


Ammessi, ma emarginati?

L'ammissione provvisoria in Svizzera



Martina Kamm
Denise Efionayi-Mäder
Anna Neubauer
Phillippe Wanner
Fabienne Zanol

con la collaborazione
di Annika Fauck

Rapporto scientifico
elaborato dal Forum
svizzero per lo studio
delle migrazioni e
della popolazione
(FSM) su incarico della
Commissione federale
contro il razzismo
(CFR)

Settembre 2003

ek_J
cf_J

Martina Kamm, Denise Efionayi-Mäder
Anna Neubauer, Philippe Wanner, Fabienne Zannol

con la collaborazione di Annika Fauck

Ammessi, ma emarginati?

L'ammissione provvisoria in Svizzera

Riassunto

Rapporto scientifico elaborato dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni
e della popolazione (FSM)
su incarico della
Commissione federale contro il razzismo (CFR)

Berna, settembre 2003

Prefazione

Già da qualche tempo, privati cittadini e organizzazioni non governative hanno sottoposto alla Commissione federale contro il razzismo (CFR) il problema dell'ammissione provvisoria (il cosiddetto permesso F), esortandola ad attivarsi nella lotta contro le «ingiustizie», i rigori e i pregiudizi nella società nei confronti di chi si trova in questa condizione.

La CFR ha preso in considerazione queste segnalazioni con grande serietà, anche se le questioni relative alla legislazione sugli stranieri non sono di sua competenza. La CFR è comunque incaricata di individuare i settori istituzionali nei quali si verificano discriminazioni e forme di esclusione sociale fondate sull'origine delle persone. Il suo compito è quello di evidenziare i meccanismi che sfavoriscono un determinato gruppo di persone. La sua attenzione si è appuntata in particolare sul gruppo di popolazione di circa 26 000 persone ammesse provvisoriamente con il permesso F, che vivono nel nostro Paese in condizioni estremamente disagiate.

Lo studio di tipo sociologico del Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (FSM) – condotto da Martina Kamm, Denise Efionayi-Mäder, Anna Neubauer, Philippe Wanner e Fabienne Zanol – esamina le condizioni di vita delle persone ammesse provvisoriamente, in termini generali e sull'esempio concreto di tre Cantoni. Esso evidenzia che l'intrico di restrizioni cui sono sottoposte queste persone procura, seppure non intenzionalmente, notevoli svantaggi, finora accettati, che sul lungo periodo provocano emarginazione sociale e impediscono una normale vita familiare. Lo studio è stato realizzato con il sostegno della Commissione federale degli stranieri (CFS) e della Commissione federale dei rifugiati (CFR).

La perizia giuridica di Regina Kiener e Andreas Rieder, delle università di Berna e Friburgo, giunge alla conclusione che le persone accolte provvisoriamente appartengono ad un gruppo definito in base al permesso di dimora e non rientrano quindi tra quelli protetti dal divieto di discriminazione (art. 8 cap. 2 Cost.). Le limitazioni rilevanti per i diritti fondamentali nell'ambito della vita familiare, del lavoro, dell'aiuto sociale e dell'integrazione ai quali sono sottoposte le persone con permesso F sono giustificabili, ma solo per un breve periodo. Se restano effettive per un periodo prolungato, esse possono collidere con il diritto alla dignità umana pure sancito dalla Costituzione federale (art. 7). L'articolo 35 della Costituzione obbliga le autorità a attuare i diritti fondamentali a tutti i livelli.

Quali scopi persegue la CFR con la pubblicazione di questi studi? Essa li mette a disposizione per il dibattito pubblico soprattutto al Parlamento, che prossimamente dovrà affrontare la revisione della legge sull'asilo. La CFR intende sostenere gli sforzi intrapresi dal legislatore per migliorare la situazione delle persone ammesse provvisoriamente, per dare agli interessati reali possibilità di integrarsi e assicurare loro un'esistenza dignitosa nella nostra società. La CFR ha appreso con soddisfazione che con la nuova ordinanza sull'integrazione sociale (OIS) in futuro anche le persone con permesso F potranno beneficiare dei provvedimenti d'integrazione. In tal modo si realizzerebbe un postulato che emerge dagli studi qui presentati.

Georg Kreis

Presidente della Commissione federale contro il razzismo (CFR)

Riassunto

Premessa

L'*ammissione provvisoria* è una misura sostitutiva che si applica quando per ragioni legate al diritto internazionale, umanitarie o tecniche non è possibile effettuare l'allontanamento di cittadini stranieri dalla Svizzera. A questi ultimi viene allora accordata l'ammissione provvisoria, denominata anche «permesso F». In Svizzera vivono attualmente circa 26 000 persone con un permesso di questo tipo. Il fatto che la loro dimora è provvisoria comporta per tutta la durata del provvedimento restrizioni nell'ambito del ricongiungimento familiare, dell'assistenza sociale, delle prestazioni d'integrazione e della mobilità. Fortemente limitati sono pure l'accesso al mercato del lavoro e quello all'educazione. Questa situazione apre numerosi interrogativi, specialmente in caso di dimora prolungata, e confronta le autorità, gli uffici competenti e gli interessati a diverse difficoltà derivanti dal groviglio di disposizioni amministrative disciplinanti l'ammissione provvisoria.

Nell'estate del 2002, le numerose segnalazioni concernenti questa problematica hanno indotto la *Commissione federale contro il razzismo (CFR)* a commissionare uno studio sociologico al *Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (FSM)*. L'obiettivo dello studio era di analizzare la situazione relativa all'ammissione provvisoria e di esaminarne nel dettaglio le specifiche modalità. I risultati della ricerca, presentati in questo rapporto, costituiscono il primo rilevamento sistematico sulle ripercussioni pratiche dell'ammissione provvisoria. Oltre allo studio è stata commissionata anche una perizia giuridica sulla compatibilità dell'ammissione provvisoria con il diritto costituzionale e i diritti fondamentali.

Metodo

I risultati della presente analisi si basano su 48 interviste qualitative svolte con esperti della Confederazione, con rappresentanti delle autorità cantonali, degli organi non statali e con persone ammesse provvisoriamente. L'indagine è preceduta da una descrizione dettagliata delle basi legali che illustra la complessità dell'ordinamento giuridico che regge l'ammissione provvisoria.

Le modalità di dimora sono state esaminate sistematicamente *sulla base di tre casi concreti nei Cantoni di San Gallo, Vaud e Zurigo*. Dietro la scelta di questi Cantoni v'era l'intenzione di prendere in considerazione il ventaglio più ampio possibile di meccanismi amministrativi delle autorità. San Gallo, Cantone di media grandezza, presenta un'elevata autonomia dei Comuni nei campi del collocamento e dell'assistenza sociale, mentre nel maggiore Cantone svizzero, Zurigo, vi è un modello di assistenza e di collocamento parzialmente centralizzato. Il Canton Vaud ha invece fortemente centralizzato entrambe queste sfere di competenza.

Cos'è l'ammissione provvisoria?

L'ammissione provvisoria si è imposta all'attenzione del pubblico all'inizio degli anni Novanta in seguito all'ammissione collettiva dei rifugiati provenienti dall'ex Jugoslavia. A questi ultimi fu accordata una protezione limitata alla durata del conflitto armato nel Paese d'origine. Attualmente l'ammissione provvisoria può essere concessa in quattro casi.

- In primo luogo ai richiedenti l'asilo per i quali è già stata emessa una decisione negativa, ma il cui rimpatrio non può essere ragionevolmente esigibile, poiché la situazione nel Paese d'origine non lo permette (situazione di conflitto o di pericolo per determinate persone o gruppi ecc.). Possono inoltre ottenere un permesso F anche le persone ammalate la cui salute verrebbe messa in pericolo dalla mancanza di possibilità di cura nel Paese d'origine. Attualmente, circa due terzi delle persone ammesse provvisoriamente fanno parte di questa categoria.
- In secondo luogo ai richiedenti l'asilo per i quali è già stata emessa una decisione negativa, ma che non vengono rimpatriati perché, in Svizzera da lungo tempo e ormai integrati, patirebbero in caso di allontanamento *gravi conseguenze*. Questo gruppo rappresenta *un quinto* delle persone ammesse provvisoriamente.
- Un gruppo relativamente piccolo (*7 % delle ammissioni provvisorie*) è costituito dalle persone ammesse provvisoriamente il cui allontanamento, per motivi tecnici, *non è possibile* per un periodo prolungato, senza che esse siano responsabili di questa situazione (per esempio, se un Paese non collabora nel riammettere i propri cittadini o se non vi sono voli disponibili).
- Ancora più rari sono i casi in cui un allontanamento è *inammissibile* per ragioni di diritto internazionale, dal momento che in caso di ritorno in patria le persone in cerca di protezione rischierebbero persecuzioni, torture oppure altri tratta-

menti inumani o umilianti. La loro quota è del 3 % ed è costituita in gran parte da rifugiati riconosciuti, ai quali *non è stato però concesso l'asilo*.¹

L'ammissione provvisoria espleta quindi, per così dire, tre funzioni differenti, che vanno ben distinte. La prima è la *protezione sussidiaria* (in caso di allontanamento ragionevolmente non esigibile o inammissibile) indipendente dallo statuto dell'asilo e complementare rispetto ad esso.² La seconda è il *disciplinamento umanitario previsto per un periodo prolungato* (situazione di grave difficoltà personale) applicato in considerazione dell'integrazione e della situazione di vita delle persone interessate in Svizzera. La terza, molto più rara, è il *disciplinamento provvisorio della dimora* in caso di impossibilità di effettuare l'allontanamento per motivi tecnici. Questa non va però confusa con la situazione dei richiedenti l'asilo respinti il cui allontanamento rimane a volte in sospenso per lungo tempo, ad esempio perché non collaborano nel corso della procedura.³ Di regola la concessione di un permesso F viene decisa solo dopo accertamenti approfonditi da parte delle autorità e in caso di dimora prolungata in Svizzera. Le condizioni per il rilascio sono restrittive, ragion per cui ne vengono esclusi i richiedenti l'asilo passibili di pena o quelli che non collaborano alla raccolta dei documenti necessari.

L'ammissione provvisoria è poco conosciuta

Le differenti condizioni che portano alla concessione dell'ammissione provvisoria sono regolarmente causa di confusione. A ciò si aggiunge il fatto che il permesso F è poco conosciuto, il che si manifesta chiaramente nell'ignoranza totale o parziale dei suoi retroscena e della sua posizione giuridica anche da parte di persone attive nel settore dell'asilo. Come rivelano le dichiarazioni degli intervistati, vi è una diffusa tendenza a ridurre la percezione dell'ammissione provvisoria, per così dire, al suo minimo comune denominatore. Questo è rappresentato non tanto dai complessi concetti di *protezione sussidiaria* o di *disciplinamento uma-*

¹ Al contrario dei rifugiati riconosciuti che *hanno ottenuto* l'asilo, quelli che *non l'hanno ottenuto* ne sono stati esclusi per motivi specifici (i cosiddetti motivi d'esclusione dall'asilo o motivi soggettivi insorti dopo la fuga) nonostante adempissero i requisiti richiesti. Invece dell'asilo, a queste persone viene accordata l'ammissione provvisoria.

² Quale esempio di un caso in cui la necessità di protezione sussidiaria di una persona viene riconosciuta, ma non viene concesso l'asilo si può citare quello di una donna che nel suo Paese rischia la lapidazione in seguito ad adulterio. Questa è una persecuzione privata e non una statale, che è la condizione per il riconoscimento dell'asilo in Svizzera.

³ Questi non ottengono l'ammissione provvisoria. Il 31 dicembre 2002 il numero di persone in cerca d'asilo per le quali è già stata emessa una risposta negativa, ma il cui allontanamento o disciplinamento della dimora erano pendenti ammontava a 13 420 (Fonte: UFR)

nitario, quanto dal *carattere provvisorio della dimora* subentrato ad un allontanamento ordinato in precedenza. Questa percezione viene accentuata dalla denominazione «provvisoria» e dal concetto giuridico di «misura sostitutiva».

Sotto questo punto di vista l'ammissione provvisoria ha una connotazione negativa, in quanto le persone interessate non hanno per l'appunto ottenuto l'asilo e si pensa quindi che esse dimorino in Svizzera ingiustificatamente o, nel migliore dei casi, solo provvisoriamente. Da ciò si deduce erroneamente che le persone ammesse provvisoriamente vengono tollerate contrariamente al diritto vigente. Così facendo si misconosce il fatto che una persona può senza dubbio avere diritto ad una protezione, anche se non adempie tutti i criteri per la concessione dell'asilo.

I discorsi politici che accostano indistintamente l'ammissione provvisoria agli «abusi in materia d'asilo» rafforzano questa interpretazione fuorviante. Non stupisce quindi il fatto che nelle interviste effettuate la situazione delle persone ammesse provvisoriamente venga valutata tra le peggiori, e paragonata a quella dei richiedenti l'asilo (permesso N) o addirittura dei *sans-papiers*, la cui situazione sul piano della dimora è ancora più precaria.

La percezione dell'ammissione provvisoria nell'opinione pubblica è importante, in quanto può avere conseguenze dirette per gli interessati quando entrano in contatto con autorità, potenziali datori di lavoro, maestri di tirocinio, persone che li assistono, vicini, locatori ecc. È infatti proprio quando si tratta di trovare un appartamento o un lavoro, di svolgere una formazione, di chiedere un sussidio o semplicemente di aprire un conto bancario che l'atteggiamento dei singoli individui riveste un ruolo non indifferente.

Profilo delle persone ammesse provvisoriamente

Il numero delle persone ammesse provvisoriamente, vale a dire circa 26 000 persone, corrisponde attualmente a circa un quarto delle persone nell'ambito dell'asilo (94 000).⁴ Esso è uguale al numero dei rifugiati riconosciuti (26 000), leggermente inferiore a quello dei richiedenti l'asilo con un permesso N (28 000) e circa il doppio di quello dei richiedenti l'asilo respinti il cui allontanamento è pendente (13 000). Tra i titolari di un permesso F, i gruppi di persone più impor-

⁴ Con l'espressione «persone nell'ambito dell'asilo» si distinguono rispetto alle «persone nell'ambito degli stranieri» sia le persone che dispongono di un permesso F o N sia i rifugiati riconosciuti. Utilizziamo il termine «persone in cerca d'asilo» quale formulazione generica che comprende sia le persone ammesse provvisoriamente (con un permesso F) sia i richiedenti l'asilo (con il permesso N).

tanti provengono dall'attuale Repubblica di Jugoslavia e dallo Sri Lanka (circa il 30 % ciascuno), dalla Somalia (13 %) e dalla Bosnia-Herzegovina (8 %). Colpisce l'elevata quota di bambini e giovani, pari al 45 % del totale.

Per quel che riguarda la durata della dimora, circa il 60 % delle persone ammesse provvisoriamente vive da più di 5 anni in Svizzera, il 21 % da più di dieci anni. Tra i cingalesi la quota degli adulti ammessi provvisoriamente residenti in Svizzera da più di dieci anni è addirittura superiore alla metà (53 %) e due terzi di loro esercitano un'attività lucrativa.

Restrizioni relative alla dimora

La posizione giuridica delle persone ammesse provvisoriamente è contraddistinta, come quella dei richiedenti l'asilo (permesso N), da diverse restrizioni legali nell'ambito delle prestazioni sociali, del lavoro e di altre questioni riguardanti la dimora. Nella prassi, come dimostra lo studio, queste restrizioni sono perlopiù identiche per entrambi i gruppi. Un'eccezione è costituita dal leggero vantaggio di cui godono in alcuni Cantoni le persone ammesse provvisoriamente rispetto ai richiedenti l'asilo nell'accedere al mercato del lavoro. Un chiaro miglioramento della situazione relativa alla dimora subentra invece solo con l'ottenimento di un *permesso di dimora umanitario B*.

Le principali restrizioni cui sono soggette le persone ammesse provvisoriamente sono:

- a) Ricongiungimento familiare: i familiari o i partner possono di regola raggiungere in Svizzera una persona ammessa provvisoriamente solo se questa ha ottenuto un permesso di dimora B.
- b) Accesso al mercato del lavoro: se vi è un posto libero, è prescritta l'assunzione preferenziale dei lavoratori interni (persone in possesso di un permesso di dimora e dei cittadini dell'UE/AELS). In alcuni Cantoni il disciplinamento settoriale autorizza le persone in cerca d'asilo a lavorare unicamente in settori quali, ad esempio, l'agricoltura, la ristorazione, l'industria o il settore delle pulizie.
- c) Accesso all'educazione postobbligatoria: una volta terminata la scuola dell'obbligo, le persone ammesse provvisoriamente sono soggette a restrizioni concernenti l'accesso a formazioni professionali, perfezionamenti, offerte di formazione transitoria ed apprendistati.

- d) Assistenza sociale: le prestazioni assistenziali per le persone in cerca d'asilo sono di regola del 40-60 % inferiori rispetto a quelle per la popolazione residente in modo permanente. Mentre nel caso di quest'ultima le prestazioni di base per persone singole (escluso l'alloggio e le spese sanitarie) ammontano a 1030 CHF⁵, le persone in cerca d'asilo ricevono un importo mensile che si situa tra i 400 ed i 500 CHF. Il disciplinamento speciale viene motivato con la presunta brevità della dimora e con il fatto che non si persegue l'obiettivo dell'integrazione.
- e) Prestazioni d'integrazione: per le persone in possesso di un permesso F non sono previsti provvedimenti d'integrazione. Solo gli stranieri con un permesso di dimora durevole o di domicilio possono godere di questi ultimi.
- f) Mobilità: in generale, le persone ammesse provvisoriamente non possono trasferirsi in un Cantone diverso da quello loro attribuito. Esse sottostanno per tutta la durata della dimora ad un divieto di viaggiare all'estero e possono quindi visitare i propri familiari solo in casi eccezionali.

Il permesso F viene sempre rilasciato per una durata di dodici mesi e in seguito prolungato, fermo restando che un allontanamento rimane possibile in qualsiasi momento. L'incertezza che ne consegue è a volte causa di enorme stress per le persone ammesse provvisoriamente, nonostante nella maggior parte dei casi esse dimorino già da anni in Svizzera (o proprio per questo motivo) e vi sia una certezza quasi assoluta che rimarranno nel nostro Paese. La forte tensione si manifesta sotto forma di depressioni reattive, una conseguenza diretta del ridimensionamento delle prospettive di vita e del timore di un allontanamento. Nel caso delle persone traumatizzate dalla guerra l'incertezza riguardo alla situazione della dimora può portare in continuazione ad una ritraumatizzazione.

Il paradosso dell'integrazione

La decisione di convertire l'ammissione provvisoria in un permesso di dimora umanitario B è soggetta al potere discrezionale dei Cantoni e si fonda sul criterio dell'*integrazione*: più una singola persona o una famiglia sono integrate nella nostra società dopo una dimora prolungata, più aumentano le loro possibilità di ot-

⁵ Questo importo corrisponde alle norme della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS): «Il forfait I per il mantenimento corrisponde al minimo vitale indispensabile per condurre in Svizzera una vita conforme al concetto di dignità umana. Pertanto può essere ridotto soltanto in situazioni eccezionali e per un tempo limitato» (Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale 12/02; B.2.2).

tenere un permesso di dimora. Tra i criteri decisivi per una mutazione dello statuto di dimora vi sono la *durata della residenza*, *l'integrazione scolastica e sociale* nonché *l'indipendenza dall'assistenza sociale* e *l'esercizio di un'attività lucrativa*. Dal momento che però l'integrazione non è per l'appunto uno degli obiettivi della dimora provvisoria in Svizzera delle persone nell'ambito dell'asilo, ci troviamo di fronte a quello che definiamo un vero e proprio *paradosso dell'integrazione*.

La durata della residenza è uno dei criteri più importanti, ragion per cui una famiglia dovrebbe aver vissuto almeno *quattro anni* in Svizzera ed i figli dovrebbero aver cominciato la scuola, affinché venga presa in considerazione l'eventualità di assegnare un permesso B. Per le persone singole la durata minima della dimora si situa attorno ai *9 anni*. I Cantoni decidono in modo differente se e quando accettare richieste di conversione e trasmetterle all'*Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (IMES)*. Il Canton Zurigo, per esempio, richiede alle famiglie una durata minima della dimora di 8 anni (invece di 4) a decorrere dal momento in cui è stata deposta la richiesta d'asilo, mentre per le persone singole il periodo è di 8, 9, 10 o più anni a seconda dei Cantoni.

I principali ostacoli per adempiere la condizione dell'*integrazione scolastica e sociale* sono la mancanza di prospettive professionali e sociali derivante dal carattere provvisorio del permesso F, l'accesso limitato ad apprendistati, formazioni e perfezionamenti, la limitata mobilità e la mancanza del sostegno che potrebbe offrire la cerchia familiare se vi fosse la possibilità del ricongiungimento. Tutto ciò è aggravato dal fatto che per le persone ammesse provvisoriamente è estremamente difficile trovare un appartamento. Nell'attuale situazione di penuria di alloggi in molte località, un permesso di dimora provvisorio rappresenta un notevole svantaggio per le persone in questione. I locatari hanno interesse a trovare inquilini la cui dimora è sicura, mentre il permesso F desta un'impressione di provvisorietà e precarietà.

In relazione all'*attività lucrativa*, lo studio dimostra che per le persone ammesse provvisoriamente il mercato del lavoro è relativamente ben accessibile.⁶ Tuttavia la limitazione alle professioni in cui vi è mancanza di lavoratori e il vigente trattamento preferenziale della popolazione residente permanente rappresentano chiare restrizioni che hanno ripercussioni sul processo d'integrazione degli interessati. Una delle conseguenze è che la quota delle persone attive (49 %) nel gruppo in questione è inferiore rispetto a quella registrata nella popolazione resi-

⁶ Mentre la quota delle persone attive tra i richiedenti l'asilo è del 22%, tra le persone ammesse provvisoriamente essa è del 49%, vale a dire più del doppio.

dente permanente in età lavorativa (66 %). Questo non dipende però soltanto dagli ostacoli amministrativi, bensì anche dalla situazione sul mercato del lavoro e dalle competenze professionali delle persone in questione.

Il trattamento preferenziale della popolazione residente permanente e la limitazione alle professioni in cui vi è mancanza di lavoratori sono d'ostacolo in particolare per due categorie: la prima è quella delle persone con buone qualifiche professionali, cui non è data la possibilità di impiegare in modo produttivo le proprie competenze sul mercato del lavoro; la seconda è quella delle persone ammesse provvisoriamente che in seguito ad esperienze traumatiche nel Paese d'origine non sono fisicamente e psichicamente in grado di sopportare le condizioni di lavoro in settori quali la ristorazione o l'industria.

Gli specialisti interpellati concordano pienamente sul fatto che per integrare più rapidamente nel mondo del lavoro in particolare le persone giovani che rimarranno per un periodo prolungato andrebbero soppresse le restrizioni sul mercato del lavoro, comprese le limitazioni della mobilità sul territorio svizzero.

L'adempimento del criterio dell'*indipendenza dall'assistenza sociale* è difficile, poiché le persone ammesse provvisoriamente lavorano in prevalenza in settori professionali di livello inferiore. Un salario basso, da cui va ancora dedotta l'imposta di garanzia del 10 %, comporta in modo particolare per le famiglie una situazione di precarietà che va spesso compensata con prestazioni supplementari dell'assistenza sociale.⁷

Condizioni di vita estremamente precarie sul piano materiale (salari bassi, assistenza sociale ridotta) e sociale (situazione abitativa difficile, mancanza di prospettive professionali, tensioni) possono essere accettabili durante un periodo di transizione, ma se perdurano rischiano di portare ad un grave indebitamento delle persone in questione e di farle cadere nella povertà con conseguenze di lunga durata. Tali condizioni di vita sono un fattore che compromette l'integrazione sociale degli interessati e che ne riduce sensibilmente le possibilità di ottenere un permesso di dimora B, il cui rilascio si basa in primo luogo sul criterio dell'integrazione. Il fatto che quest'ultima non sia un obiettivo dell'ammissione provvisoria, pur essendo richiesta fin dall'inizio (sebbene un'integrazione riuscita sia probabilmente possibile solo con l'ottenimento del permesso B) viene chiamato dagli esperti interpellati «circolo vizioso della non integrazione».

⁷ Le persone in cerca d'asilo devono fornire garanzie per la copertura dei costi d'assistenza, di partenza e di esecuzione dell'allontanamento. Se esercitano un'attività lucrativa viene pertanto detratto loro direttamente il 10% del salario, che viene versato su un conto di garanzia.

Le cifre summenzionate riguardanti la durata della dimora dimostrano quanto sia in realtà difficile per le persone ammesse provvisoriamente ottenere un permesso di dimora B. Sull'altro fronte la consapevolezza del fatto che nell'attuale situazione è praticamente impossibile adempiere le condizioni relative all'integrazione ha spinto diversi Cantoni a classificare determinati criteri quali *criteri d'importanza minore* ed a valutarli in modo flessibile.

Bambini e giovani

Le persone ammesse provvisoriamente dipendono sotto più punti di vista dalla benevolenza e dalla disponibilità dei singoli quando si tratta di ricevere aiuto nel cercare un posto d'apprendistato, un posto di lavoro, lezioni di lingua, consulenza, alloggio o sostegno da parte dei vicini. Questo vale in modo particolare per i bambini ed i giovani, che rappresentano circa il 45 % delle persone ammesse provvisoriamente. Alla fine del 2001 il 18 % di queste ultime erano bambini e adolescenti in età compresa tra i 10 ed i 19 anni che hanno trascorso gran parte della loro vita in Svizzera. La problematica dell'integrazione li concerne in modo particolare, poiché si trovano nel bel mezzo dello sviluppo della personalità. Questa problematica è direttamente legata alle restrizioni relative alla dimora imposte loro dal permesso F: esse impediscono ai giovani di trovare un posto in una società che attribuisce un grande valore a beni quali l'educazione, la professione ed i viaggi, beni dai quali essi restano però chiaramente esclusi. Inoltre la discrepanza tra la situazione sulla carta e quella reale, quando si tratta di accedere a posti d'apprendistato e di lavoro, causa in continuazione informazioni contraddittorie.

Quanto sia difficile per i giovani ammessi provvisoriamente trovare, ad esempio, un posto d'apprendistato è dimostrato dal fatto che nel 2001 l'*Ufficio federale di statistica (UST)* ha registrato tra di essi 230 apprendisti e stagisti, il che corrisponde solo al 5,4 % dei giovani ammessi provvisoriamente in età compresa tra i 15 ed i 24 anni (4270).

Oltre alle restrizioni in campo professionale, per i giovani che sono cresciuti in Svizzera ed hanno continuamente contatti con altri giovani l'assistenza sociale parziale è problematica. Proprio durante l'adolescenza è normale confrontare la propria persona e la propria situazione di vita con quelle dei coetanei. Molte persone impegnate nell'assistenza ai giovani segnalano pertanto problemi direttamente legati, a loro avviso, all'ammissione provvisoria. Mentre negli adulti la provvisorietà della dimora provoca in primo luogo depressioni o introversione, nei giovani la mancanza di prospettive si manifesta piuttosto sotto forma di ribellione o di comportamenti sociali devianti.

Contemporaneamente vengono mobilitate svariate risorse e anche le comunità d'origine rivestono un ruolo importante nella ricerca di strategie d'intervento. La comunità somala ad esempio (quasi tutti i somali hanno ottenuto un permesso F) negli ultimi anni si è rivolta a più riprese alla stampa e all'opinione pubblica per formulare proprie richieste e richiamare così l'attenzione sulla propria situazione relativa alla dimora in Svizzera.

Tensioni tra le autorità

Lo studio dei casi concreti mostra che l'ammissione provvisoria provoca notevoli attriti tra le autorità dei diversi livelli (Confederazione, Cantoni, Comuni) nonché tra differenti settori politici a livello cantonale. Questo dipende dal fatto che le autorità competenti per la migrazione o per il mercato del lavoro non difendono gli stessi interessi delle autorità competenti per le opere sociali o per la pubblica educazione e sono confrontate con altri problemi. Mentre le prime tendono a interpretare nel senso più restrittivo possibile i criteri d'attribuzione del permesso F per proteggere i lavoratori interni o per dare segnali dissuasivi, le seconde criticano tale modo di procedere.

L'assistenza sociale persegue per principio lo scopo di integrare e di favorire l'autonomia, il che alla lunga entra in conflitto con le condizioni quadro del diritto in materia di dimora e con l'esclusione delle persone ammesse provvisoriamente dalle prestazioni d'integrazione, esclusione che a lungo termine comporta il rischio di una ricaduta di costi sull'intera società. Le autorità della pubblica educazione sono ancora più critiche nei confronti delle restrizioni nell'ambito della dimora, in particolare per quel che riguarda il delicato passaggio dalla scuola alla vita attiva. L'integrazione sociale ha un ruolo fondamentale per lo sviluppo della personalità e delle competenze dei bambini e dei giovani. Nella difficile fase dell'adolescenza, i segnali contrastanti derivanti dal paradosso dell'integrazione compromettono la capacità d'apprendimento dei giovani. È molto difficile motivare questi ultimi ad impegnarsi a scuola, quando essi sanno che la loro permanenza in Svizzera è incerta e che l'accesso ad apprendistati, formazioni professionali e possibilità di lavoro è limitato. Ciò induce occasionalmente i responsabili del settore dell'educazione a chiedere con particolare determinazione l'abolizione del permesso F per i bambini ed i giovani.

Di solito una dimora prolungata favorisce l'inserimento sociale dei migranti indipendentemente dal tipo del loro permesso, anche perché le autorità competenti hanno interesse a promuoverne l'integrazione nella società, al fine di evitare la loro emarginazione e i costi che ne conseguono. Nel caso delle persone am-

messe provvisoriamente questo meccanismo regolatore funziona solo in misura limitata, il che dipende tra l'altro dalla ripartizione delle competenze nel settore dell'asilo a livello istituzionale (tra la Confederazione ed i Cantoni) e da imperativi politici. Mentre nel settore dell'asilo i costi sono sostenuti principalmente dalla Confederazione, nel settore degli stranieri essi sono a carico dai Cantoni. Ne derivano interessi contrapposti, ragion per cui i Cantoni non hanno interesse a rilasciare alle persone ammesse provvisoriamente un permesso di dimora B, dal momento che per essi ciò comporta il rischio di dover fornire prestazioni assistenziali.

Prospettive

Il principale obiettivo, cioè quello del miglioramento dell'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente, è stato formulato durante la consultazione relativa alla prevista revisione parziale della legge sull'asilo. Il Consiglio federale propone pertanto di creare due nuovi statuti in sostituzione dell'attuale ammissione provvisoria:

- Un'*ammissione umanitaria* per i richiedenti l'asilo che non adempiono la qualità di rifugiati, ma il cui allontanamento è stato dichiarato inammissibile o ragionevolmente non esigibile o per i quali l'allontanamento comporterebbe una situazione di grave difficoltà personale;
- Un'*ammissione provvisoria* (nel primo disegno di legge si parlava di tolleranza) per le persone il cui allontanamento non è possibile, ad esempio per motivi tecnici o per la mancanza di collaborazione da parte del Paese d'origine.

L'*ammissione umanitaria* migliora la posizione giuridica, in particolare poiché sopprime le restrizioni finora in vigore per l'accesso al mercato del lavoro. Quest'ultimo ed il ricongiungimento familiare si basano su condizioni analoghe a quelle richieste per il permesso di dimora B. Contrariamente a quello precedente, il nuovo tipo di permesso comprende inoltre provvedimenti d'integrazione. Come l'attuale ammissione provvisoria, anche l'ammissione umanitaria può tuttavia essere revocata in qualsiasi momento, se non sono più date le condizioni che ne hanno determinato l'ordinazione. I Cantoni decidono come finora in merito al rilascio di un permesso di dimora.

Alla luce dei risultati dello studio, il miglioramento della posizione giuridica delle persone in possesso di un permesso umanitario sarebbe sicuramente un progresso, poiché verrebbero risolti almeno parzialmente i problemi derivanti dal paradosso dell'integrazione (circolo vizioso della non integrazione).

Nel quadro della prevista revisione parziale rimane però irrisolta la problematica legata alla provvisorietà della dimora. Le persone in questione continuerebbero probabilmente ad avere paura di un imminente allontanamento, il che rappresenta un grave ostacolo all'integrazione e col tempo può avere conseguenze per la salute, rende difficile le cure mediche e provoca un disorientamento sia per quel che riguarda la permanenza in Svizzera che in relazione ad un eventuale ritorno nel Paese d'origine. Questo è il principale argomento che ha spinto alcuni degli esperti interpellati nell'ambito dello studio a respingere la nuova soluzione ed a proporre invece il rilascio di un permesso di dimora B.

L'intenzione del presente studio è di contribuire all'elaborazione di una politica che tenga maggiormente conto delle ripercussioni concrete dello statuto giuridico dell'ammissione provvisoria. In definitiva, una politica pragmatica e rispettosa dei diritti umani è nell'interesse di tutte le parti in causa.

Ammessi, ma emarginati? L'ammissione provvisoria in Svizzera

Martina Kamm, Denise Efionayi-Mäder Anna Neubauer, Philippe Wanner, Fabienne Zanol
con la collaborazione di Annika Fauck

Rapporto scientifico elaborato dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (FSM) su incarico della Commissione federale contro il razzismo (CFR)

© EKR/CFR 2003

Editore	Commissione federale contro il razzismo (CFR) SG DFI, 3003 Berna Coordinazione: Doris Angst Yilmaz
Concezione grafica	Monique Kummer, Unterägeri
Traduzioni	Marie-Claude Arneberg, Anna Neubauer (francese) Lorenzo Lafranchi, Adriano Bazzocco, Tiziano Giabardo (italiano) Stephen Frost, Corinne Dill, Kenneth MacKenzie (inglese)
Versione on-line	http://www.ekr-cfr.ch/d/publikationen.htm
Ordinazione di un esemplare stampato	Segreteria CFR SG DFI, 3003 Berna tel. 031 324 12 93 fax 031 322 44 37 ekr-cfr@gs-edi.admin.ch http://www.ekr-cfr.ch
Prezzo	Studio completo (150 pagine): CHF 10.- Riassunto (16 pagine): CHF 5.-