr. art. 15 cpv. 3 e 17). La presidenza è composta di tre persone. Si è rinunciato a esigere una composizione paritaria dei membri in relazione alla nazionalità. Deve tuttavia essere garantito un numero adeguato di membri di nazionalità straniera.

Come finora la Commissione è aggregata amministrativamente all'UFM ed essa stessa determina il proprio modo d'organizzazione.

Art. 28 Relazione con l'UFM

Anche la presente disposizione è stata ripresa dall'ordinanza attualmente in vigore.