

Votazione popolare: leggi sull'asilo e sui rifugiati

Misure coercitive rafforzate e integrazione agevolata

25 agosto 2006

Numero 15/2

dossier politica

Nuova regolamentazione delle questioni concernenti l'asilo e gli stranieri

L'essenziale in breve

Gli ambienti di sinistra e le organizzazioni di difesa dei diritti umani hanno lanciato un referendum contro la revisione parziale della legge sull'asilo e la nuova legge sugli stranieri. Questi due testi saranno pertanto posti in votazione popolare il prossimo 24 settembre.

La nuova legge sugli stranieri è destinata a sostituire la legge vigente del 1931, che non risponde più alle esigenze del nostro tempo. Essa si applica agli stranieri che non sono cittadini dell'UE o dell'AELS. Con il nuovo sistema di ammissione soltanto i lavoratori qualificati otterranno un permesso di dimora. Le persone ammesse beneficeranno di uno statuto migliore. La revisione ha lo scopo di agevolare l'accesso alla vita professionale e l'integrazione sociale. La nuova legge permetterà di combattere più efficacemente gli abusi quali le attività dei passatori, i matrimoni contratti al solo scopo di ottenere un permesso di dimora o il lavoro nero. Agli stranieri che non cooperano con le autorità saranno applicate misure coercitive più rigide.

Accanto alla revisione totale della legge sugli stranieri, sarà pure posta in votazione una revisione parziale della legge sull'asilo. Tra i nuovi elementi di questo testo figurano in particolare la non-entrata in materia sulle richieste d'asilo per le quali i richiedenti non presentano i necessari documenti d'identità. Le persone che non forniscono i loro documenti d'identità potranno in futuro essere poste in detenzione per una durata che può raggiungere i 24 mesi. I richiedenti l'asilo respinti saranno esclusi dall'aiuto sociale. Per contro, lo statuto giuridico delle persone ammesse a titolo provvisorio sarà migliorato.

La posizione di economieuisse

Gli ambienti economici sono favorevoli alla nuova legge federale sugli stranieri nonché alle modifiche apportate alla legge sull'asilo. Per gli stranieri che soggiornano legalmente in Svizzera, le revisioni di queste leggi rappresentano un passo avanti, soprattutto in materia d'integrazione. L'inasprimento delle misure coercitive risponde a un desiderio dei Cantoni.

Alcune organizzazioni di difesa dei rifugiati e dei diritti umani, delle Chiese e degli ambienti di sinistra hanno interposto un referendum contro la nuova legge federale sugli stranieri e la modifica della legge sull'asilo. Il prossimo 24 settembre ci si recherà dunque alle urne per votare su questi temi.

La nuova legge sugli stranieri deve sostituire quella del 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), mentre la legge sull'asilo è una revisione parziale del testo entrato in vigore nel 1999. Vi è spesso confusione tra i due progetti. Anche se a volte essi concordano su alcuni punti, il loro campo d'applicazione è comunque diverso. La legge sugli stranieri si applica agli stranieri che

non sono regolati dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone stipulato con l'UE e l'AELS. Per contro, la legge sull'asilo concerne le persone che dipendono dal settore dell'asilo.

La nuova legge sugli stranieri

La nuova legge sugli stranieri si applica soltanto ai cittadini dei paesi non membri dell'UE o dell'AELS, ossia a circa 625'000 persone o il 41% degli stranieri che risiedono in Svizzera. L'Accordo del 2002 sulla libera circolazione delle persone regola integralmente la circolazione delle persone tra la Svizzera e i paesi dell'UE e dell'AELS. La nuova

legge sugli stranieri tratta lo statuto giuridico degli stranieri a livello di legge e non più tramite ordinanza. Il Parlamento è così direttamente implicato nell'elaborazione della politica che concerne gli stranieri. La nuova legge si articola attorno a tre temi: l'ammissione, l'integrazione e la lotta contro gli abusi. Il Consiglio Nazionale l'ha adottata con 106 voti contro 66 e il Consiglio degli Stati con 33 voti contro 8.

Sistema di ammissione duale

L'ammissione degli stranieri avverrà in futuro secondo un sistema duale. I cittadini dell'UE e dell'AELS saranno ammessi conformemente all'Accordo sulla libera circolazione delle persone; nel caso degli stranieri provenienti da Stati terzi, l'ammissione sarà limitata ai lavoratori qualificati. L'articolo 23 della legge sugli stranieri precisa a questo proposito:

"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".

Inoltre, i cittadini di paesi terzi potranno essere autorizzati a svolgere un'attività lucrativa in Svizzera soltanto se non è possibile trovare un'altra persona all'interno del paese o nello spazio dell'UE o dell'AELS. Questo punto è già regolato in questo senso dal 1998 a livello dell'ordinanza. Il Consiglio federale potrà fissare il numero massimo di permessi di soggiorno di breve durata e di permessi di dimora tenendo conto dell'interesse generale dell'economia. Gli stranieri potranno essere assunti in Svizzera soltanto se sono osservate le condizioni di salario e di lavoro usuali nel nostro paese. Essi dovranno inoltre disporre di un alloggio appropriato alle loro necessità.

Verranno applicate condizioni particolari per quanto concerne il perfezionamento, il raggruppamento familiare o gli aspetti umanitari.

Integrazione migliorata

Il nuovo sistema d'ammissione ha quale scopo l'integrazione sociale e professionale a lungo termine. La legge migliora la situazione finanziaria degli stranieri legalmente e durevolmente residenti. I principi dell'integrazione vengono fissati per la prima volta:

"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."

L'integrazione è concepita come un processo a due facce, che implica sia la volontà della popolazione indigena sia quella della popolazione straniera. Gli sforzi delle autorità nell'ottica di un'integrazione migliore devono coniugare misure di agevolazione ed esigenze. Le autorità

dovranno in particolare favorire l'acquisizione delle lingue, l'accesso al lavoro, la prevenzione nel settore della salute, nonché la comprensione reciproca. Dall'altra parte, la concessione di un permesso di dimora potrà essere subordinata all'obbligo di seguire un corso linguistico o un corso d'integrazione per incitare lo straniero a partecipare attivamente alla sua integrazione. Ad esempio, il permesso di domicilio, che autorizza un soggiorno illimitato in Svizzera, potrà già essere concesso nell'arco di 5 anni anziché 10 come finora.

La questione del ricongiungimento familiare viene così regolata nella legge sugli stranieri. I genitori dovranno far venire i loro figli entro cinque anni dal loro arrivo in Svizzera; il termine sarà di un anno se il figlio ha più di 12 anni. Queste disposizioni devono permettere di garantire una scolarizzazione la più precoce possibile. Le persone con permesso di soggiorno di breve durata e gli studenti potranno dunque far venire la loro famiglia se dispongono di un alloggio appropriato e di risorse finanziarie sufficienti.

In materia di mobilità le disposizioni della legge si avvicinano a quelle dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Nella nuova legge la mobilità degli stranieri residenti in Svizzera è migliorata. I cambiamenti di Cantone, di professione o di posto di lavoro non saranno più sottoposti a complicate procedure di autorizzazione. Ciò favorirà l'integrazione e semplificherà le procedure per i datori di lavoro e le autorità. La LDDS applicava il seguente principio: per cambiare posto di lavoro, professione e Cantone, lo straniero doveva ottenere un permesso. Con la nuova legge anche le persone al beneficio di un permesso di soggiorno di breve durata potranno svolgere in tutta la Svizzera l'attività per la quale esse hanno ricevuto un permesso. Avranno bisogno di un'autorizzazione soltanto in caso di cambiamento di domicilio in un altro Cantone. Gli stranieri che beneficiano di un permesso di dimora o di domicilio potranno cambiare domicilio e lavoro in tutta la Svizzera senza richiedere un'autorizzazione.

Con la nuova legge, gli stranieri che desiderano rientrare nel loro paese potranno ottenere da parte della Confederazione un aiuto per il loro rientro. Dal momento che ciò si verifica già nel settore dell'asilo, il ritorno nel loro paese degli stranieri che si trovano in una situazione particolarmente difficile sarà agevolato.

Lotta contro gli abusi

L'abuso della legge in vigore da parte di una minoranza di stranieri richiede nuove misure. Sono in particolare le attività dei passatori, il lavoro in nero e i matrimoni contratti al solo scopo di ottenere un permesso di dimora ad aver dato in passato filo da torcere alla Confederazione. Queste realtà sono state integrate nella nuova legge.

In futuro i passatori potranno essere puniti con la detenzione fino a cinque anni o una multa che può raggiungere i 100'000 franchi. I matrimoni contratti allo scopo di aggirare le disposizioni sui permessi di dimora saranno in futuro puniti con la detenzione o 20'000 franchi di multa. Il Codice civile prevede che gli ufficiali di stato civile possono rifiutare il matrimonio se si suppone che la coppia non preveda manifestamente intenzioni di vita in comune.

Le compagnie di trasporto aeree sono tenute a questo proposito al rispetto del loro dovere di diligenza e di assistenza. L'articolo 92 precisa a questo proposito: "Le imprese di trasporto aereo sono tenute a prendere tutte le disposizioni che da esse si possono ragionevolmente pretendere al fine di trasportare unicamente persone che dispongono dei documenti di viaggio necessari per il transito, l'entrata in Svizzera o la partenza dalla Svizzera." In caso di violazione dell'obbligo di diligenza potrà essere inflitta una multa fino a 5000 franchi per passeggero trasportato illegalmente.

In un caso normale, le persone respinte rientrano spontaneamente nel loro paese. La legge inasprisce le misure coercitive applicate agli stranieri che rifiutano di rientrare nel loro paese. Una persona può essere posta in detenzione allo scopo di far rispettare l'obbligo che essa ha di lasciare il paese. Le nuove durate massime di detenzione potranno raggiungere i 24 mesi per gli adulti e i 12 mesi per i minorenni fra i 15 e i 18 anni. Le autorità utilizzano soprattutto questo lasso di tempo, nel campo dell'asilo, per determinare l'identità delle persone che non collaborano con esse. Per quanto concerne le misure coercitive, la legge sugli stranieri e la versione riveduta della legge sull'asilo sono simili.

La revisione parziale della legge sull'asilo

La legge sull'asilo è in vigore dal 1999. Le esperienze fatte da allora e gli adattamenti della giurisprudenza internazionale sono all'origine della sua revisione parziale. Sono in particolare state rivedute e inasprite le disposizioni concernenti i settori della procedura d'asilo, dell'esecuzione dei rinvii e degli abusi in materia d'asilo. L'idea era quella di ridurre le procedure sproporzionate e di introdurre pratiche più efficaci. Il Consiglio Nazionale ha adottato la legge sull'asilo con 108 voti contro 69 e il Consiglio degli Stati ha fatto lo stesso con 33 voti contro 12.

Una nuova regolamentazione sui paesi terzi deve permettere di respingere quei richiedenti l'asilo giunti in Svizzera in provenienza da un paese terzo considerato come sicuro in quanto primo paese d'accoglienza. A questo proposito è molto importante avere una buona collaborazione con i paesi interessati. I richiedenti l'asilo possono essere rispediti in uno Stato che approva questa misura.

Assenza di documenti ufficiali

La legge sull'asilo contiene un'importante nuova disposizione in merito ai documenti di viaggio e ai documenti d'identità. In passato, numerosi richiedenti l'asilo non sono stati in grado di presentare i propri documenti unitamente alla loro domanda. Ciò complica il lavoro delle autorità, considerato come lo statuto di rifugiato possa essere stabilito soltanto se è possibile identificare con certezza la persona che richiede l'asilo. E' questa la ragione per la quale il legislatore ha modificato il tenore dell'articolo 32 che precisa:

"Non si entra nel merito di una domanda d'asilo se il richiedente non consegna alle autorità alcun documento di viaggio o d'identità entro 48 ore dalla presentazione della domanda."

Se il richiedente non è in grado di presentare i propri documenti d'identità per motivi scusabili, o se l'audizione rileva che sono necessari ulteriori chiarimenti, questa disposizione non viene applicata. La regolamentazione deve servire ad accelerare la procedura d'asilo.

Misure coercitive inasprite

I richiedenti l'asilo che non sono in grado di provvedere ai loro bisogni possono beneficiare dell'aiuto sociale o dell'aiuto d'urgenza. Queste prestazioni sono regolate dal diritto cantonale. In futuro, i richiedenti l'asilo colpiti da una decisione di non-entrata in materia, da un rifiuto d'asilo o da un obbligo di lasciare il paese non potranno più beneficiare dell'aiuto sociale. Su richiesta, essi potranno ottenere l'aiuto d'urgenza.

Si prevede che la Confederazione verserà ai Cantoni un forfait unico per coprire i costi provocati dalle persone la cui esecuzione di rinvio è in corso. Questo forfait sarà determinato in funzione della durata media di soggiorno dei richiedenti l'asilo respinti dal paese interessato. La Confederazione verserà ai Cantoni un forfait globale per le persone la cui procedura d'asilo è in corso e per quelle che sono state ammesse. Questa misura inciterà maggiormente i Cantoni ad adottare un comportamento imprenditoriale. I minorenni e le persone malate potranno richiedere un aiuto d'urgenza specificatamente adattato alle loro necessità.

In occasione delle decisioni di rinvio, i casi di partenze volontarie costituiscono sempre la maggioranza. Per garantire la partenza delle persone che non sono autorizzate a rimanere in Svizzera e che non cooperano con le autorità, la nuova legge prevede un inasprimento delle misure coercitive. Queste persone potranno essere poste in detenzione per una durata massima di 24 mesi, come previsto dalla legge sugli stranieri. La regolamentazione in vigore prevede una durata massima di detenzione di 12 mesi. Quest'ultima viene annullata se la persona fornisce la

prova della propria identità e si mostra pronta a cooperare con le autorità.

Ammissione provvisoria

Nel giugno 2006 la Svizzera registrava, secondo l'Ufficio federale delle migrazioni, 23'515 rifugiati riconosciuti. Altre 25'193 persone erano ammesse a titolo provvisorio. Queste ultime non adempiono le condizioni richieste per ottenere lo statuto di rifugiato, ma il loro rinvio non è possibile o non può essere ragionevolmente preteso. Non è possibile rinviare nel proprio paese una persona concretamente minacciata da una guerra o da una situazione di necessità medica. Lo statuto dell'ammissione a titolo provvisorio può essere tolto in qualsiasi momento.

La legge parzialmente riveduta sull'asilo definisce nuove possibilità per le persone ammesse a titolo provvisorio. I Cantoni potranno così concedere un permesso di lavoro a una persona ammessa a titolo provvisorio, indipendentemente dalla situazione del mercato del lavoro e dalla situazione economica. Nell'arco di tre anni le persone ammesse a titolo provvisorio potranno beneficiare del raggruppamento familiare, vale a dire far venire in Svizzera il coniuge e i figli minorenni che saranno allora integrati nell'ammissione provvisoria. In questo modo le persone ammesse a titolo provvisorio saranno meglio integrate e dipenderanno meno dalle prestazioni dell'aiuto sociale.

Inoltre, la regolamentazione dei casi di rigore permetterà ai Cantoni di rilasciare un permesso di dimora ordinario a una persona, indipendentemente dalla fase della procedura. Questa regolamentazione potrà essere applicata ai casi di persone che risiedono in Svizzera da cinque anni, il cui domicilio è sempre stato noto alle autorità e che, a causa dell'avanzato grado della loro integrazione, costituiscono casi di rigore personali difficili.