

44.439/2

10007463

Ref



Expertenkommission Migration
Commission d'experts en migration
Commissione peritale Migrazione

Un nuovo concetto di politica in materia di migrazione

Riepilogo degli obiettivi e delle misure

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Bibliothek und Dokumentation

44.439/2-i

alexandria.admin.ch



1950335527



Riguardo al mandato della Commissione

Nell'autunno dello scorso anno il Consiglio federale ha incaricato la Commissione peritale Migrazione di sviluppare gli obiettivi, gli strumenti e le misure di una futura politica in materia di migrazione, esponendo i conflitti di obiettivi, elaborando le misure atte ad appianare questi conflitti ed evidenziando le priorità. La Commissione doveva tener conto, oltre che degli esistenti fondamenti politici e giuridici della politica degli stranieri, della politica d'asilo e della politica internazionale dei rifugiati, anche degli obiettivi della legislatura 1995-1999. Inoltre, doveva prendere in considerazione anche il Rapporto su una politica svizzera in materia di migrazione („Rapporto Arbenz“) del maggio 95 e i risultati della relativa consultazione.

Condizioni quadro della politica in materia di migrazione

La Commissione parte dal presupposto che la pressione migratoria sulla Svizzera continuerà a salire. La domanda di manodopera qualificata aumenterà, mentre il problema dell'integrazione sociale si acuirà ulteriormente. Nel contempo, il processo d'integrazione europea andrà avanti. Le misure della politica in materia di migrazione devono essere adeguate a questi processi.

Migrazione e politica in materia di migrazione

Conformemente alla definizione contenuta nel Rapporto su una politica svizzera in materia di migrazione, la Commissione definisce la „migrazione“ come il trasferimento transitorio o permanente della propria residenza oltreconfine. Per „politica in materia di migrazione“ si intende l'insieme di tutti gli obiettivi, gli strumenti e le misure che influiscono sulle migrazioni e sulle loro conseguenze.

Le tematiche della politica in materia di migrazione

La Commissione si è occupata delle politiche settoriali dell'ammissione, dell'integrazione, della partenza e del rimpatrio, nonché della politica estera in materia di migrazione. Strutture adeguate e una politica d'informazione e di comunicazione rappresentano i pilastri della politica in materia di migrazione. Per ognuna di queste politiche settoriali vengono formulati degli obiettivi e vengono avanzate delle proposte per la loro realizzazione.



Attuazione giuridica

Con la revisione totale della legge sull'asilo che, soprattutto in conseguenza del nuovo status dei bisognosi di protezione, si è adeguata alle mutate esigenze in materia di ammissione dei rifugiati per motivi di guerra e di violenza, è già stato creato un pilastro del concetto di migrazione. Per il secondo pilastro, invece, che riguarda tutte le altre straniere e tutti gli altri stranieri, secondo la Commissione c'è ancora da fare. Quest'ultima propone pertanto di creare una nuova legge sugli stranieri che sostituisca la LDDS e il suo tradizionale ricorso alla polizia degli stranieri. Nella parte generale di questa nuova legge sugli stranieri si potrebbero stabilire gli elementi fondamentali della politica in materia di migrazione, quali l'integrazione o l'ammissione. L'introduzione di questi principi a livello legislativo aumenterebbe la trasparenza e la credibilità. Per realizzare completamente il presente concetto, si dovrebbero adeguare leggermente ulteriori settori.

RIGUARDO ALLE SINGOLE POLITICHE SETTORIALI

POLITICA D'AMMISSIONE

La politica d'ammissione tiene conto di diversi obiettivi:

1. L'ammissione di manodopera straniera deve avvenire nell'interesse economico generale.
2. L'ammissione di straniere e stranieri deve tenere conto anche delle esigenze culturali e scientifiche della Svizzera.
3. Riguardo all'ammissione per il soggiorno permanente devono esistere opportunità d'integrazione professionale a lungo termine.
4. Straniere e stranieri devono trovare accoglienza in Svizzera se ciò è necessario a causa di impegni di diritto internazionale o per motivi umanitari.
5. La politica d'ammissione non deve compromettere uno sviluppo sociale e demografico equilibrato.



Le proposte principali:

- Il modello dei tre livelli viene sostituito da una politica che distingue tra Stati membri dell'UE e tutti gli altri Stati (Stati non UE). Il modello dei tre „livelli“ non viene più utilizzato.
- L'ammissione di cittadini UE deve avvenire conformemente al previsto accordo bilaterale sulla reciproca libera circolazione di persone con l'UE. Si deve mirare a estendere questo accordo agli Stati membri dell'AELS. In considerazione delle strette relazioni geografiche, economiche e politiche tra la Svizzera e gli Stati UE, è giustificato privilegiare quest'area anche qualora il previsto accordo sulla circolazione di persone non dovesse essere realizzato.
- Nell'ambito dell'ammissione di manodopera proveniente dagli Stati non UE viene mantenuto il contingentamento. Vengono privilegiati i lavoratori qualificati o altamente qualificati. Fungono da criterio primario, oltre all'esistenza di un posto di lavoro, anche le opportunità d'integrazione professionale a lungo termine. I criteri di ammissione si basano sulle qualifiche individuali e non sui Paesi d'origine.
- Ai fini di una verifica trasparente delle opportunità d'integrazione professionale a lungo termine, la Commissione propone l'introduzione di un sistema a punteggio, ove siano determinanti i criteri seguenti: formazione, esperienza nella professione in questione, età, conoscenza della lingua e capacità d'adattamento professionale. Nel caso particolare, il sistema a punteggio deve essere elaborato in modo tale da ammettere anche le persone dotate di capacità particolari (ad es. specialisti irrinunciabili, scienziati, artisti o sportivi eminenti). In questo modo, si deve poter consentire anche lo svolgimento di un'attività autonoma, se ciò comporta la creazione di nuovi posti di lavoro.
- Le linee guida di questo sistema modificato di ammissione, la cui elaborazione concreta deve essere ancora analizzata dettagliatamente, devono essere disciplinate a livello di legge.
- Nel complesso, gli statuti concernenti il soggiorno vengono semplificati.
 - Gli aventi permesso di soggiorno permanente ottengono fin dall'inizio la mobilità illimitata, ovvero il diritto di cambiare professione, posto e Cantone. Il loro permesso di soggiorno viene automaticamente prorogato; i motivi di rifiuto della proroga devono essere stabiliti nella legge.
 - Lo statuto degli stagionali viene abolito e viene proposto un nuovo statuto di soggiorno breve.
 - Gli aventi permesso di soggiorno breve possono farsi raggiungere subito dalla loro famiglia, ma a determinate condizioni. Nell'ambito di questo statuto, gli aventi permesso di soggiorno breve provenienti da Stati non UE possono restare al massimo per due anni.
 - I richiedenti l'asilo la cui procedura è in corso, i bisognosi di protezione, coloro ammessi provvisoriamente e gli stranieri la cui partenza è bloccata ricevono uno status provvisorio.



- Le straniere e gli stranieri trovano accoglienza in Svizzera se ciò è necessario a causa di impegni di diritto internazionale o per motivi umanitari. La Commissione auspica lo status di persone bisognose di protezione creato nell'ambito della revisione totale della legge sull'asilo.

POLITICA D'INTEGRAZIONE

Obiettivi:

1. Alla popolazione residente straniera deve essere offerta l'opportunità di partecipare in ugual misura ai settori della scuola, del lavoro e della società. La sua partecipazione alla vita politica deve essere rafforzata.
2. Le immigrate e gli immigrati devono poter acquisire anzitutto le conoscenze e le capacità necessarie per integrarsi nel mercato svizzero del lavoro (integrazione strutturale). Inoltre, si deve promuovere l'integrazione sociale e culturale delle straniere e degli stranieri divenuti residenti. Le misure d'integrazione strutturale - che devono essere promosse come prioritarie - devono essere obbligatorie per le immigrate e gli immigrati, mentre l'integrazione sociale e culturale è un processo di avvicinamento reciproco.
3. Affinché il processo d'integrazione abbia successo, gli immigrati e la popolazione locale devono riconoscere e rispettare determinati valori fondamentali come base comune.

Le proposte principali

in materia di mercato del lavoro:

- La qualificazione professionale della manodopera straniera deve essere promossa in modo mirato con adeguate misure di formazione e perfezionamento, tra cui anche l'apprendimento di una lingua nazionale.
- Il servizio pubblico deve essere aperto alle straniere e agli stranieri, a condizione che ciò non sia in contrasto con gli interessi della politica di Stato.

in materia di scuola e formazione:

- Tutti i bambini, indipendentemente dallo status del diritto degli stranieri dei loro genitori, devono potere accedere alla scuola.



- Ai giovani che non sono più in età scolare si devono offrire opportunità di formazione professionale, salvo in caso di esecuzione di allontanamento. Per facilitare l'integrazione scolastica, il ricongiungimento dei figli dovrebbe avvenire nel più breve termine possibile.

in materia di famiglia e questioni sociali:

- Le istituzioni pubbliche e private, quali associazioni, centri sociali, parrocchie, gruppi d'interessi e partiti, devono aprirsi alle stranieri e agli stranieri.
- L'integrazione delle donne straniere deve essere favorita mediante programmi di perfezionamento della lingua e formazione professionale.

in materia di naturalizzazione e diritti politici:

- La naturalizzazione deve essere agevolata agli stranieri ambientatisi nel Paese per nascita o in seguito a un lungo soggiorno.
- I Cantoni, i Comuni e gli altri enti pubblici devono essere incoraggiati a concedere agli stranieri ambientatisi nel Paese diritti politici in determinati settori.

Inoltre:

- È compito della politica di Stato dare anche un fondamento legale alla promozione dell'integrazione. La Commissione auspica l'introduzione nella LDDS di un articolo in materia.

POLITICA DI PARTENZA E RIMPATRIO

La politica di partenza e rimpatrio si prefigge gli obiettivi seguenti:

1. La politica di partenza deve preoccuparsi che i cittadini stranieri privi di permesso di soggiorno o il cui permesso di soggiorno è scaduto lascino la Svizzera e non restino nel Paese clandestinamente.
2. La politica di rimpatrio ha per obiettivo quello di non ostacolare i cittadini stranieri con status di soggiorno permanente che desiderano trasferirsi temporaneamente o permanentemente all'estero, ovvero di fare in modo che non sorgano svantaggi ad esempio nel campo delle assicurazioni sociali o di ulteriori diritti acquisiti.



Le proposte principali in materia di partenza:

- La coerente esecuzione delle decisioni in materia di partenza deve essere migliorata con l'impiego di sistemi d'informazione ampliati, con un adeguato perfezionamento degli organi esecutivi, come pure con più decise misure di politica estera (accordi bilaterali e multilaterali, ecc.).
- Le esistenti disposizioni penali contro i "passatori", contro gli stranieri clandestini o gli stranieri che lavorano illegalmente, nonché contro i datori di lavoro che fanno lavorare in nero gli stranieri devono essere applicate con coerenza.
- La consulenza per un rimpatrio autonomo è offerta a tutti gli stranieri e a tutti coloro che hanno a che fare con l'asilo.
- La partenza autonoma di coloro il cui permesso di soggiorno sta per scadere deve essere sostenuta con offerte adeguate alle necessità.

Le proposte principali in materia di rimpatrio:

- Si devono concludere accordi sulle assicurazioni sociali con altri Paesi d'origine.
- Per facilitare il ritorno degli aventi permesso di soggiorno permanente nel loro Paese d'origine, si dovrebbero semplificare le disposizioni concernenti il loro rientro in Svizzera.



POLITICA ESTERA DI MIGRAZIONE

La politica estera in materia di migrazione ha per scopo

1. lottare contro la migrazione forzata sul piano delle cause,
2. sostenere gli sforzi europei in favore di una politica comune in materia di migrazione, di sicurezza e d'asilo,
3. assicurare a livello di politica estera gli aspetti della politica d'ammissione inerenti al mercato del lavoro.

Le proposte principali per combattere la migrazione forzata:

- In materia di diplomazia preventiva, promozione dei diritti dell'uomo e democrazia, si deve coinvolgere un maggior numero di Paesi con un elevato potenziale di emigrazione.
- Nell'ambito della cooperazione per lo sviluppo, si deve tener conto di un maggior numero di Paesi con un notevole potenziale di emigrazione, se ciò appare opportuno in base alla situazione di fatto e agli strumenti a disposizione.
- Gli accordi bilaterali in materia di commercio estero sono legati al criterio della "buona condotta di governo".

Raccomandazioni in materia di politica di migrazione, di sicurezza e d'asilo:

- La Svizzera partecipa attivamente allo sviluppo di una politica europea in materia di migrazione.
- La Svizzera auspica un accordo parallelo o una regolamentazione equivalente all'Accordo di Dublino sul primo asilo.
- La Svizzera si adopera in favore della cooperazione con gli Stati di Schengen.



Raccomandazioni per la tutela degli interessi del mercato del lavoro attraverso la politica estera:

- Per quanto concerne gli accordi bilaterali e multilaterali, la politica estera e la politica del commercio estero devono tener conto degli obiettivi della politica svizzera in materia di migrazione.
- Le trattative sulla libera circolazione di persone con l'UE devono essere portate rapidamente a termine.
- La Svizzera sostiene il commercio internazionale equo, ad es. nel quadro della WTO (World Trade Organization).

POLITICA D'INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

Obiettivi:

1. Sostenere una discussione pubblica su una politica in materia di migrazione consensuale.
2. Informare l'opinione pubblica e gli organi decisionali sulle tematiche e sui contesti della politica in materia di migrazione.
3. Condurre un dialogo tra diversi gruppi della popolazione indigena e straniera interessati dalla politica in materia di migrazione.

Le proposte principali:

- Viene lanciata una campagna di comunicazione a lungo termine.
- Viene creato un progetto intitolato „dialogo tra i cittadini“, dove tutti i gruppi della popolazione discutono sulla futura convivenza.
- Viene redatto un compendio sui diritti, gli obblighi e gli aiuti d'orientamento circa la vita in Svizzera, da consegnare alle nuove immigrate e ai nuovi immigrati.



- La Commissione è del parere che nel lavoro d'informazione e di comunicazione si debba riflettere con particolare attenzione sulle seguenti circostanze di fatto: 1) la migrazione è un problema di carattere globale che non interessa solo la Svizzera; pertanto, la riduzione della migrazione indesiderata può avvenire solo nell'ambito della cooperazione internazionale. 2) La Svizzera è destinata ad essere meta di immigrati anche in futuro. 3) Numerosi problemi riflettono le tendenze generali alla disgregazione sociale e hanno solo un nesso secondario con l'origine nazionale. 4) Maggiori sforzi sul fronte dell'integrazione (anche nell'ambito della naturalizzazione) sono anche nell'interesse della popolazione svizzera.

STRUTTURE

Obiettivo:

Le strutture istituzionali devono essere organizzate in modo tale da poter realizzare in modo ottimale gli obiettivi di una politica svizzera in materia di migrazione.

Le proposte principali:

- Alle riforme strutturali si deve imprimere un'accelerazione a livello federale, cantonale e comunale.
- Gli organi di coordinamento devono essere forniti di mandati e competenze chiari.
- Le istituzioni esistenti devono essere aperte alle straniere e agli stranieri.
- Gli adeguamenti strutturali proposti nelle singole politiche settoriali devono essere verificati e realizzati:
 - Politica d'ammissione: la competenza di un nuovo sistema d'ammissione spetta alla Confederazione.
 - Politica d'integrazione: con la collaborazione delle istituzioni esistenti si deve creare, a livello federale, un'unità strategica per le questioni d'integrazione. Nell'ambito di una redistribuzione dei compiti occorre verificare se la Confederazione possa partecipare finanziariamente ai compiti d'integrazione dei Cantoni e se possa invece essere esonerata dai doveri finanziari in materia di previdenza.



- Politica di partenza e rimpatrio: gli uffici centrali per la lotta contro l'attività dei "passatori" e altre forme di tratta degli schiavi devono essere raggruppati e dotati di una vera funzione di coordinamento
- Politica estera in materia di migrazione: si devono rafforzare i gruppi d'informazione e di coordinamento (specie tra DFAE, DFGP, DFEP).
- Politica d'informazione e comunicazione: occorre istituire, a livello federale, un servizio per l'informazione e la comunicazione.