

91.036

Rapporto del Consiglio federale sulla politica in materia di stranieri e di rifugiati

del 15 maggio 1991

I Introduzione

La politica in materia di stranieri e di rifugiati è da secoli uno dei temi importanti della politica interna svizzera. L'effettivo rilevante della popolazione residente straniera e il forte aumento accusato negli anni Ottanta dal numero dei richiedenti l'asilo sono state occasioni di ricorrenti iniziative sugli stranieri nonché di discussioni pubbliche sulla portata e la composizione dell'immigrazione in Svizzera. Tutti gli sviluppi constatati indicano che le questioni in ordine alla politica in materia di popolazione e segnatamente il rapporto tra la popolazione residente indigena e quella straniera sono questioni che faranno parte dell'avvenire e del destino dei Paesi industrializzati e del nostro Paese. Le concezioni esistenti devono quindi essere rivedute, né sarà possibile aggirare la necessità di modificare in modo determinante la politica in materia di stranieri e di rifugiati.

Le esigenze poste dal mercato del lavoro, aspetti sociali e considerazioni umanitarie sono stati finora fattori determinanti della politica in materia di stranieri e di rifugiati. Nel corso degli ultimi anni la problematica degli stranieri e dell'asilo è andata acuendosi, soprattutto in ragione dell'immigrazione viepiù incontrollata di persone alla ricerca di un posto di lavoro, provenienti da Paesi che non sono quelli tradizionali di reclutamento delle forze di lavoro. Queste persone si servono di una domanda d'asilo allo scopo di essere accolte nel nostro Paese o di trovarvi lavoro almeno temporaneamente. Tale situazione è sfociata in una disparità di trattamento tra stranieri in cerca di lavoro e richiedenti l'asilo. Fattispecie analoghe hanno dovuto essere valutate e gestite con strumenti legislativi diversi e secondo criteri distinti.

I meccanismi di controllo dell'immigrazione, improntati sulle necessità dell'economia e anche sulle fluttuazioni congiunturali, avevano essenzialmente fornito prove valide fino all'inizio dagli anni Ottanta. Tali meccanismi sono ora sempre più rimessi in questione dall'immigrazione che passa per la procedura d'asilo.

La politica in materia di stranieri e quella in materia di rifugiati presentano quindi sempre più aspetti concomitanti che occorre sia dirimere sia anche coordinare.

Dodis

Per quanto concerne gli stranieri, l'espansione economica degli anni Ottanta era sfociata in un continuo incremento della popolazione straniera residente. Per questa ragione il Consiglio federale da più anni non menziona la stabilizzazione come obiettivo della politica in materia di stranieri, bensì piuttosto il mantenimento di un rapporto equilibrato tra l'effettivo della popolazione svizzera e quello della popolazione straniera residente.

Per quanto concerne l'asilo, la problematica nord-sud iniziò, a metà degli anni Ottanta, a farsi sentire in Svizzera e in altri Stati europei d'immigrazione, con una migrazione dal sud verso il nord del pianeta. Contemporaneamente, in ragione dei profondi sommovimenti nell'Europa centrale e orientale, si aprirono le frontiere verso occidente, dando inizio a un intensificato moto migratorio da oriente ad occidente. Ai classici problemi in ordine ai rifugiati e all'asilo si sovrapposero quindi, passo dopo passo, i problemi relativi alla migrazione che costituiscono per il nostro Paese nuove sfide culturali, economiche, sociali e stanziali.

Nel mondo attuale, tra 12 e 15 milioni di persone sono affidate al mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati. Si tratta tuttavia soltanto di una parte degli esseri umani che per i più diversi motivi hanno abbandonato il Paese d'origine o intendono emigrare. Il potenziale migratorio è quindi di alcune centinaia di milioni di persone.

Poiché il divario tra il benessere degli uni e le ristrettezze degli altri continua ad aumentare, tutti gli Stati d'immigrazione europei dovranno in avvenire agire in modo più rilevante onde migliorare le condizioni vigenti nei Paesi d'origine di quanti intendono emigrare. I moderni movimenti migratori cesseranno soltanto quando i diritti umani saranno coerentemente rispettati in tutti gli Stati e quando verranno a mancare gli stimoli economici a migrare.

Onde rilevare prospettive e opzioni a lungo termine in materia di rifugiati e d'asilo, il Consiglio federale, nell'autunno del 1987, incaricò l'allora Delegato ai rifugiati, a capo di un gruppo interdipartimentale di lavoro, di elaborare una strategia per la politica degli anni Novanta in materia d'asilo e di rifugiati. Nella primavera del 1989 il Consiglio federale prese conoscenza del cosiddetto rapporto sulla strategia, per poi sottoporlo in consultazione ai Cantoni e alle cerchie interessate. Contemporaneamente deliberò su primi studi dai quali risultava la necessità di adeguare la politica svizzera in materia d'asilo alla prospettata introduzione della libera circolazione delle persone in Europa. Delle conclusioni di tali studi si è nel frattempo tenuto conto in un rapporto circostanziato relativo a una nuova politica in materia di stranieri.

Parallelamente alla riflessione sulla strategia in materia d'asilo in Svizzera, rappresentanti della Confederazione intensificarono gli sforzi di coordinazione, collaborando con altri Paesi d'immigrazione e con gli Stati d'origine dei richiedenti l'asilo, dopo aver riconosciuto che il nostro Paese soltanto nel contesto internazionale sarebbe stato in grado di affrontare i problemi in relazione ai rifugiati e ai moti migratori.

Il Consiglio federale dispone quindi dei necessari fondamenti decisionali che gli permettono di presentare il rapporto circostanziato sulla politica in materia di stranieri e di rifugiati, chiesto dalla Commissione della gestione del Consiglio

nazionale, con il postulato 89.021 del 24 maggio 1989. Nel frattempo sono stati presentati, in Consiglio nazionale e in Consiglio degli Stati, diversi interventi parlamentari che sono in relazione materiale con il presente rapporto: 1990 P 89.757 Statistica delle migrazioni (N 23.3.90, Fäh); 1990 P 89.809 Rapporto sulle prospettive della politica in materia di stranieri (S 22.3.90, Weber); 1990 P 90.493 Densità demografica della Svizzera (N 22.6.90, Seiler Hanspeter); 1990 P 90.305 Politica d'asilo. Provvedimenti (N 18.6.90, Gros); 1990 P 90.025 Legge sull'asilo e collaborazione allo sviluppo (N 14.6.90, Commissione del Consiglio nazionale); 1991 IP 91.3053 Fabbisogno di abitazione negli anni 90 (Leuenberger M.). Poiché questi interventi esigono in parte provvedimenti concreti, sarà possibile dare una risposta concreta soltanto dopo una discussione approfondita sulla politica in materia di stranieri e di rifugiati in sede di Camere federali, nonché dopo che saranno note le conclusioni delle trattative con la CE e nell'ambito del negoziato Uruguay del GATT.

2 Situazione iniziale, problemi e sfide

21 Situazione iniziale e problemi

211 In materia di stranieri

L'Ufficio federale dell'industria, delle arti e mestieri e del lavoro ha elaborato, in collaborazione con l'Ufficio federale degli stranieri, un rapporto su concezioni e priorità della politica svizzera in materia di stranieri negli anni Novanta. Questo documento costituisce la base delle considerazioni del presente rapporto che si riferiscono alla politica in materia di stranieri.

211.1 La popolazione straniera residente in Svizzera

Alla fine del mese di agosto del 1990 è stato superato per la prima volta l'effettivo record del 1974 (1 066 000 stranieri), con 1 071 753 persone straniere viventi in Svizzera come dimoranti annuali o domiciliati. Mai si erano avuti in Svizzera tanti stranieri. Si aggiungano gli stranieri che fanno parte della cosiddetta popolazione straniera temporanea (stagionali, funzionari internazionali, dimoranti temporanei, richiedenti l'asilo) nonché un numero sconosciuto di persone che vivono illegalmente nel nostro Paese. La quota effettiva della popolazione residente straniera dovrebbe quindi essere di circa un quinto dell'intera popolazione residente nel nostro Paese.

Il 26,2 per cento delle persone che attualmente esplicano in Svizzera un'attività lucrativa è costituito da stranieri. Alla fine del mese d'agosto 1990, oltre a 652 630 dimoranti annuali e domiciliati, erano attivi in Svizzera 121 704 stagionali e 180 606 frontalieri. Il 79 per cento (750 373 persone) proveniva da Paesi della CE o dell'AELS.

Gli stranieri influiscono così in modo determinante sulla vita culturale, sociale ed economica del nostro Paese. Senza di loro non potrebbero più sussistere singoli rami e diverse regioni economiche. Il loro grande numero costituisce d'altro canto una sfida rilevante per il senso di coesione nazionale, già non facile

da difendere anche in considerazione delle quattro diverse culture elvetiche e dei distinti modi di vita. Occorre quindi tuttora dedicare la massima attenzione al mantenimento di un rapporto equilibrato tra la popolazione svizzera e quella straniera.

211.2 Crescenti implicazioni della migrazione planetaria sulla politica in materia di stranieri

Nel corso degli ultimi anni s'è andato profilando, in ragione della crescente pressione migratoria, un nuovo punto nodale per la politica in materia di stranieri nelle nazioni industrializzate occidentali. L'ammissione di stranieri provenienti soprattutto da Paesi lontani è oggetto di selezione sempre più severa. Segno tangibile è il fatto che un numero crescente di Stati europei estende l'obbligo del visto per i cittadini di sempre più Paesi.

L'ammissione degli stranieri, diritto inerente alla sovranità di ogni Stato, può essere ristretta da convenzioni bilaterali. I trattati bilaterali concernenti il diritto in materia di stranieri si riferiscono tuttavia usualmente soltanto allo statuto giuridico degli stranieri nello Stato che li accoglie. In tale contesto si sono affermati i principi della parità di trattamento con i cittadini del Paese accogliente e della reciprocità.

211.3 La politica sin qui seguita dalla Svizzera in materia di stranieri

La tradizione della limitazione dell'effettivo degli stranieri ammessi risale per la Svizzera ai tempi della Prima guerra mondiale che chiuse una fase di libera circolazione delle persone a livello europeo. Con provvedimenti limitativi nell'interesse di una ridotta capacità d'accoglimento del Paese e del mercato del lavoro, si voleva impedire l'importazione della disoccupazione e preservare l'identità nazionale. La concezione attuale dalla politica in materia di stranieri è datata dalla fine degli anni Sessanta. Tale politica può essere riassunta come segue:

- limitazione del numero degli stranieri per quanto concerne l'ammissione al domicilio e all'esercizio di un'attività lucrativa in Svizzera, allo scopo di preservare l'identità nazionale;
- ma: controllo dell'ammissione attuato soltanto fissando effettivi massimi per quanto concerne l'immigrazione di determinate categorie di stranieri esercitanti un'attività lucrativa;
- politica d'ammissione improntata sulle necessità dell'economia e del mercato del lavoro;
- armonizzazione delle disposizioni sull'immigrazione con gli Stati europei interessati;
- aiuto all'integrazione degli stranieri nella società elvetica.

Il controllo dell'immigrazione degli stranieri esplicitanti attività lucrativa è così divenuto lo strumento per eccellenza della politica in materia di stranieri.

L'articolo 1 dell'ordinanza del 6 ottobre 1986 che limita l'effettivo degli stranieri (OLS, RS 823.21) definisce gli obiettivi della politica svizzera in materia di stranieri:

- assicurare un rapporto equilibrato tra l'effettivo della popolazione svizzera e quello della popolazione straniera residente;
- allestire condizioni favorevoli all'integrazione dei lavoratori e dei residenti stranieri;
- migliorare la struttura del mercato del lavoro e assicurare un equilibrio ottimale dell'occupazione.

Questi obiettivi sono stati concretizzati dalle norme seguenti, stabilite dall'OLS:

- La ricerca di un rapporto equilibrato tra l'effettivo della popolazione svizzera e quello della popolazione straniera residente si attua tramite esigenze quantitative avanzate nei confronti della politica d'ammissione. Fra queste menzioniamo il sistema dei contingenti massimi che, però, concernono soltanto una parte degli stranieri esplicitanti un'attività lucrativa: lavoratori annuali che per la prima volta vengono in Svizzera, stagionali e dimoranti temporanei che non intendono lavorare in Svizzera per più di quattro mesi.
- La volontà di migliorare la struttura del mercato del lavoro e d'assicurare un equilibrio ottimale dell'impiego si attua tramite esigenze qualitative avanzate nei confronti della politica d'ammissione. Gli stranieri esercitanti un'occupazione in Svizzera non possono ottenere il permesso di cambiare posto di lavoro, professione o Cantone (gli stagionali e i dimoranti temporanei) o, in determinati casi, soltanto dopo un anno. Inoltre, nel mercato del lavoro si accorda preminenza ai lavoratori indigeni prima di assumere nuovi lavoratori all'estero. Ne risultava il seguente ordine di priorità:
 1. Svizzeri, cittadini del Liechtenstein (che hanno diritto di ottenere un permesso), stranieri domiciliati, rifugiati riconosciuti e apolidi nonché stranieri coniugati con una cittadina svizzera e figli stranieri di Svizzeri;
 2. dimoranti annuali;
 3. lavoratori reclutati all'estero che per la prima volta vengono in Svizzera ad esercitare un'attività lucrativa;
 4. persone accolte temporaneamente, nella misura in cui non si tratta di rifugiati secondo la pertinente convenzione;
 5. stranieri che chiedono asilo.

Secondo la politica sin qui seguita, gli stranieri esercitanti un'attività lucrativa devono inoltre provenire in primo luogo dalle regioni di reclutamento tradizionali. Fra queste troviamo l'Europa occidentale compresa la Jugoslavia, gli USA e il Canada, vale a dire Paesi in cui vigono valori culturali, religiosi e sociali che corrispondono ai nostri. Con questa prassi si voleva da una parte tenere conto del mantenimento dell'identità svizzera e d'altra parte promuovere la capacità d'integrarsi degli stranieri. Quest'ultima influisce direttamente sulla capacità d'accoglienza degli Svizzeri nei confronti degli stranieri. Tanto meglio riesce l'integrazione, tanto maggiore è la disponibilità ad accogliere gli stranieri e, quindi, lo spazio di manovra in materia di politica

degli stranieri. Questa pratica è stata una delle ragioni dello spostamento di quanti intendono migrare, dal settore degli stranieri a quello dei rifugiati.

Rientravano infine nelle esigenze qualitative della politica d'ammissione l'obbligo di proteggere gli stranieri contro il «dumping» salariale e sociale, la preminenza del reclutamento di lavoratori qualificati nonché il compito di sostenere gli interessi economici delle regioni. A quest'ultimi s'improntava segnatamente l'ordinamento limitativo della libera circolazione professionale all'interno del Paese che avrebbe dovuto impedire la continua emorragia di lavoratori da regioni economicamente deboli verso regioni economicamente forti.

- L'obiettivo di creare condizioni favorevoli all'integrazione degli stranieri che abitano e lavorano nel nostro Paese obbliga le autorità ad attuare un'ampia politica d'integrazione che riuscirà soltanto se Svizzeri e stranieri sapranno dar prova di reciproca comprensione, dipendendo quindi in modo rilevante dall'informazione di cui fruiscono le due parti.

212 Rifugiati e asilo

Sin dall'inizio degli anni Ottanta ai flussi di rifugiati si sovrappongono sempre più i movimenti migratori da sud verso nord e da oriente verso occidente. Un numero sempre maggiore di persone vede oggi nell'asilo l'unico mezzo per poter immigrare in Europa. Tali persone non sono effettivamente perseguitati politici: esse cercano soltanto di sfuggire alle difficoltà d'ordine economico, alle crisi politiche o alle catastrofi naturali. Parte di loro trova in Europa e anche in Svizzera una nuova patria, altre devono ritornare nel Paese d'origine.

Nel corso degli ultimi due decenni sono state inoltrate in Svizzera oltre 140 000 domande d'asilo, di cui quasi la metà negli ultimi due anni (1984: 7435 domande d'asilo; 1985: 9703; 1986: 8546; 1987: 10 913; 1988: 16 726; 1989: 24 425; 1990: 35 836). Per poter far fronte alla marea di domande individuali, il Consiglio federale aveva istituito, nel 1985, un Delegato ai rifugiati, al quale competeva di approntare un'adeguata infrastruttura relativa all'asilo che coprisse l'intera estensione del Paese e rispondesse alle esigenze d'ordine legislativo. Nella consapevolezza che la Svizzera deve far fronte in tale contesto a un compito durevole, tale settore è stato affidato, nell'autunno del 1990, all'Ufficio federale dei rifugiati.

Nel 1979 le Camere federali avevano emanato la prima legge sull'asilo, entrata in vigore il 1° gennaio 1981 e nel frattempo riveduta già tre volte. S'era così tentato, conservando uno standard qualitativo quanto elevato possibile, di adeguare la procedura d'asilo e lo statuto dei richiedenti l'asilo alle modificazioni strutturali delle correnti di rifugiati. Contemporaneamente la Svizzera sosteneva le iniziative internazionali dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, intensificando anche gli sforzi a livello internazionale per poter meglio fronteggiare la questione dei rifugiati nel contesto nazionale e mondiale.

Nonostante che il personale delle autorità preposte al settore dell'asilo sia stato gradualmente aumentato, gli scorsi anni non è più stato possibile far fronte adeguatamente alle domande in arrivo. Il numero delle richieste d'asilo in giacenza è continuamente cresciuto, raggiungendo, alla fine del 1990, 55 000 pendenze. Contemporaneamente diveniva sempre più controversa la problematica svizzera dell'asilo. Da una parte crescevano le esigenze poste alla qualità della procedura d'asilo, dall'altra, invece, si chiedeva l'abrogazione della procedura d'asilo. In ragione della lunga permanenza dei richiedenti l'asilo nel Paese, diveniva poi sempre più arduo eseguire le decisioni d'allontanamento. Con una quota di riconoscimento nel frattempo scesa al di sotto del 5 per cento, la procedura d'asilo si fa sempre più problematica, tanto più che, oltre a tale quota minima, un numero rilevante di richiedenti può restare in Svizzera a un titolo diverso. Il fatto che l'espletamento della procedura sia improntato su norme giudiziali più severe e l'alto numero di domande d'asilo sono all'origine di una durata media rilevante delle procedure, tanto più che la maggior parte delle domande respinte in prima istanza sono deferite all'autorità di ricorso. Aumenta inoltre in misura drammatica il numero delle domande plurime all'interno del Paese e anche a livello internazionale. D'altro canto però non è possibile dipartirsi da una procedura individuale seria fintanto che la Svizzera intende rispettare la tradizione dell'asilo e gli impegni internazionali assunti.

Per conservare libertà d'azione nel settore della politica d'asilo e in materia di rifugiati, il Consiglio federale aveva fatto elaborare nel 1987 una nuova politica in materia di rifugiati e d'asilo per gli anni Novanta che avrebbe dovuto indicare opzioni e rilevare scopi e provvedimenti possibili. Il rapporto sulla strategia presentato nel 1989 fu in seguito completato con le prospettive per una nuova politica d'assistenza nel settore dei rifugiati e dell'asilo. Di determinate parti di quest'ultima si è tenuto già conto nel decreto federale urgente sulla procedura d'asilo del giugno 1990.

Il rapporto sulla strategia nonché il rapporto sulla politica d'assistenza sono le basi per la parte concernente i rifugiati del nuovo rapporto relativo alla politica in materia di stranieri e di rifugiati. L'analisi alla quale s'è proceduto in tali rapporti parziali a proposito delle cause che sono all'origine della fuga e della migrazione e delle relative implicazioni resta tuttora valida.

213 Problemi di coordinazione nell'attuale politica relativa agli stranieri e ai rifugiati

L'attuale politica relativa agli stranieri e ai rifugiati parte dal principio che i due settori debbano essere tenuti strettamente separati. In pratica però le interfezioni reciproche si sono accresciute in merito agli obiettivi e sono spesso sorte, nel corso degli ultimi anni, questioni che non potevano in fondo essere risolte adeguatamente senza consultazione con le autorità dell'altro settore o senza una coordinazione fra le istituzioni. Sono sorti quindi spesso anche conflitti sull'attuazione degli obiettivi, per rispondere ad esempio a questioni del genere seguente:

- È politicamente sostenibile, in materia d'asilo, attuare una pratica più generosa di riconoscimento (vale a dire concedere asilo anche al di fuori dei casi dubbi)?
- Occorre in misura maggiore pronunciare decisioni relative all'accoglimento o al respingimento di interi gruppi?
- Sarebbe sensato aumentare i contingenti degli stagionali?
- È ragionevole far capo a un maggior numero di lavoratori stranieri visto il divieto di lavoro di durata limitata imposto ai richiedenti l'asilo?
- Sarebbe politicamente sensato rinunciare al rimpatrio, in un numero maggiore di casi, per considerazioni d'ordine umanitario?
- Si può ancora parlare di obiettivi di stabilizzazione della popolazione straniera?
- È ancora giustificata l'ammissione collettiva di richiedenti provenienti da Stati di primo asilo?
- Sarebbero giustificati, nell'ottica umanitaria, obiettivi disparati per quanto concerne la politica d'assistenza e integrazione in materia di stranieri e d'asilo?
- Sarebbe giustificata una liberalizzazione nei confronti di richiedenti europei, accompagnata da una maggiore restrizione nei confronti di quelli non europei?

22 Sfide degli anni Novanta

221 In materia di stranieri

La politica svizzera in materia di stranieri deve far fronte a un numero rilevante di sfide. Il mercato del lavoro è ancora sempre prosciugato, e si fa più forte la richiesta d'ammissione di altri stranieri. Lo statuto dello stagionale è contestato. Gli si rimprovera di essere inumano e di promuovere il deperimento occulto della capacità concorrenziale dell'economia svizzera.

Lo sviluppo demografico futuro è infausto. Anche gli effettivi degli stranieri crescono rapidamente. A livello mondiale s'infittiscono i movimenti migratori. Dall'Europa centrale e orientale, apertesi al mondo occidentale, sorgono nuove sfide.

Sottostanno a nuovi indirizzi anche l'attitudine migratoria degli stranieri che vivono in Svizzera e le possibilità migratorie all'interno dell'Europa occidentale. Il numero degli stranieri originari dei Paesi membri della CE diminuisce in percento da ormai 20 anni, il che lascia intendere che scema l'attrattività dei posti di lavoro in Svizzera.

Permane tuttora rilevante la quota degli stranieri residenti in Svizzera che rientrano nel Paese d'origine.

Una sfida a diversi livelli è costituita dalla crescente attuazione del mercato interno della CE: la politica seguita sinora dalla Svizzera in materia di stranieri non è compatibile con il diritto comunitario. Sono quindi irrinunciabili adeguamenti. Per altro, la nozione di libera circolazione delle persone quale definita nelle norme giuridiche comunitarie significa rimettere in questione la maggior

parte delle disposizioni del diritto svizzero applicabili agli stranieri. Dal futuro assetto delle nostre relazioni con la CE dipenderà pure l'accesso dei cittadini svizzeri al mercato del lavoro della CE (accesso d'importanza vitale per la nostra economia, in ragione della possibilità di acquisire all'estero le conoscenze per lo sviluppo delle scienze, della ricerca e della tecnologia). La sostanza della politica svizzera in materia di stranieri degli anni Novanta sarà anche determinante per l'attrattività futura del nostro mercato del lavoro nei confronti di quello della CE, nonché per chiarire se, a tal proposito, dovremo rivolgerci presto a Paesi sempre più lontani per coprire il fabbisogno di manodopera.

Alla Svizzera si chiede anche di concedere in avvenire libero accesso al mercato svizzero del lavoro a specialisti del settore dei servizi provenienti dal mondo intero, permettendo loro di esplicare nel nostro Paese un'attività remunerata temporanea.

222 Nei settori dei rifugiati e dell'asilo

Occorre partire dal presupposto che il divario nord-sud non potrà a breve termine essere accantonato nonostante tutti gli sforzi internazionali. Il forte incremento della popolazione negli Stati in via di sviluppo o emergenti di Asia, Africa e America latina, la molteplicità dei conflitti politici e i problemi ecologici sono tutti fattori che fanno presumere come la corrente migratoria dal sud verso il nord andrà accentuandosi in avvenire. Circa il 10 per cento della popolazione mondiale sarebbe attualmente disposta a mutare regione d'origine per recarsi nei grandi agglomerati dei loro Paesi, dei Paesi limitrofi o in altri continenti onde trovare una migliore sistemazione. Fintanto che la procedura d'asilo lascia adito a una possibilità d'immigrazione, occorre contare tuttora in Svizzera su un forte aumento del numero delle domande d'asilo.

A trattenere le migrazioni sono insufficienti i controlli alla frontiera e le disposizioni legali; esse possono essere contenute soltanto passando per un compenso strutturale. A lungo termine si dovrebbe riuscire o ad elevare lo standard d'esistenza e la sicurezza politica ed economica dei Paesi più poveri del pianeta, o a far sì che i Paesi industrializzati si adeguino gradatamente al livello di tali Paesi. Poiché né l'una né l'altra delle evoluzioni prospettate sono realistiche nell'ottica attuale, anche la Svizzera dovrà ancora per lungo tempo convivere con movimenti migratori interessanti vaste aree.

Pur con tutta la disponibilità ad accogliere stranieri, si dovranno porre limiti all'immigrazione. I più importanti fattori d'influenza sono la situazione economica, l'effettivo reale degli stranieri, l'origine e il numero degli immigrati nonché la disponibilità della popolazione ad accogliere gli stranieri. Influsso determinante avrà anche la situazione in ordine alla politica strategica, rispettivamente alla sicurezza a livello mondiale. Poiché l'afflusso di rifugiati e i movimenti migratori hanno assunto dimensioni difficilmente controllabili, non si può escludere che la Svizzera si trovi in tale contesto a dover affrontare nuovi problemi inerenti alla sicurezza. Potrebbero ad esempio acuirsi conflitti già oggi esistenti tra la popolazione svizzera e nuove minoranze straniere, ma anche tra gli stessi diversi gruppi di stranieri.

La Svizzera si trova a questo proposito di fronte a nuove sfide, alle quali deve reagire con tutti i mezzi politici possibili. Dovremo in futuro contribuire in misura maggiore a migliorare la situazione economica e politica nei Paesi d'origine degli stranieri e così eliminare le cause della migrazione. Occorrerà anche in avvenire offrire asilo ai rifugiati che non dispongono di una ragionevole alternativa alla fuga. I richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta e che non ottengono un permesso di residenza e di lavoro devono essere allontanati. Nell'ambito della solidarietà internazionale, la Svizzera dovrà anche in avvenire accogliere rifugiati, onde alleviare gli Stati di primo asilo. La premessa è che la procedura d'asilo non costituisca un'attrattiva per i migranti alla ricerca di un lavoro, ma serva di nuovo a concedere protezione ai perseguitati politici.

3 Direttive della politica statale

Il Consiglio federale ha fissato gli obiettivi e le direttive seguenti, sui quali deve improntarsi la politica in materia di stranieri e di rifugiati:

- Improntare l'attività statale secondo principi etici, segnatamente il principio di solidarietà, il rispetto dei diritti dell'uomo, la libertà e l'autodeterminazione. Rispettare gli impegni di diritto internazionale.
- Conservare i fondamenti ecologici della vita nel nostro Paese.
- Conservare la base economica, segnatamente l'efficienza e la capacità concorrenziale. Promuovere la capacità di reagire flessibilmente alle condizioni dell'economia mondiale in rapida evoluzione. Ottimare la divisione internazionale del lavoro.
- Integrare la Svizzera in modo ottimale nella nuova architettura europea.
- Conservare la pace sociale, segnatamente evitare la disoccupazione, limitare il divario tra la ricchezza degli uni e le ristrettezze degli altri nonché garantire le istituzioni sociali esistenti.
- Conservare l'identità nazionale, intesa non come dato di fatto, bensì come processo, espressione del benessere dell'individuo nella comunità e nell'ambiente vitale.

Gli obiettivi di cui sopra devono essere compresi siccome equivalenti e coesistenti.

4 Obiettivi e provvedimenti della politica in materia di stranieri e di rifugiati

41 Obiettivi e provvedimenti comuni

Le strategie che seguono, a proposito della politica in materia di stranieri, di rifugiati e d'asilo, non possono essere compito soltanto del settore della politica. Occorre tenerne maggior conto ai sensi di una politica intersettoriale nell'ambito anche di tutti gli strumenti disponibili in Svizzera e pertinenti alla politica estera e all'economia esterna.

411 **Priorità**

Nel settore degli stranieri e dell'asilo due sfide comuni attendono il Consiglio federale. Per un verso è prioritario far fronte al flusso migratorio e per l'altro definire una politica in materia di stranieri conforme al contesto europeo. Occorre quindi rinunciare assolutamente a provvedimenti che facciano apparire la Svizzera come un Paese d'immigrazione attraente per i lavoratori che non siano reclutati in modo mirato. Bisogna inoltre far tutto il possibile per impedire che la procedura d'asilo continui ad essere usata come strumento d'immigrazione. Senza liberalizzare l'odierna politica in materia di stranieri non è possibile conferire un nuovo assetto al rapporto della Svizzera verso il mercato interno europeo, né attuare una politica in materia di stranieri conforme alle esigenze europee. Ne consegue d'altro canto una coerente politica restrittiva nei confronti degli altri Stati.

Per quanto concerne il calendario, si tratta dapprima di rendere la politica in materia di stranieri conforme alle esigenze europee, nei confronti degli Stati della CE e dell'AELS, e soltanto in seguito di decidere in merito a un'apertura nei confronti di altri Stati. Per quanto concerne la politica relativa ai rifugiati all'interno del Paese bisogna in primo luogo ricondurre la procedura d'asilo allo scopo per cui era stata creata: concedere protezione ai perseguitati.

412 **Nuovi organi di coordinamento**

Occorre migliorare l'intera attività in materia di migrazioni e coordinare i provvedimenti dei singoli servizi federali che hanno influsso sui movimenti migratori e sulla loro prevenzione. I problemi a livello d'esecuzione devono meglio essere inquadrati nei processi decisionali. A tale scopo saranno istituiti due nuovi organi:

- *Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni all'interno dell'Amministrazione federale*

Servirà a garantire un flusso costante d'informazioni tra gli uffici federali interessati, a coordinare i provvedimenti che toccano più servizi federali e a elaborare posizioni unitarie per quanto concerne la partecipazione a conferenze e trattative a livello internazionale.

- *Conferenza svizzera di coordinamento per le questioni interessanti le migrazioni*

Riunirà i servizi federali interessati, le commissioni extraparlamentari competenti per materia, rappresentanti delle autorità che curano l'esecuzione a livello cantonale nonché rappresentanti delle organizzazioni d'assistenza ai rifugiati e di altre organizzazioni interessate. Anche in questo caso si tratta di garantire un flusso informativo costante e segnatamente di attuare una regolare coordinazione con gli aspetti dell'esecuzione.

413 **Informazione del pubblico**

I problemi inerenti alla politica in merito agli stranieri e all'asilo sono non da ultimo una questione della disponibilità e della capacità del nostro Paese ad accogliere gli stranieri. Considerata l'importante quota di stranieri, si può rilevare che la Svizzera ha fornito per questo aspetto una rilevante prestazione. In una nazione la cui esistenza è basata fra l'altro sulla convivenza di diverse culture, l'atteggiamento dell'opinione pubblica nei confronti dello straniero sarà determinante anche per la futura politica in materia d'asilo e di stranieri. Una migliore comprensione del pubblico per le questioni relative alla migrazione e ai rifugiati e d'altro canto la comprensione dello straniero per le peculiarità della vita svizzera sono da ritenersi premessa essenziale per il mantenimento della pace sociale.

42 **Obiettivi e provvedimenti della politica in materia di stranieri**

421 **Principi della nuova politica**

Intento centrale di una nuova politica in materia di stranieri è l'inserimento della Svizzera nel contesto europeo. Il nostro Paese deve restare in grado di conservare nello spazio europeo un posto che gli sia confacente e d'altro canto riconosciuto dagli altri Stati. A tale proposito occorre tuttavia una graduale apertura e infine la libera circolazione nei confronti degli Stati della CE e dell'AELS.

Secondo intento centrale dev'essere l'affievolimento della crescente pressione migratoria dal sud verso il nord e dall'est verso l'ovest. S'impone in tale contesto una politica restrittiva d'ammissione.

Occorre perciò realizzare negli anni Novanta una nuova politica sugli stranieri:

- a. Per conservare l'identità nazionale e assicurare la pace sociale nonché un equilibrio demografico, occorre mantenere un *rapporto equilibrato tra Svizzeri e stranieri*. Si continuerà a controllare l'evoluzione dell'effettivo della popolazione straniera residente. Una clausola di protezione nei confronti degli Stati della CE e dell'AELS dovrebbe impedire un'eventuale massiccia immigrazione.
- b. Il *flusso migratorio* dev'essere affrontato grazie a una coordinazione a livello europeo e mondiale.
- c. Il nostro Paese ha tuttora bisogno di lavoratori stranieri, onde poter conservare i *vantaggi della piazza economica svizzera*.
- d. Per questa ragione si intende attuare un *modello a tre cerchi*:
 - In una *cerchia più interna* (libera circolazione), limitata agli Stati della CE e dell'AELS, la circolazione delle persone viene liberata progressivamente dalle restrizioni esistenti in materia di politica degli stranieri e di mercato del lavoro.
 - A una *cerchia mediana* (reclutamento limitato) appartengono gli Stati che non fanno parte né della CE né dell'AELS e che non rientrano

quindi nella cerchia più interna, ma entro i quali intendiamo reclutare lavoratori nell'ambito di una politica restrittiva. Fra questi Stati, nell'ottica attuale, vanno annoverati segnatamente gli USA e il Canada. L'inserimento di altri Stati (soprattutto dell'Europa centrale e orientale) sarà possibile nei prossimi anni. A manodopera di prima qualità dei Paesi della cerchia mediana deve essere facilitata l'ammissione. Sono possibili semplificazioni d'ordine amministrativo, perfezionamenti dello statuto giuridico, sostegno del perfezionamento professionale e dell'integrazione. In principio però dev'essere continuata l'attuale politica limitativa.

- Nella *cerchia più esterna* (nessun reclutamento, eccezioni possibili) si trovano tutti gli altri Stati. I cittadini di questi Stati riceveranno soltanto in casi eccezionali un permesso di dimora e di lavoro. Allentamenti di questa prassi severa sono eventualmente possibili nei confronti di specialisti altamente qualificati, per un soggiorno di più anni, ma di durata limitata, non dovendosi però favorire la fuga dei cervelli dai relativi Paesi.

Ogni liberalizzazione della politica d'ammissione dev'essere usata in modo mirato per far sì che agli Svizzeri resti aperto l'accesso ad altri mercati del lavoro.

- e. Gli sforzi per l'*integrazione* della popolazione straniera residente e il *mantenimento della disponibilità* degli Svizzeri nei confronti degli stranieri devono essere intensificati.
- f. Tutte le questioni relative alle migrazioni devono essere affrontate in stretta e reciproca *coordinazione tra la politica in materia di stranieri e quella sull'asilo* e in conformità delle priorità summenzionate.
- g. *L'attuazione della nuova concezione* dev'essere promossa grazie a un dialogo approfondito con la popolazione indigena e straniera residente.

422 Libertà d'azione

Il modello delle tre cerchie distingue i Paesi nei cui confronti è attuato il principio della libera circolazione delle persone dai Paesi nei cui confronti dev'essere continuata la politica della limitazione dell'ammissione. I Paesi della cerchia mediana e quelli della cerchia più esterna si contraddistinguono quindi per un tratto comune essenziale: essi sottostanno a una politica restrittiva. In merito alla portata di quest'ultima devono però essere apportate due precisazioni:

- I bisogni di scienza, ricerca e insegnamento, il promovimento dello sviluppo di strutture democratiche, nonché la volontà di liberalizzare il commercio mondiale e segnatamente lo scambio internazionale dei servizi portano, nel settore degli specialisti altamente qualificati, nonostante una politica restrittiva per principio severa, a un numero sempre maggiore di eccezioni, fissate a volte anche in convenzioni multilaterali.

- La politica limitativa non dovrà tuttavia essere attuata con identica severità nei confronti di tutti i Paesi interessati. Con un trattamento speciale devono essere favoriti singoli Paesi. Come criteri di un siffatto trattamento di favore valgono:
 - il riconoscimento e il rispetto effettivo dei diritti dell'uomo in questi Paesi;
 - l'appartenenza di questi Paesi alla stessa cerchia culturale (con un'impronta d'ampio respiro europeo) con condizioni di vita analoghe alle nostre;
 - relazioni commerciali ed economiche assodate;
 - relazioni tradizionalmente buone per quanto concerne il reclutamento di forze lavorative;
 - i bisogni dell'economia di poter disporre di specialisti che abbiano acquisito le loro conoscenze specifiche in determinati Paesi.

Con tali preferenze è data una tripartizione in quanto, fra i Paesi nei cui confronti vale una politica di limitazione, è possibile distinguere quelli adempienti i criteri del trattamento di favore e nei quali è in principio possibile reclutare manodopera nell'ambito della limitazione dell'accesso (da queste considerazioni consegue la cerchia mediana) e quelli in cui un reclutamento è possibile soltanto eccezionalmente, considerato che non sono adempiuti i necessari criteri (Paesi di tal fatta contraddistinguono la cerchia più esterna).

L'applicazione di questi criteri solleva la questione se tutte le regioni tradizionali per il reclutamento potranno in avvenire appartenere alla cerchia dei Paesi nei quali possono essere reclutate forze di lavoro. Da taluni di questi Paesi proviene attualmente una parte dei richiedenti l'asilo in Svizzera.

In seguito all'attuazione della libera circolazione delle persone, la politica di limitazione decadrà nella cerchia più interna. Quali strumenti direttivi della politica in materia di stranieri resteranno la politica d'integrazione nonché la possibilità - nella misura in cui dovesse diminuire il numero dei lavoratori della cerchia più interna - di creare per loro fattori complementari d'attrattività che superino il minimo usuale negli altri Stati europei (ad es. offerte di formazione, facilitazioni per quanto concerne l'aggravio fiscale, statuto giuridico migliorato in singole parti delle assicurazioni sociali). Singole funzioni della politica in materia di stranieri saranno certamente spostate ai confini esterni del mercato globale europeo del lavoro, quali il controllo dell'accesso e la lotta contro l'immigrazione illegale. Nei confronti degli Stati della cerchia mediana e di quella più esterna, la politica svizzera in materia di stranieri resterebbe in principio autonoma. Attenendoci alla politica di limitazione nei confronti di tutti gli Stati non membri della CEE e dell'AEELS persisterebbe tuttavia la pressione nel settore dell'asilo.

La politica limitativa nei confronti dei Paesi delle cerchie mediana e più esterna non potrà, neppure in avvenire, rinunciare a un sistema di effettivi massimi. La libertà d'azione per questa politica limitativa e la portata degli effettivi massimi dipenderanno da un canto dalle implicazioni della libera circolazione nella cerchia più interna, d'altro canto segnatamente dal riuscito contenimento dell'immigrazione irregolare dai Paesi che non appartengono alla cerchia più interna.

Tanti più richiedenti l'asilo prenderanno la strada per la Svizzera e, dopo il rigetto della domanda d'asilo, non saranno coerentemente allontanati, tanto più ristretto sarà lo spazio per l'ammissione eccezionale di persone della cerchia più esterna e tanto più ridotti saranno gli effettivi massimi per il reclutamento di stranieri nei Paesi che non appartengono alla cerchia più interna.

L'attribuzione dei singoli Stati alle relative cerchie può essere fatta con una certa flessibilità. A lungo termine non è escluso di estendere segnatamente l'ordinamento della cerchia più interna ad altri Stati, soprattutto dell'Europa centrale e orientale. Della cerchia interna dovrebbero inoltre far parte soltanto Stati che, nell'ottica dell'asilo, sono ritenuti «Safe Country».

423 Obiettivi e provvedimenti in dettaglio

Anche negli anni Novanta la politica svizzera in materia di stranieri deve tendere ad attuare un equilibrio tra interessi economici e politici. Il nostro Paese deve poter contare sulla presenza di un effettivo importante di stranieri, se intendiamo preservare il benessere di cui godiamo nonché assicurare l'avvenire della piazza di produzione svizzera e la nostra efficacia concorrenziale. Alla capacità d'accoglimento della Svizzera sono posti limiti, considerato che la proporzione degli stranieri per rapporto alla popolazione residente è già alta.

La presentazione qui appresso degli obiettivi e provvedimenti futuri parte dal presupposto che il modello con le tre cerchie sarà gradualmente realizzato nel corso degli anni Novanta. Con la differenziazione tra provvedimenti di politica internazionale e provvedimenti di politica nazionale in materia di stranieri si anticipa già che un'apertura in direzione degli Stati della cerchia più interna sposterà l'accento dell'azione delle autorità dal livello nazionale a quello internazionale. Strumento principale della politica all'interno del Paese resteranno gli sforzi volti all'integrazione degli stranieri della cerchia più interna.

423.1 Politica internazionale in materia di stranieri

Migrazioni di portata mondiale

Obiettivo

Rendere possibile una vita sicura e dignitosa nell'ambiente originario e far fronte al flusso migratorio di portata mondiale in continuo aumento.

Provvedimenti

Lottare contro le cause della migrazione negli Stati d'origine, segnatamente sostenendovi provvedimenti in ordine al mercato del lavoro. Coordinare questa lotta con gli Stati verso i quali si dirige il flusso migratorio, elaborare progetti di finanziamento comuni e nuovi strumenti. Promuovere lo scambio di esperienze.

Prevenire le migrazioni irregolari: collaborare ad attuare un controllo approfondito dell'immigrazione alla frontiera esterna del mercato europeo liberalizzato del lavoro, in particolare per quanto concerne i trasporti aerei. Coordinare

a livello europeo la politica dei visti e la pratica in materia di rimpatri. Rafforzare l'assistenza tra le autorità amministrative nel contesto interstatale a proposito dei lavoratori migranti. Intensificare a livello internazionale la lotta contro le organizzazioni di passatori.

Impiantare su scala mondiale un sistema d'allerta concernente le migrazioni di massa.

Formazione e perfezionamento professionali e universitari

Obiettivo

Promuovere la mobilità dei giovani professionisti e dei laureati.

Provvedimenti

Concludere nuovi trattati sullo scambio di stagisti con Stati industrializzati che non fanno parte della cerchia più interna.

Garantire la partecipazione a progetti internazionali di ricerca nonché lo scambio di docenti, ricercatori e studenti mediante la conclusione di trattati bilaterali e l'adesione alle pertinenti istituzioni multinazionali.

Relazioni con i Paesi d'origine

Obiettivo

Fornire un contributo alla solidarietà internazionale fra Stati d'origine e Stati «bersaglio» della migrazione; migliorare lo statuto dei lavoratori stagionali.

Provvedimenti

Nella cerchia più interna sancire il principio dell'esportazione di prestazioni e della totalizzazione dei periodi assicurativi nell'assicurazione contro la disoccupazione.

Esaminare la possibilità di aderire alle seguenti convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro OIL: numero 97 sui lavoratori migranti e numero 143 sugli abusi in materia di migrazioni e il promovimento dell'uguaglianza delle possibilità e della parità di trattamento dei lavoratori migranti.

Promuovere il perfezionamento professionale degli stranieri che giungono in Svizzera per esplicare attività stagionali, nei periodi intermedi che essi trascorrono nei Paesi d'origine.

423.2 Politica nazionale in materia di stranieri

Libera circolazione nella cerchia più interna

Obiettivo

Liberalizzare la politica d'ammissione nei confronti dei cittadini degli Stati membri della CE e dell'AELS; attuare un modello di libera circolazione delle persone con libero accesso al mercato del lavoro; migliorare lo statuto degli Europei ammessi; graduale ripresa del patrimonio comunitario.

Provvedimenti

Dipartirsi gradualmente dall'attuale sistema degli effettivi massimi per le singole categorie di stranieri.

Limitare a medio termine lo statuto dello stagionale ad aziende effettivamente stagionali; a lungo termine sostituire i permessi stagionali «artificiali» con permessi di dimora pluriennali e prorogabili e disciplinare i rapporti di lavoro stagionali conformemente alle norme europee.

Autorizzare il ricongiungimento familiare, l'acquisto di proprietà fondiaria e l'esercizio di un'attività lucrativa in proprio per tutti i cittadini appartenenti agli Stati CE e AELS esercitanti un'attività dipendente in Svizzera. Libera circolazione all'interno del Paese: accordare il diritto di cambiare professione, posto di lavoro e Cantone in qualsiasi momento.

Estendere il principio della priorità dei lavoratori indigeni ai lavoratori degli Stati della cerchia più interna.

Migliorare l'assicurazione sociale: riconoscere la prestazione di contributi all'estero, consentire il trasferimento dei contributi ad istituzioni assicurative straniere.

Facilitare il riconoscimento di diplomi e certificati professionali ottenuti all'estero.

Semplificare l'apparato amministrativo: maggiore durata di validità e proroga automatica dei documenti di viaggio.

Sviluppare strumenti che permettano di ritornare temporaneamente a una politica restrittiva, nel caso lo esigano cogentemente considerazioni di politica economica o demografica.

Politica d'ammissione nei confronti della cerchia mediana*Obiettivo*

Migliorare puntualmente la politica d'ammissione nei confronti degli stranieri che sono cittadini di Paesi della cerchia mediana. Migliorarne lo statuto.

Provvedimenti

Attenersi al sistema della limitazione dell'ammissione. Ridurre i contingenti, a seconda dell'evoluzione degli effettivi dell'immigrazione nella cerchia più interna. Priorità nei confronti del reclutamento nella cerchia più esterna.

Esaminare se tutte le regioni di reclutamento attuali debbano essere attribuite alla cerchia mediana.

Concedere facilitazioni relative all'ammissione di specialisti nel settore dei servizi e di persone altamente qualificate che vengono in Svizzera per un periodo pluriennale, ma limitato nel tempo. Migliorare lo statuto di queste categorie.

Sostenere i provvedimenti di formazione e perfezionamento professionali.

Sviluppare una politica del mercato del lavoro coordinata a livello europeo nei confronti degli Stati dell'Europa centrale e orientale. Esaminare se e quando tali Stati debbano essere attribuiti alla cerchia mediana o più interna.

Politica di limitazione nei confronti della cerchia più esterna

Obiettivo

Continuare la politica di restrizione dell'ammissione nei confronti degli stranieri provenienti da Stati terzi.

Provvedimenti

Attenersi al sistema attuale di limitazione dell'ammissione. Reclutare manodopera straniera soltanto in casi eccezionali.

Concedere facilitazioni se del caso per l'ammissione temporanea di specialisti del settore dei servizi.

Integrazione degli stranieri

Obiettivo

Intensificare la politica d'integrazione.

Provvedimenti

Approfondire l'informazione del pubblico sulla tematica degli stranieri. Promuovere in modo mirato la disponibilità ad accogliere lo straniero, la comprensione e la tolleranza nei confronti di altri gruppi etnici.

Elaborare una nuova concezione della politica d'integrazione che tenga conto del modello di libera circolazione nella cerchia più interna.

Intensificare il sostegno all'integrazione. Ampliare l'offerta di formazione e perfezionamento professionale per gli stranieri, segnatamente per quelli della «seconda generazione».

Semplificare e accelerare la procedura di naturalizzazione, ridurne il costo e parallelamente abbreviare la durata minima della residenza.

Attuare nel settore dell'assistenza il trattamento paritario di stranieri e indigeni. Approntare i mezzi e le capacità istituzionali necessari.

Mercato del lavoro

Obiettivo

Migliorare la struttura del mercato del lavoro e assicurare un'occupazione il più possibile equilibrata.

Provvedimenti

Rafforzare le attività statali nel settore del perfezionamento professionale. Motivare le persone al perfezionamento continuo delle loro conoscenze professionali.

Sviluppare nuovi strumenti per appoggiare le regioni economicamente deboli che soffrono a causa della migrazione dei lavoratori. Approntare i mezzi necessari per promuovere la politica regionale.

43 Obiettivi e provvedimenti della politica in materia di rifugiati e d'asilo

431 Politica internazionale in materia di rifugiati

431.1 Cenni generali

La politica internazionale in materia di rifugiati comprende le misure che la Svizzera adotta, in campo bilaterale o multilaterale, per lottare contro le cause dei movimenti di fuga o mitigarne le implicazioni. Ai moti di fuga si sovrappongono migrazioni dovute ad altre cause. Per questa ragione la politica in materia di rifugiati deve tenerne conto.

Le cause della migrazione non sono dello stesso tipo in ogni Paese. D'altro canto il nostro Paese non sarebbe in grado di modificarle da solo. Impulsi dall'esterno e un sostegno efficace richiedono una stretta cooperazione da parte di più Stati e in modo particolare anche l'aiuto di istituzioni multilaterali, segnatamente di quelle del sistema delle Nazioni Unite. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati svolge in tale contesto un ruolo importante, ma non l'unico, in modo speciale per quanto concerne il conseguimento degli obiettivi a lunga scadenza.

Nell'Europa centrale e orientale, alcuni Stati non sono più Paesi d'origine dei rifugiati, bensì, sempre più, Paesi che accolgono essi stessi rifugiati (ad es. Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia). Essi seguono attentamente gli sviluppi nell'Europa occidentale e partecipano in parte già al processo di formazione dell'opinione. I loro pareri si avvicinano a quelli occidentali. Alcuni hanno l'intenzione di aderire alla convenzione sui rifugiati del 1951 o addirittura hanno già fatto tale passo.

Per quanto concerne la cooperazione tra Paesi donatori e Paesi d'ammissione, si possono distinguere tre settori nell'ottica della loro urgenza ed efficacia:

- *Provvedimenti urgenti* in situazioni di crisi, ad esempio quando si tratta di fuga in massa. In questo caso è indicato attivare al massimo organizzazioni internazionali appropriate e i meccanismi d'intervento.
- *Provvedimenti* per i quali è necessario un *periodo di preparazione* e che non sono d'efficacia istantanea. Servono al disimbricamento di situazioni regionali immobilizzate, come ad esempio attualmente in America centrale (El Salvador) e Asia del sud-est (Cambogia), ma anche in diversi luoghi in Africa. Per risolvere situazioni del genere sono necessari sforzi combinati di natura politica e umanitaria che devono, a seconda delle situazioni, essere completati con provvedimenti di cooperazione tecnica e d'aiuto finanziario.
- *Provvedimenti a lungo termine* che attuano modificazioni strutturali nei Paesi d'origine, allo scopo di migliorare in modo determinante la situazione e eliminare le cause d'emigrazione. Nonostante siano in principio noti, i motivi che inducono alla fuga e alla migrazione e le cause dei conflitti, è necessario indagare in modo differenziato e dettagliato sulla situazione nei diversi Paesi. Siffatti cambiamenti non possono essere gestiti primariamente o soltanto dall'esterno, devono bensì esserlo grazie alla collaborazione tra Stati d'origine e Stati d'ammissione. Sono altresì necessari processi d'adeguamento negli Stati industrializzati che accolgono rifugiati.

Per agire in queste tre diverse dimensioni non sono necessarie nuove istituzioni. Si tratta piuttosto di adattare i meccanismi e le organizzazioni esistenti a tali nuovi e complessi compiti, coordinandone meglio le attività.

431.2 Obiettivi e provvedimenti

Far fronte ai flussi massicci di rifugiati

Obiettivi

In situazioni di crisi acuta, causata da catastrofi naturali, guerre civili o misure discriminatorie improvvise contro determinate parti della popolazione, possono, entro un tempo brevissimo, delinearsi movimenti di fuga e importanti flussi di rifugiati che, nei Paesi d'origine stessi o nei Paesi vicini, se del caso anche in Paesi d'ammissione più lontani, possono sfociare in improvvisi assembramenti di grossi gruppi di rifugiati. Con una rapida azione si tratta, in situazioni del genere, di evitare angustie maggiori e crisi durature.

Provvedimenti

Fornire sostegno ai Paesi di primo asilo mettendo a disposizione alloggi provvisori e generi di prima necessità. Garantire l'assistenza sanitaria di base. Approntare mezzi di trasporto per il rientro o il trasporto verso il Paese d'origine o in altri Stati della regione. Analizzare le cause specifiche delle migrazioni e delle fughe e sviluppare strategie immediate per poterle eliminare con mezzi politici o tecnici. Il Corpo svizzero d'assistenza in caso di catastrofe, ma anche le associazioni svizzere private di soccorso nonché le organizzazioni internazionali, segnatamente l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni risultano a tal proposito essere gli interlocutori adeguati.

Lotta contro le cause nei Paesi d'origine

I motivi che inducono i migranti a lasciare il Paese d'origine sono molteplici e complessi. Spesso sono di natura politica: guerre civili, oppressione delle minoranze etniche, violazioni dei diritti dell'uomo. Sono però anche spesso di natura economica: disoccupazione, povertà o attrattività economica dei Paesi occidentali i cui media, segnatamente la televisione, diffondono un'immagine idealizzata della società dell'abbondanza.

Misure politiche dei Paesi industrializzati e la cooperazione allo sviluppo possono, fino a un certo grado, influire sulla situazione nei Paesi d'origine e ridurre i flussi migratori.

Sviluppo politico, miglioramento della situazione dei diritti umani, composizione dei conflitti interni

La nozione di «diritti dell'uomo» ha ottenuto dimensione internazionale soltanto nel periodo del dopoguerra. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, partendo dall'accezione occidentale dei diritti fondamentali, ha

creato una base universale per le numerose convenzioni che impegnano gli Stati al rispetto dei diritti dell'uomo (cfr. i Patti internazionali dei diritti dell'uomo dell'ONU e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo). Oggi prevale l'opinione che uno Stato non può più appellarsi al principio della non ingerenza nelle faccende politiche interne di uno Stato, onde impedire che la situazione dei diritti dell'uomo venga discussa in un gruppo multilaterale o criticata da un altro Stato. Su questo sfondo dev'essere considerato anche il principio della responsabilità degli Stati volta a impedire i flussi migratori incontrollati.

Una situazione insoddisfacente per quanto concerne i diritti dell'uomo, vale a dire un grave dispregio dei diritti fondamentali di un'intera popolazione, di un gruppo di individui o di singole persone in un determinato Stato è nella maggior parte dei casi espressione di tensioni politiche o sociali. Esigenze di potere effettive o presunte e moti d'autonomia di gruppi minoritari inducono sempre di nuovo gli Stati a limitare i diritti dell'uomo e ad adottare misure repressive invece di ricercare soluzioni politiche dei conflitti. Il rispetto dei diritti dell'uomo è però una condizione centrale per la composizione pacifica di tali conflitti.

Obiettivi

Rispetto dei diritti dell'uomo nei Paesi d'origine dei rifugiati, composizione pacifica dei conflitti all'interno degli Stati.

Provvedimenti

Il Consiglio federale continuerà ed eventualmente intensificherà le attività esistenti nei seguenti settori:

- Impegno per il rispetto dei diritti dell'uomo e per la soluzione dei conflitti relativi alle minoranze a livello multilaterale; collaborazione attiva nell'ambito del Consiglio d'Europa, della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa (CSCE) (dimensione umana), delle Nazioni Unite (segnatamente nella Commissione dei diritti dell'uomo) e dell'UNESCO. In tale contesto occorre rilevare le iniziative svizzere nel quadro della CSCE (proposta per l'attuazione dei meccanismi di controllo, proposta di protezione delle minoranze). La Svizzera fa inoltre tutti gli sforzi possibili per completare la Convenzione contro la tortura con un protocollo aggiuntivo che sancisca un sistema di visita dei detenuti nel diritto internazionale, a livello universale. In generale sarà preminente l'ampliamento dei meccanismi di controllo internazionale.
- Interventi bilaterali negli Stati dalla situazione insoddisfacente in materia di diritti umani. La base giuridica di tali interventi migliorerà in misura determinante con la prossima ratificazione, da parte della Svizzera, dei due Patti dell'ONU concernenti i diritti dell'uomo e della Convenzione dell'ONU contro la discriminazione razziale: tali convenzioni sono state ratificate anche da molti Stati in cui sono presenti problemi in materia di diritti dell'uomo.
- Sostegno finanziario ad attività intergovernative e non governative volte a migliorare la situazione dei diritti dell'uomo. Si prevede inoltre di creare nell'ambito del 700° della Confederazione una Fondazione svizzera per la

democrazia, il federalismo e i diritti dell'uomo che coordini e sostenga azioni volte a coordinare e sostenere soluzioni democratiche e improntate sui principi dello Stato di diritto, tenendo conto dei bisogni specifici delle minoranze.

Sviluppo economico e sociale nei Paesi di provenienza

Il divario del livello di vita fra Paesi ricchi e Paesi poveri è immenso e non potrà essere ridotto nel corso dei prossimi decenni, tanto più che i limiti fisici del pianeta rendono impossibile la diffusione universale del tenore di vita occidentale attuale. La forza d'attrazione delle società occidentali su numerose persone, soprattutto le più dinamiche, resterà quindi una realtà sulla quale si dovrà contare a lungo.

È tuttavia possibile ridurre le strettezze economiche più gravi. A medio termine, la copertura dei bisogni essenziali per la maggior parte della popolazione dei Paesi poveri è un obiettivo realista della cooperazione allo sviluppo. In tal senso si può considerare che tutta la cooperazione allo sviluppo è un contributo fornito alla riduzione delle cause della migrazione.

La cooperazione allo sviluppo può avere una parte importante per permettere il rientro nei loro Paesi alle popolazioni che un conflitto violento ha fatto fuggire, allorquando tale conflitto è giunto alla fase di soluzione politica. È allora possibile la ricostruzione delle infrastrutture essenziali e il ripristino di una base per le attività economiche tradizionali.

Obiettivi

Diminuire le cause economiche della migrazione e migliorare le condizioni economiche e sociali delle popolazioni più povere, segnatamente quelle vittime di crisi economiche o ecologiche gravi. Favorire il ritorno in patria dei migranti.

Provvedimenti

Intensificare dal punto di vista quantitativo e qualitativo la cooperazione pubblica allo sviluppo e l'aiuto umanitario nonché l'aiuto finanziario, ponendo l'accento sui Paesi e le regioni in cui appaiono segni indicativi di fughe e migrazioni, a causa, in ampia misura, della crescita demografica troppo rapida e che, per questo aspetto, sono specialmente esposti a una crisi.

Proseguire gli sforzi per superare l'indebitamento eccessivo.

Esigere più spesso il miglioramento del rispetto dei diritti dell'uomo come condizione dell'offerta di programmi di sviluppo, onde evitare che regimi antidemocratici e corrotti abbiano ad usare gli aiuti ricevuti per scopi propri o li ripartiscano in modo iniquo.

Potenziare la cooperazione allo sviluppo, ove lo permettano le circostanze politiche, per facilitare il rientro in patria della popolazione in fuga, partecipando alla ricostruzione e al ristabilimento di una base economica autonoma. In determinate situazioni, la cooperazione allo sviluppo può ugualmente essere impiegata nei Paesi di primo asilo, per dare una base economica ai migranti.

Quest'ultima possibilità è tuttavia attuabile soltanto con l'accordo del Paese interessato.

432 **Politica nazionale in materia di rifugiati e d'asilo**

432.1 **Cenni generali**

Nel 1957, il Consiglio federale ha definito il diritto d'asilo svizzero in quanto massima politica, emanazione della concezione svizzera di libertà e indipendenza. Da tale massima discendeva l'obbligo di rispettare una prassi d'asilo rispondente alla tradizione elvetica e implicante l'ammissione generosa di rifugiati.

Questa prassi è ancor oggi componente inamovibile della politica svizzera. Le condizioni quadro e le possibilità d'ammissione sono tuttavia mutate nel corso della storia. Anche l'ultimo decennio del 20° secolo vede la Svizzera pronta a concedere asilo alle persone politicamente perseguitate, indipendentemente dalla nazionalità, razza o religione.

Nel corso degli ultimi anni s'è dibattuto parecchio a livello politico per sapere quando tale pratica d'ammissione debba essere limitata. Le risposte a questa delicata questione sono mutate con l'avanzare del tempo. Se dapprima erano considerazioni in ordine alla situazione alimentare e alla disponibilità militare a imporre limiti, più tardi un membro del Consiglio federale ebbe a rilevare «situazioni estreme» come limiti possibili ove, ad esempio «in ragione di un colpo di Stato in un Paese vicino dovessero, entro brevissimo tempo, riversarsi decine di migliaia di persone nel nostro Paese».

Questa «situazione estrema» è divenuta oggi il caso normale. Sono decine di migliaia quanti annualmente chiedono asilo al nostro Paese. Le cause non sono colpi di Stato nei Paesi limitrofi, bensì le condizioni politiche e sociali di vita che imperversano in molte parti del mondo e che inducono le persone alla fuga e all'esilio. Acquista quindi dimensione del tutto nuova la questione della limitazione della nostra disponibilità e capacità ad accogliere tante persone.

Nel corso degli ultimi decenni è mutato anche il nostro atteggiamento nei confronti del diritto d'asilo. Il diritto svizzero relativo all'asilo è oggi espressione della solidarietà con le persone perseguitate e private di ogni diritto e il segno esterno del riconoscersi il nostro Stato nel rispetto dei diritti dell'uomo. I rifugiati ci rendono coscienti della posizione privilegiata che occupiamo nel mondo. Questa ci obbliga a dar prova di solidarietà. Cittadini di un Paese risparmiato da conflitti etnici e da situazioni analoghe alla guerra civile, sappiamo valutare nella giusta ottica l'importanza dei diritti dell'uomo e delle minoranze.

Sin dalla Seconda guerra mondiale la Svizzera ha contratto diversi obblighi legali che costituiscono l'attuale fondamento della politica d'asilo. Ha firmato la *Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati* e il relativo protocollo del 1967 nonché la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*. Ha recepito nel diritto interno, con la legge sull'asilo del 1979, la nozione di rifugiato.

Le basi giuridiche fondamentali che sottolineano la nostra solidarietà con la comunità internazionale sono da reputarsi intangibili. L'evoluzione degli strumenti legali internazionali può avvenire soltanto d'intesa con gli altri Stati. Il Consiglio federale è cosciente di quanto venga con ciò ristretta la propria libertà d'azione; è tuttavia inerente alla natura dei trattati di diritto internazionale imporre limiti all'azione del singolo Stato che vi ha aderito. Tale è il caso nella presente materia dove i trattati internazionali restringono il campo d'azione dello Stato a favore dei rifugiati.

Sono oggi essenzialmente quattro i gruppi di persone che vengono nel nostro Paese appellandosi al diritto d'asilo:

- Rifugiati che rispondono alle condizioni fissate dalla Convenzione di Ginevra. Essi vengono riconosciuti nella procedura individuale o accolti nell'ambito di un contingente. Secondo le esperienze degli scorsi anni si tratta di 1000-2000 persone ogni anno.
- Stranieri che non adempiono le condizioni della qualità di rifugiato, il cui rientro in patria non può tuttavia essere preteso per impegni d'ordine internazionale generale. L'esecuzione di un allontanamento è in questi casi inammissibile e lo straniero deve quindi essere temporaneamente accolto. Si tratta segnatamente di persone che devono temere di divenire vittima di trattamento inumano o degradante. Il numero di queste persone è attualmente di alcune centinaia di persone all'anno. Può tuttavia aumentare o diminuire a seconda dell'evoluzione nei Paesi di provenienza.
- Stranieri la cui partenza può essere imposta essendo ammissibile nell'ottica del diritto internazionale, ma che troverebbero nel Paese d'origine una situazione tanto difficile da non poter giustificare l'esecuzione della decisione d'allontanamento. Essi possono essere accolti temporaneamente, fino a che migliori la situazione nel Paese d'origine. Il numero di questi cosiddetti «rifugiati della violenza» è difficilmente valutabile, tanto più che può aumentare in modo molto rilevante a seconda dell'evolversi della situazione. Ciò vale segnatamente allorché soluzioni coordinate a livello internazionale a favore di queste persone non possono essere attuate e di conseguenza la prassi in materia di allontanamento e l'assetto delle condizioni di residenza divergono in misura rilevante nei diversi Paesi d'ammissione. Ne conseguirebbe una pressione d'immigrazione ancora maggiore ove la Svizzera avesse, nella legislazione nazionale, ad approntare per tale categoria uno statuto analogo a quello di rifugiato.
- Stranieri il cui rientro nel Paese d'origine è praticamente possibile, ammissibile o imponibile nell'ottica del diritto internazionale. Questi stranieri vanno respinti. Il loro numero dipenderà dal flusso annuo di nuovi richiedenti l'asilo.

Questa suddivisione mostra che la libertà d'azione politica è estremamente ristretta per quanto concerne i primi due gruppi. Vi è libertà d'azione soprattutto in merito ai gruppi di persone il cui allontanamento è in effetti ammissibile, ma non attuato per motivi umanitari. La libertà di valutazione politica di cui dispone essenzialmente il Consiglio federale si restringe all'assetto della prassi d'allontanamento. In tale contesto occorre tenere conto degli aspetti relativi

alla pressione migratoria, al mercato del lavoro, alla disponibilità e capacità ad integrarsi, all'educazione, alla politica sociale e di sicurezza. Le decisioni devono inoltre essere all'unisono con la politica generale in materia di stranieri. Negli ultimi anni, la migrazione incontrollata verso l'Europa e segnatamente verso la Svizzera ha assunto proporzioni allarmanti. Conseguenza è la crescita vertiginosa dell'effettivo dei richiedenti l'asilo nonché l'aumento dell'immigrazione illegale. A tale proposito è indubbio che il divario attuale per quanto concerne le opportunità materiali e la sicurezza personale è fattore determinante di quest'evoluzione.

432.2 Collaborazione fra gli Stati che accolgono richiedenti

Da alcuni anni la Svizzera si impegna molto attivamente per coordinare la politica d'asilo in Europa. Là dove le è concesso, partecipa ai processi di formazione dell'opinione e delle decisioni e prende anche iniziative. Pur trattandosi di una politica coordinata a livello europeo, non si possono attendere rapidi risultati. L'Europa è quindi ancora molto lontana da una pratica materiale unificata in materia d'asilo. Gli sforzi in questa direzione sono tuttavia importanti.

Obiettivo

Attuare una prassi d'ammissione e una politica d'asilo coordinate a livello europeo nonché una compressione delle migrazioni incontrollate.

Provvedimenti

Promuovere il dialogo su una politica comune europea in materia di rifugiati e d'asilo.

Aderire alla Convenzione europea sul primo asilo onde definire la responsabilità per l'attuazione di una procedura d'asilo, nella misura in cui tale convenzione sia aperta all'adesione di Stati terzi.

Avvicinare i criteri di riconoscimento armonizzando gradualmente il diritto sull'asilo e la prassi in materia d'asilo. Creare uno standard unitario in materia di procedura.

Promuovere l'assistenza e la coordinazione amministrative, segnatamente lo scambio di dati sui richiedenti l'asilo nel rispetto delle prescrizioni sulla protezione dei dati e lo scambio generale d'informazioni sulla situazione nei Paesi d'origine, nonché intensificare la collaborazione tra le autorità di polizia per lottare contro l'attività dei passatori.

Coordinare le azioni per il rientro spontaneo dei richiedenti l'asilo la cui domanda non è stata accolta.

432.3 Prassi d'ammissione

Con la prassi d'ammissione la Svizzera definisce quali sono le persone alle quali concede di risiedere legalmente sul suo territorio, in virtù di fondamenti legali

o di decisioni politiche. Da alcuni anni assistiamo all'arrivo nel nostro Paese di un numero di persone ben superiore a quello che siamo in grado di accogliere. Inoltre molti di quanti dovrebbero partire rimangono in realtà in Svizzera. È necessario attuare oggi una prassi d'ammissione chiara e univoca non soltanto per promuovere la comprensione per gli intenti della politica d'asilo, bensì anche come premessa di una prassi coerente e attuabile in materia di allontanamento. Per quanto concerne i perseguitati politici, per la Svizzera non è data, nel quadro delle convenzioni internazionali, praticamente alcuna libertà d'azione; per quanto attiene all'ammissione dei cosiddetti rifugiati della violenza vi è invece una libertà d'azione politica relativamente grande. Il Consiglio federale intende farvi ricorso, nell'ambito dell'effettivo di cui sopra (alcune centinaia di persone all'anno).

Non può invece essere compito della procedura d'asilo concedere protezione e asilo in Svizzera alle persone che abbandonano il loro Paese spinte dalla fame o da problemi ecologici.

Obiettivo

Concedere protezione alle persone perseguitate e minacciate.

Provvedimenti

Approntare uno statuto adeguato che tenga conto dei bisogni delle persone in cerca di protezione. L'elaborazione di uno statuto per i «rifugiati della violenza» dev'essere prevista soltanto se altri Stati d'ammissione intraprendono sforzi analoghi oppure se può essere creato uno strumento regionale.

Concedere l'asilo ai perseguitati politici ai sensi dell'articolo 3 della legge sull'asilo del 5 ottobre 1979 (LA; RS 142.31). Questo statuto è soprattutto definito dal diritto internazionale.

Ammettere provvisoriamente persone che, senza essere rifugiati, sono minacciate temporaneamente o durevolmente e il cui rimpatrio è inammissibile nell'ottica del diritto internazionale. Se la dimora dovesse perdurare, dovrebbe essere previsto il trasferimento in uno statuto ordinario di residenza disciplinato dal diritto degli stranieri.

Persone che, in ragione della pessima situazione nel Paese d'origine, non possono, per ragioni umanitarie, essere rinviate, oppure il cui rinvio incontra importanti difficoltà, dovrebbero essere accolte temporaneamente in mancanza di soluzioni coordinate a livello internazionale e sempreché ciò risulti ragionevole in ordine alla situazione del mercato del lavoro, agli sforzi d'integrazione, alla pace sociale e alla sicurezza interna, nonché compatibile con gli obiettivi della politica generale in materia di stranieri. La limitazione dell'effettivo deve avvenire sulla base di periodiche valutazioni politiche.

L'ammissione di contingenti di rifugiati provenienti da Stati di primo rifugio o l'approntamento cautelare di piccoli contingenti devono essere continuati nell'interesse di un assetto attivo della politica internazionale in materia di rifugiati. Resta valida la condizione che possano venire preparate le rispettive strutture d'ammissione. L'ammissione di contingenti di rifugiati è indicata qualora

gli Stati di primo rifugio ne risultino alleviati e contemporaneamente possano essere migliorate anche le condizioni d'esistenza di tutti i rifugiati che vi si trovano. Il Consiglio federale intende ricorrere in misura maggiore all'ammissione di contingenti di rifugiati, strumento per una politica attiva nella linea dei diritti dell'uomo. Con azioni del genere non si deve tuttavia favorire la «fuga dei cervelli».

432.4 Limitazione dell'immigrazione

Non è possibile chiudere ermeticamente le frontiere di un Paese aperto sul mondo, sito nel centro d'Europa, che deve il suo benessere, fra l'altro, a una forte economia d'esportazione e al turismo. Al contrario, la Svizzera si sforza attualmente di entrare nello spazio europeo che limiterà l'importanza delle frontiere nazionali. I controlli alle frontiere, con lo scopo di impedire l'immigrazione illegale, potranno quindi essere eseguiti soltanto puntualmente e avranno quindi efficacia limitata: la tendenza generale evolve in effetti nel senso dell'abbattimento graduale delle frontiere all'interno dello spazio europeo.

Obiettivo

Rendere possibile alle persone perseguitate l'accesso alla procedura d'ammissione, riducendo contemporaneamente l'attrattiva dell'immigrazione illegale per gli stranieri mossi unicamente da ragioni d'ordine economico.

Provvedimenti

Lottare in modo intenso e coordinato contro l'attività dei passatori.

Controllare più sovente in modo mirato determinati settori della frontiera con il personale disponibile, oggi già formato per far fronte a tali compiti.

Se del caso rafforzare temporaneamente con la truppa il corpo delle guardie di frontiera.

Aderire a un disciplinamento europeo dell'immigrazione.

Armonizzare le disposizioni sul rilascio del visto e tenere conto contemporaneamente della situazione dei perseguitati politici grazie a una pertinente pratica in materia di visti.

432.5 Procedura d'ammissione

Nel corso degli ultimi anni la procedura d'asilo è stata modificata tre volte con una revisione della legge e diverse volte a livello d'ordinanza. Oggi disponiamo di una legge che - se vogliamo attenerci alla procedura individuale - si avvicina nel modo migliore agli obiettivi di una procedura breve ed accurata. Il Consiglio federale non intende modificare nuovamente le disposizioni procedurali. Soltanto provvedimenti mirati d'ordine organizzativo, una maggiore considerazione degli aspetti politici e sociali della vita nello Stato d'origine quando si

tratta di valutare le prove e un miglioramento dell'esecuzione possono configurare oggi la procedura d'asilo con un'efficacia maggiore.

Obiettivo

Procedura breve ed accurata con alto potere di legittimazione. Evitare nuove pendenze nel trattamento dei casi e liquidare quelle esistenti.

Provvedimenti

Esaurire le possibilità offerte dalla terza revisione della legge, volte ad accelerare la procedura.

Concentrare localmente i collaboratori dei Cantoni, dell'Ufficio federale dei rifugiati, della Commissione di ricorso in materia d'asilo, degli organismi assistenziali e dei traduttori allo scopo di assicurare un esame delle domande rapido, non burocratico e attuato sulla base di conoscenze specifiche e competenti.

Coordinare i provvedimenti assistenziali con lo stato della procedura.

In caso di dubbio, pronunciare un numero maggiore di decisioni positive in luogo e vece di lunghi chiarimenti.

Istituire una Commissione di ricorso indipendente in materia d'asilo.

Estendere a sei mesi il divieto di lavorare.

Esaminare periodicamente se sia possibile designare altri Stati come «safe countries». È quindi possibile non entrare nel merito di domande d'asilo di richiedenti provenienti da Paesi sicuri.

Preparare una struttura che permetta di far fronte immediatamente a un afflusso in massa di persone, fuggite dai loro Paesi per motivi non rilevanti in materia d'asilo.

Tenere meglio conto, nella valutazione delle prove, di conclusioni d'ordine generale concernenti le alternative di fuga all'interno dei Paesi d'origine e delle condizioni sociali e politiche ivi esistenti.

Intensificare gli sforzi in vista di migliorare il perfezionamento professionale di tutte le persone che partecipano allo svolgimento della procedura, funzionari, interpreti e rappresentanti degli organismi assistenziali.

Promuovere la conoscenza dei Paesi interessati, con maggiori investimenti per la formazione e la documentazione. Estendere la cooperazione con servizi privati.

Esaminare a medio termine l'ammissione temporanea di gruppi; impedire tuttavia che membri di tali gruppi raggiungano la Svizzera in provenienza da Paesi europei limitrofi.

Migliorare le condizioni di lavoro segnatamente per quanti procedono alle audizioni nei Cantoni.

432.6 Rimpatrio di richiedenti la cui domanda non è accolta

Il rimpatrio di richiedenti la cui domanda d'asilo non è stata accolta costituisce un problema centrale della politica d'asilo. Anche dopo la conclusione della procedura, una parte rilevante degli stranieri resta nel nostro Paese, in parte tollerati, in parte nell'illegalità. Le possibilità effettive di rimpatrio sono in pratica molto limitate. Nella maggior parte dei casi mancano i documenti, il personale necessario e i mezzi di trasporto; manca però anche la volontà politica di eseguire l'allontanamento. Nei periodi di penuria di manodopera, i richiedenti l'asilo la cui domanda non è stata accolta costituiscono per alcuni una riserva di lavoratori bene accetta; determinate cerchie si oppongono poi generalmente, per motivi emozionali, a ogni esecuzione di allontanamenti omologati.

Obiettivo

Partenza di tutti i richiedenti che, dopo la conclusione della procedura, non hanno ottenuto un permesso di risiedere in Svizzera. Promuovere le partenze spontanee. Se un rimpatrio è inevitabile, attuarlo nel massimo rispetto possibile della dignità umana.

Provvedimenti

Controllare meglio le partenze e promuoverle.

Ampliare le risorse in personale e le infrastrutture delle istanze incaricate dell'esecuzione.

Estendere la consulenza per il rientro e ampliare i programmi d'aiuto al rientro per le persone che desiderano ritornare nel Paese d'origine, facilitandone le condizioni di viaggio.

Esaminare la possibilità di costituire negli Stati d'origine spazi internazionali, vigilati e al sicuro da persecuzioni, che servano, in un ambiente di sicurezza e dignità, al rientro e alla reintegrazione dei richiedenti l'asilo la cui domanda non è stata accolta.

432.7 Assistenza e integrazione

L'assistenza ai rifugiati e ai richiedenti l'asilo ha richiesto, negli scorsi anni, sforzi enormi a Comuni, Cantoni e organismi assistenziali privati. In considerazione dell'ulteriore aumento del numero dei richiedenti e dell'aggravio per le casse federali, occorre chiedersi quali siano gli obiettivi da perseguire per l'avvenire in materia d'assistenza e integrazione. Non vi è dubbio che l'alto tenore di vita nel nostro Paese, che si riflette sui salari minimi garantiti dalla legge e sulle prestazioni assistenziali, costituisce un importante fattore d'attrattività per molte persone in cerca d'asilo o di lavoro. Le prestazioni assistenziali della procedura d'asilo non devono quindi di per sé costituire un'attrattiva, ma essere fornite in misura differenziata a seconda dello stato della procedura. Lo scopo dell'assistenza dev'essere quello di accogliere, alloggiare e garantire a queste persone un'esistenza autonoma nella nostra società. Le relative presta-

zioni devono essere adeguate alle condizioni di vita nel nostro Paese, nonché alle premesse che devono essere adempiute affinché siano preservati l'ordine e la pace sociali. Rinunciare del tutto a erogare prestazioni assistenziali non è possibile già per motivi di diritto costituzionale. La loro entità deve tuttavia essere contenuta, in modo da non divenire un incentivo per una migrazione incontrollata. Le prospettive indicate nel rapporto relativo all'assistenza nell'ambito della politica futura in materia d'asilo e di rifugiati sono la retta via da seguire.

Obiettivo

L'assistenza deve promuovere l'autonomia: la persona assistita deve essere incoraggiata a dar prova d'iniziativa e responsabilità nel configurare la propria vita. Mentre in una prima fase l'assistenza ha lo scopo di assicurare ai richiedenti l'asilo e ai rifugiati l'approvvigionamento con mezzi di prima necessità, col crescere della durata della loro permanenza in Svizzera essa serve ad abituare alle condizioni di vita nel nostro Paese e all'integrazione nella società svizzera.

Provvedimenti

Direttive nazionali fisseranno l'erogazione di prestazioni assistenziali, differenziate tuttavia secondo i diversi gruppi e le diverse fasi. Occorre tenere conto della situazione specifica delle donne e dei bambini.

La Confederazione continua a sostenere progetti d'integrazione per rifugiati riconosciuti e per persone accolte temporaneamente e programmi destinati a gruppi speciali diversi, a seconda delle loro necessità. Si cercherà di attuare, anche in questo campo, una stretta collaborazione con i Cantoni, segnatamente con la Conferenza dei direttori cantonali della pubblica educazione e con la Conferenza dei direttori cantonali della sanità.

Occorre d'altro canto perseguire una chiara ripartizione dei compiti tra Confederazione da una parte, Cantoni, Comuni e organismi assistenziali dall'altra. Il rimborso delle prestazioni assistenziali deve avvenire in modo semplice, se possibile sulla base di contributi globali che coprano le spese.

La Confederazione cura con Cantoni, Comuni e opere assistenziali relazioni il più flessibili possibile, affinché i responsabili dell'assistenza siano in grado di adempiere i loro compiti complessi.

5 Conclusioni

La Svizzera vive in parte preponderante dello scambio di merci, capitali, persone e servizi con altri Stati. Essa è e resta componente di un ordine internazionale, segnatamente europeo. Isolamento e compartimentazione non corrispondono né alla sua storia né alla sua vocazione.

Nella futura politica il Consiglio federale persegue le direttive menzionate sopra (cfr. n. 3). Il mantenimento delle basi ecologiche ed economiche della vita,

la conservazione della pace sociale e dell'identità nazionale, l'attività statale improntata su principi etici e umanitari nonché l'inserimento della Svizzera in un nuovo assetto europeo sono premesse della futura politica in materia di stranieri e rifugiati, alle quali devono sottostare tutti gli interessi particolari.

Il Consiglio federale è cosciente che la politica futura non potrà poggiare sulle posizioni acquisite da tutti i gruppi d'interesse del nostro Paese, bensì causerà modificazioni in parte importanti della prassi attuale e rinunce incisive. Il Consiglio federale è inoltre del parere che le risposte alle sfide attuali, poste dalla politica relativa alle migrazioni, possono essere trovate soltanto in un'ottica globale. Devono essere ridefiniti i principali pilastri della politica in materia di stranieri e di rifugiati.

51 Politica d'ammissione

La politica d'ammissione degli stranieri esige un riassetto completo. In tale contesto, il nostro Paese intende aprirsi all'Europa. Soltanto così riusciremo, conformemente alla situazione geografica e alla vocazione culturale, ad occupare un posto che non solo ci convenga ma sia anche nel contempo riconosciuto dagli altri Paesi in un'Europa in divenire.

Con il libero passaggio delle persone nei confronti degli Stati della Comunità europea e dell'AELS, diminuiscono però di molto le nostre possibilità di influire sulla futura politica in materia di stranieri. È ancora irrisolto a quale ritmo e con quali mezzi giuridici sarà compiuta la strada che porta al libero passaggio nell'ambito europeo. A tale scopo è senz'altro necessario agire tenendo conto delle diverse situazioni. Tuttavia il libero passaggio ammesso nei confronti dei cittadini della CE e dell'AELS deve valere già oggi come direttrice realistica di una futura politica in materia di stranieri.

Ponendo l'Europa come prima priorità della futura politica in materia di stranieri, resta una libertà d'azione ben ristretta per quanto concerne gli altri settori della politica in materia di stranieri e rifugiati. Ma, secondo tutte le previsioni, quest'ultima dovrà essere usata soprattutto per far fronte al crescente flusso migratorio che da sud e da est sta incanalandosi nei modi più diversi. La politica del Consiglio federale dovrà quindi mirare a limitare l'immigrazione da tutti i Paesi non membri della CE e dell'AELS, con le eccezioni risultanti da impegni internazionali o dettate da un chiaro interesse politico interno. Valgono come eccezioni segnatamente l'accoglimento di rifugiati e perseguitati, l'ammissione di specialisti e studenti, l'ammissione di gruppi di stranieri particolarmente importanti per ragioni legate al mercato del lavoro o la legalizzazione della presenza di gruppi di persone la cui partenza non possa più essere disposta per motivi politici. Non resterà in avvenire alcuno spazio per una politica di reclutamento attiva né per una limitazione del reclutamento a date regioni geografiche. Lo statuto dello stagionale dovrà essere abolito e sostituito da una forma di residenza temporanea, conforme alle esigenze dettate dall'Europa.

52 **Politica d'integrazione**

Il secondo pilastro dell'attuale politica in materia di stranieri è costituito dall'incoraggiamento dell'integrazione. Anche questo principio dovrà in avvenire essere riformulato. La politica d'integrazione valida finora partiva dal presupposto che tutti coloro che disponevano di un permesso durevole di dimora e di lavoro intendevano di norma anche restare nel nostro Paese. Questa politica indirettamente sfociava in una «ghettizzazione» sociale e professionale di tutti coloro che potevano risiedere soltanto temporaneamente in Svizzera.

La futura politica d'integrazione (occorrerà a tale proposito sviluppare anche una politica sociale più consistente nei confronti degli stranieri) dovrà perseguire un duplice obiettivo: a tutti i gruppi della popolazione per i quali la Svizzera è divenuta patria d'elezione, essa deve garantire l'accesso a una piena integrazione sociale. Di questi gruppi di stranieri faranno parte i cittadini di Stati della CE e dell'AELS che hanno un diritto codificato di prendere domicilio nel nostro Paese. Di tali gruppi faranno parte anche rifugiati riconosciuti, persone il cui caso è regolato su base umanitaria o altri gruppi di persone cui è stato rilasciato il permesso di dimorare durevolmente nel nostro Paese. Rispetto a tutte queste persone l'obiettivo rimane l'integrazione nella nostra società. Poiché nel quadro delle migrazioni sud-nord e est-ovest occorre prevedere l'arrivo di gruppi di popolazione culturalmente sempre meno vicini alla nostra mentalità, saranno necessari ulteriori provvedimenti integrativi a tutti i livelli dello Stato. Provvedimenti mirati d'integrazione sono in particolare importanti per le persone di altra estrazione culturale.

In avvenire vi sarà un numero maggiore di persone che risiederà per breve tempo in Svizzera. Già oggi è in aumento il numero dei cittadini di Paesi della CE e dell'AELS che non intendono risiedere durevolmente nel nostro Paese. La libera circolazione dovrebbe rafforzare ancora tale tendenza. Saranno tuttavia in maggioranza persone originarie di Paesi che non conoscono tale libertà a volere in avvenire risiedere soltanto temporaneamente nel nostro Paese.

Nei confronti di tali persone occorre formulare una politica sociale che non sia mirata sull'integrazione, bensì da un canto cerchi di attuare un adeguamento alle condizioni generali d'esistenza nel nostro Paese e d'altro canto conservi e promuova la disponibilità al rientro in patria. A tale proposito occorrerà approntare un numero più importante di mezzi di reintegrazione.

53 **Aspetti a lungo termine**

Il baratro sempre più profondo tra gli Stati poveri e quelli ricchi, tra regioni politicamente stabili e regioni scosse da crisi sfocia in una crescente migrazione. Soltanto colmando tale divario si potranno rallentare i moti migratori. Tuttavia per il momento nulla lascia presumere che il divario diminuirà. Svizzera, Europa occidentale, America del nord, Giappone, Australia, alcuni Stati del Sud-est asiatico e in un prossimo avvenire forse anche alcuni Stati dell'Europa centrale e orientale evolvono sempre più divenendo isole di benessere materiale in un mondo di privazioni. Risulta tuttavia sempre più evidente che un'emula-

zione di questa forma di vita da parte dei Paesi del Terzo Mondo, quand'anche possibile, porterebbe a un collasso ecologico. Se le vaste popolazioni dei Paesi poveri dovessero rivendicare anche soltanto la metà dell'energia e delle risorse materiali che noi siamo abituati a consumare, le barriere ecologiche sarebbero ben presto superate. Siamo ormai coscienti del fatto che la civiltà occidentale e le sue forme d'esistenza non possono essere prese a modello per un ordine sociale a livello mondiale. Le conseguenze avrebbero una forza dirompente che possiamo appena immaginare.

La Svizzera dovrebbe quindi sostenere a livello nazionale e internazionale progetti di ricerca e processi di formazione dell'opinione vertenti su questo tema.

54 Riassunto

Il Consiglio federale è consapevole che un nuovo assetto della politica d'ammissione nonché la conformazione più flessibile della politica d'integrazione non potranno risolvere tutte le difficoltà. Segnatamente il crescente flusso migratorio, conseguenza del drammatico divario tra le possibilità di sopravvivenza in questa e in altre parti del mondo, creerà anche da noi tensioni di lunga durata. Un approccio deciso a questi sviluppi nonché la coordinazione del nostro agire con quello degli altri Stati europei dovrebbero essere le vie più adeguate per condurre il nostro Paese a trovare le risposte appropriate.

6 Ulteriore procedere

Per poter essere efficace, una nuova politica in materia di stranieri e di rifugiati dev'essere intesa sempre più come politica intersettoriale, nel cui ambito tutte le istanze statali e private e le organizzazioni internazionali meglio coordinino la loro attività, improntandola su obiettivi comuni. Una politica e i pertinenti programmi sono tuttavia vitali soltanto se è dato un consenso di base, elaborato con lungimiranza e con cognizione di causa dapprima nel quadro parlamentare e in seguito in quello dell'opinione pubblica. Il consenso di base garantisce libertà d'azione politica se le misure statali sono poi attuate, in spirito di lealtà e solidarietà, da tutti i partiti e da tutte le parti interessate.

Il Consiglio federale è pronto a sviluppare programmi d'azione, espressione di tale nuova politica. Una volta approntati i programmi a medio e lungo termine, il Consiglio federale risponderà dettagliatamente ai diversi interventi parlamentari che chiedono provvedimenti concreti.