

Procedura di consultazione

Revisione parziale dell'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (OIntS; RS 142.205)

Revisione parziale dell'ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri (OLS; RS 823.21)

**Rapporto esplicativo
Maggio 2003**

1. Situazione iniziale

1.1 Revisione parziale OIntS

Una maggiore integrazione delle persone straniere (con un contributo finanziario in tal senso anche da parte della Confederazione a decorrere dal 2001) figura tra gli obiettivi del Consiglio federale per il piano di legislatura 1999 - 2003. La base giuridica di tale compito è data dalla legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri parzialmente riveduta nel 1996 (LDDS; in vigore dal 1.10.1999). L'articolo 25 capoverso 1 lettera i LDDS autorizza il Consiglio federale a istituire una Commissione consultiva per le questioni relative agli stranieri (Commissione; CFS). Giusta l'articolo 25a, la Confederazione può versare sussidi per l'integrazione sociale degli stranieri. Le pertinenti disposizioni d'esecuzione – l'ordinanza sull'integrazione degli stranieri (ordinanza sull'integrazione; OIntS) – sono entrate in vigore il 1° ottobre 2000. L'articolo 1 OIntS definisce gli obiettivi dell'integrazione e disciplina i compiti e la struttura della CFS nonché l'attribuzione dei sussidi federali per i progetti relativi all'integrazione.

Per la concessione dei sussidi è determinante l'ordine di priorità per gli anni 2001 – 2003 emanato dal DFGP e nel quale figurano i punti fondamentali seguenti: promovimento di corsi linguistici e integrativi per gruppi di persone difficilmente raggiungibili, formazione e perfezionamento di persone chiave (mediatori), promovimento della partecipazione, progetti pilota di rilevanza nazionale, rafforzamento delle strutture regionali mediante il promovimento di servizi per gli stranieri, sviluppo di standard qualitativi e di strumenti di controllo. Le Camere federali hanno stanziato un credito di 10 milioni di franchi per il primo anno (2001) del programma di promovimento dell'integrazione; negli anni 2002 e 2003 tale credito ammontava per ogni anno a 12.5 milioni di franchi. La CFS esamina le domande di sussidio e le sottopone, con una pertinente proposta, all'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (ufficio; IMES) per decisione¹. Di regola sono concessi sussidi solo laddove anche i Cantoni, Comuni o terzi partecipano adeguatamente ai costi.

Il lavoro della Commissione e il cofinanziamento di progetti si sono rivelati strumenti adeguati ed efficaci della politica d'integrazione della Confederazione. Le prime esperienze con l'applicazione dell'OIntS hanno però evidenziato che occorre modificare segnatamente i compiti dell'ufficio come pure la procedura e l'iter della concessione dei sussidi. Gli obiettivi dell'integrazione vanno inoltre completati mediante una nuova disposizione che sancisca il contributo delle persone straniere al processo d'integrazione. Con tale aggiunta si tiene conto di una concezione dell'integrazione generalmente riconosciuta e praticata, secondo cui l'integrazione è considerata un processo che implica ambo le parti in gioco. Occorre inoltre procedere a un adeguamento del campo di validità in quanto, secondo la prassi attuale, i permessi di dimora e di domicilio non costituiscono più l'unico punto di riferimento per le misure d'integrazione.

Il nuovo fabbisogno normativo risulta pertanto dal potenziamento degli sforzi integrativi della Confederazione da un lato, e dalla funzione attiva dei Cantoni e Comuni, dall'altro. In quasi la metà dei Cantoni e in numerose Città sono state

¹ Cfr. art. 19 OIntS; per le domande di sussidio superiori a 300'000 franchi la decisione compete al Dipartimento federale di giustizia e polizia giusta l'articolo 20 capoverso 1 OIntS.

elaborate linee direttive relative all'integrazione e sono stati designati delegati per l'integrazione. Il 13 febbraio 2003 è stata fondata la Conferenza svizzera dei delegati comunali, regionali e cantonali per l'integrazione. L'obiettivo perseguito dalla Conferenza è di intensificare la cooperazione tra i delegati nonché migliorare lo scambio di informazioni e di esperienze tra le regioni del Paese. Il 28 novembre 2002 la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), di cui fanno parte rappresentanti della Confederazione, della Conferenza dei Governi cantonali (CdC) nonché delle associazioni di Comuni e Città, ha emanato delle , raccomandazioni per un maggiore coordinamento e una maggiore informazione nel settore della politica d'integrazione.

Il disegno di nuova legge sugli stranieri (LStr) tiene parzialmente conto di questo fabbisogno normativo². Esso descrive gli obiettivi e i principi dell'integrazione (art. 51, 52 LStr), enuncia i settori di promovimento nonché i principi che reggono la concessione dei contributi finanziari (art. 53, 54 LStr), disciplina i compiti dell'ufficio in materia di coordinamento come pure la posizione della CFS (art. 56, 57 LStr). Infine, sottolinea l'importanza dell'informazione e della disponibilità delle persone immigrate a integrarsi; l'esistenza o l'assenza di sforzi integrativi può essere onorata o sanzionata mediante un sistema limitato di incoraggiamento o di sanzioni (art. 52, 55 LStr).

L'entrata in vigore della LStr non è tuttavia prevista né per l'anno in corso né per il prossimo. Onde tenere conto dei bisogni attuali, le modifiche dell'OIntS proposte vanno introdotte al più presto. Il disciplinamento dei compiti di coordinamento dell'ufficio, la modifica della procedura per la concessione dei sussidi e l'enunciato concernente la disponibilità degli stranieri a integrarsi tengono conto dei recenti sviluppi della politica d'integrazione. Le disposizioni proposte sono di natura operativa; la LDDS vigente costituisce una base legale sufficiente in tal senso. La prevista revisione dell'OIntS non implica nuovi incarichi e non ha ripercussioni finanziarie o sul personale per Confederazione, Cantoni e Comuni.

² Messaggio dell'8 marzo 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri; FF 2002 3327segg. (ristampa a parte 02.024).

1.2 Revisione parziale dell'OLS³

La nuova legge federale sulla formazione professionale (LFPr⁴) contiene, a sua volta, una revisione parziale della LDDS. La pertinente disposizione mira a un miglioramento durevole dell'integrazione professionale dei giovani stranieri. Eccone il tenore:

Art. 17 cpv. 2bis (nuovo) LDDS⁵

2bis Per quanto concerne il permesso di ricongiungimento familiare accordato ai figli celibi d'età inferiore a 18 anni e titolari di un permesso di dimora, il Consiglio federale disciplina i requisiti, gli oneri e le condizioni necessari per ottenere il permesso in modo tale da garantire loro in ogni caso la formazione professionale di base.

Il voto finale in Parlamento ha avuto luogo il 13 dicembre 2002; la disposizione entrerà in vigore, unitamente alla nuova LFPr, verosimilmente il 1° gennaio 2004. All'origine di questa revisione supplementare della LDDS – non contenuta nel disegno del Consiglio federale – vi è una proposta di maggioranza della Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S).

Il portavoce della CSEC-S ha motivato la proposta come segue⁶:

"Questa modifica è volta a garantire che i giovani entrati in virtù del ricongiungimento familiare ottengano una formazione professionale. Trattasi concretamente del ricongiungimento familiare o dei figli, che va disciplinato in modo che questi ultimi raggiungano i familiari in Svizzera per quanto possibile a un'età che consente loro di accedere alla formazione professionale di base. L'esperienza dimostra infatti che i maggiori problemi d'integrazione s'incontrano nel caso di giovani entrati in Svizzera poco prima del raggiungimento dell'età massima prevista per il ricongiungimento familiare (18 anni). Questi giovani non seguono più una formazione scolastica, non beneficiano di un apprendistato e sono difficilmente integrabili. Non è a caso che giovani così poco integrati tendono a versare nella criminalità."

"La Germania, ad esempio, ha limitato il ricongiungimento familiare riducendo fortemente l'età massima – ovvero a 12 anni. Nella nostra proposta sottoponiamo al Consiglio federale un'età massima. Il Consiglio federale è invitato a fissarla, unitamente ad altri criteri, in considerazione della precitata formazione professionale ed integrazione; in tale contesto vanno osservati le norme e gli accordi internazionali."

Per i cittadini di Stati dell'UE/AELS continuano a essere applicabili le norme relative al ricongiungimento familiare dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. La nuova disposizione non concerne i figli stranieri di cittadini svizzeri o di cittadini stranieri titolari del permesso di domicilio (art. 17 cpv. 2 LDDS).

L'articolo 17 capoverso 2bis LDDS si riferisce pertanto unicamente al ricongiungimento familiare dei figli di genitori cittadini di Stati terzi e titolari di un

³ Ordinanza che limita l'effettivo degli stranieri; RS 823.21

⁴ FF 2002 7428 segg., <http://www.admin.ch/ch/i/rs/4/412.10.it.pdf>

⁵ FF 2002 7451

⁶ Boll.Uff. 2002 CS 528;

http://www.pd.admin.ch/ab/frameset/d/s/4614/62104/d_s_4614_62104_62105.htm

permesso di dimora. In questi casi non è data una pretesa giuridica al ricongiungimento familiare. La regolamentazione avviene a livello d'ordinanza da parte del Consiglio federale (art. 38 seg. OLS).

L'obiettivo perseguito dall'articolo 17 capoverso 2bis LDDS è un ricongiungimento familiare dei figli il più celere possibile; per quanto possibile, la formazione deve avvenire in Svizzera. In tal modo viene facilitata notevolmente, anche nell'interesse dei fanciulli e dei giovani, la loro integrazione nel contesto sociale e nel mondo del lavoro. La regolamentazione necessaria a tal fine non è contenuta nel testo di legge e va stabilita dal Consiglio federale.

Nella LStr il Consiglio federale persegue il medesimo obiettivo. Giusta l'articolo 46 LStr, il diritto al ricongiungimento familiare dev'essere fatto valere, in generale, entro un termine di cinque anni a decorrere dall'entrata; sono possibili deroghe in casi di rigore personale. Ciò dovrebbe garantire, nella maggior parte dei casi, il conseguimento di una formazione in Svizzera. Tuttavia, se i genitori entrano nel nostro Paese quando i figli sono già più grandi, ciò non deve costituire un ostacolo al ricongiungimento familiare. Se i genitori sono professionisti altamente qualificati di cui il mercato del lavoro svizzero ha grande necessità, un ostacolo al ricongiungimento familiare renderebbe impossibile l'assunzione e nuocerebbe pertanto alla piazza economica svizzera.

Il Consiglio federale ha rinunciato a ridurre in maniera generale - ad esempio a 12 anni - l'età massima per il ricongiungimento familiare. Un tale abbassamento implicherebbe numerose deroghe per motivi umanitari ed economici; una tale soluzione applicata generalmente a tutti i casi sarebbe inoltre in contraddizione con la protezione della vita familiare garantita dall'articolo 8 CEDU⁷. Per tale motivo il disegno tedesco di legge sull'immigrazione contiene numerose possibilità di deroga al limite massimo di 12 anni per il ricongiungimento familiare⁸.

Onde conseguire l'obiettivo legislativo fissato dall'articolo 17 capoverso 2bis LDDS occorre inserire nell'OLS una nuova disposizione secondo cui il ricongiungimento familiare dei figli di stranieri provenienti da Stati terzi e titolari di un permesso di dimora avviene in generale entro un termine di cinque anni.

La proposta di modifica dell'OLS non è vincolata a nuovi compiti e non ha ripercussioni finanziarie o sul personale per Confederazione, Cantoni e Comuni.

⁷ Convenzione del 4 novembre per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; RS 0.101

⁸ § 32 ricongiungimento dei figli:

(2) Al figlio minore e non coniugato che ha compiuto il 12° anno d'età va rilasciato un permesso di soggiorno a condizione che disponga di sufficienti conoscenze della lingua tedesca e ambo i genitori o il genitore che assume da solo le cure del fanciullo siano titolari del permesso di soggiorno o di domicilio.

(3) In deroga ai paragrafi 1 – 3 può essere rilasciato un permesso di soggiorno al figlio minore e non coniugato di uno straniero in considerazione del bene del fanciullo, della situazione familiare nonché dell'aspettativa secondo cui il figlio si integrerà, ad esempio in quanto conosce bene la lingua tedesca.

2. Commento alle singole disposizioni

2.1 Revisione parziale dell'OIntS

2.1.1 Adeguamento del campo d'applicazione (art. 2 cpv. 1)

I destinatari dell'OIntS vigente sono gli stranieri titolari di un permesso di dimora durevole o di domicilio. In sintonia con le linee direttive sull'integrazione elaborate in diversi Cantoni e Città, la pertinente disposizione della LStr (art. 51 cpv. 2) prevede che vadano integrate le persone straniere che risiedono legalmente e a lungo termine in Svizzera. Giusta il disegno di LStr, possono pertanto beneficiare delle prestazioni integrative anche determinate persone rientranti nel settore dell'asilo il cui allontanamento non è ammissibile o ragionevolmente esigibile per considerazioni legate al diritto internazionale pubblico o a motivi umanitari. Nel messaggio del 4 settembre 2002 relativo alla revisione parziale della legge sull'asilo, il Consiglio federale propone inoltre per le persone ammesse a titolo umanitario un migliore statuto legale⁹. Secondo le esperienze, questa cerchia di persone soggiorna in Svizzera per un periodo prolungato; la loro integrazione risulta quindi sensata e necessaria.

La proposta di modificare il campo d'applicazione dell'OIntS tiene conto di queste considerazioni. D'ora in poi, pertanto, anche le persone ammesse provvisoriamente e per le quali l'esecuzione dell'allontanamento non è ammissibile o ragionevolmente esigibile, devono poter beneficiare delle prestazioni integrative. Tuttavia, l'integrazione non è volta anzitutto a promuovere la permanenza definitiva in Svizzera. Gli sforzi integrativi mirano anche a migliorare le condizioni quadro durante il soggiorno in Svizzera, affinché le persone in questione siano accettate socialmente e indipendenti dal profilo finanziario. Il rafforzamento delle competenze sociali contribuisce peraltro a mantenere la capacità di rientrare in Patria. Sono escluse dalle prestazioni nel settore del promovimento dell'integrazione le persone rientranti nel settore dell'asilo che non hanno ancora ottenuto una decisione definitiva in merito alla loro domanda d'asilo oppure che sono state ammesse provvisoriamente in quanto l'esecuzione dell'allontanamento risulta impossibile.

2.1.2 Contributo delle persone straniere all'integrazione (art. 3 cpv. 2 lett. d e cpv. 3; art. 3a OIntS)

L'opinione secondo cui l'integrazione costituisce un processo reciproco e le prestazioni statali in tal senso vanno di pari passo con la disponibilità delle persone straniere a integrarsi, va viepiù affermandosi anche nella prassi. Tale fatto va pertanto sancito anche nell'OIntS (art. 3a).

La disponibilità a integrarsi si manifesta segnatamente nell'osservanza dell'ordine pubblico e nel rispetto delle regole comportamentali e dei principi elementari per una convivenza pacifica (art. 3a cpv. 2). Ciò comporta la parità di opportunità per tutti, la non discriminazione, la rinuncia alla soluzione violenta di conflitti e il rispetto verso altre opinioni. Un'altra componente della disponibilità a integrarsi è la volontà di acquisire conoscenze linguistiche senza però voler sancire un obbligo in tal senso (sui motivi anche giuridici che si oppongono a un tale obbligo, vedi Messaggio

⁹ Cfr. messaggio del 4 settembre 2002 relativo alla modifica della legge sull'asilo, alla modifica della legge federale sull'assicurazione malattie e alla modifica della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti; FF 2002 6087 segg. (ristampa a parte 02.060).

relativo alla LStr, FF **2002** 3415). Il fatto di menzionare la partecipazione alla vita economica quale contributo delle persone straniere all'integrazione, sottolinea l'importanza dell'esercizio di un'attività lucrativa quale fattore integrativo. Una parte degli stranieri non esercitano attività lucrativa per motivi familiari e non può pertanto integrarsi attraverso il mondo del lavoro. Occorre tener conto di tale fatto nell'interpretazione dell'articolo 3a capoverso 3.

In base a un sistema limitato di incoraggiamento e di sanzioni, le autorità possono rilasciare anticipatamente un permesso di domicilio (art. 3a cpv. 3) se vi sono sforzi integrativi riusciti. Una buona integrazione o l'assenza di sforzi integrativi può pertanto influire positivamente o negativamente nell'ambito del potere discrezionale delle autorità, segnatamente in presenza di motivi d'espulsione. Per quel che concerne il rilascio "anticipato" del permesso di domicilio, va rilevato che le istruzioni dell'ufficio sono determinanti per stabilire la data più prossima possibile per il rilascio del permesso di domicilio da parte delle competenti autorità cantonali.

Per promuovere l'integrazione anche degli stranieri che richiedono un permesso di dimora annuale o di breve durata in vista di esercitare un'attività lucrativa, tale rilascio può essere vincolato alla condizione di dover seguire un corso linguistico o integrativo (art. 3a cpv. 4)¹⁰. Una siffatta condizione dev'essere nell'interesse pubblico. Tale è il caso se l'interessato intende svolgere una funzione pubblica in Svizzera, ad esempio, nel contesto dell'assistenza religiosa oppure dell'insegnamento linguistico o della cultura del Paese d'origine. I corsi devono trasmettere le nozioni necessarie della lingua del posto e fornire un ausilio onde orientarsi nell'ambiente politico, giuridico e sociale del Paese ospite.

Un'informazione sufficiente relativa a tutte le questioni inerenti alla migrazione è importante per l'accettazione reciproca e per una buona convivenza. La disposizione (art. 3a cpv. 5) secondo cui gli stranieri vanno informati delle possibilità esistenti in materia di promovimento dell'integrazione è rivolta anzitutto alle autorità competenti per il rilascio dei permessi (autorità cantonali competenti in materia di stranieri) come pure agli uffici comunali del controllo degli abitanti. Ciò non implica pertanto nuovi compiti per i Cantoni, i quali possono fornire tali informazioni nel contesto dei loro compiti attuali e delle possibilità e mezzi finanziari esistenti. Gli stranieri appena entrati nel nostro Paese vanno informati senza indugio dell'importanza dell'integrazione, segnatamente circa offerte esistenti nel Cantone concernenti corsi o manifestazioni relativi all'integrazione, come pure dell'esistenza di servizi di consulenza professionale e formativa.

È un fatto assai positivo che numerosi Cantoni e Comuni informano già tuttora in maniera circostanziata circa i vari servizi di consulenza e servizi per stranieri, nonché le loro offerte. Le autorità competenti per il rilascio dei permessi e i servizi di controllo degli abitanti rivestono un ruolo importante nel processo integrativo in quanto luogo privilegiato d'informazione. Trattasi infatti dei servizi statali che per definizione entrano per primi in contatto con le persone straniere.

L'OIntS riveduta sottolineerà ancor più, rispetto all'ordinanza vigente, il fatto che gli stranieri sono corresponsabili della loro integrazione e che beneficiano a tal fine

¹⁰ Ciò coincide peraltro con l'art. 5 LDDS: "Il permesso di dimora [...] può essere condizionale". Il permesso di dimora può essere revocato quando non venga adempiuta una condizione imposta all'atto della concessione del permesso (art. 9 cpv. 2 lett. b LDDS).

dell'assistenza della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni unitamente alle istituzioni e associazioni private. Ciò implica parimenti una maggiore partecipazione e una corresponsabilità accresciuta in seno alla società. Tale corresponsabilità è ora parimenti menzionata nell'OIntS (art. 3 cpv. 2 lett. d).

2.1.3 Coordinamento dell'integrazione e servizi cantonali che fungono da interlocutori (art. 14a OIntS)

Nel concepire la politica d'integrazione, il Consiglio federale parte dal principio che l'integrazione degli stranieri è anzitutto compito delle strutture ordinarie (scuola, istituti formativi, formazione professionale, mercato del lavoro, sistema sanitario, ecc.). L'integrazione è pertanto un tipico compito pluridisciplinare con competenze a più livelli (Confederazione, Cantoni, Comuni) e campi d'azione diversi (formazione, mondo del lavoro, sanità pubblica, ecc.). Onde concepire efficacemente la politica integrativa come politica pluridisciplinare coordinata ed evitare i doppioni, è indispensabile agire in cooperazione con gli uffici e servizi federali (cooperazione orizzontale) nonché con Cantoni, Comuni, Città, organizzazioni e associazioni (cooperazione verticale). Si deve partire dal presupposto che un regolare scambio di informazioni e di esperienze fornisce nuovi impulsi alla politica d'integrazione, permette – in caso di nuovi sviluppi – di procedere in modo coordinato e contribuisce a un'esecuzione efficiente delle leggi federali.

Il rapporto elaborato dallo Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale e intitolato "Sfide 2003-2007" è parimenti favorevole a un maggiore coordinamento nel settore dell'integrazione: "Partendo dalle misure politiche già avviate, nei prossimi anni le sfide consisteranno nella loro attuazione concreta. Oltre alla sufficiente dotazione di mezzi finanziari, considerati i numerosi intrecci con altri settori della politica saranno un importante fattore di riuscita gli sforzi combinati di tutti gli attori rilevanti".¹¹

Giusta l'articolo 14 dell'attuale OIntS, le questioni relative all'integrazione che devono essere trattate da un'autorità della Confederazione competono all'ufficio. Per poter adempiere tale compito, l'IMES ha creato, per il 1° gennaio 2003, la divisione "Integrazione e cittadinanza". La ripartizione dei compiti tra CFS e IMES è la seguente: la commissione è incaricata dell'applicazione del programma di promovimento dell'integrazione e svolge un importante ruolo mediatore tra i principali attori dell'integrazione in seno alla società civile (cooperazione con le organizzazioni non-governative, le parti sociali, ecc.), mentre l'ufficio garantisce segnatamente il coordinamento tra i servizi amministrativi ai vari livelli dello Stato.

L'OIntS riveduta prevede una migliore connessione tra i settori di competenza aventi una loro rilevanza integrativa. Il coordinamento orizzontale (art. 14a cpv. 1) comprende la cooperazione tra i singoli dipartimenti e uffici federali e contribuisce – oltre alla creazione di una dottrina unitaria nelle questioni integrative – ad accrescere l'efficienza delle procedure e dei processi decisionali e a evitare un impiego inappropriato dei mezzi a disposizione. In primo luogo si tratta di intensificare la

¹¹ Sfide 2003-2007. Tendenze e possibili temi futuri della politica federale. Rapporto dello Stato maggiore di prospettiva dell'Amministrazione federale. Cancelleria federale, Berna 2003.

cooperazione con gli ambiti della formazione professionale, dell'assicurazione contro la disoccupazione e della sanità pubblica.¹²

Il coordinamento verticale (art. 14a cpv. 2) assicura lo scambio di esperienze tra Confederazione e Cantoni nonché le principali Città. A tal fine, i Cantoni sono tenuti a indicare all'ufficio un servizio che funge da interlocutore nelle questioni legate all'integrazione. Questo servizio semplificherà i contatti tra Confederazione e Cantoni. L'ordinanza non prescrive ai Cantoni il modo in cui devono garantire tali contatti, né modifica le competenze attuali o le forme organizzative. Non crea neppure nuovi incarichi che richiedano più personale o causino più spese.

L'articolo 14a capoverso 2 è rivolto, oltre ai Cantoni, anche alle Città. Soprattutto le Città più importanti beneficiano di grande esperienza e di una prassi integrativa ben collaudata. A ciò si aggiunga che determinati Cantoni, oltre al delegato cantonale per l'integrazione, hanno designato specialisti per l'integrazione anche a livello comunale. Nel suo lavoro di coordinamento, l'ufficio assocerà essenzialmente le Città i cui servizi specializzati sono membri della Conferenza svizzera dei delegati comunali, regionali e cantonali per l'integrazione, fondata il 13 febbraio 2003.

La disposizione vertente sul coordinamento verticale corrisponde alle raccomandazioni della CTA del 28 novembre 2002. La CTA raccomanda ai Cantoni e alle Città e Comuni di designare dei servizi che fungono da interlocutori per le questioni relative all'integrazione. Onde affrontare in maniera più sistematica e mirata la politica d'integrazione nelle agglomerazioni, la CTA ritiene necessario prevedere, nei Cantoni, Comuni e nelle Città, strutture connesse tra di loro che nel contempo garantiscano il coordinamento con i servizi federali. La CTA sostiene che, per coordinare in modo effettivo le politiche d'integrazione a livello cantonale o comunale, occorre assegnare a questi servizi che fungono da interlocutori una funzione centrale nelle rispettive amministrazioni e attribuire loro uno statuto ottimale a livello interdipartimentale.

La raccomandazione della CTA¹³ di creare un organo di controllo tripartito a livello federale per la politica d'integrazione è stata esaminata nel contesto dei lavori preparatori alla revisione parziale in questione. Si è tuttavia rinunciato a inserire una pertinente disposizione nell'ambito della revisione in atto. Le conferenze intercantionali esistenti, ovvero CdC, CDCGP e CDOS, dispongono per tali compiti di strutture ben funzionanti. Inoltre, anche la CFS assicura, grazie alla sua composizione, un'azione di concerto tra Confederazione, Cantoni e Comuni.

2.1.4 Procedura per la concessione dei sussidi (art. 18 - 20)

Altre proposte di modifica concernono la procedura per la concessione dei sussidi.

¹² I servizi federali interessati sono segnatamente il Segretariato di Stato dell'economia (seco), responsabile, a livello federale, dell'applicazione della legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) e quindi competente anche dei provvedimenti nel settore della formazione e dell'occupazione con una loro rilevanza per l'integrazione e il mercato del lavoro; l'Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia (UFTT), l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) nonché l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR; integrazione dei rifugiati riconosciuti). Altri servizi federali interessati sono ad esempio l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS), l'Ufficio federale di statistica (UFS), l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) e l'Ufficio federale dello sport (UFSP).

¹³ Raccomandazioni della CTA del 28 novembre 2002

Giusta l'articolo 18 capoverso 2, ad esempio, l'ufficio può autorizzare un servizio cantonale con funzione di interlocutore a ricevere le domande di sussidio, effettuare la valutazione materiale e trasmetterle poi all'ufficio, corredate della propria raccomandazione. Il diritto della CFS di esprimersi su tali domande (art. 25a LDDS) è garantito anche in questi casi.

Soprattutto i Cantoni nei quali il promovimento dell'integrazione poggia su strutture solide e si svolge nel contesto di una prassi confermata all'insegna della cooperazione con organizzazioni e privati, vanno associati maggiormente alla procedura di esame delle domande di sussidi. Tale modalità va tuttavia applicata solo nel contesto dell'ordine di priorità (art. 17 OIntS) e per progetti di piccola e media importanza. Quali progetti vadano presentati al Cantone e quali direttamente alla commissione va fissato nell'ambito degli accordi da concludere con i Cantoni. I principali criteri decisionali sono l'ammontare del sussidio richiesto e l'ordine di priorità giusta l'articolo 17 OIntS.

La garanzia di una concessione qualitativamente adeguata ed efficiente dei mezzi finanziari a disposizione riveste già tuttora un'importanza del tutto primaria. Ciò esige che si proceda con estrema attenzione e cura. La Confederazione introdurrà pertanto la nuova procedura per la presentazione dei progetti solo gradualmente e nel contesto di progetti pilota. L'ufficio, d'intesa con la commissione, adeguerà le pertinenti istruzioni (art. 18 cpv. 4 OIntS).

Conformemente al diritto attuale, le domande non sufficientemente motivate godono della possibilità di essere completate (art. 19 cpv. 1, 2° periodo). All'atto dell'esame delle domande vanno osservati il principio generale di diritto amministrativo che garantisce un diritto di essere sentito e il divieto di un formalismo eccessivo. In tal modo sono garantiti i diritti procedurali fondamentali. I richiedenti, dal canto loro, sono tenuti a collaborare (cfr. p.e. l'art. 18 OIntS). Per motivi di economia procedurale si rinuncerà in futuro alla menzione esplicita della possibilità di completare le domande.

La nuova versione dell'articolo 20 capoverso 1 OIntS attribuisce all'ufficio la competenza esclusiva di decidere della concessione di sussidi nel contesto dei crediti autorizzati. La disposizione secondo cui è il Dipartimento a decidere per i sussidi superiori a 300 000 franchi (art. 20 cpv. 1 lett. b OIntS) diventa caduca. L'esperienza ha mostrato che l'ammontare del credito disponibile consente di appoggiare progetti perlopiù di piccola e media portata, mentre sussidi di oltre 300'000 franchi costituiscono l'eccezione. Altro vantaggio dell'esclusiva competenza decisionale dell'ufficio è l'unificazione della via del ricorso.

2.1.5 Adeguamenti redazionali

L'OIntS disciplina ora anche i compiti dell'ufficio (art. 1 lett. d OIntS). Tali compiti di coordinamento sono l'oggetto di una sezione a parte (sezione 2a, art. 14a). I nuovi compiti dell'IMES necessitano inoltre che il preambolo dell'OintS faccia riferimento all'articolo 25 capoverso 1 LDDS. Per motivi di unità terminologica, all'articolo 18 capoverso 3 lettera d, il termine "parere" è sostituito mediante "raccomandazione".

2.2 Revisione parziale dell'OLS

L'articolo 17 capoverso 2bis LDDS obbliga il Consiglio federale, in caso di ricongiungimento familiare di stranieri provenienti da Stati non membri dell'UE/AELS, a garantire la formazione professionale di base. È quanto perseguito anche dalla soluzione presentata nel disegno di legge sugli stranieri (termine di cinque anni per il ricongiungimento familiare). L'articolo 38 OLS va pertanto modificato nel senso che il ricongiungimento familiare deve avvenire per principio entro cinque anni. Il ricongiungimento precoce dei figli facilita considerevolmente la loro integrazione. Il conseguimento di una formazione scolastica completa in Svizzera costituisce un'importante base per il loro futuro nel nostro Paese. Sono così acquisite le indispensabili competenze linguistiche. La soluzione proposta è volta inoltre a evitare che le domande di ricongiungimento dei figli vengano presentate poco prima del raggiungimento dell'età lavorativa degli stessi. Attualmente si osserva che, in siffatti casi, si mira in primo luogo all'accesso facilitato al mercato del lavoro, e non alla ricostituzione della comunione familiare.

Il termine di cinque anni comincia a decorrere con il rilascio del permesso di dimora. Se il matrimonio o la nascita di un figlio avviene dopo l'entrata, il termine di cinque anni comincia a decorrere da tale evento.

Il ricongiungimento familiare può essere concesso in via eccezionale dopo lo scadere di tale termine se sono fatti valere importanti motivi familiari (art. 38 cpv. 4 OLS). Tale è il caso per i figli che non possono più ricevere la necessaria assistenza nel Paese d'origine (p.e. decesso o malattia della persona cui sono affidati; DTF 126 II 329). Il criterio determinante è il bene del fanciullo, non già considerazioni di ordine economico (assunzione di un'attività lucrativa in Svizzera).

Le disposizioni transitorie (art. 58 cpv. 2 OLS) prevedono che il termine di cinque anni giusta l'articolo 38 capoverso 3 OLS comincia a decorrere con l'entrata in vigore di detta disposizione, purché a tale data sia già stato rilasciato il permesso di dimora o sia già insorto il vincolo familiare. Tale disposizione è volta a evitare i casi di rigore personale; potrebbero infatti prodursi casi nei quali il termine per il ricongiungimento familiare sia già scaduto al momento dell'entrata in vigore della nuova disposizione.