

Persone escluse dal sistema dell'asilo: storie di vita, vie d'uscita, prospettive



Una pubblicazione della Commissione federale della migrazione CFM
basata su uno studio della società KEK-Beratung

Dicembre 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

Editrice

Commissione federale della migrazione CFM,
Quellenweg 6, 3003 Berna-Wabern, www.ekm.admin.ch

Studio condotto da

KEK-Beratung GmbH, Martin Stalder e Claudio Spadarotto

Redazione

Sibylle Siegwart e Sabine Zurschmitten

Fotografie

© Ursula Haene

Foto tratte dalla serie «Ricordo»

Grafica e stampa

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

© CFM/dicembre 2019

«Per alcuni migranti la permanenza in Svizzera con lo statuto di rifugiati o persone ammesse temporaneamente è chiaramente fuori discussione e la prossima tappa sarebbe quindi la partenza dal Paese. Molti di loro, tuttavia, non possono lasciare la Svizzera perché intervengono determinati ostacoli all'esecuzione della decisione di partenza o perché non riescono a procurarsi i documenti di viaggio. La legge sull'asilo e quella sugli stranieri non contemplano nulla su queste persone e sulle loro situazioni, che vengono quindi, per quanto possibile, «ignorate» dalle sfere politiche e dalla società.»

Alexander Ott, capo della polizia degli stranieri, città di Berna

Indice

1.	Premessa	5
2.	Il gruppo target: persone escluse dal sistema dell'asilo	7
2.1	Il gruppo target dello studio	8
2.2	Metodo dello studio: approccio indiretto al gruppo target	9
3.	Partenze controllate beneficiando dell'aiuto al ritorno	10
3.1	L'aiuto al ritorno	10
3.2	L'aiuto al ritorno in cifre	11
3.3	La consulenza per il ritorno	12
3.4	Critiche mosse allo strumento di aiuto al ritorno e proposte di ottimizzazione	12
4.	Permanenza in Svizzera ricevendo il soccorso d'emergenza	16
4.1	Il soccorso d'emergenza	16
4.2	Vivere senza diritto di soggiorno beneficiando del soccorso d'emergenza	17
4.3	Ottimizzazioni pragmatiche del soccorso d'emergenza come prassi cantonale	19
4.4	La regolamentazione di un caso di rigore come via d'uscita dal soccorso d'emergenza	20
5.	Passaggio alla clandestinità in Svizzera	29
5.1	«Sconosciuti che rimangono nell'ombra»	29
5.2	Vita nell'anonimato senza diritto di soggiorno	29
6.	Conclusioni	36
7.	Bibliografia e fonti	38
8.	Basi legali	39

1. Premessa

Durante la procedura d'asilo la Segreteria di Stato della migrazione SEM esamina se il richiedente può produrre e rendere verosimili motivi rilevanti per ottenere il permesso d'asilo. A chi è in grado di farlo sarà riconosciuto lo status di rifugiato; gli altri, oltre a non ottenere il permesso d'asilo, dovranno tornare nel proprio Paese d'origine. Anche durante la procedura possono emergere diversi ostacoli, per cui l'esclusione dal processo è sempre in agguato. Dopo il rigetto di una domanda d'asilo o la decisione di non entrata nel merito (NEM), viene disposto l'allontanamento dell'interessato. Se tuttavia non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile realizzare il ritorno, viene concessa l'ammissione provvisoria¹. Negli altri casi, i richiedenti l'asilo respinti con decisione passata in giudicato devono lasciare la Svizzera entro un termine stabilito².

Ma cosa succede esattamente a chi è escluso dal sistema dell'asilo svizzero perché ha ricevuto una decisione negativa alla sua domanda o perché non gli viene concessa l'ammissione provvisoria? Che volto hanno queste persone? Quale strada decidono di intraprendere? Quali opzioni hanno? E quali prospettive si sono costruite?

Secondo le statistiche del Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC), tra il 2008 e il 2017 quasi 230 000 persone hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera³. In questo stesso periodo, più di 180 000 sono ripartite dal nostro Paese; la metà di esse è stata oggetto di controlli (92 000), l'altra metà no (88 000)⁴.

La maggior parte delle persone appartenenti al primo gruppo ha lasciato volontariamente il Paese, con i propri mezzi e senza assistenza al ritorno, oppure è stata rimpatriata dalla Svizzera nel rispettivo Paese d'origine, in un Paese terzo sicuro o in uno Stato Dublino⁵.

Nella maggior parte dei casi il loro status di soggiorno non è noto, si possono solo fare delle ipotesi.

Tra queste, solo 18 208 (cioè meno del 20 %) hanno beneficiato dell'aiuto al ritorno, che consiste sostanzialmente in un servizio di consulenza, una somma forfettaria per coprire i costi di viaggio nonché eventualmente un contributo finanziario destinato alla realizzazione di progetti per la reintegrazione nel Paese d'origine.

Ma cos'è successo alle circa 88 000 persone che figurano nelle statistiche sull'asilo come «partenze non controllate» o «altre partenze»⁶? Dato che nella maggior parte dei casi il loro status di soggiorno non è noto, si possono solo fare delle ipotesi⁷.

1 L'ammissione provvisoria non è uno status giuridico, bensì una misura sostitutiva obbligatoria che viene disposta se non è possibile procedere all'allontanamento a causa di uno o più ostacoli che si frappongono all'esecuzione della decisione («Manuale Asilo e ritorno», art. E4, SEM. Il manuale è disponibile in francese e tedesco).

2 La SEM considera l'esecuzione dell'allontanamento «non ammissibile» se viola il diritto internazionale, «non ragionevolmente esigibile» se l'interessato è esposto a una minaccia individuale concreta, e «non possibile» se vi sono ostacoli di natura tecnica (p. es. non è possibile trasportare la persona in questione od ottenere i documenti di viaggio necessari, *Ibidem*).

3 Il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) è la banca dati della Confederazione per l'elaborazione dei dati di persone che appartengono ai settori dell'asilo e degli stranieri.

4 Statistiche sull'asilo SIMIC, Visione d'insieme 2006–2018 (in tedesco e francese) <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html> (14.01.2019).

5 Dal 12 dicembre 2008 la Svizzera fa parte dell'area di Dublino, che comprende 32 Stati. Tra il 2009 e il 2018 la Svizzera ha trasferito oltre 31 200 richiedenti l'asilo in altri Stati di quest'area.

6 Nel sistema SIMIC viene registrato lo stato «partenza non controllata» per le persone con le quali le autorità non intrattengono più alcun contatto da un determinato periodo di tempo (Bass SA 2017: 32).

7 Per il periodo preso in esame nel presente rapporto, ovvero gli anni compresi tra il 2008 e il 2017, non sono disponibili dati affidabili in merito alla situazione di soggiorno dei richiedenti l'asilo che sono partiti senza essere oggetto di controlli. Lo studio condotto dal Bass SA (2017) sulla detenzione amministrativa nel settore dell'asilo fornisce tuttavia informazioni sulla permanenza nel territorio nazionale dei richiedenti l'asilo che hanno lasciato la Svizzera in maniera non controllata nel periodo 2011–2014. In una comunicazione interna del 18 settembre 2019, anche la SEM si è espressa brevemente in merito a questo gruppo di persone, scrivendo: «Il nostro Servizio statistica ha analizzato in che misura i richiedenti l'asilo che hanno lasciato la Svizzera in maniera non controllata fanno nuovamente ritorno nel nostro Paese secondo quanto previsto dall'Accordo di Dublino. Il risultato è interessante: si tratta di una percentuale minima. Di questi, oltre la metà è scivolata una seconda volta nella clandestinità. Ne consegue che, in più del 90 per cento dei casi, queste persone non rientrano più nel sistema dell'asilo svizzero».

Alcune sono probabilmente tornate nel Paese d'origine senza aver notificato la propria uscita dalla Svizzera quando hanno attraversato il confine. Un secondo gruppo si è forse trasferito in un altro Paese, dove ha ripresentato domanda d'asilo o dove si è stabilito senza permesso ufficiale⁸. Secondo le stime della Commissione europea, alla fine del 2018 circa un milione di persone risiedeva in Europa senza un permesso regolare.

Un terzo gruppo di persone rientrate nella categoria delle «partenze non controllate» è probabilmente sprofondata nella clandestinità o è rimasto in Svizzera senza un regolare permesso di dimora. Gli studi sui *sans-papiers*, che la Confederazione ha pubblicato tra il 2005 e il 2015, giungono alla conclusione che una quota compresa tra il dieci per cento e un terzo delle 80–100 000 persone senza permesso di dimora era già stata oggetto di una procedura d'asilo⁹.

Vi è poi un gruppo di richiedenti l'asilo che, dopo aver ricevuto una decisione d'allontanamento passata in giudicato, non ha in realtà lasciato la Svizzera a causa di «ostacoli all'esecuzione» temporanei o di lunga durata. A queste persone, tuttavia, non è stata concessa l'ammissione provvisoria oppure è stata revocata¹⁰. Sussistono ostacoli all'esecuzione quando non è possibile accertare in maniera univoca l'identità della persona, quando è difficile trasportarla – per esempio per ragioni di salute –, quando non è possibile ottenere i documenti di viaggio necessari o quando il Paese d'origine rifiuta di riammettere gli emigranti che non rientrano volontariamente (p. es. nel caso dell'Eritrea). Alcune di queste persone vivono in Svizzera con il soccorso d'emergenza: tra il 2008

e il 2017 se ne contavano circa 53 000. Sebbene le condizioni per concedere il soccorso d'emergenza siano disciplinate a livello cantonale e vi sia un certo margine di manovra – gestito in modo differenziato –, va tuttavia sottolineato che questo strumento in Svizzera ha un effetto dissuasivo e mira a indurre i richiedenti l'asilo respinti a lasciare il Paese. Alla fine del 2017 circa 8500 richiedenti l'asilo respinti vivevano con il soccorso d'emergenza e circa il 60 per cento ne beneficiava da lungo tempo (cosiddetti «beneficiari di lunga durata»)¹¹.

Risulta pertanto evidente che in Svizzera si sa ben poco sulle sorti delle persone tenute a lasciare il Paese a seguito dell'esclusione dal sistema dell'asilo. Per questa ragione, in relazione al tema prioritario «Politica in materia di asilo: quali prospettive?», nel 2019 la Commissione federale della migrazione CFM si è occupata anche di questo gruppo di richiedenti l'asilo respinti nell'intento di acquisire un quadro più accurato della situazione. Ponendosi come obiettivo quello di dare loro «un volto», delinearne i profili e comprendere come vivono la propria condizione in seguito all'esclusione dal sistema dell'asilo, quali strade intraprendono, se e dove possono contare su qualche forma di sostegno e quali prospettive riescono a crearsi, la CFM ha commissionato uno studio che è stato condotto dalla società KEK-Beratung sotto la guida di Martin Stalder e con la collaborazione di Claudio Spadarotto. La presente pubblicazione della CFM, «Persone escluse dal sistema dell'asilo: storie di vita, vie d'uscita, prospettive», è una sintesi dell'omonimo studio di KEK-Beratung, al quale nel prosieguo verrà fatto riferimento riportandone il titolo o tramite la citazione bibliografica degli autori Stalder e Spadarotto (2019).

8 Tra il 2009 e il 2018 la Svizzera ha riammesso sul proprio territorio 6400 persone provenienti da uno degli altri Stati Dublino nell'ambito dell'omonima procedura. La maggior parte di queste persone aveva ricevuto una decisione d'allontanamento in seguito all'esito negativo della propria domanda, ma ha eluso i controlli e si è recata in un altro Stato Dublino, dove ha ripresentato domanda d'asilo. Essendosene rese conto durante gli accertamenti effettuati, le autorità locali hanno inviato una domanda di riammissione alla Svizzera, la quale ha quindi riammesso le persone in questione e ha organizzato il loro rimpatrio controllato nel Paese d'origine.

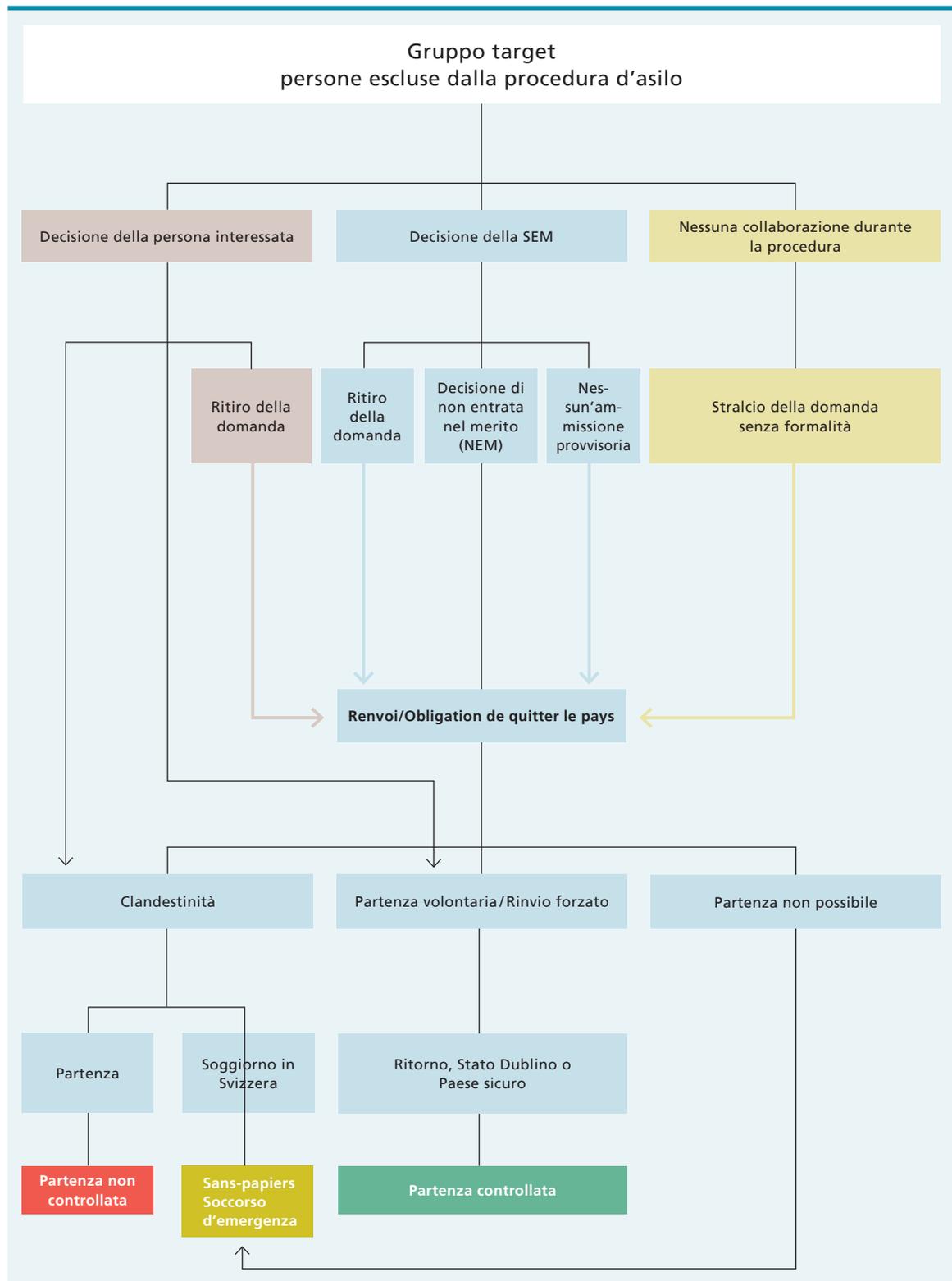
9 Longchamp et al. (2005), Morlok et al. (2015), Commissione federale della migrazione CFM (2010).

10 L'ammissione provvisoria è esclusa se lo straniero allontanato ha causato, con il suo comportamento, l'impossibilità di eseguire l'allontanamento (art. 83 cpv. 7 lett. c LStrl). Questo vale anche se la persona non collabora per ottenere i documenti di viaggio necessari o rifiuta di richiederli di propria iniziativa alla rappresentanza del proprio Paese d'origine. È escluso dall'ammissione provvisoria anche chi ha commesso reati in Svizzera o all'estero o ha violato l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera.

11 La SEM considera beneficiari di lunga durata i «beneficiari del soccorso d'emergenza che figuravano come tali durante almeno quattro trimestri anteriori o la cui decisione è passata in giudicato almeno quattro trimestri prima dell'inizio del trimestre di riferimento» (Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale, 2018).

2. Il gruppo target: persone escluse dal sistema dell'asilo

Figura 1: Rappresentazione schematica dei motivi di esclusione dalla procedura d'asilo (Stalder e Spadarotto 2019)



Il gruppo target dello studio commissionato alla società KEK-Beratung è costituito dalle persone escluse dal sistema dell'asilo della Svizzera, ovvero da coloro che, dopo aver presentato domanda d'asilo nel nostro Paese e aver attraversato in tutto o in parte le fasi procedurali previste, non hanno comunque ottenuto la protezione richiesta. È quindi irrilevante se la procedura sia stata portata a termine regolarmente o interrotta prematuramente. Come risulta evidente dalla rappresentazione schematica riportata qui di seguito, sono svariati gli ostacoli che i richiedenti l'asilo possono incontrare lungo l'iter procedurale, ragione per cui l'esclusione dal processo è sempre in agguato per molteplici motivi. Ai nostri fini è altrettanto irrilevante se l'interruzione della procedura sia riconducibile a una decisione delle autorità (stralcio senza formalità, decisione di non entrata nel merito) oppure a decisioni personali degli stessi richiedenti.

Le persone escluse dal sistema dell'asilo della Svizzera sono contraddistinte da una marcata eterogeneità: provengono da Paesi diversi con condizioni politiche differenti¹², appartengono ai contesti sociali più disparati e si distinguono per sesso e fascia d'età. Anche la durata della loro permanenza in Svizzera varia in maniera notevole: alcuni hanno modo di tornare nel proprio Paese di provenienza o d'origine e usufruiscono a tal fine dell'aiuto al ritorno; per altri, invece, il rientro in patria non è un'opzione percorribile o risulta addirittura impossibile; per un altro gruppo, infine, vivere nell'illegalità o dipendere dal soccorso d'emergenza è comunque preferibile alla prospettiva del rimpatrio. In linea di massima, le persone oggetto di una decisione negativa sull'asilo e tenute a lasciare la Svizzera hanno a disposizione le opzioni qui di seguito indicate.

Partenza

- per ritornare nel Paese d'origine oppure per recarsi in un Paese terzo o in uno Stato Dublino

- autonomamente e di propria volontà oppure a seguito di rimpatrio coatto
- con o senza aiuto al ritorno
- controllata o non controllata

Permanenza in Svizzera

- ricevendo il soccorso d'emergenza e attendendo eventualmente la possibilità di presentare una domanda di regolarizzazione in virtù di un caso di rigore
- passando alla clandestinità e vivendo nel Paese di nascosto come sans-papiers
- grazie a progetti volti alla creazione di una propria famiglia, per esempio contraendo matrimonio o avendo un figlio con una persona autorizzata a soggiornare in Svizzera

Passaggio alla clandestinità in un Paese estero

- cercando (sotto una nuova identità) di presentare nuovamente domanda d'asilo in un altro Paese
- vivendo nella clandestinità

2.1 Il gruppo target dello studio

Le possibilità elencate in precedenza, che possono in parte anche sovrapporsi, consentono di tracciare una tipologia di persone escluse dal sistema dell'asilo, rappresentata schematicamente nella figura sottostante.

Nel loro studio, Stalder e Spadarotto (2019) non prendono in esame la totalità delle persone escluse dal sistema dell'asilo, bensì soltanto le categorie evidenziate in giallo nella figura 2. Il gruppo target comprende, pertanto, tutti i richiedenti l'asilo che lasciano la Svizzera nell'ambito di una partenza controllata beneficiando dell'aiuto al ritorno, quelli che rimangono in Svizzera senza permesso di dimora come beneficiari del soccorso d'emergenza oppure quelli che passano alla clandestinità, per poi vivere senza documenti nel nostro o in un altro Paese, mentre non considera i richiedenti l'asilo respinti che vengono rinviati contro la loro volontà, né le persone che, invece, lasciano la Svizzera per proprio conto, ma senza avvalersi dell'aiuto al ritorno, né ancora i richiedenti l'asilo che, nell'ambito della procedura Dublino, vengono trasferiti dalla Svizzera in un altro Paese o, viceversa, rinviati in Svizzera da un altro Paese.

¹² Una parte dei richiedenti l'asilo respinti proviene da Paesi (p. es. Eritrea, Iran, Algeria, Tibet/Cina, Afghanistan e Siria) che escludono la possibilità di un rinvio forzato o lo ammettono solo in un numero limitato di singoli casi. Se, da un lato, la situazione del Paese d'origine può cambiare – l'esempio più recente è quello dell'Eritrea, verso il quale la nuova prassi in vigore autorizza le decisioni di rinvio, ma il Paese è disposto ad accogliere unicamente chi rientra di propria volontà – dall'altro lato la Svizzera riesce a negoziare nuovi accordi sulla riammissione con i Paesi d'origine, rendendo possibile, in linea di principio, l'esecuzione dei rinvii forzati. Per sfuggire alla minaccia di un rinvio forzato, una parte dei richiedenti l'asilo respinti abbandona le strutture d'emergenza e passa alla clandestinità.

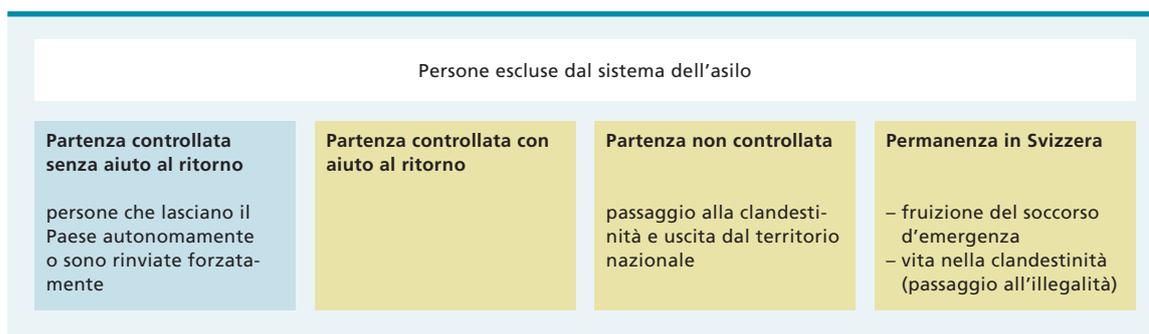


Figura 2: Il gruppo target dello studio (Stalder e Spadarotto 2019)

2.2 Metodo dello studio: approccio indiretto al gruppo target

Intervistare in maniera sistematica il gruppo target dello studio per conoscerne le prospettive e le vie (d'uscita) scelte non è stato possibile principalmente per la difficoltà di raggiungere e contattare le persone interessate, ma anche a causa della scarsità di dati a disposizione. Le autorità e le istituzioni svizzere, infatti, dispongono di informazioni molto limitate sulla permanenza di queste persone. I dati relativi al periodo 2008–2017 e rilevanti per l'indagine, tratti dal sistema SIMIC, sono stati dunque sottoposti a un'analisi statistica secondaria.

Considerate le difficoltà menzionate sopra e l'inaffidabilità dei dati, i responsabili dello studio hanno optato per un approccio indiretto. Sono cioè stati contattati vari servizi specializzati (p. es. servizi di consulenza per l'aiuto al ritorno, uffici cantonali preposti all'erogazione del soccorso d'emergenza, servizi cantonali di coordinamento nel settore dell'asilo e dei rifugiati, uffici della migrazione e centri di consulenza per i *sans-papiers*) ed esperti che lavorano con queste persone da diversi anni e si è chiesto loro di valutare la situazione e le prospettive di chi apparteneva ai gruppi target¹³. Sono inoltre stati interpellati esperti di altri Paesi europei (Germania, Italia e Austria), allo scopo di raccogliere informazioni sulla situazione dei richiedenti l'asilo respinti in questi Paesi.

Inevitabilmente, gli esperti hanno potuto raccogliere informazioni soprattutto dai richiedenti l'asilo respinti che si sono rivolti ai servizi di

consulenza per il ritorno, ai centri di consulenza per le persone prive di documenti o alle strutture d'emergenza. Lo studio fornisce quindi solo poche risposte sui percorsi e sui profili delle persone rimaste clandestinamente in Svizzera. Non sono invece state prese in esame le persone che si sono recate in un altro Paese europeo o che, senza essere oggetto di controlli, hanno fatto rientro nel proprio Paese di provenienza o d'origine, né le persone che sono state oggetto di rinvio contro la propria volontà. Nello studio non è stato possibile descrivere nemmeno i diversi percorsi e i flussi della migrazione circolare che, nel contesto della procedura Dublino, vede un certo numero di richiedenti l'asilo trasferiti da e verso la Svizzera.

Attraverso la mediazione degli uffici di consulenza, alcuni richiedenti l'asilo respinti si sono dimostrati disposti a raccontare la propria personale storia di migrazione nell'ambito dello studio. Con queste storie, presentate sotto forma di ritratti anonimizzati, si punta a dare «un volto» e «una voce» a queste persone. Permettono infatti di farsi un'idea di cosa significhi essere esclusi dal settore dell'asilo e trovarsi costretti a vivere – o, meglio, sopravvivere – in Svizzera senza permesso di dimora, presso le strutture d'emergenza o nell'ombra dell'anonimato.

¹³ Per una descrizione dettagliata degli approcci metodologici e delle tecniche adottate per i colloqui si rinvia allo studio originale (Stalder e Spadarotto 2019).

3. Partenze controllate beneficiando dell'aiuto al ritorno

L'aiuto al ritorno può essere sollecitato da tutte le persone rientranti nel settore dell'asilo, a prescindere dallo stato di avanzamento della loro procedura. Qualora esprimano la volontà di rientrare nel proprio Paese d'origine, hanno accesso all'aiuto al ritorno anche i rifugiati riconosciuti e determinate persone rientranti nel settore degli stranieri. Questa forma di aiuto è invece preclusa ai richiedenti l'asilo respinti che, durante la procedura o al termine della stessa, si sono comportati in modo palesemente abusivo e alle persone che si sono macchiate di reati in Svizzera¹⁴. Il diritto all'aiuto al ritorno è poi negato anche ai cittadini di uno Stato membro dell'UE/AELS e ai cittadini dei Paesi non soggetti all'obbligo del visto.

Lo studio realizzato dalla società KEK getta uno sguardo approfondito sul tema dell'aiuto al ritorno soffermandosi sulle seguenti domande chiave: di quali prestazioni di sostegno beneficiano i richiedenti l'asilo respinti nell'ambito dell'aiuto al ritorno? Gli esperti che operano in quest'ambito come valutano lo strumento dell'aiuto al ritorno in sé e la prassi concreta? Quali sono i fattori determinanti per garantire l'efficacia dell'aiuto al ritorno? Quali aspetti concreti della definizione di questo strumento sono oggetto di critiche? Come può essere ottimizzato questo strumento?

3.1 L'aiuto al ritorno

L'aiuto al ritorno è un complesso strumento di sostegno che, dal 1997, trova applicazione in Svizzera nella politica d'asilo, allo scopo di incoraggiare il ritorno volontario o regolare dei richiedenti l'asilo agevolandone il reinserimento nel Paese di provenienza d'origine¹⁵. Si tratta di uno strumento importante ai fini della credibilità della pratica d'asilo

e trasmette il messaggio che, anche nel caso in cui non si vedano riconosciuto lo statuto di rifugiato e non trovino protezione neanche sotto forma di ammissione provvisoria, i richiedenti l'asilo possono comunque contare sul sostegno della Svizzera per fare ritorno nel proprio Paese di provenienza o d'origine e, in casi speciali, anche per il loro reinserimento. A tal riguardo, la SEM sottolinea come, non di rado, l'aiuto al ritorno porti le autorità dei Paesi d'origine ad accettare più di buon grado il rientro dei propri cittadini, andando così a costituire un elemento importante nel dialogo sulla migrazione.

La SEM concretizza l'aiuto al ritorno in stretta collaborazione con una serie di partner: la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM)¹⁶, i servizi e le autorità amministrative competenti dei Cantoni (p. es. autorità preposte al settore dell'asilo o autorità di migrazione) e le istituzioni di soccorso (p. es. Croce Rossa o Caritas).

L'aiuto al ritorno, che può essere richiesto presso i consultori per il ritorno (CR) della Confederazione e dei Cantoni, viene erogato sotto forma di somme forfetarie, alle quali possono aggiungersi prestazioni supplementari di natura materiale per progetti di reintegrazione in ambito professionale, formativo o abitativo oppure per speciali misure d'assistenza destinate a persone vulnerabili¹⁷. Diversamente dall'aiuto al ritorno fornito dai Cantoni, l'aiuto al ritorno di cui è possibile beneficiare presso i centri federali per richiedenti l'asilo (CFA)

14 Cfr. in merito l'articolo 64 dell'ordinanza 2 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19994777/index.html>.

15 L'aiuto al ritorno presenta i seguenti elementi costitutivi: la consulenza per il ritorno nei Cantoni, la consulenza per il ritorno e l'aiuto al ritorno nei centri federali per richiedenti l'asilo (CFA), l'aiuto individuale al ritorno, i programmi d'aiuto al ritorno attuati in vari Paesi, l'aiuto strutturale e la prevenzione della migrazione irregolare (PiM). Una descrizione dettagliata dei singoli elementi è disponibile sul sito della SEM <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe.html>.

16 Fondata nel 1951, dal 2016 l'OIM è un'organizzazione dipendente dalle Nazioni Unite. In qualità di organizzazione attiva a livello internazionale, con 400 rappresentanze in tutto il mondo, l'OIM è in grado di procurarsi informazioni aggiornate sulle situazioni locali, nonché di seguire e sostenere i progetti di reintegrazione nei vari Paesi d'origine. Oltre alle attività legate alla consulenza per il ritorno e all'aiuto al ritorno, l'OIM Svizzera ha sviluppato altri programmi di importanza cruciale, tra cui il progetto RIF («Swiss Return Information Fund») per fornire informazioni alle persone che desiderano fare ritorno in patria, il provvedimento «SwissREPAT – IOM Movements (SIM)» per organizzare i trasporti e fornire assistenza prima, durante e dopo il viaggio di ritorno oppure anche «Reintegration Assistance Switzerland (RAS)» per offrire sostegno alle persone che rientrano in patria.

17 Per il quadro normativo si rimanda alla direttiva della SEM concernente l'aiuto al ritorno e alla reintegrazione: https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/rueckkehr-_und_wiedereingliederungshilfe/4_rueckkehr_wiedereingliederungshilfe-i.pdf (05.01.2019).

segue un'impostazione degressiva, il che significa che quanto prima le persone interessate optano per il ritorno, tanto maggiori saranno le prestazioni a cui avranno diritto.

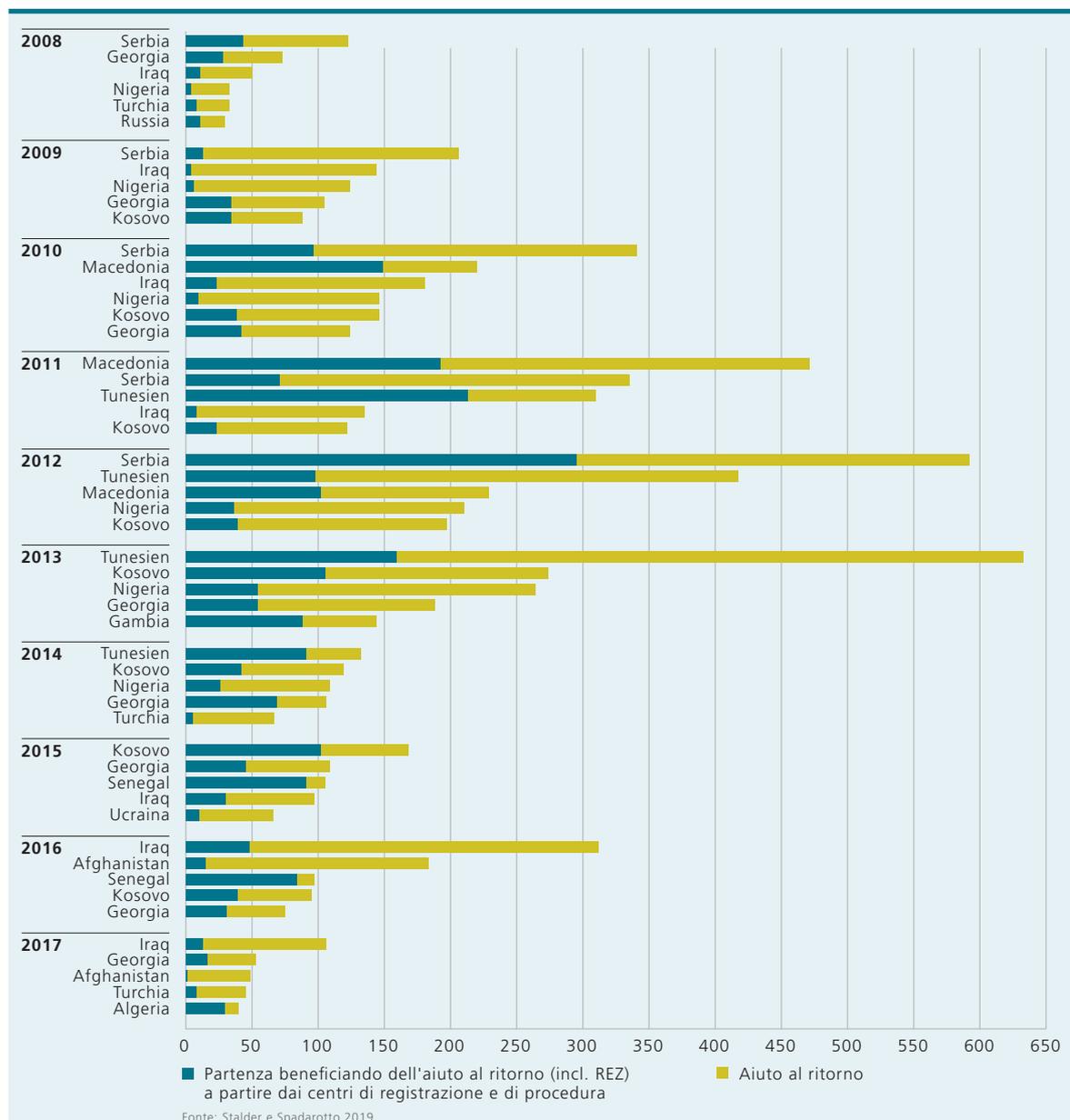
3.2 L'aiuto al ritorno in cifre

Secondo i dati dell'OIM, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2017 i richiedenti l'asilo respinti che hanno lasciato la Svizzera sotto il controllo delle autorità e beneficiando dell'aiuto al ritorno sono

stati in totale solo 18 208 (5855 dei quali con l'aiuto al ritorno a partire dai centri di registrazione e di procedura), ovvero appena il 20 per cento delle 92 000 persone classificate nella categoria delle «partenze controllate» e circa il 10 per cento delle 180 000 persone che, stando alle statistiche SIMIC, sono state escluse dal sistema dell'asilo nello stesso periodo.

Nella figura è possibile vedere il numero di persone che, tra il 2008 e il 2017, hanno lasciato la Svizzera beneficiando rispettivamente dell'aiuto al ritorno

Figura 3: Partenza beneficiando dell'aiuto al ritorno per il periodo 2008–2017 (Stalder e Spadarotto 2019)



cantonale e dell'aiuto al ritorno a partire dai centri di registrazione e di procedura (REZ). I beneficiari dell'aiuto al ritorno, in particolare quello richiesto presso i centri di registrazione e di procedura, provenivano spesso da Paesi per i quali le prospettive di ottenere l'asilo erano decisamente sfavorevoli (p. es. Georgia, Algeria e Kosovo). Si può inoltre osservare come il numero di partenze dalla Svizzera con fruizione dell'aiuto al ritorno sia soggetto a forti oscillazioni e come, dopo il livello massimo raggiunto nel 2012, si registri una tendenza in netto calo negli ultimi anni.

3.3 La consulenza per il ritorno

Un elemento centrale dell'aiuto al ritorno è costituito dalla consulenza per il ritorno, la cui competenza spetta ai consultori per il ritorno (CR) nei Cantoni e, dal 2007, all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) in tutti i centri di registrazione e di procedura (CRP). Dal 1° marzo 2019, sulla scia del riassetto del sistema dell'asilo, nei centri federali per richiedenti l'asilo (CFA) la responsabilità della consulenza per il ritorno è affidata all'OIM o ai CR del Cantone d'ubicazione.

Di quali prestazioni di sostegno beneficiano i richiedenti l'asilo respinti nell'ambito della consulenza per il ritorno? Per avere una visione concreta di questa attività di consulenza, KEK si è avvalsa per il suo studio di un questionario online che ha inviato ai servizi specializzati attivi nel settore dell'aiuto al ritorno. È emerso che, durante i colloqui di consulenza, vengono offerte le prestazioni di sostegno e/o affrontate le tematiche qui di seguito elencate (in ordine di importanza).

1. **Analisi e punto della situazione in seguito a una decisione negativa sull'asilo:** informazioni riguardo alle possibilità di ricorso, le possibilità di ritorno nel Paese di provenienza o d'origine, l'accesso al soccorso d'emergenza e le norme applicabili, la possibilità di vivere in Svizzera o in un altro Paese come *sans-papiers*, ovvero senza possedere uno statuto di soggiorno legale.
2. **Raccolta di informazioni sulla situazione nel Paese d'origine:** per esempio, effettiva possibilità di far ritorno nella propria casa, miglioramento della situazione nel Paese d'origine sotto il profilo della sicurezza personale, accesso all'aiuto medico per il ritorno in caso di rientro, opportunità di formazione per i bambini e gli

adolescenti e problemi attesi nella vita di tutti i giorni nell'eventualità di un ritorno.

3. **Informazioni sulle prestazioni offerte dalla Svizzera in caso di ritorno:** sostegno nell'acquisire i documenti di viaggio (passaporto o lasciapassare)¹⁸, finanziamento del viaggio di ritorno, informazioni sui possibili itinerari e mezzi di trasporto e organizzazione del viaggio di ritorno.
4. **Informazioni e consulenza sul sostegno finanziario concesso per progetti di aiuto iniziale nel Paese di provenienza o d'origine:** tra i possibili progetti figurano l'avvio di una propria attività commerciale, l'ingresso nel mondo del lavoro o la partecipazione a un corso di formazione nonché un supporto nella ricerca dell'alloggio.
5. **Informazioni e consulenza sulla permanenza in un altro Paese europeo.**

3.4 Critiche mosse allo strumento di aiuto al ritorno e proposte di ottimizzazione

Per l'attuazione dell'aiuto al ritorno, i servizi specializzati di consulenza istituiti dai Cantoni indirizzano gli interessati all'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM). L'ambito di attività di questa Organizzazione, infatti, non è limitato al servizio di consulenza per il ritorno: l'OIM Svizzera svolge anche un ruolo centrale nella pianificazione del ritorno delle persone interessate e si occupa di trasferire i fondi stanziati per i progetti di aiuto iniziale a organizzazioni specializzate attive nei vari Paesi d'origine. Le dichiarazioni, le valutazioni e i giudizi riportati di seguito sono stati raccolti nell'ambito delle interviste condotte con tre esperti che ricoprono funzioni chiave presso OIM Svizzera: Pier Rossi-Longhi, direttore dell'Ufficio di coordinamento; Claire Potaux-Vésy, responsabile di programma e agente di collegamento; e Jean Quartarolo, consulente per il ritorno.

In base alle esperienze maturate da OIM Svizzera, la riservatezza della consulenza e la possibilità di prendere una decisione in piena libertà sono presupposti indispensabili ai fini del successo dell'aiuto al ritorno. Se sussistono le condizioni per instaurare un rapporto di fiducia con i richiedenti l'asilo respinti, aumentano le probabilità di successo del processo di reintegrazione. Pertanto, OIM Svizzera

¹⁸ Documento sostitutivo del passaporto che autorizza un singolo ingresso nel territorio di uno Stato.

non tenta in alcun modo di indurre i richiedenti l'asilo a fare ritorno nel loro Paese; lo scopo della consulenza è semplicemente quello di fornire le basi necessarie per prendere una decisione «informata». Ai diretti interessati deve essere chiaro che la consulenza per il ritorno è un processo totalmente distinto dalla decisione d'asilo e che l'OIM non ha alcun potere né sulla procedura d'asilo né sulle decisioni ad essa connesse. Un altro aspetto che i richiedenti l'asilo dimostrano di apprezzare è il fatto che la consulenza, le informazioni e il sostegno fornito nel Paese d'origine provengono da un'unica fonte. Questa continuità, infatti, crea fiducia.

L'aspetto decisivo per il successo della reintegrazione è la situazione politica, sociale ed economica del Paese d'origine nel momento in cui avviene il ritorno. Affinché la reintegrazione possa concludersi positivamente, tanto a livello professionale che sociale, è necessaria la presenza di condizioni stabili e pacifiche¹⁹.

In generale, tuttavia, gli esperti esprimono un giudizio nettamente negativo sulle modalità concrete di attuazione dell'aiuto al ritorno. Sottolineando come, negli ultimi dieci anni, la percentuale delle persone escluse dal sistema dell'asilo che ha beneficiato dell'aiuto al ritorno sia rimasta al di sotto del dieci per cento, ritengono che finora la Svizzera non abbia sfruttato in maniera sufficiente le potenzialità di questo strumento e che sia necessario estendere l'accesso all'aiuto, garantendo per esempio il supporto necessario a chi intende rientrare in patria anche nel caso in cui il termine fissato per la partenza sia già scaduto. Per gli specialisti OIM intervistati, l'aiuto al ritorno dovrebbe essere configurato in maniera tale da promuovere lo sviluppo economico e sociale delle persone che rientrano nei rispettivi Paesi di provenienza o d'origine, così da migliorare il loro benessere economico e sociale. A detta di gran parte degli esperti intervistati, invece, la situazione che si delinea nella realtà è decisamente diversa. Innanzitutto, i contributi finanziari corrisposti non bastano a coprire i costi sostenuti per la fuga. Nella maggior parte dei casi, chi rientra ha contratto debiti con familiari, parenti e conoscenti che hanno contribuito a finanziare il viaggio nel Paese di destinazione

aspettandosi in cambio di ricevere regolarmente aiuti finanziari. Di conseguenza, ritornare in patria in seguito al fallimento del proprio tentativo di migrazione equivale non di rado a perdere la faccia, il che rende difficile, se non addirittura impossibile, reintegrarsi. Come se non bastasse, molti non vedono prospettive per il proprio futuro nella località d'origine, mentre riescono magari a prendere più facilmente in considerazione la possibilità di tornare in una grande città del proprio Paese o di un Paese vicino. Anche nuove ricerche condotte in Germania evidenziano come le persone che hanno vissuto esperienze di fuga e sono disponibili a partire debbano essere coinvolte maggiormente nelle decisioni relative al luogo in cui per loro ha più senso fare ritorno (Grawert 2018).

Secondo la maggioranza degli esperti, un sostegno finanziario e materiale più generoso motiverebbe probabilmente i richiedenti l'asilo a fare ritorno spontaneamente nel proprio Paese di origine molto più di quanto non avviene oggi, esponendoli di meno al rischio di ingrossare le fila degli immigrati clandestini che vivono in situazioni di precarietà.

Tra le altre possibili ottimizzazioni suggerite si sottolinea la proposta di svincolare l'aiuto al ritorno dall'uscita dalla Svizzera. Anche la possibilità di svolgere una formazione già durante il soggiorno in Svizzera potrebbe infatti rappresentare una forma efficace di aiuto al ritorno. Le conoscenze e competenze acquisite in Svizzera servirebbero alle persone allontanate per iniziare una nuova vita. A un aiuto al ritorno così concepito si contrappone tuttavia la nuova procedura d'asilo celere che, con i tempi più rapidi in cui viene portata a termine, lascia meno tempo a disposizione per eventuali formazioni.

Gli specialisti OIM interpellati sottolineano che eventuali misure di ampliamento dell'aiuto al ritorno rischiano di attirare nuovi richiedenti l'asilo, pur osservando anche che nessuno intraprende un viaggio che può costargli la vita solo per poter beneficiare dell'aiuto al ritorno. Inoltre la SEM ha definito determinati criteri per evitare la creazione di falsi incentivi. Non appena il 34 per cento dei richiedenti l'asilo provenienti dallo stesso Paese beneficia o fa richiesta dell'aiuto al ritorno per tre mesi consecutivi, l'aiuto viene sospeso salvo qualche rara eccezione. A parere degli esperti, la soluzione consiste nel trovare il giusto mezzo tra un miglioramento della situazione dei gruppi target e il pericolo di attirare nuovi richiedenti.

¹⁹ L'efficacia dell'aiuto al ritorno è oggetto di regolari verifiche condotte su mandato dell'OIM e con il sostegno finanziario della SEM. Per gli esiti dettagliati di tali verifiche si rimanda ai rapporti di monitoraggio 2013 e 2018, che possono essere scaricati dal sito web dell'OIM: <https://ch.iom.int/de/publications> (in tedesco, francese e inglese).

Amadou



Amadou cresce con i genitori, una sorella maggiore, e una sorella e un fratello minori in una città della Guinea meridionale, vicino al confine con la Liberia. Il padre è sarto, la madre invece vende abiti in un piccolo negozio.

Quando Amadou ha circa 12 anni, il padre si ammalava di una malattia che, gradualmente, lo porta ad avere bisogno di aiuto per camminare, perché non riesce più ad alzarsi e stare in piedi senza sostegno e cade continuamente. Essendo il figlio maggiore, tocca ad Amadou farsi carico della situazione ed è costretto a lasciare la scuola per occuparsi a tempo pieno del padre.

Con il peggiorare della malattia, il padre viene ricoverato in ospedale a Conacry, la capitale della Guinea. Lì, nelle vicinanze, vive il fratello più giovane del padre, che può ospitare Amadou mentre presta assistenza al padre in ospedale. Presto, però, la famiglia non ha più soldi per pagare le cure mediche e i farmaci, e alla fine il padre muore.

A questo punto, lo zio pretende che Amadou rimanga da lui e che lavori per ripagarlo delle spese sostenute durante il suo soggiorno. Lo costringe a lavorare nei campi, un lavoro che Amadou non ama e che è troppo duro e faticoso per lui, debole e mingherlino. Vuole tornare dalla madre, ma non può perché, dalla morte del padre, la sua famiglia

si trova in difficoltà finanziarie, avendo speso tutti i risparmi per curarlo.

Gli piacerebbe lavorare come meccanico in un'officina per motocicli e furgoni, e riesce addirittura a trovare un posto di apprendista. Diversamente dalla Svizzera, però, in Guinea gli apprendisti non ricevono alcun salario, perciò viene costretto dallo zio, anche con la violenza, a ritornare a lavorare nei campi.

Un giorno, approfittando del passaggio di un conoscente che doveva andare in Mali per recuperare dei pezzi di ricambio, Amadou, all'epoca diciassettenne, coglie l'occasione per fuggire in Mali. È convinto che in quel Paese potrà guadagnare a sufficienza per dare un sostegno finanziario alla madre e ai fratelli, dai quali non poteva comunque tornare.

A Bamako, Amadou sopravvive grazie a lavori occasionali come facchino: trasporta carichi pesanti per conto di altre persone, porta le valigie dei viaggiatori, borse della spesa, tutto quello che capita. Dorme per strada, appoggiato al muretto di una casa e ovunque trovi riparo. Vive di stenti e non gli rimangono soldi per aiutare la famiglia.

Da conoscenti Amadou sente dire che in Algeria le cose vanno meglio, che lì si possono trovare lavori migliori e guadagnare di più perché le persone sono più ricche rispetto alla Guinea o al Mali.

Amadou racconta che, durante il viaggio per raggiungere l'Algeria, è stato catturato nel deserto da ribelli insieme a molte delle persone che lo accompagnavano. I ribelli hanno usato il suo cellulare per chiamare la madre e, durante la telefonata, lo hanno picchiato e torturato in modo che la madre, sentendo le sue urla, acconsentisse a pagare un riscatto per riaverlo. Dopo settimane di maltrattamenti, implora la madre di liberarlo da quella tortura, ma la madre non ha i soldi per pagare e quando alla fine anche i suoi aguzzini se ne rendono conto, lo rivendono in Libia, dove viene di nuovo tenuto prigioniero e la stessa tortura ricomincia: regolarmente viene costretto a chiamare la madre o anche lo zio per elemosinare del denaro. Non riceve quasi nulla da mangiare, si ammala e diventa sempre più debole. A questo punto l'unica cosa che vorrebbe fare è tornare dalla famiglia nel Sud della Guinea, ma non può farlo.

Nell'autunno del 2017, i suoi «padroni» libici lo costringono, con una pistola puntata addosso, a salire insieme a molti altri compagni di sventura a bordo di un piccolo gommone e a prendere il largo. Attraversano il Mar Mediterraneo su questa imbarcazione assolutamente non idonea alla navigazione e hanno la grande fortuna di essere messi in salvo, dopo non molto, da una grande nave italiana, che li conduce a Catania, in Sicilia. Da lì Amadou viene trasferito in un grande centro rifugiati nei pressi di Bologna, ma evidentemente non viene registrato come rifugiato, né nessuno in Italia si occupa della sua situazione. Gli danno da mangiare e può dormire nel centro, ma quando si ammala non gli vengono prestate le cure necessarie e non riceve medicine. Ripete più e più volte di voler tornare in Guinea, ma nessuno vuole aiutarlo.

Dopo quasi due anni in Italia, Amadou è costretto a lasciare il centro rifugiati vicino a Bologna perché non ha richiesto l'asilo e gli alloggi basterebbero già a malapena per i richiedenti; così si mette in viaggio verso il Nord con un gruppo di altri giovani dell'Africa occidentale. Di nuovo in lui nasce la speranza che al Nord le cose andranno meglio. Nell'estate del 2019 viene infine sottoposto a controllo e trattenuto dai funzionari al confine svizzero. Forte dell'esperienza passata, questa volta presenta domanda d'asilo e viene trasferito nel Centro federale per richiedenti l'asilo di Boudry. Amadou, che ormai ha compiuto 20 anni, ha perso la speranza che tutto si sistemerà al Nord.

Già al terzo giorno della sua permanenza a Boudry, Amadou cerca l'ufficio del consulente per il ritorno dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) che, in questi centri, offre consulenza ai richiedenti l'asilo che intendono rientrare in patria. Il consulente gli spiega di quali possibilità di sostegno può usufruire per il ritorno e la reintegrazione in Guinea. Se prende velocemente una decisione, gli verrà finanziato il biglietto d'aereo per il viaggio di ritorno e riceverà inoltre 1000 franchi in contanti. Inoltre Amadou ha la possibilità di sviluppare insieme al consulente per

Amadou ha perso la speranza che tutto si sistemerà al Nord.

il ritorno dell'OIM un progetto di aiuto iniziale per la sua reintegrazione in Guinea. Al suo rientro in Guinea, Amadou gestirà come la madre un piccolo negozio di abbigliamento e la madre sarà al suo fianco per consigliarlo. Una volta fatto ritorno in patria, l'OIM lo invierà inoltre a Conacry per un corso di formazione di una settimana, durante il quale apprenderà le nozioni fondamentali per gestire la sua attività commerciale autonoma. Inoltre potrà contare su materiali per un controvalore di 3000 franchi per dare avvio all'attività. Con questo denaro, intende prendere in affitto e arredare un piccolo locale commerciale nella sua località d'origine, non lontano dal negozio della madre. Comprerà degli specchi e, ovviamente, gli abiti che gli serviranno per lanciare l'attività.

Dopo un lungo e spesso molto doloroso viaggio nel Nord, può finalmente tornare dalla sua famiglia. La Svizzera gli ha riservato un buon trattamento, ha ricevuto anche assistenza medica quando ne ha avuto bisogno e ora gli permette di tornare in Guinea dalla famiglia con condizioni vantaggiose. Amadou ne è molto riconoscente. Oggi è convinto che a casa, nel Sud della Guinea, le cose andranno per il meglio e potrà realizzare i suoi sogni.

4. Permanenza in Svizzera ricevendo il soccorso d'emergenza

4.1 Il soccorso d'emergenza

Fino al 1° gennaio 2008, le persone oggetto di una decisione negativa in materia di asilo e di una decisione di allontanamento passata in giudicato che rifiutavano di lasciare la Svizzera e per le quali non era possibile eseguire l'allontanamento avevano diritto a ricevere prestazioni dell'aiuto sociale secondo le aliquote ridotte previste nel settore dell'asilo. Per ridurre l'attrattiva della Svizzera agli occhi dei richiedenti l'asilo respinti e obbligati a lasciare il Paese, questa pratica d'asilo è stata inasprita. Mediante una revisione della legge sull'asilo, l'aiuto sociale è stato soppresso per questa categoria di persone e sostituito dal soccorso d'emergenza. Da allora, in virtù dei diritti fondamentali, i richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta con decisione negativa o di non entrata nel merito e che devono lasciare la Svizzera hanno diritto solamente al soccorso d'emergenza²⁰. Inizialmente destinata ai richiedenti l'asilo respinti che si rifiutavano di lasciare volontariamente la Svizzera e il cui comportamento impediva un loro rimpatrio, questa forma di aiuto prevede condizioni talmente poco interessanti da spingere i beneficiari ad andarsene. A riceverla sono però anche i richiedenti l'asilo respinti che, nonostante siano stati oggetto di una decisione d'allontanamento passata in giudicato, non sono in grado di lasciare la Svizzera.

Il soccorso d'emergenza viene prestato dai Cantoni e mira a garantire un minimo esistenziale²¹. Quest'ultimo, tuttavia, è di gran lunga inferiore non solo a quello dell'aiuto sociale svizzero, ma anche a quello dell'aiuto sociale riservato ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati riconosciuti. La SEM finanzia il soccorso d'emergenza prestato dai Cantoni attraverso il versamento di una somma forfettaria

unica che deve coprire tutti i costi a prescindere dalla durata effettiva della fruizione²². Il soccorso d'emergenza viene erogato fintanto che sussiste lo stato di bisogno, ovvero finché le persone interessate non lasciano la Svizzera oppure non si allontanano dalle strutture del settore dell'asilo.

A differenza dei richiedenti l'asilo la cui procedura non è ancora terminata, dei richiedenti ammessi provvisoriamente dopo che la loro domanda era stata respinta e dei rifugiati riconosciuti, chi riceve il soccorso d'emergenza non è autorizzato a lavorare e non può usufruire delle offerte d'integrazione. Il divieto di lavoro impedisce a queste persone di sollevarsi con le proprie forze dalla situazione di bisogno, il che spesso li costringe a farvi ricorso per un lungo periodo di tempo. Poiché questa fruizione di lunga durata è problematica nell'ottica della SEM e dei Cantoni, in collaborazione con la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CD-DGP) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) è stato introdotto il «monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale» con l'obiettivo di tenere sotto controllo l'evoluzione dei costi per il soccorso d'emergenza e la sua relazione con le indennità federali versate per il soccorso d'emergenza. Alla fine del 2017 beneficiavano di questo strumento circa 8500 persone, il 60 per cento delle quali da lungo tempo, cioè da oltre un anno²³.

Il soccorso d'emergenza rappresenta una via d'uscita soprattutto per gli individui molto vulnerabili e per i gruppi come le famiglie con bambini piccoli o le persone in difficoltà sotto il profilo fisico o psichico che, per la loro condizione, necessitano di assistenza per sopravvivere, nonché per chi, arrivato in Svizzera da poco, non è ancora riuscito a crearsi una rete di relazioni o a organizzarsi autonomamente per procurarsi aiuto.

²⁰ Il diritto al soccorso d'emergenza è disciplinato nell'articolo 12 della Costituzione federale: «Chi è nel bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso ha diritto d'essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa».

²¹ Rappresentazione conformemente a SEM, «FAQs im Bereich Sozialhilfestopp und Nothilfe» <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/faq-nothilfe-d.pdf> (08.01.2019) (in tedesco e francese).

²² SEM, Indennità della Confederazione per le spese di aiuto sociale e soccorso d'emergenza, del 1° gennaio 2008 https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial-_und_nothilfe/7_sozial_nothilfe-i.pdf (08.01.2019).

²³ Cfr. SEM, Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html> (08.01.2019).

4.2 Vivere senza diritto di soggiorno beneficiando del soccorso d'emergenza

Per garantire un'«esistenza dignitosa» ai sensi dell'articolo 12 della Costituzione federale, il Cantone competente provvede all'assegnazione di un alloggio ai beneficiari del soccorso d'emergenza, i quali ricevono inoltre un sostegno finanziario e hanno diritto all'assistenza sanitaria di base. Da un punto di vista umanitario, ciò segna una marcata differenza rispetto ad altri Paesi, tra cui per esempio l'Italia, in cui i richiedenti l'asilo respinti vengono abbandonati a sé stessi senza alcuna forma di supporto. Ma come si profila nel concreto la situazione dei beneficiari del soccorso d'emergenza in Svizzera e quali sono le sfide maggiori che devono affrontare? Per rispondere a queste domande, lo studio realizzato da KEK si è avvalso di colloqui con gruppi specifici di persone e di interviste approfondite a esperti di uffici cantonali della migrazione, uffici di coordinamento nel settore dell'asilo e dei rifugiati, consultori per il ritorno, organizzazioni della società civile nonché rappresentanti ecclesiastici. Di seguito vengono riassunte le dichiarazioni emerse.

Nella maggior parte dei casi, chi beneficia del soccorso d'emergenza vive in alloggi collettivi situati in zone periferiche. Vengono adibiti a tale scopo anche alloggi militari sotterranei e impianti della protezione civile. Se si presentano regolarmente a firmare per confermare la propria presenza, queste persone ricevono dagli 8 ai 12 franchi al giorno, con i quali devono coprire i costi per il cibo, l'abbigliamento e i trasporti²⁴. Chi non si presenta per il controllo delle presenze rischia di perdere il versamento di questa somma. Poiché questo sostegno finanziario in genere non basta per coprire le spese di trasporto con i mezzi pubblici, la libertà di movimento di queste persone è fortemente limitata e altrettanto lo sono le possibilità di creare e sviluppare reti sociali. La possibilità di spostarsi può essere sottoposta ulteriormente a restrizioni per effetto dei cosiddetti «divieti di accedere ad aree determinate» che, in alcuni casi, vietano ai beneficiari del soccorso d'emergenza di allontanarsi dalle immediate vicinanze dell'alloggio d'emergenza o di accedere ad aree al di fuori degli alloggi. In caso di malattia, sono i responsabili degli alloggi collet-

tivi a stabilire quali cure mediche somministrare. A una persona, dunque, può anche essere negata la possibilità di farsi visitare da un medico.

Come problema generale di questi alloggi collettivi viene citata la mancanza di una sfera privata: le persone sole vengono sistemate in camerate, mentre alle famiglie con bambini viene in genere assegnata una camera ad uso esclusivo. Capita regolarmente che la polizia si presenti senza preavviso per prendere in consegna dei richiedenti l'asilo respinti per il relativo rinvio forzato e tutti i presenti assistono a questi interventi. A tal riguardo, un medico responsabile dell'aiuto medico per i richiedenti l'asilo presso l'Ospedale universitario di Ginevra (HUG) racconta di gravi malattie mentali provocate dal costante terrore dell'allontanamento e dallo stress che ne consegue. In generale l'atmosfera negli alloggi collettivi viene descritta come tesa e conflittuale. Le risse e gli scontri con episodi di violenza sono all'ordine del giorno. In particolare le donne e i bambini si sentono minacciati e indifesi.

Benché, in linea di principio, i bambini beneficiari del soccorso d'emergenza abbiano il diritto di frequentare la scuola, secondo gli esperti la possibilità che ciò avvenga nelle scuole pubbliche è sempre più rara, in quanto la tendenza crescente è quella di offrire lezioni all'interno degli alloggi collettivi. A causa di questo isolamento, i bambini ospitati nelle strutture d'emergenza diventano sempre più invisibili agli occhi dell'opinione pubblica. L'assenza di contatti con i bambini locali non fa che ostacolarne ulteriormente l'integrazione culturale e sociale.

Gli adulti che beneficiano del soccorso d'emergenza sono invece esclusi da qualsiasi iniziativa e/o percorso d'integrazione, come pure da qualsiasi offerta formativa, compresi i corsi di lingua. A causa del divieto di lavoro non hanno accesso al mercato del lavoro svizzero e, nella maggior parte dei Cantoni, non possono nemmeno svolgere attività di volontariato nell'interesse pubblico. Le prospettive di queste persone di costruirsi una vita indipendente, in Svizzera o all'estero, sono quindi estremamente limitate.

Essendo oggetto di una decisione negativa in materia di asilo e di una decisione di allontanamento passata in giudicato, nonostante l'obbligo di presenza negli alloggi predisposti i beneficiari del soccorso d'emergenza si trattengono illegalmente sul

²⁴ La concessione del soccorso d'emergenza e, con esso, anche l'entità del sostegno e le condizioni di alloggio, sono soggetti a regolamentazioni diverse da Cantone a Cantone.

territorio nazionale. Se sottoposti a controlli della polizia negli spazi pubblici, vengono puntualmente multati o arrestati. In Svizzera il soggiorno irregolare è punibile a più riprese con multe e detenzione fino a un anno.

Gli esperti interpellati hanno sottolineato il ruolo di primaria importanza svolto dalle organizzazioni della società civile che, a titolo volontario, si occupano di organizzare un servizio di mensa, di creare occasioni di contatto con la popolazione locale e di offrire consulenze e supporto. Tutti sono d'accordo nel sostenere che, senza le prestazioni di sostegno della società civile, il regime di soccorso d'emergenza sarebbe ancora più insostenibile per molte delle persone interessate.

Nonostante l'obbligo di presenza negli alloggi predisposti i beneficiari del soccorso d'emergenza si trattengono illegalmente sul territorio nazionale.

Nel complesso, gli specialisti intervistati per lo studio esprimono un giudizio da molto critico a negativo nei confronti del soccorso d'emergenza. Molti sono dell'opinione che le modalità con cui il regime è concepito nella pratica non garantisce il rispetto e la protezione sanciti per legge, bensì finisce per sortire esattamente l'effetto contrario, ovvero ledere la dignità umana e i diritti della personalità di questi individui. Renata Gäumann, coordinatrice del settore dell'asilo e dei rifugiati del Cantone di Basilea Città, concorda sul fatto che è molto difficile sopravvivere con il soccorso d'emergenza e che pertanto tale strumento è sostenibile solo come misura concessa per un lasso di tempo limitato, ossia nel periodo che intercorre tra una decisione negativa sull'asilo e la partenza. Esattamente come la maggioranza degli intervistati, ritiene che il problema principale consista nel ricorso protratto al soccorso d'emergenza, che non può essere pensato come una soluzione permanente.

Tale situazione è particolarmente gravosa per le persone il cui rientro in patria è escluso per ragioni d'impossibilità tecnica. Alcuni esperti pertanto si chiedono se non sarebbe di fatto doveroso ammettere provvisoriamente, come misura sostitutiva limitata nel tempo, quei beneficiari del soccorso

d'emergenza che sono impossibilitati a lasciare la Svizzera perché sussistono ostacoli tecnici all'esecuzione dell'allontanamento e che pertanto non possono nemmeno essere rinviiati. Tra simili casi figurano per esempio i richiedenti l'asilo tibetani provenienti dall'India o dal Nepal, oppure le persone provenienti da alcuni Stati africani che non hanno alcuna possibilità di ottenere documenti d'identità dai loro Paesi d'origine. Gli esperti accusano la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) di non disporre quasi mai un'ammissione provvisoria per impossibilità tecnica dell'allontanamento, concorrendo pertanto a favorire il ricorso protratto al soccorso d'emergenza in assenza di qualsiasi prospettiva.

Sollecitata a prendere posizione in merito a tali dichiarazioni da parte della Commissione federale della migrazione CFM, la SEM si è espressa in questi termini in risposta alle accuse che le sono state mosse (e-mail del 19.09.2019):

«Se l'esecuzione di un allontanamento non è possibile per motivi tecnici, la SEM dispone l'ammissione provvisoria conformemente all'articolo 83 LStrl. Se ciò non avviene, significa che le persone tenute a lasciare la Svizzera hanno la possibilità di contattare le competenti rappresentanze estere per richiedere il rilascio di documenti di viaggio sostitutivi. L'esperienza insegna che il mancato ottenimento dei documenti di viaggio da parte delle persone che devono lasciare la Svizzera è dovuto alla scarsa collaborazione dei diretti interessati e non all'impossibilità tecnica dell'esecuzione. (...) Le persone di etnia tibetana che forniscono informazioni poco credibili sulla propria socializzazione nella RP cinese o che, venendo meno al proprio obbligo di collaborare, non consentono di effettuare i necessari accertamenti per chiarire il loro statuto di soggiorno in Stati diversi dalla RP cinese (tipicamente India o Nepal), ricevono in genere dalla SEM una decisione negativa sull'asilo e sono oggetto di allontanamento. A causa della scarsa collaborazione degli interessati, in questi casi tuttavia la SEM incontra spesso enormi difficoltà a dare esecuzione all'allontanamento (p. es. in India o Nepal). Tali persone, infatti, insistono generalmente nel dichiarare le informazioni circa l'identità e la provenienza dalla RP cinese che la SEM ha giudicato inattendibili. Presumendo che il loro luogo di socializzazione principale si trovi in India o in Nepal, la SEM intrattiene contatti regolari con le autorità di questi due Paesi al fine di rendere possibili l'ottenimento dei documenti e

l'allontanamento a dispetto delle circostanze illustrate. L'India si dichiara sostanzialmente disposta ad acconsentire all'entrata di persone di etnia tibetana, a condizione che queste ultime dispongano di un titolo di soggiorno regolare in India. Sono diverse le persone di etnia tibetana che, dopo aver collaborato con la SEM per ottenere i documenti oppure dopo essersi procurate autonomamente i necessari documenti di viaggio presso l'ambasciata indiana, hanno potuto nel frattempo fare ritorno in India».

Una critica mossa in generale dagli esperti interpellati è che il sistema del soccorso d'emergenza è concepito con l'unico scopo di mettere sotto pressione le persone tenute a lasciare la Svizzera. A loro parere, si punta a indurre gli interessati, sottoponendoli a condizioni di soggiorno vessatorie in Svizzera, a partire volontariamente o a passare alla clandestinità, anche nei casi in cui mancano i necessari documenti di viaggio e ulteriori presupposti per il ritorno²⁵. Questa pressione a cui sono costantemente sottoposti, unita a una situazione di passività a cui sono costretti strutturalmente e alla mancanza di prospettive, ha un effetto vessatorio ed estenuante che si ripercuote sullo stato di salute, sia fisico che psichico. Molti risentono dell'isolamento e sviluppano forme depressive, soprattutto quelli che, purtroppo, hanno già subito traumi e sviluppato disturbi psichici durante la fuga. Questa minaccia incombe in particolare anche sui bambini, gli adolescenti e i giovani adulti, la cui personalità è ancora in sviluppo. Le conseguenze sia fisiche che psichiche della vita all'interno delle strutture d'emergenza finisce con il compromettere nel lungo termine la possibilità di sviluppare delle prospettive per il proprio futuro.

4.3 Ottimizzazioni pragmatiche del soccorso d'emergenza come prassi cantonale

Nonostante gli sforzi di armonizzazione compiuti dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), le pratiche relative all'applicazione del soccorso d'emergen-

za variano in base al Cantone. Questa mancanza di uniformità viene interpretata nello studio KEK come segnale del fatto che molti Cantoni sono in disaccordo con il regime del soccorso d'emergenza e sfruttano così il margine di manovra di cui dispongono per ottimizzarne l'attuazione in modo pragmatico. Nello studio vengono prese come le strategie adottate nei Cantoni di Basilea Città, Zurigo, Ginevra e Berna.

Gli specialisti interpellati stimano che, con l'accelerazione della procedura d'asilo, in futuro questa disomogeneità cantonale si farà ancora più marcata e prevedono che si arriverà a certa ripartizione dei compiti. Per esempio i Cantoni con centri federali per richiedenti l'asilo in cui vengono svolte le procedure si concentreranno maggiormente sull'integrazione dei richiedenti, mentre quelli in cui i centri federali per richiedenti l'asilo non ospitano procedure saranno maggiormente chiamati a occuparsi degli allontanamenti, dell'esecuzione del regime del soccorso d'emergenza e dei richiedenti passati alla clandestinità.

In breve, si può osservare come una serie di Cantoni allinei più di altri l'attuazione del soccorso d'emergenza alle situazioni individuali dei beneficiari. Gli specialisti interpellati ritengono che queste ottimizzazioni pragmatiche consentano di tutelare la dignità umana e creino presupposti migliori per un'eventuale domanda nel quadro di un caso di rigore. Pertanto sarebbe necessario desumere da queste prassi adattate, qui di seguito descritte per sommi capi, una serie di istruzioni operative di valenza generale.

In singoli casi motivati, alcuni Cantoni valutano la possibilità di erogare il sostegno finanziario secondo le aliquote del settore dell'asilo anziché quelle del soccorso d'emergenza. In determinati Cantoni, inoltre, le famiglie e le persone vulnerabili hanno la possibilità di vivere in un appartamento invece che in alloggi collettivi. In alcuni Cantoni, poi, i bambini che beneficiano del soccorso d'emergenza possono continuare a frequentare la scuola pubblica. In altri Cantoni ancora, i beneficiari di lunga durata possono prendere parte a corsi di lingua e programmi d'occupazione, nonché svolgere lavori di pubblica utilità. A questo proposito va messo in evidenza l'esempio del Cantone di Basilea Città, dove i giovani che beneficiano del soccorso d'emergenza sono in tutto e per tutto equiparati ai giovani sans-papiers per quanto riguarda la partecipazione a una formazione professionale di base,

²⁵ Un'altra argomentazione addotta è che la quota di beneficiari del soccorso d'emergenza che lasciano il Paese passando per i controlli ufficiali è troppo esigua per giustificare questo regime vessatorio e le restrizioni imposte agli interessati. Secondo i dati del rapporto 2017 sul monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale, dal 2015 la quota di beneficiari del soccorso d'emergenza che effettuano una partenza controllata è nettamente al di sotto del 20 per cento.

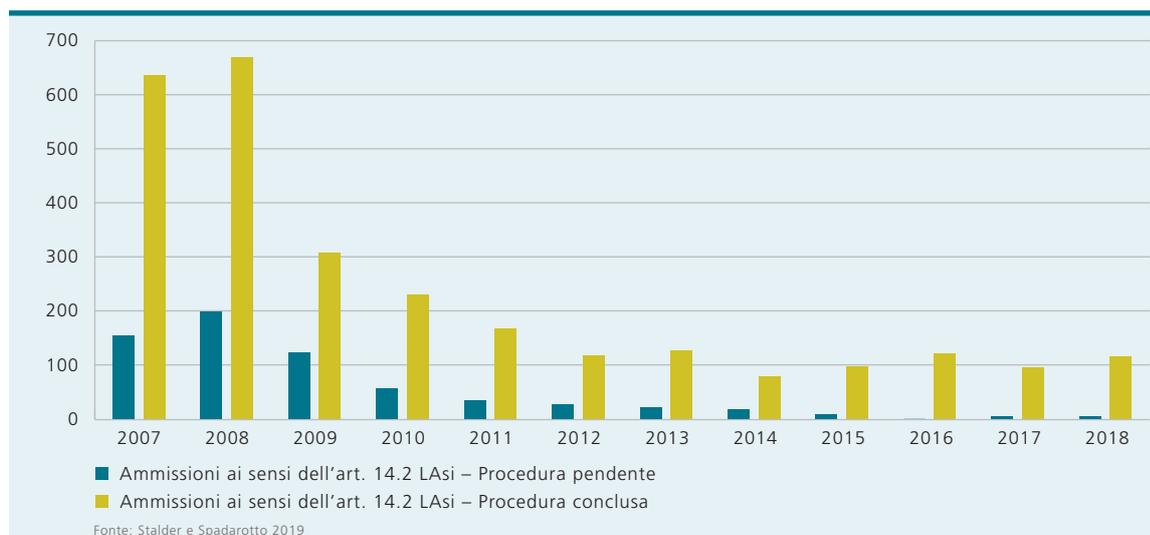


Figura 4: Grafico relativo alle regolamentazioni dei casi di rigore negli anni 2008–2017 (Stalder e Spadarotto 2019).

il che significa che non devono interrompere un eventuale apprendistato o altro percorso formativo intrapreso se la loro domanda d'asilo viene respinta. Così facendo, il Cantone di Basilea Città punta a consentire a questi giovani di costruirsi un futuro indipendente. Svolgere un apprendistato, infatti, è sempre un buon investimento, anche se in seguito gli interessati dovranno rientrare nel proprio Paese. Queste modifiche all'attuazione vengono concesse dai Cantoni soprattutto a chi proviene da Paesi verso i quali è escluso che si potrà procedere a un rinvio forzato nei prossimi anni (p. es. Tibet, Siria, Afghanistan o Eritrea).

In alcuni Cantoni i beneficiari del soccorso d'emergenza ricevono un apposito documento d'identità per sopperire alla mancanza di un permesso di dimora. In questo modo, in caso di controlli della polizia, queste persone possono essere identificate ed evitano di subire a più riprese multe o la condanna a pene detentive. In determinati casi i potenziali candidati ricevono un supporto attivo e sistematico per regolarizzare il proprio statuto di soggiorno presentando una domanda basata su un caso di rigore.

4.4 La regolamentazione di un caso di rigore come via d'uscita dal soccorso d'emergenza

Una possibile via d'uscita dal soccorso d'emergenza consiste nella regolamentazione di un caso di rigore, grazie alla quale gli interessati hanno

la possibilità di ottenere un permesso di dimora regolare. I prerequisiti sono però molto elevati. L'articolo 14 capoverso 2 della legge sull'asilo stabilisce che, su domanda del Cantone, i richiedenti l'asilo possano ottenere un permesso di dimora se si trovano in Svizzera da almeno cinque anni e se si è in presenza di un grave caso di rigore in considerazione dell'avanzato grado d'integrazione dell'interessato. Queste disposizioni si applicano indipendentemente dalla fase della procedura, vale a dire anche alle persone la cui domanda d'asilo è stata respinta con decisione passata in giudicato. Un altro prerequisito per poter presentare domanda di regolamentazione di un caso di rigore è che il luogo di soggiorno dell'interessato sia sempre stato noto alle autorità. Inoltre, non può sussistere nessuno dei seguenti motivi di revoca²⁶: indicazioni false od occultamento di fatti essenziali durante la procedura di autorizzazione; condanna a una pena detentiva di lunga durata o a una misura penale; violazione rilevante o ripetuta dell'ordine pubblico in Svizzera o all'estero; inosservanza delle condizioni legate alla decisione; ottenimento dell'aiuto sociale da parte del richiedente o di una persona a suo carico; tentativo di ottenere abusivamente la cittadinanza svizzera; inosservanza di un accordo d'integrazione senza validi motivi²⁷.

²⁶ Cfr. art. 62 cpv. 1 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) e art. 14 n. 2 LAsi.

²⁷ Cfr. art. 62 cpv. 2 LStrI.

A causa di questi severi requisiti, la regolamentazione di un caso di rigore rappresenta una strada realisticamente percorribile per la regolarizzazione dello statuto di soggiorno soltanto per un numero estremamente ridotto di persone che beneficino da lungo tempo del soccorso d'emergenza, come evidenziano chiaramente anche le statistiche sull'asilo della SEM analizzate da KEK-Beratung (cfr. fig. 4): dei circa 8500 beneficiari del soccorso d'emergenza nel 2017, il 60 per cento dei quali beneficiari di lunga durata, solo un centinaio di persone ha ottenuto un permesso di dimora attraverso la regolamentazione di un caso di rigore.

Ciò nonostante, quest'ultima rappresenta una possibilità che viene perseguita con consapevolezza. Le persone che ambiscono a ottenere un regolare permesso di dimora presentando una domanda di questo tipo dipendono dalla benevolenza con cui il loro caso viene accolto sia dal Cantone che dalla Confederazione. Per prima cosa, la commissione per i casi di rigore e/o l'autorità di migrazione del Cantone valuta le singole domande. A tal riguardo, i Cantoni dispongono di un ampio margine di discrezionalità, di cui fanno uso in modo nettamente diverso. I Cantoni inoltrano alla Confederazione solo le domande per le quali giudicano soddisfatti tutti i requisiti. La decisione definitiva spetta alla SEM, che respinge tra il 10 e il 20 per cento delle domande inoltrate.

Secondo Marie-Claire Kunz, giurista attiva da molti anni nel campo dell'assistenza e rappresentanza legale presso il Centre Social Protestant (CSP) di Ginevra, l'attuale regolamentazione dei casi di rigore è troppo restrittiva e poco sensata se si considerano le circostanze reali delle persone interessate. Questo giudizio è condiviso da gran parte degli esperti coinvolti nello studio. Nel corso dei colloqui, gli specialisti hanno chiesto a più riprese un allentamento della prassi in vigore e una maggiore attenzione alle specificità dei diretti interessati. Anche nei casi in cui l'integrazione è ben avviata e il luogo di soggiorno è sempre stato noto, i beneficiari del soccorso d'emergenza dipendono per lo più da un sostegno finanziario (aiuto sociale) perché non hanno il permesso di lavorare. Inoltre possono essere rimasti in stato di arresto in Svizzera fino a un anno per soggiorno irregolare. A loro volta, però, i beneficiari del soccorso d'emergenza possono raggiungere un elevato livello d'integrazione solo se riescono ad apprendere per conto proprio una delle lingue nazionali, dato che in genere non possono accedere

alle offerte d'integrazione. In linea di massima, non soddisfa i requisiti richiesti per la regolamentazione di un caso di rigore neanche chi ha fornito dati falsi durante la procedura d'asilo, mentendo per esempio sull'età o sul nome ecc.

Per molti degli esperti interpellati è chiaro che la stragrande maggioranza di chi beneficia del soccorso d'emergenza da lungo tempo come pure gran parte delle persone che vivono ormai da tempo nell'anonimato e nella clandestinità non tornerà più nel proprio Paese d'origine. Queste persone si sono ormai create delle basi in Svizzera e dovrebbe quindi essere data loro la possibilità di regolarizzare il proprio soggiorno nel Paese. Nel caso dei beneficiari di lunga durata del soccorso d'emergenza che soddisfano i criteri, dovrebbe dunque trovare applicazione in maniera coerente la regolamentazione di un caso di rigore conformemente all'articolo 14 capoverso 2 della legge sull'asilo. Andrebbe inoltre appurato se non è possibile ammettere provvisoriamente le persone, in numero non trascurabile, che non sono in grado di lasciare la Svizzera per motivi tecnici o per ragioni di salute e che rimangono quindi nel Paese beneficiando del soccorso d'emergenza.

Proprio come viene fatto nel caso dell'aiuto al ritorno, anche nella regolamentazione dei casi di rigore va trovato il giusto equilibrio tra obiettivi contrastanti: se, da una parte, una prassi più permissiva comporta infatti il rischio di attirare nuovi richiedenti, nel quadro di un cosiddetto effetto «pull», dall'altra portare avanti una prassi estremamente restrittiva non riuscirà neanche in futuro a garantire che i beneficiari di lunga durata diano seguito all'intento perseguito dal regime del soccorso d'emergenza, ovvero lasciare la Svizzera, bensì questo minerà piuttosto la salute e le forze di queste persone, tanto nel fisico quanto nello spirito.

I due ritratti che seguono mettono in evidenza con chiarezza la situazione vissuta dai beneficiari di lunga durata per i quali presentare una domanda basata su un caso di rigore rappresenta l'ultima speranza di poter regolarizzare il proprio soggiorno in Svizzera. I protagonisti di questi ritratti, entrambi ben integrati nel Paese (soprattutto in termini di conoscenza della lingua locale), hanno dovuto aspettare anni prima che si arrivasse a una decisione nella procedura d'asilo.

Elnara

Elnara, il marito e i quattro figli provengono da uno dei Paesi dell'ex Unione Sovietica. Loro, entrambi ingegneri laureati, erano membri attivi di un partito vietato dal governo e, come tali, si sentivano tenuti sotto controllo dalle autorità del Paese, oltre a essere svantaggiati sotto molti punti di vista. Dicono di essere fuggiti perché temevano di essere arrestati e messi in prigione alla prima occasione, nel qual caso i loro figli sarebbero stati chiusi in un centro di accoglienza statale per bambini e sarebbero stati costretti a crescere senza i genitori. Nel 2009, quindi, decidono di scappare. Per non dare nell'occhio, partono senza molti bagagli con i figli piccoli (all'epoca tre) e presentano domanda d'asilo in un Paese vicino nella stessa regione. La procedura, durata poco meno di due anni, si conclude tuttavia con una decisione negativa. La persecuzione e gli svantaggi a cui erano sottoposti per il loro impegno politico non vengono giudicati verosimili oppure non sufficientemente gravi da legittimare la concessione di un asilo politico.

«Questa pressione finisce per minare la salute mentale dei figli più grandi.»

Elnara

Poiché, nel frattempo, molti loro conoscenti che appartenevano allo stesso partito avevano trovato rifugio in Paesi dell'Europa occidentale, la famiglia decide di fare lo stesso per trovare anch'essa protezione. Riescono quindi ad acquistare i biglietti aerei per recarsi a Zurigo, dove arrivano sette anni fa. Trattenerli in un primo momento nel centro di transito dell'aeroporto perché privi delle autorizzazioni d'entrata, vengono poi autorizzati a entrare in Svizzera dopo i dovuti controlli delle generalità e dell'esistenza dei presupposti per la presentazione di una domanda d'asilo. All'inizio la famiglia viene ospitata per quattro mesi in un centro di transito per richiedenti l'asilo, poi può trasferirsi in un modesto appartamento in una comunità, in attesa dell'esito della loro domanda d'asilo.

In questo periodo, i figli già in età scolare vengono iscritti a scuola. All'asilo e a scuola imparano il tedesco e a uniformarsi agli usi e alle abitudini locali. Anche Elnara e il marito hanno la possibilità di frequentare dei corsi di tedesco e raggiungono ben presto il livello B1, che è considerato il requisito minimo per l'integrazione nel mercato del lavoro. Poiché, tuttavia, questo livello linguistico viene

considerato sufficiente per l'integrazione in Svizzera, non possono beneficiare del finanziamento di corsi di lingue più avanzati. Arriva poi anche il quarto figlio. La famiglia è fiduciosa di potersi costruire in Svizzera un futuro indipendente e sicuro potendo beneficiare della libertà di opinione politica.

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) respinge però la domanda d'asilo giudicando che non vi siano prove atte a dimostrare o documentare la persecuzione politica subita. Anche i ricorsi fino al livello del Tribunale federale hanno esito negativo. Quando, infine, la decisione negativa sulla domanda d'asilo passa in giudicato, alla famiglia viene imposto di lasciare la Svizzera.

Volendo a ogni costo evitare di essere allontanati dalla Svizzera forzatamente, Elnara e il marito si avvalgono della consulenza per il ritorno offerta informandosi sul sostegno su cui possono fare affidamento per iniziare una nuova vita nel loro Paese d'origine. Dopo aver chiarito questi aspetti nei colloqui di consulenza, in collaborazione con l'ufficio della migrazione del Cantone competente per il loro caso richiedono i documenti di viaggio

per il ritorno presso l'ambasciata del Paese d'origine. I documenti di viaggio gli vengono tuttavia negati e così non possono lasciare la Svizzera. La famiglia, «arenata», si trova a fare i conti con una situazione

paradossale: soggiorna irregolarmente in Svizzera e ha l'obbligo di lasciare il Paese, ma non può adempiere a tale obbligo perché non è in possesso dei necessari documenti di viaggio.

Successivamente, con il supporto di un avvocato, la famiglia presenta una domanda di riesame, ma anche questa viene respinta dopo quasi un anno. Inoltre la famiglia viene inviata in un alloggio d'emergenza del Cantone, dove tutti e sei condividono un'unica stanza, ricevono un soccorso finanziario d'emergenza e sono esclusi da tutte le offerte d'integrazione. I bambini, che nel frattempo possono continuare a frequentare la scuola, anche se in un altro Comune, fanno molta fatica ad abituarsi alla nuova situazione e a integrarsi a scuola.

Nell'alloggio d'emergenza si respira un clima freddo. Tra i vari residenti scoppiano spesso risse: essendo tutti obbligati a lasciare la Svizzera, non hanno più nulla da guadagnare o da perdere. Di notte, tra le due e le cinque, si presenta ripetutamente la polizia per prendere in consegna i richiedenti l'asilo respinti da rinviare forzatamente. Anche i bambini assistono a tali episodi e non

riescono più a dormire nel timore che ciò possa succedere anche a loro. Gli si prospetta il rinvio forzato in un Paese praticamente sconosciuto e di cui non serbano alcun ricordo.

Questa pressione finisce per minare la salute mentale dei figli più grandi, che finiscono per dover assumere farmaci ed essere assistiti da psicologi infantili, talvolta in ospedale, poi di nuovo nell'alloggio d'emergenza con trattamenti ambulatoriali. Gli psichiatri infantili certificano che il soggiorno nell'alloggio di emergenza è nocivo per i bambini, che soffrono di stress e depressione, e che non può essere ragionevolmente preteso.

Con l'aiuto del loro avvocato, Elnara e il marito presentano più volte domanda per tornare a vivere in un appartamento, domanda che alla fine viene accolta consentendo loro di disporre nuovamente, dopo un anno e mezzo nell'alloggio d'emergenza, di spazi propri con una sfera privata. Tale cambiamento contribuisce ad allentare un po' la situazione, soprattutto per i bambini più grandi affetti da disturbi psichici. Tuttavia, ancora oggi, i due bambini sono sottoposti a trattamenti psichiatrici e frequentano una scuola speciale. I genitori sono preoccupati che le esperienze vissute nell'alloggio d'emergenza possano aver provocato traumi permanenti.

Con il supporto del consulente legale e nuovi mezzi di prova forniti da Amnesty International (AI), la

famiglia presenta una domanda multipla. Sebbene l'ente per i diritti umani confermi che, a causa della situazione politica del Paese d'origine, farvi ritorno sarebbe troppo pericoloso e non può pertanto essere ragionevolmente preteso e, secondo AI, i nuovi mezzi di prova attestino inequivocabilmente la persecuzione a cui i genitori erano sottoposti nel Paese di origine, la SEM, giudicando la situazione diversamente, emette ancora una volta una decisione negativa. Dalla fine del 2018 è pendente dinanzi al Tribunale amministrativo federale la procedura di ricorso contro questa decisione.

Nel frattempo, sono ormai più di sette anni che la famiglia vive in Svizzera. In tutti questi anni i genitori non hanno avuto la possibilità di lavorare, ciò nonostante cercano di far capire ai figli che non è normale ricevere dallo Stato i soldi per il vitto e l'alloggio. Elnara e il marito ritengono che, con il loro livello di formazione e le buone competenze linguistiche di cui ormai dispongono, riuscirebbero a guadagnarsi il necessario per sostenere la famiglia. Dispongono addirittura di attestati rilasciati da aziende svizzere in cui queste confermano di poterli assumere non appena disporranno di un regolare permesso di dimora e di lavoro.

I due sono tuttora convinti che, a causa delle loro attività politiche, nel loro Paese d'origine finirebbero in prigione, proprio come sarebbe successo ad altri loro connazionali. Ora attendono la de-





cisione relativa al ricorso, sperando in un esito positivo. Qualora la decisione dovesse essere nuovamente negativa, prevedono di presentare una domanda di regolarizzazione basata su un caso di rigore. Mediante una procedura di regolamentazione di un caso di rigore, contano di avere buone opportunità di regolarizzare il loro soggiorno in Svizzera. Sono anche sicuri di soddisfare tutti i requisiti richiesti: dispongono delle competenze linguistiche necessarie, i figli sono integrati nel sistema scolastico, uno di loro è nato in Svizzera, hanno la conferma di poter lavorare e guadagnarsi da vivere autonomamente. Inoltre il loro luogo di soggiorno è sempre stato noto alle autorità. È escluso che possano far ritorno nel loro Paese d'origine, e non solo perché Elnara e il marito temono ancora di essere vittime di persecuzione politica e reclusione, con la conseguente disgregazione della loro famiglia, ma anche perché lo stesso Paese d'origine non è disposto a rilasciare alla famiglia i documenti di viaggio necessari per consentire loro di entrare nel Paese. La famiglia si trova bloccata in una situazione angosciata senza poter andare né avanti né indietro.

Hoshyar

Nella città dell'Irak settentrionale dove viveva Hoshyar le persone erano soggette a vessazioni, minacce e violenza, anche mortale, oppure semplicemente sparivano di punto in bianco per mano di bande e gruppi non meglio identificati. Si respirava un clima di incertezza, paura e brutalità; all'epoca, negli anni dopo l'inizio del nuovo millennio, la situazione era caratterizzata da una crescente illegalità e arbitrarietà.

Anche Hoshyar, che cercava di sbarcare il lunario lavorando come meccanico non specializzato, ha vissuto sulla propria pelle simili esperienze: nell'officina continuavano a presentarsi sconosciuti che avanzavano diritti di credito che lui non intendeva né poteva soddisfare. Quando alle minacce fanno seguito la violenza, e Hoshyar viene tenuto in ostaggio e picchiato per più giorni, l'allora diciottenne decide di lasciare la sua famiglia, la sua città e il suo Paese.

Spinto dalla paura e dalla speranza di vivere una vita più sicura e migliore, nel 2008 arriva per vie traverse in Grecia, dove vivevano già molti dei suoi connazionali. Non desidera soffermarsi dettagliatamente sulla sua emigrazione in Europa, ma ci tiene a sottolineare un aspetto che gli sta a cuore: chi lascia i genitori e si mette in viaggio da solo per il mondo per raggiungere la Grecia, a chi per

la strada vengono sottratti tutti i soldi, chi rinuncia cioè alle cose più importanti e perde lo stretto necessario merita di essere creduto sul fatto che ha agito per estrema necessità, che è stato costretto ad abbandonare il suo Paese d'origine e che non potrebbe mai farvi ritorno, in nessuna circostanza. Hoshyar cerca di sistemarsi in Grecia, di trovare un lavoro qualsiasi e di costruirsi una vita, ma i suoi progetti falliscono e le sue speranze vengono disilluse. Vive nella zona grigia, riuscendo a svolgere solo sporadici lavori occasionali in un'autorimessa, senza percepire un regolare salario. Quando guadagna qualcosa, questo gli basta solo provvisoriamente e per lo stretto necessario. Hoshyar vive in incognito nel camper di un collega, senza acqua, corrente, né servizi igienici. Pur non dovendo più temere per la propria vita, neanche lì si sente al sicuro dallo sfruttamento e dalla violenza, perché le persone come lui non possono contare su alcuna tutela nemmeno in Grecia. Perciò,

dopo circa un anno, raggiunge la Svizzera. Aveva sentito spesso ripetere che in questo Paese vigono ordine e legalità e che tutte le persone ricevono protezione, anche quelle come lui.

Hoshyar, al tempo quasi ventenne, presenta domanda d'asilo in Svizzera e vive per due mesi in un centro d'accoglienza per richiedenti l'asilo, dove si svolge anche la sua prima intervista. In qualità di richiedente l'asilo, riceve il permesso N in attesa che vengano verificate le informazioni da lui fornite sulle sue condizioni di vita e sui motivi all'origine della fuga. È sicuro che tutto si agghiterà per il meglio. Frequenta dei corsi di tedesco, partecipa a programmi d'occupazione e fa svariati lavori occasionali. Gli sembra di avvicinarsi pian piano al sogno di «vivere una vita normale» con un lavoro, un appartamento, un conto e una scheda SIM. Si accorge però anche che la sua esperienza professionale come meccanico non gli è di grande utilità. I veicoli in Svizzera sono moderni e «pieni zeppi di congegni elettronici», situazione ben diversa da quella del suo Paese d'origine. Tuttavia lo statuto di soggiorno come richiedente l'asilo non gli permette di seguire un apprendistato come meccanico. In compenso, nella casa per anziani, dove per nove mesi svolge lavori di ogni genere, tutti sono molto soddisfatti di lui. È scritto nero su bianco anche sul suo «certificato di lavoro», che mostra con orgoglio durante il colloquio.

Dopo quasi quattro anni di soggiorno in Svizzera, si presenta presso la SEM a Berna per la sua

seconda intervista. In realtà, si tratta della terza, perché già dopo due anni gli era stato chiesto di rispondere ad altre domande al telefono. La decisione d'asilo gli viene comunicata nel 2015, anno in cui ottiene anche la licenza di condurre dopo quasi sei anni dal suo arrivo in Svizzera. Invece dell'atteso permesso di dimora, Hoshyar riceve una decisione di allontanamento passata in giudicato e provvista di termine di partenza, decisione che rimane immutata anche dopo il ricorso presentato con l'aiuto di un giurista.

La sua vita cambia sotto molteplici aspetti: Hoshyar perde l'appartamento, il permesso di lavoro

«Chi rinuncia cioè alle cose più importanti e perde lo stretto necessario merita di essere creduto sul fatto che ha agito per estrema necessità, che è stato costretto ad abbandonare il suo Paese.»

Hoshyar

ro e, di conseguenza, il suo impiego nel settore dell'edilizia. Gli viene consegnato un nuovo documento con il quale, su richiesta, deve identificarsi come «richiedente l'asilo respinto con decisione passata in giudicato» e che lo autorizza a percepire ogni settimana la somma forfettaria del soccorso d'emergenza, nel suo caso 12 franchi al giorno. In base a questo documento, ha anche l'obbligo di collaborare per ottenere i documenti di viaggio necessari per fare ritorno nel suo Paese d'origine. Tuttavia, nel caso dell'Iraq, le probabilità di ricevere documenti sono praticamente nulle. Il governo iracheno acconsente al ritorno di cittadini senza documenti soltanto nel caso in cui abbiano infranto il diritto di ospitalità dello Stato di soggiorno, esattamente quello che finora Hoshyar ha cercato per quanto possibile di evitare. La sua domanda d'asilo è stata respinta con la motivazione di avere presentato documenti falsi. Per questo viene anche condannato al pagamento di una multa di 350 franchi e tasse per un importo di 1650 franchi. Lui ne ha pagato la metà circa e ha chiesto di poter lavorare per saldare la cifra residua, ma il permesso gli è stato naturalmente negato.

Il lavoro in nero, aggiunge Hoshyar, non è un'alternativa per lui perché è vietato. In più questi lavori vengono svolti quasi sempre in condizioni precarie, cosa che non può più sopportare. Al momento del suo arrivo in Svizzera aveva ancora molta energia per intraprendere qualcosa di nuovo. Oggi, dopo aver beneficiato per lungo tempo del soccorso

d'emergenza, constatata di non avere guadagnato niente, anzi di avere perso tutto. I suoi effetti personali trovano spazio in due borsoni che ha lasciato da colleghi. Si vergogna e teme di diventare un peso per loro. Ciò nonostante, quando fa freddo è riconoscente di trovare ospitalità ora qui ora là; non prende in considerazione i dormitori d'emergenza per l'abuso di alcol e droga che viene praticato in questi posti.

Non riesce a immaginarsi di ricominciare da capo in un'altra città o addirittura in un altro Paese: sono ormai dieci anni che cerca di farsi una vita in Svizzera, la sua casa è qui e ama la Svizzera, anche se è obbligato ad andarsene e sente quindi di aver perso dieci anni della sua vita. In qualsiasi altro luogo dovrebbe ripartire completamente da zero, investire altri dieci anni e si ritroverebbe, a 40 anni suonati, ad avere sprecato tutta la sua vita. Passa le giornate per lo più da solo e, ciò nonostante, non ha alcuna vita privata. È una vita che fa tristezza, non soltanto per quello che è, ma anche per tutto quello che potrebbe essere se solo mi fosse permesso. Pensa per esempio al desiderio di seguire una formazione da meccanico e di avere una famiglia tutta sua. Anche quest'ultima prospettiva non è facile, perché qualsiasi progetto riguardante una relazione o un matrimonio sarebbe sospettato di essere un sotterfugio per ottenere il permesso di soggiorno e non amore.

Hoshyar spera di poter mettere fine prima o poi a questa esistenza nell'anonimato e che a Berna il suo caso venga nuovamente preso in mano e valutato da altre persone che, magari, potrebbero optare per una decisione positiva.

Kalzung

Kalzung, 25 anni, al momento dell'intervista vive in Svizzera da cinque anni. È cresciuto in un piccolo Paese nell'Est del Tibet, a circa 4000 metri sul livello del mare. Il padre è un famoso e rispettato artigiano che realizza oggetti di culto per i monasteri tibetani. Questa forma di artigianato artistico locale è una tradizione di famiglia che si tramanda di generazione in generazione tra gli uomini e perciò anche Kalzung è stato istruito a questa professione dal padre fin dall'età di sette anni, insieme a insegnamenti sulla religione e la filosofia del buddismo tibetano. Ha perfezionato le sue abilità e le sue conoscenze lavorando ogni giorno dalle otto alle dieci ore sotto la guida severa del padre nel laboratorio di casa. Di conseguenza

non ha avuto tempo per frequentare la scuola, tanto che, ormai cresciuto, Kalzung ha un'idea molto approssimativa del mondo che si trova al di fuori dei suoi dintorni immediati.

Nel 2013, nella regione in cui Kalzung viveva con la famiglia, si verificano degli incidenti che il padre considera estremamente minacciosi. Tuttavia, però, Kalzung non sa molto di cosa sia veramente successo all'epoca e di cosa abbia potuto costituire una minaccia per il padre che, sentendosi in pericolo, decide di mettere al sicuro il suo unico figlio. Come artista stimato e di successo, disponeva di sufficienti mezzi finanziari per pagare un passatore per condurre Kalzung a Katmandu, in Nepal, da dove aveva organizzato un volo per la Svizzera.

Nell'autunno del 2013 Kalzung, appena ventenne, arriva all'aeroporto di Kloten. Non è mai andato a scuola, non parla una sola parola in nessuna lingua straniera e non ha alcuna idea di dove si trovino la Svizzera o l'Europa. L'unica cosa che sa è che da molti anni i Tibetani trovano protezione in Svizzera e che lì vive una grande comunità di esuli. Anche lui deve cercare protezione in Svizzera chiedendo asilo in questo Paese.

Dall'aeroporto di Kloten, Kalzung viene trasferito in un centro di registrazione e di procedura (CRP), dove viene avviata la procedura d'asilo con gli accertamenti e le audizioni previsti, per i quali si ricorre ai servizi di interpreti e traduttori interculturali. Kalzung incontra grandi difficoltà a esprimere il suo punto di vista e perorare la sua causa, e non solo perché non parla nessuna lingua straniera e non ha alcuna formazione scolastica, ma anche perché nelle situazioni di stress ammutolisce e non riesce più ad articolare parola. Ciò succede ogni volta che prova qualsiasi forma di disagio emotivo. Ancora oggi, di conseguenza, riesce a raccontare la sua storia solo con l'aiuto di persone fidate che lo sostengono e servendosi di materiali di supporto come disegni e foto, benché ormai padroneggi molto bene il tedesco e capisca senza problemi addirittura il dialetto svizzero.

Diversamente da quella di molti suoi connazionali, la domanda d'asilo di Kalzung viene respinta. Non riesce nemmeno a convincere le autorità responsabili della procedura d'asilo di provenire effettivamente dal Tibet e non dal Nepal, da dove ha preso il volo per la Svizzera. Riceve infine una decisione d'allontanamento, perdendo lo statuto di richiedente l'asilo con permesso N e, di conseguenza, il suo diritto di soggiorno. Tuttavia, non disponendo dei necessari documenti di viaggio, non può essere rinvio in Cina e finora non ha potuto lasciare la Svizzera anche perché nessun altro Paese sicuro

è disposto ad accoglierlo. Sono ormai quasi tre anni che Kalzang vive in Svizzera senza diritto di soggiorno e senza documenti (sans-papiers) beneficiando del cosiddetto soccorso d'emergenza. Dal suo arrivo in Svizzera, Kalzang ha sempre vissuto in alloggi collettivi, sistemato in camerate da 12 o 6 (sette diverse negli ultimi cinque anni). Attualmente il soccorso d'emergenza a cui ha diritto ammonta a 8 franchi al giorno, con i quali deve pagare cibo, vestiti, articoli per l'igiene personale e mezzi di trasporto. Questo denaro gli viene versato solo se passa le notti nell'alloggio collettivo. Di giorno, invece, può circolare liberamente, fintanto che i suoi mezzi finanziari glielo consentono.

Non ha alcun contatto con la famiglia in Tibet, né telefonicamente né via posta. Kalzang si chiede se il padre non si sia dimenticato di lui, perché di fatto si sarebbe dovuto preoccupare di scoprire dove soggiorna suo figlio e cosa ne è stato di lui. Dopo il suo arrivo in Svizzera, il giovane Tibetano entra rapidamente in contatto con operatori umanitari volontari. I suoi modi gentili e riservati e il suo contegno decoroso, come pure il fatto di avere sempre vissuto nei dintorni della stessa città, gli sono d'aiuto. Oltre ai corsi di lingua tedesca, grazie all'organizzazione di cui fanno parte questi

operatori umanitari volontari, Kalzang ha l'opportunità di frequentare tirocini informativi in diverse aziende, dimostrandosi estremamente desideroso d'imparare, ricettivo e veloce nell'apprendimento. Essendo abituato a lavorare a lungo in modo disciplinato e concentrato, si fa apprezzare nei suoi

Un'azienda di tirocinio gli consentirebbe di svolgere una formazione professionale di base, ma questa possibilità è preclusa alle persone senza documenti.

luoghi d'impiego e ciò gli dà modo di acquisire in fretta le necessarie competenze di base in scienze e matematica. Essendo un richiedente l'asilo con statuto N, non può tuttavia accedere ad alcun apprendistato. Per farlo, infatti, dovrebbe stipulare un contratto di lavoro. A ogni modo, Kalzang può collaborare per più di un anno come volontario nell'assistenza di un giovane afflitto da gravi disabilità.

Attraverso queste attività e i suoi modi che conquistano, Kalzang si crea una rete sociale composta da differenti persone che sostengono la sua integrazione: volontari attivi come assistenti nel settore dell'asilo, i familiari del giovane di cui contribuisce a prendersi cura nonché datori di lavoro



e insegnanti. Questa rete sociale gli offre sostegno anche da quando la sua domanda d'asilo è stata respinta ed è stata emessa contro di lui una decisione d'allontanamento.

Poiché la decisione di allontanamento è passata in giudicato, Kalzang non può svolgere nessun lavoro in Svizzera, non può guadagnare soldi né frequentare alcun corso di formazione o di altro tipo. È escluso da tutte le offerte d'integrazione perché, secondo la volontà delle autorità e le disposizioni della legislazione svizzera, è tenuto a lasciare la Svizzera il prima possibile. Grazie alla sua rete di sostegno, riesce comunque a realizzare la sua attività di artigianato artistico in Svizzera e di dare così uno scopo alle sue giornate. Tuttavia, non sempre i prodotti del suo lavoro incontrano i gusti del mondo occidentale laico, perciò raramente vende qualcosa e quando gli capita, non sa cosa fare dei soldi che ha guadagnato, perciò li regala ai mendicanti che incontra per strada o in stazione. Kalzang è del tutto estraneo al concetto di denaro e all'importanza che gli viene attribuita in Svizzera. All'età di venticinque anni, Kalzang non ha nessuna prospettiva riguardo al suo futuro in Svizzera né, se è per questo, in nessun'altra parte del mondo. Come sans-papiers non può frequentare nessuna formazione né intraprendere alcuna attività professionale. L'artigianato che pratica con maestria non è richiesto al di fuori dei monasteri tibetani. Inoltre Kalzang incontra ancora ostacoli nell'espressione verbale. Il fatto di perdere la parola nelle situazioni di stress non è il presupposto migliore per una persona costretta a vivere senza documenti. Allo stesso tempo, è in grado di leggere e scrivere in tedesco e ha acquisito tutte le altre competenze di base necessarie per lo svolgimento di una formazione professionale di base. C'è anche un'azienda di tirocinio che gli consentirebbe di svolgere una formazione professionale di base, ma questa possibilità è preclusa alle persone senza documenti.

5. Passaggio alla clandestinità in Svizzera

In relazione al tema «Passaggio alla clandestinità in Svizzera», lo studio della KEK ha preso in esame i seguenti interrogativi: che cosa spinge i richiedenti l'asilo respinti e tenuti a lasciare la Svizzera a passare alla clandestinità? Quali sono i profili di queste persone? Cosa significa vivere nell'anonimato senza disporre di un permesso di soggiorno?

5.1 «Sconosciuti che rimangono nell'ombra»

Si sa molto poco della situazione di chi, dopo essere stato escluso dal sistema dell'asilo, decide di passare alla clandestinità vivendo nell'anonimato. Gli uffici di consulenza cantonali attivi nel settore dell'asilo non sembrano avere molti contatti con queste persone che, anche nei centri di consulenza per i *sans-papiers*, non rappresentano che una parte del gruppo target interpellato. Benché classificarli come «*sans-papiers*» sia tecnicamente corretto, questo termine può anche trarre in inganno in quanto, per definizione, sono considerate tali tutte le persone «che si trattengono in Svizzera senza permesso di soggiorno per più di un mese e per un periodo di durata non prevedibile»²⁸. Non esistono nemmeno dati quantitativi affidabili sulle persone che vivono nell'illegalità in Svizzera dopo essere state escluse dal settore dell'asilo. Negli studi sui *sans-papiers* realizzati dalla Confederazione, cui è già stato fatto riferimento, si stima che una quota compresa tra il 10 per cento e un terzo degli stranieri sprovvisti di documenti che vivono nel nostro Paese (ca. 10 000–30 000 persone) abbia già affrontato senza successo una procedura d'asilo. Anche gli esperti dei servizi specializzati forniscono stime nettamente variabili sulla loro quota, che oscillano tra il 10 e il 50 per cento.

Gli esperti interpellati osservano una tendenza verso il passaggio alla clandestinità soprattutto nel caso dei giovani uomini soli provenienti dai Paesi nei quali i rinvii sono sostanzialmente possibili. Gli uomini soli, infatti, sono quelli che riescono a cavarsela più facilmente senza aiuti e sovvenzioni statali. Lo stesso dicasi per chi ha già acquisito familiarità con la situazione in Svizzera, dispone di una rete di relazioni o conosce connazionali in

possesso di uno statuto di soggiorno legale. In qualità di capo della polizia degli stranieri della città di Berna, Alexander Ott conosce bene la situazione delle persone tenute a lasciare il Paese e passate alla clandestinità. È convinto che, nonostante le condizioni di vita precarie correlate al soggiorno irregolare, molte di loro possano condurre in Svizzera una vita migliore di quella che avrebbero nei loro Paesi d'origine, ragione per cui,

Le persone prive di documenti, cercano di non attirare in alcun modo l'attenzione, si guadagnano da vivere con lavori occasionali.

spesso e volentieri, chi opta per la clandestinità lo fa indipendentemente dalla possibilità del rinvio nel Paese d'origine. Secondo Ott, spesso poi la clandestinità viene preferita a una vita nel regime del soccorso d'emergenza a causa delle numerose restrizioni che quest'ultimo comporta (alloggi collettivi con obbligo di presenza, frequenti controlli, scarsità di denaro, rischio di subire multe e arresti per soggiorno irregolare ecc.).

Ott osserva come, non di rado, l'unico reato che può essere imputato alle persone provenienti dal settore dell'asilo passate alla clandestinità sia, appunto, lo statuto di soggiorno irregolare. Per il resto, non pongono fundamentalmente alcun problema alle autorità: come tutte le persone prive di documenti, cercano di non attirare in alcun modo l'attenzione, si guadagnano da vivere con lavori occasionali e non causano praticamente alcun costo a carico della pubblica amministrazione.

5.2 Vita nell'anonimato senza diritto di soggiorno

Lo studio della KEK mette in evidenza come le condizioni di vita precarie dei richiedenti l'asilo passati alla clandestinità siano giudicate sostanzialmente inaccettabili dagli esperti interpellati. A loro parere, sarebbe invece opportuno definire per queste

²⁸ Definizione di *sans-papiers* utilizzata nei due studi Longchamp et al. (2005) e Morlok et al. (2015).

persone che vivono nell'anonimato una procedura chiara per ottenere un permesso di soggiorno e di lavoro. Una simile procedura dovrebbe essere accessibile sia a coloro che avevano cercato di ottenere l'asilo in Svizzera sia a chi, fin dall'inizio, ha fatto il proprio ingresso nel Paese come migrante economico da Paesi terzi.

I richiedenti l'asilo passati alla clandestinità pernottano in luoghi pubblici, in abitazioni abbandonate e occupate, in dormitori d'emergenza oppure vivono in una sorta di «comunità» di connazionali, alcuni dei quali muniti di regolare statuto di soggiorno. Si procurano generi alimentari a buon prezzo nelle mense popolari e per senza tetto oppure si nutrono degli avanzi lasciati da altri. Esattamente come tutte le altre persone presenti illegalmente sul territorio, cercano di dare il minimo possibile nell'occhio. Qualsiasi contatto con le strutture ordinarie le mette a rischio di essere scoperte e di essere sanzionate e rinviate in patria a causa del loro soggiorno irregolare. Anche solo salire a bordo di un mezzo pubblico senza biglietto è pericoloso. Di conseguenza, chi soggiorna irregolarmente in Svizzera spesso non ha accesso adeguato alle cure mediche, in quanto si rivolge a un dottore soltanto in casi di estrema necessità.

I richiedenti l'asilo respinti e passati alla clandestinità sopravvivono solo grazie all'esistenza di un mercato del lavoro sommerso caratterizzato, nella stragrande maggioranza dei casi, da condizioni marcatamente precarie. A causa del loro statuto di soggiorno irregolare, non dispongono di alcuna tutela nei confronti dei datori di lavoro e vengono pertanto sfruttati. Spesso vengono impiegati da connazionali in possesso di regolare permesso di dimora e da datori di lavoro disposti ad assumere personale irregolare, per esempio lavoratori a giornata e personale ausiliario a basso costo in piccole imprese di servizi (p. es. centri estetici e saloni da parrucchiere), nel settore della gastronomia (soprattutto nelle cucine), nel settore dell'edilizia e nei relativi rami accessori, nelle case private (come collaboratori domestici, badanti e bambinaie) e nella logistica. Spesso e volentieri, lavorando in nero, i collaboratori ausiliari non sono né assicurati contro gli infortuni e le malattie né contro la disoccupazione, oltre a non avere accesso alla previdenza per la vecchiaia. Non hanno alcuna possibilità di rivendicare i propri diritti senza rinunciare all'anonimato. Un altro aspetto messo in rilievo è che non di rado i richiedenti l'asilo passati alla clandestinità sono oggetto di abuso da parte degli

attori della criminalità organizzata, soprattutto nel settore del traffico di stupefacenti. Non appena queste persone vengono scoperte dalla polizia, gli sfruttatori provvedono a sostituirle con nuovi richiedenti l'asilo che vivono nella clandestinità.

Una parte consistente degli esperti interpellati sostiene che è illogico rimandare nei Paesi di provenienza o d'origine i richiedenti l'asilo respinti e i migranti irregolari che vivono ormai in Svizzera da lungo tempo e che si sono ben integrati nel nostro Paese. Le autorità dovrebbero tollerare la loro presenza e valutarne lo statuto giuridico guardando alla situazione di fatto. Alexander Ott, della polizia degli stranieri di Berna, è convinto che il mercato del lavoro svizzero abbia bisogno di forza di lavoro poco qualificata a basso costo e che queste posizioni vengano assorbite rapidamente fintanto che è possibile trovare persone disposte a svolgere questi lavori, anche se per farlo sono costrette a soggiornare in Svizzera irregolarmente²⁹. Anche Marie-Claire Kunz, consulente giuridica presso il CSP di Ginevra, è del parere che i richiedenti l'asilo respinti vadano a colmare la lacuna creata in Svizzera dalla scarsità di manodopera a basso costo. Da un punto di vista economico, secondo Marie-Claire Kunz sarebbe pertanto opportuno sfruttare queste risorse a condizioni a norma di legge sotto la tutela della legge sul lavoro³⁰.

Da un punto di vista economico, sfruttare queste risorse a condizioni a norma di legge.

Lo studio KEK giunge alla conclusione che la migrazione economica e la procedura d'asilo sono strettamente connesse in duplice modo: poiché per i migranti economici provenienti da Paesi non esonerati dall'obbligo del visto l'entrata legale in Svizzera è di fatto impossibile, queste persone presentano una domanda d'asilo per arrivare comunque in Svizzera e passare successivamente alla clandestinità vivendo nell'anonimato. Viceversa, una parte delle persone escluse dal sistema dell'asilo sfrutta le opportunità offerte dal mercato del

²⁹ Queste sono anche le conclusioni a cui giunge lo studio sui *sans-papiers* di Longchamp et al. (2005).

³⁰ Sebbene, a oggi, non siano stati condotti studi in proposito, il loro valore aggiunto per la Svizzera è considerato significativo.

lavoro nei settori caratterizzati da salari bassi per guadagnarsi da vivere nell'anonimato lavorando in nero.

Le persone passate alla clandestinità non hanno alcun modo per regolarizzare il proprio soggiorno.

A detta degli esperti, in presenza di determinati presupposti, si dovrebbe riuscire a garantire un soggiorno legale e l'accesso al mercato del lavoro ai sans-papiers residenti in Svizzera i quali, secondo le stime, sono costituiti per il 10–30 per cento da richiedenti l'asilo la cui domanda è stata rifiutata o che sono stati oggetto di una decisione di allontanamento. Finora in Svizzera ci sono stati tentativi da parte di alcune città tesi ad aiutare i sans-papiers a ottenere un permesso di soggiorno o a mostrare tolleranza nei loro confronti. Tra questi si può citare l'esempio dell'«Opération Papyrus» nella Città di Ginevra, iniziativa nell'ambito della quale hanno potuto ottenere un permesso di soggiorno circa 2000 sans-papiers³¹. Iniziative quali l'introduzione di una City Card a Zurigo e Berna puntano a migliorare le condizioni d'accesso ai servizi e/o a garantire una maggiore tolleranza³². Questi esempi, tuttavia, vengono giudicati insufficienti dagli specialisti coinvolti in quanto, pur attirando l'attenzione sul problema centrale, garantiscono ai diretti interessati uno statuto di tolleranza solo nel perimetro di una singola città.

Occasionalmente, i beneficiari del soccorso d'emergenza e le persone passate alla clandestinità riescono a regolarizzare il proprio statuto di soggiorno grazie a un progetto familiare, ovvero contraendo matrimonio con una persona titolare del permesso di soggiorno in Svizzera oppure tramite la nascita di un figlio. Non si tratta tuttavia di una via d'uscita facilmente percorribile. In simili situazioni, infatti, i matrimoni vengono spesso sospettati di essere celebrati per semplice conve-

nienza. Inoltre, dal 1° gennaio 2011, per sposarsi i cittadini stranieri devono provare la legalità del loro soggiorno in Svizzera³³. Per contrarre matrimonio o riconoscere la paternità di un figlio è richiesto anche di dimostrare la propria identità e il proprio stato civile esibendo documenti ufficiali del Paese d'origine. Per le persone passate alla clandestinità, diventa sempre più difficile ottenere un passaporto. Quasi ovunque nel mondo vengono emessi ormai solo documenti d'identità biometrici, che impongono di recarsi personalmente presso la competente autorità del Paese d'origine.

Di fatto le persone passate alla clandestinità non hanno alcun modo per regolarizzare il proprio soggiorno in virtù di un caso personale di rigore. Benché si tratti non di rado di persone integrate nel Paese, che si procurano da vivere autonomamente e non si sono rese colpevoli di alcunché dal punto di vista penale, non soddisfano una condizione essenziale per presentare una domanda in tal senso: il loro luogo di soggiorno non è noto alle autorità. Si sono resi irreperibili dalle autorità e, così facendo, si sono sottratti al rinvio forzato. I Cantoni concedono alle persone passate alla clandestinità il permesso di soggiorno soltanto in rari casi eccezionali, per motivi umanitari. Di conseguenza, gli specialisti interpellati non suggeriscono di adeguare in maniera permanente la legislazione in materia di asilo e stranieri, bensì di adottare soluzioni su misura per il singolo caso, verificando in altre parole le possibilità eventualmente presenti per regolarizzazione la situazione di ogni singola persona.

La situazione complessa che si trovano a vivere le persone passate alla clandestinità che provengono dal settore dell'asilo viene illustrata attraverso i ritratti qui di seguito riportati.

31 Cfr. NZZ del 21.02.2017: «Tausende Sans-Papiers erhalten Aufenthaltsbewilligung» (Migliaia di sans-papiers ottengono il permesso di soggiorno: <https://www.nzz.ch/schweiz/operation-papyrus-genf-regularisiert-tausende-sans-papiers-ld.146839> (in tedesco). L'«Opération Papyrus» escludeva espressamente i richiedenti l'asilo respinti e le persone provenienti dagli Stati dell'UE/AELS.

32 <https://www.zuericitycard.ch> (24.11.2019).

33 Cfr. art. 98 B cpv. 4 CC.

Taha

Taha è un ventinovenne originario dell'Eritrea. Di suo padre, in prigione da vent'anni, non ha più notizie. Suo fratello maggiore è al servizio dell'esercito dal 2009 ... ininterrottamente. Lui, nel 2013, viene convocato al campo militare di Sawa per essere arruolato, ma sapendo che in Eritrea il servizio militare è a tempo indeterminato, decide di non rispondere alla convocazione.

Poco tempo dopo, un gruppo di militari fa irruzione nel suo luogo di formazione e lo arresta. I primi due giorni rimane incatenato, senza cibo né

toum, lavora un po' per pagare i contrabbandieri che l'avrebbero portato in Libia insieme ad altre 80 persone. Il viaggio in camion dura due settimane. Arrivati in Libia, gli stessi contrabbandieri che aveva pagato lo tengono in ostaggio per tre mesi e telefonano ai suoi familiari per domandare un riscatto di 2000 dollari, somma che i familiari riescono a procurarsi, aggiungendone poi altri 2000 estorti per il viaggio in barca fino all'Italia.

Tutta la sua famiglia si è sacrificata per pagare questo denaro.

Dopo la traversata in barca arriva a Roma, dove per due settimane vive per strada. Arrangiandosi come può, riesce a prendere il treno per recarsi in Svizzera. Scampando ai controlli in treno, arriva a Basilea, dove presenta domanda d'asilo al centro di registrazione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM). È il 2015.

Taha è convinto che sarà imprigionato se non addirittura ucciso qualora venga costretto a tornare nel suo Paese.

acqua. Poi lo rinchiudono insieme ad altri prigionieri per un mese, lasciandolo uscire due volte al giorno per andare in bagno. Un giorno, durante una di queste uscite, c'è un tentativo d'evasione collettiva. Gli sparano addosso, racconta Taha, ma lui riesce a fuggire.

Si nasconde nella savana per due settimane, poi trova un amico e insieme partono alla volta del Sudan. Camminano per otto giorni. Arrivato a Khar-

Il suo caso viene attribuito a un Cantone della Svizzera romanda e la seconda audizione si svolge a Berna. La procedura si conclude dopo due anni con una decisione negativa senza ammissione provvisoria, quindi con rischio di allontanamento. Convinto che sarà imprigionato se non addirittura ucciso qualora venga costretto a tornare nel suo Paese, Taha è terrorizzato. Ha sentito alla televisione e da alcuni amici che i rinvii verso l'Eritrea



saranno implementati a breve. Spinto dalla paura, decide di lasciare l'alloggio a cui è stato assegnato e trova altre soluzioni. Presenta ricorso contro la decisione negativa, ma trascorsi cinque mesi non ha ancora ricevuto risposta.

Pur di liberarsi dalla sensazione d'angoscia che lo tormentava, un giorno se n'è andato dalla Svizzera. È partito alla volta della Francia senza un piano preciso e allo sbaraglio. Oggi racconta che, anche se al tempo aspettava ancora l'esito del suo ricorso, non riusciva a sopportare la pressione psicologica, era come se la sua mente fosse costantemente agitata e preferiva vivere per strada piuttosto che subire costantemente lo stress di un possibile allontanamento.

La sua prima tappa in Francia è Parigi, dove vive per alcune settimane vagabondando. Poi si reca in una città di provincia per avere più possibilità di depositare domanda d'asilo. Ma, applicando il Regolamento di Dublino, anche le autorità francesi emettono una decisione negativa. Dalla città di provincia viene quindi rinviato a Parigi e da qui in Svizzera.

Adesso è ancora in attesa della risposta del tribunale al suo ricorso e ha molta paura di ricevere una seconda decisione negativa. Ha sentito dire che è quello che è successo ad alcune persone in una situazione simile alla sua che, recatesi in Germania, erano state rinviate in Svizzera.

Taha vorrebbe lavorare e dare un senso alla propria vita. Ormai parla già bene il francese e fa tutto quello che può per trovare lavoro, ma avendo solo un permesso N, le possibilità sono scarse. E poi ci sono l'incertezza e l'inquietudine legate alla risposta del Tribunale, che rendono la situazione ancora più difficile. E intanto sono già quasi quattro anni che è in Svizzera.

Mourad

Nel 1995, all'età di circa 20 anni, Mourad lascia il suo Paese natale, l'Algeria, alla ricerca di una vita migliore. Dopo il colpo di Stato avvenuto nel 1992, all'epoca nel Paese era in corso una guerra civile nella quale, secondo le stime delle organizzazioni internazionali, tra le 150 000 e le 250 000 persone hanno perso la vita o sono scomparse.

Mourad, che precedentemente lavorava come artigiano edile, non riusciva più a guadagnarsi da vivere in Algeria a causa di questa situazione. Si sentiva minacciato e non aveva mai la certezza che sarebbe rientrato a casa la sera. Riesce ad ac-

quistare un biglietto per Roma e a volare in Italia, dove erano già fuggiti molti dei suoi connazionali. In Italia tenta di rimettersi in piedi con lavori occasionali, cosa che per un certo periodo di tempo gli riesce grazie a un lavoro mal pagato come lavatore di veicoli. Lavorando in nero non ha nessuna possibilità di opporsi allo sfruttamento finanziario del suo capo italiano. Può solo ringraziare la buona sorte di avere un lavoro. I primi tempi passa le notti in camere affittate per pochi soldi che divide con altri giovani. Durante l'inverno però, avendo perso il lavoro come lavatore di veicoli, non può più permettersi una camera e, per un certo periodo, dorme in case abbandonate senza corrente e riscaldamento, spostandosi di frequente. La polizia chiude un occhio con Mourad e i suoi connazionali, a patto che non facciano «sciocchezze», ovvero fintanto che non commettono reati e passano inosservati senza mettersi nei guai.

Mourad prende in considerazione la possibilità di emigrare in Inghilterra, dove all'epoca molti rifugiati provenienti dall'Africa del Nord trovavano lavoro nel settore gastronomico. Tuttavia non riesce a trovare il modo di attraversare la Manica. La Svizzera invece è raggiungibile via terra e Mourad aveva sentito dire che questo Paese offriva protezione alle persone in fuga dalla guerra civile in Algeria, perciò si mette in viaggio prendendo il treno per Chiasso e presenta domanda d'asilo. Viene sistemato in un centro di registrazione e di procedura (CRP) per richiedenti l'asilo e intervistato dalla SEM. Diversamente dai suoi connazionali, l'elaborazione della sua domanda richiede un tempo straordinariamente lungo: ci vogliono quasi quattro anni, segnati da più traslochi in altri centri rifugiati e, infine, la sistemazione in un appartamento usato come alloggio per richiedenti l'asilo in un Comune della Svizzera romanda, prima che la sua domanda venga respinta con decisione passata in giudicato.

Mourad, ora tenuto a lasciare la Svizzera, non riesce a ottenere i documenti di viaggio, neanche con l'aiuto del competente ufficio della migrazione. Non può né essere rinviato né fare ritorno in patria per conto proprio né proseguire il viaggio. Perciò rimane, come era d'uso all'epoca in Svizzera, in un alloggio per richiedenti l'asilo del Cantone d'attribuzione, il che nel suo caso significa continuare a vivere con tre connazionali nell'appartamento situato in un Comune della Svizzera romanda, percependo ogni mese per il proprio sostentamento un aiuto sociale nel settore dell'asilo di circa 400 franchi. Nel 2006, in qualità di richiedente l'asilo respinto e tenuto a lasciare la Svizzera. Non po-



tendo più restare nell'appartamento, viene nuovamente assegnato a un alloggio collettivo.

A questo punto Mourad decide di sparire dalle strutture d'asilo, di passare alla clandestinità e vivere nell'anonimato senza documenti. Ormai vive in Svizzera da dieci anni, conosce gli usi del Paese e può fare affidamento su una rete di conoscenti e di istituzioni della società civile per ricevere aiuto in caso di necessità.

Tuttavia, vivere come sans-papiers in Svizzera non è affatto una passeggiata per Mourad. Si procura da mangiare nelle mense popolari e per senza tet-

mente, il che è considerato un reato perseguibile d'ufficio. Ogni volta che è stato controllato dalla polizia, è stato condannato a pagare delle multe o a una pena detentiva per soggiorno irregolare. Ha dovuto scontare diverse di queste pene. In prigione non è stato trattato male e a volte ha anche potuto guadagnare qualcosa lavorando. I funzionari giudiziari lo hanno sostenuto in quanto, a parte la presenza irregolare nel Paese, non ha commesso alcun reato, moralmente parlando.

Nel frattempo Mourad ha anche allacciato dei contatti con un consultorio per sans-papiers, che lo ha un po' aiutato fornendogli soprattutto consulenza giuridica. In particolare, attraverso appositi ricorsi, ha ottenuto che, avendo passato in prigione in totale un anno per soggiorno irregolare, non potrà più essere condannato a una pena de-

tentiva. Tuttavia Mourad corre ancora il pericolo di essere denunciato nel caso di un controllo di polizia, facendo diventare ancora più lungo l'estratto del suo casellario giudiziale.

In tutti gli anni passati in Svizzera, Mourad non è riuscito a trovare sul mercato nero un lavoro continuativo che gli consentisse di coprire le sue necessità di base. Non ha mai avuto più di lavori occasionali a giornata, perciò le sue condizioni di sussistenza sono sempre rimaste precarie. In que-

23 anni dopo la sua fuga dall'Algeria, tornare in patria è assolutamente fuori discussione.

to. Negli ultimi dodici anni, Mourad ha trascorso le notti estive all'aperto, dormendo nei giardini e in posti appartati nelle città. D'inverno, invece, ha trascorso le notti in dormitori d'emergenza, in case occupate o disabitate, in cantine, nei bagni pubblici e dovunque riuscisse a trovare un posto abbastanza protetto. Più volte Mourad ha anche trascorso qualche mese in prigione. In qualità di richiedente l'asilo respinto tenuto a lasciare la Svizzera, infatti, soggiorna in Svizzera irregolar-

sto periodo Mourad ha attraversato anche fasi di depressione più o meno forte, nelle quali ha beneficiato al massimo di un'assistenza medica rudimentale. Nei casi di infortunio ed emergenza medica, nella maggior parte dei casi ha trovato un pronto soccorso che lo ha curato, anche se all'accettazione l'addetto di turno all'amministrazione dei pazienti ha cercato ogni volta di mandarlo via perché non aveva né documenti né l'assicurazione malattia.

Lo scorso anno Mourad ha subito un grave ictus ed è stato salvato solo grazie a un'operazione d'emergenza. Oltre ad altre funzioni cerebrali, a causa di questo indicente ha perso anche la capacità di esprimersi, che ha dovuto recuperare a poco a poco negli ultimi mesi, senza una vera e propria riabilitazione. Come *sans-papiers*, dopo circa due settimane di ospedale è stato dimesso e lasciato in mezzo alla strada. Per persone nella sua situazione non è infatti contemplata la possibilità di un soggiorno di cura.

Da allora a Mourad le cose vanno molto male. Benché sia riuscito a superare in maniera straordinaria le conseguenze fisiche dell'ictus, soffre di forti depressioni e tira avanti a fatica.

23 anni dopo la sua fuga dall'Algeria, dopo un anno in Italia e 22 in Svizzera, per lui tornare in

patria è assolutamente fuori discussione. Non saprebbe più cavarsela. Inoltre ormai è la Svizzera il Paese che conosce meglio, è qui che ha le premesse migliori per riuscire a procurarsi l'aiuto di cui ha bisogno per sopravvivere.

Mourad non ha alcuna possibilità di regolarizzare il proprio statuto di soggiorno in Svizzera tramite la regolamentazione di un caso di rigore in quanto non soddisfa le varie condizioni: il suo luogo di soggiorno non è stato sempre noto alle autorità di migrazione, inoltre ha a suo carico numerose pene per soggiorno irregolare in Svizzera e, secondo le autorità, nel suo caso un ritorno in Algeria sarebbe sempre stato ragionevolmente esigibile. Perciò a Mourad non resta nient'altro da fare che continuare a sopravvivere in qualche modo come *sans-papiers*.

6. Conclusioni

Il quadro scaturito dallo studio della KEK è eterogeneo ed include le strade, descritte o proposte, che le persone escluse dal sistema dell'asilo potrebbero percorrere per uscire dalla precarietà insita all'incertezza del loro soggiorno. Gli esperti interpellati presentano soluzioni valide e variegata per migliorare la situazione di queste persone.

1 Un documento d'identità che regolarizza il soggiorno

Gli esperti sono unanimi nel considerare inaccettabile la pratica di multare o addirittura mettere in prigione ripetutamente per soggiorno irregolare i beneficiari del soccorso d'emergenza che, nonostante l'obbligo di abbandonare il Paese, non sono di fatto nelle condizioni di farlo. Sarebbe assolutamente necessario rilasciare a questa categoria di persone un documento d'identità che eviti loro di essere ripetutamente multate quali soggiornanti irregolari durante i controlli delle forze dell'ordine.

2 Consentire l'accesso al mercato del lavoro

Per gran parte degli specialisti interpellati, sarebbe opportuno consentire per lo meno ai beneficiari di lunga durata l'accesso al mercato del lavoro legale. In seguito alla procedura d'asilo, spesso protrattasi per diversi anni, e al conseguente soggiorno di lunga durata in Svizzera, molti degli interessati parlano una delle lingue nazionali con un livello B1 o B2 e potrebbero quindi essere integrati senza difficoltà nel mercato del lavoro. In questo modo avrebbero la possibilità di percepire un reddito, il che non solo ridurrebbe le spese per il soccorso d'emergenza, ma consentirebbe anche a queste persone di inviare parte dei proventi in patria, estinguendo così i debiti contratti per la fuga, cosa che non è possibile con i mezzi del soccorso d'emergenza.

Le stesse considerazioni valgono anche per i richiedenti l'asilo respinti che sono passati alla clandestinità. Per riuscire a liberare queste persone dalle condizioni di vita e di lavoro precarie che, nella quasi totalità dei casi, si trovano ad affrontare, una regolarizzazione del loro statuto è assolutamente imprescindibile.

3 Condizioni più semplici per la regolarizzazione del soggiorno con la regolamentazione di un caso di rigore

Le persone che ricorrono da molti anni al soccorso d'emergenza e che, per quanto consentito dalle circostanze, si sono integrate nel Paese, dovrebbero poter usufruire di opportunità di regolarizzare la propria situazione in virtù di un caso di rigore. Per i beneficiari di lunga durata del soccorso d'emergenza, questo è l'unico modo possibile per ottenere uno statuto di soggiorno regolare in Svizzera. Come tuttavia sottolineano gli specialisti interpellati, i criteri per giustificare un caso personale di rigore sono eccessivamente restrittivi. Nella verifica dei casi di rigore, bisognerebbe tenere conto della situazione e della realtà specifiche della persona in questione e, a seconda dei casi, i criteri applicabili andrebbero messi in pratica con la massima flessibilità possibile.

Si ritiene inoltre fondamentale non escludere dalla possibilità di regolamentazione di un caso di rigore i richiedenti l'asilo respinti che sono ritornati a beneficiare del soccorso d'emergenza dopo un certo periodo passato nella clandestinità. Anzi, soprattutto queste persone avrebbero dimostrato di essere in grado di sapersi adattare al meglio alle condizioni della Svizzera senza attirare l'attenzione e senza commettere reati. Spesso, dopo anni di soggiorno in Svizzera nell'anonimato, hanno acquisito i migliori presupposti per l'integrazione.

4 Discussione di principio sulla dignità umana e sui minimi essenziali

Molti esperti sono dell'opinione che, nella forma in cui è configurato dal 2008, il soccorso d'emergenza costituisca una violazione della dignità umana e dei diritti fondamentali della persona. Questa prassi dunque va sostanzialmente messa in discussione. I richiedenti l'asilo respinti che non possono lasciare il Paese o non possono essere rinviiati dovrebbero quanto meno essere sistemati in alloggi in cui possano godere della necessaria sfera privata e in cui sia assicurato l'esercizio dei diritti fondamentali. A tal fine, gli esperti ritengono necessario che gli interessati siano sistemati in appartamenti dei Comuni anziché in alloggi d'emergenza isolati e, in alcuni casi, addirittura sotterranei. Inoltre, il minimo essenziale previsto dal soccorso d'emergenza, pari a circa un quarto del minimo essenziale dell'aiuto sociale e inferiore addirittura a quello previsto nel settore dell'asilo, non è accettabile.

5 Stop alla criminalizzazione della solidarietà dei volontari

Un punto che sta a cuore degli esperti interpellati è anche l'apprezzamento delle attività di volontario che, in varie forme, vengono prestate a favore dei richiedenti l'asilo respinti e delle persone che vivono nella clandestinità. È grazie a questo aiuto concreto, infatti, che è possibile garantire in una certa misura la dignità umana e i diritti fondamentali. Si osserva pertanto con grande preoccupazione la tendenza in atto negli ultimi tempi anche in Svizzera verso una crescente criminalizzazione del lavoro svolto dai volontari.

7. Bibliografia e fonti

Associazione Züri City Card (2019): <https://www.zuericitycard.ch> (24.11.2019).

Bureau Bass, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (2018): «Administrativhaft im Asylbereich – Quantitative Datenanalysen». <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/administrativhaft-im-asylbereich-quantitative-datenanalysen/project-view> (in tedesco).

Commissione federale della migrazione CFM (2010): «Leben als Sans-Papiers in der Schweiz. Entwicklungen 2000–2010». Documentazione sulla politica migratoria, Berna (in tedesco).

Gemperli, Simon (2017): «Tausende Sans-Papiers erhalten Aufenthaltsbewilligung». NZZ, Neue Zürcher Zeitung del 21.02.17. <https://www.nzz.ch/schweiz/operation-papyrus-genf-regularisiert-tausende-sans-papiers-ld.146839> (in tedesco).

Grawert, Elke (2018): «Rückkehr und Reintegration Geflüchteter. Flucht: Forschung und Transfer» / State-of-Research Papier 11, settembre 2018. <https://flucht-forschung-transfer.de/rueckkehr-und-reintegration-von-fluechtlingen-2> (11.01.2019) (in tedesco).

Longchamp, Claude et al. (gfs. bern) (2005): «Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend». Rapporto finale su mandato dell'Ufficio federale della migrazione. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2005-d.pdf (09.01.2019) (in tedesco, francese e inglese).

Morlok, Michael, Harald Meier e Andrea Oswald (B,S,S.), Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin e Dina Bader (SFM), Philippe Wanner (Università di Ginevra) (2015): «Sans-Papiers in der Schweiz 2015», Rapporto finale all'attenzione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM). https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2015-d.pdf (09.01.2019) (in tedesco e francese).

Organizzazione internazionale per le migrazioni OIM, Ufficio di coordinamento per la Svizzera (2018): «Monitoringbericht 2018. RAS – Reintegration Assistance from Switzerland». http://www.ch.iom.int/sites/default/files/Bericht_Systematisches_Monitoring_2018_Final_De.pdf (in tedesco e francese).

Segreteria di Stato della migrazione SEM (2008): Direttiva concernente l'aiuto al ritorno e alla reintegrazione. <https://www.sem.admin.ch/dam/>

[data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/rueckkehr-_und_wiedereingliederungshilfe/4_rueckkehr_wiedereingliederungshilfe-i.pdf](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/rueckkehr-_und_wiedereingliederungshilfe/4_rueckkehr_wiedereingliederungshilfe-i.pdf) (05.01.2019).

Segreteria di Stato della migrazione SEM (2008): Indennità della Confederazione per le spese di aiuto sociale e soccorso d'emergenza (ultimo aggiornamento: 01.03.2019). https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial-_und_nothilfe/7_sozial_nothilfe-i.pdf (08.01.2019).

Segreteria di Stato della migrazione SEM (2015): Manuale Asilo e ritorno (edizione online). <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/handbuch-asyl-rueckkehr.html> (in tedesco e francese).

Segreteria di Stato della migrazione SEM (2017): «FAQs im Bereich Sozialhilfestopp und Nothilfe». <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/faq-nothilfe-d.pdf> (08.01.2019) (in tedesco e francese).

Segreteria di Stato della migrazione SEM (2017): Sito web – Monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale. <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html> (08.01.2019).

Segreteria di Stato della migrazione SEM (2018): Rapporto di monitoraggio del blocco dell'aiuto sociale. Rapporto annuale 2017 (1° gennaio – 31 dicembre 2017). <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2017-i.pdf> (16.01.2019).

Segreteria di Stato della migrazione SEM (2019): Sito web – Consulenza per il ritorno. <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe/rueckkehrberatung.html> (01.09.2019).

Stalder, Martin e Claudio Spadarotto (2019): Persone escluse dal sistema dell'asilo: storie di vita, vie d'uscita, prospettive. Una pubblicazione della Commissione federale CFM basata su uno studio della società KEK-Beratung. Berna.

Statistiche sull'asilo SIMIC, Visione d'insieme 2006–2018. <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html>, (14.01.2019) (in tedesco e francese).

8. Basi legali

- Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LASi; stato: 1° gennaio 2019).
- Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; stato: 1° gennaio 2019).
- Codice civile svizzero del 10 dicembre 1907 (CC; stato: 1° gennaio 2019).