

La gestione dell'integrazione da parte dello Stato: panoramica del modello d'integrazione graduale

Stefanie Kurt

La nuova legge federale sulla cittadinanza svizzera e la legge sugli stranieri e sull'integrazione sanciscono giuridicamente il modello d'integrazione graduale, basato sul principio secondo cui i requisiti d'integrazione devono essere tanto più elevati quanto più estesi sono i diritti conferiti dallo statuto giuridico auspicato. L'idea di fondo consiste, da un lato, nel promuovere in modo più incisivo l'integrazione e, dall'altro, nel far sì che quest'ultima diventi un impegno più vincolante.

«Integrazione» è stata la parola chiave della revisione totale della legge sulla cittadinanza e della revisione parziale della legge sugli stranieri. Le discussioni si sono intensificate in particolare in seguito all'approvazione, il 9 febbraio 2014, dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa». Il nuovo articolo 121a capoverso 3 della Costituzione federale prevede infatti che la capacità d'integrazione dello straniero sia uno dei criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora. La legge sulla cittadinanza riveduta è in vigore già dal 1° gennaio 2018, ma le consultazioni sulle modifiche da apportare alle ordinanze relative alla nuova legge sugli stranieri e sull'integrazione (nLStrl) non sono ancora concluse (ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) e ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS)). Tali modifiche entreranno presumibilmente in vigore nell'estate 2018.

Il modello d'integrazione graduale

Il modello d'integrazione graduale non è una novità. La legislazione in vigore fissa già requisiti diversi a seconda del tipo di permesso; lo si vede chiaramente in relazione al rilascio anticipato di un permesso di domicilio in caso di integrazione riuscita (art. 34 cpv. 4 LStr), per il quale sono fissati requisiti più severi di quelli stabiliti per il rilascio ordinario (art. 34 cpv. 2 LStr). La nLStrl confe-

risce però al modello d'integrazione graduale contorni più definiti: le autorità competenti disporranno infatti di una base legale per gestire e riesaminare l'integrazione di una persona straniera nonché, se necessario, per applicare sanzioni. Al riguardo occorre soffermarsi su due aspetti, ossia i criteri e gli strumenti d'integrazione, entrambi sanciti ora a livello giuridico.

I criteri d'integrazione

La legge sulla cittadinanza (LCit) – e più precisamente l'ordinanza afferente (OCit) – e la nLStrl prevedono determinati criteri di cui le autorità competenti devono tener conto nel valutare il processo d'integrazione.

Secondo l'articolo 12 LCit un'integrazione *riuscita* si desume:

- «dal rispetto della sicurezza e dell'ordine pubblici;
- dal rispetto dei valori della Costituzione federale;
- dalla facoltà di esprimersi nella vita quotidiana, oralmente e per scritto, in una lingua nazionale;
- dalla partecipazione alla vita economica o dall'acquisizione di una formazione; e
- dall'incoraggiamento e dal sostegno all'integrazione del coniuge, del partner registrato o dei figli minorenni sui quali è esercitata l'autorità parentale».

L'articolo 58a nLStrI riporta gli stessi criteri, ad eccezione del sostegno all'integrazione dei familiari. Al momento di esaminare se tali criteri sono soddisfatti si dovrà tener conto della situazione di persone che, per disabilità o malattia o per altre importanti circostanze personali, non sono in grado di adempiere i requisiti linguistici, di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione, oppure vi riuscirebbero solo con grandi difficoltà (art. 12 LCit; art. 58a nLStrI). Per quanto riguarda le procedure di naturalizzazione, i Cantoni possono stabilire ulteriori criteri d'integrazione.

I criteri d'integrazione previsti dalla legge vanno applicati secondo l'idea di fondo del modello d'integrazione graduale. Pertanto, l'autorità competente dovrà associare ai criteri d'integrazione generici requisiti tanto più «elevati» quanto più «stabile» è lo statuto di soggiorno richiesto (cfr. FF 2013 2045, in particolare pag. 2053). Se si prendono come esempio le competenze linguistiche, per ottenere il passaporto svizzero il richiedente dovrà possedere almeno una competenza di livello B1 all'orale e A2 allo scritto (livelli secondo il Quadro comune europeo di riferimento per le lingue, www.coe.int) (cfr. art. 6 cpv. 1 OCit, con eccezioni). Per il rilascio del permesso di domicilio, nuovo requisito formale per poter presentare domanda di naturalizzazione, sono ora necessari il livello di riferimento A2 all'orale e A1 allo scritto (cfr. art. 60 cpv. 2 avamprogetto OASA). Secondo il modello graduale, le basi legali prevedono pertanto un livello di competenze linguistiche tanto più elevato – e quindi da verificare in modo tanto più rigoroso – quanto più stabile è il titolo di soggiorno auspicato.

Strumenti d'integrazione

Gli strumenti d'integrazione sanciti nelle basi legali mirano a rendere più vincolanti le prestazioni d'integrazione richieste ovvero a rendere possibile l'applicazione di sanzioni laddove vengano identificati deficit integrativi.

L'autorità competente può stipulare con lo straniero un accordo d'integrazione qualora sussista un bisogno d'integrazione particolare. Il legislatore ha rinunciato alla stipula obbligatoria di tali accordi in seguito alle forti critiche emerse durante l'indagine conoscitiva (cfr. Riassunto dei risultati dell'indagine conoscitiva concernente il rapporto e l'avamprogetto relativi alla modifica della legge sugli stranieri (integrazione), 17 aprile 2012, www.sem.admin.ch). Lo strumento dell'accordo d'integrazione non è di per sé nuovo, ma è la prima volta che viene precisato nella legislazione. Questo accordo disciplina gli obiettivi, le misure, lo scadenziario nonché le modalità di finanziamento della promozione dell'integrazione individuale. Gli obiettivi d'integrazio-

ne possono comprendere l'acquisizione di competenze linguistiche, l'integrazione scolastica o professionale ed economica oppure l'acquisizione di conoscenze sulle condizioni di vita, sul sistema economico e sull'ordinamento giuridico della Svizzera. Se l'autorità competente ha concluso un accordo d'integrazione, il permesso di dimora può essere rilasciato o prorogato soltanto dopo la conclusione di tale accordo (art. 58b cpv. 1–3 nLStrI). Secondo il nuovo testo di legge, l'autorità competente può concludere un accordo d'integrazione anche con persone ammesse provvisoriamente (art. 83 cpv. 10 nLStrI). Nel caso di persone con diritto di soggiorno, in particolare cittadini UE/AELS e stranieri arrivati in Svizzera in seguito al ricongiungimento familiare con cittadini svizzeri, il legislatore ha previsto che l'autorità competente possa formulare se necessario raccomandazioni per l'integrazione (art. 58b cpv. 4 nLStrI; FF 2013 2045, in particolare pag. 2076).

Un terzo strumento per pilotare l'integrazione consiste nella facoltà conferita all'autorità competente di revocare il permesso di domicilio e sostituirlo con un permesso di dimora se i criteri d'integrazione non sono soddisfatti (art. 63 cpv. 2 nLStrI). In tal caso, il permesso di dimora può essere rilasciato nuovamente al più presto cinque anni dopo la revoca, a condizione che lo straniero sia ben integrato (art. 34 cpv. 6 nLStrI).

Rafforzare la gestione dell'immigrazione e degli statuti di soggiorno

La LCit e la nLStrI sanciscono un modello complesso che si colloca a cavallo tra la promozione e la necessità dell'integrazione e che, in ultima analisi, sfocia in un «gioco della scala» secondo le regole del diritto in materia d'integrazione: prima di rilasciare o prorogare un permesso, l'autorità competente verifica, sulla base dei criteri d'integrazione, se il richiedente può passare allo scalino successivo, ossia ottenere un permesso più duraturo o migliorare il suo statuto di soggiorno. Per promuovere l'integrazione in modo mirato, l'autorità competente può inoltre ricorrere a determinati strumenti, cioè formulare raccomandazioni o stipulare accordi d'integrazione o ancora revocare il permesso di domicilio sostituendolo con uno di dimora in caso di deficit integrativi. L'ottenimento del passaporto svizzero rappresenta, almeno dal punto di vista giuridico, l'ultimo scalino dell'integrazione.

Con il modello d'integrazione graduale le autorità competenti ricevono due compiti centrali: da un lato, sono chiamate a controllare l'immigrazione basandosi su quanto prescritto dalla legislazione pertinente e, dall'altro, devono gestire gli statuti di soggiorno ai sen-

si di tale legislazione, operando le verifiche del caso e, all'occorrenza, imponendo sanzioni. Il mandato delle autorità va visto anche alla luce dell'approvazione dell'iniziativa popolare «contro l'immigrazione di massa». Il nuovo articolo 121a capoverso 3 della Costituzione federale prevede infatti che la capacità d'integrazione dello straniero sia uno dei criteri determinanti per il rilascio del permesso di dimora. Tutto ciò implica un aumento dell'onere burocratico delle autorità competenti (cfr. SEM, Modifica dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, Commento esplicativo, 7 novembre 2017, pag. 6). Vanno inoltre considerate le differenze cantonali – conseguenza del sistema federale svizzero – nell'applicare le prescrizioni federali in materia di promozione e nel definire le esigenze d'integrazione. La diversità in ambito attuativo e negli approcci giuridici adottati relativamente al soggiorno e alla permanenza di uno straniero in Svizzera si traduce, in conclusione, in un accesso ineguale a un permesso più duraturo o a un miglioramento dello statuto di soggiorno (Kurt 2017).

Sebbene applicando i nuovi criteri d'integrazione le autorità possano armonizzare il proprio operato, resta un certo margine d'interpretazione. Sono in effetti le autorità cantonali a «stabilire» il processo integrativo, decidendo per esempio quali documenti gli stranieri devono presentare per l'esame (o il riesame) del loro grado d'integrazione e le modalità di verifica e interpretazione di tali documenti rispetto al grado d'integrazione richiesto. Nell'ambito del proprio potere discrezionale, i funzionari pubblici sono pertanto invitati ad armonizzare le 26 possibili varianti del modello d'integrazione graduale nelle loro attività di gestione dell'integrazione e degli statuti di soggiorno.

Legge federale sugli stranieri e sull'integrazione (LStrI), modifiche del 16 dicembre 2016, FF 2016 8917.

Decreto del Consiglio federale che accerta l'esito della votazione popolare del 9 febbraio 2014, FF 2014 3511.

Messaggio concernente la revisione totale della legge federale sulla cittadinanza svizzera (Legge sulla cittadinanza, LCit), FF 2011 2567.

Messaggio dell'8 marzo 2013 concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione), FF 2013 2045.

Kurt, Stefanie, 2017, Fast-Tracking Full Citizenship in the Context of the Swiss Integration Stage Model, NCCR on the Move Working Paper #15, ottobre 2017.

Messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge federale sugli stranieri (Integrazione), FF 2016 2471.

L'administration étatique de l'intégration : un aperçu du modèle d'intégration progressive

La nouvelle Loi sur nationalité (nLN) et la nouvelle Loi sur les étrangers et l'intégration (LEtr) consacrent le modèle de l'intégration progressive à l'échelle de la Confédération. Le principe qui préside à ce schéma d'intégration progressive veut que plus l'octroi de droits attachés au statut juridique est important, plus l'intégration devra être aboutie. Il s'agit là d'un modèle complexe entre encouragement de l'intégration d'une part et, d'autre part, il s'agit d'exigence en matière d'intégration, c'est-à-dire du contrôle de la réalité de l'intégration et éventuellement de sanctions par le biais de mesures relevant du droit de séjour, en cas de déficit d'intégration. Les autorités compétentes assurent ainsi le rôle de gestion de l'intégration, respectivement le contrôle de l'intégration. Dans le contexte fédéral, ces tâches recèlent un certain nombre de défis en termes d'intégration. L'auteure propose une vue d'ensemble de la conception de l'intégration progressive et pose un regard critique sur l'administration de l'intégration. Car à l'avenir, celle-ci va jouer un rôle plus important dans la législation relative à la gestion de l'immigration et du droit de séjour.

STEFANIE KURT

giurista, è professoressa assistente SUP all'Istituto per l'assistenza sociale presso la Scuola universitaria professionale della Svizzera occidentale (HES SO) a Siders. Insegna e conduce ricerche nel campo della migrazione e dell'integrazione.