



16.403

**Iniziativa parlamentare
Parità di trattamento in materia di ricongiungimento fami-
liare per le persone bisognose di protezione e le persone
ammesse provvisoriamente**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Commissione delle
istituzioni politiche del Consiglio degli Stati**

del 21 gennaio 2019

Compendio

Le persone bisognose cui la legge sull'asilo accorda protezione dovrebbero poter ricongiungersi con la loro famiglia alle stesse condizioni delle persone ammesse provvisoriamente. La Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio degli Stati propone di modificare lo statuto delle persone bisognose di protezione (statuto S) previsto dalla legge sull'asilo affinché esse debbano attendere tre anni per presentare una domanda di ricongiungimento familiare come nel caso delle persone ammesse provvisoriamente (statuto F). Dovrebbero inoltre essere sottoposte alle stesse esigenze in materia di integrazione e abitazione delle persone ammesse provvisoriamente.

La CIP ritiene questa modifica necessaria poiché in virtù del diritto vigente le persone con statuto S come i rifugiati riconosciuti che hanno ottenuto l'asilo hanno diritto al ricongiungimento immediato con i loro famigliari. La situazione giuridica ha finora impedito al Consiglio federale di applicare lo statuto S.

La modifica legislativa proposta dovrebbe permettere al Consiglio federale di garantire la protezione provvisoria dei profughi di guerra che nell'immediato non hanno prospettive di poter tornare nel loro Paese, senza oberare il sistema svizzero in materia di asilo con innumerevoli procedure di asilo individuali.

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Iniziativa parlamentare sulla revisione dello statuto di persona bisognosa di protezione (statuto S)

L'iniziativa parlamentare presentata il 2 marzo 2016 dal consigliere agli Stati Philipp Müller chiede di modificare le basi legali di modo che il ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione conformemente all'articolo 4 della legge sull'asilo (LAsi) sia disciplinato come per le persone ammesse provvisoriamente.

Nella motivazione l'autore dell'iniziativa constata che i rifugiati secondo la definizione contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1951¹ rappresentano solo una parte dei richiedenti l'asilo in Svizzera, mentre invece il numero dei profughi di guerra è fortemente aumentato in questi ultimi anni. Tuttavia l'autore dell'iniziativa sottolinea che il regime svizzero dell'asilo è tuttora basato sull'esame delle caratteristiche proprie della qualità di rifugiato nel senso classico e che la procedura è quindi molto dispendiosa. A suo parere sarebbe opportuno prevedere lo statuto di protezione conformemente all'articolo 4 della legge sull'asilo² (statuto S) anche per i profughi di guerra.

Secondo il diritto vigente lo statuto S prevede diritti più estesi per il ricongiungimento familiare. Le persone con questo statuto possono beneficiare del ricongiungimento familiare allo stesso titolo dei rifugiati riconosciuti con lo statuto di asilo. Hanno quindi una situazione migliore rispetto a quella delle persone ammesse provvisoriamente che devono aspettare tre anni prima di poter essere raggiunte dalla loro famiglia.

I diritti estesi in materia di ricongiungimento familiare sono uno dei motivi per i quali lo statuto S non è mai stato applicato dal Consiglio federale dalla sua introduzione nel 1998 in seguito alla guerra dei Balcani. Concepito in realtà per sgravare il sistema dell'asilo nei casi di afflusso massiccio di rifugiati, questo statuto dovrebbe essere modificato con l'iniziativa parlamentare in modo che possa essere effettivamente applicato dalle autorità federali.

1.2 Esame preliminare delle Commissioni delle istituzioni politiche

Il 25 agosto 2016 la Commissione delle istituzioni politiche (CIP) del Consiglio degli Stati ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 9 voti contro 3. Il 21 ottobre 2016 la CIP del Consiglio nazionale ha seguito questa decisione con 15 voti contro 6 e 1 astensione; la minoranza è del parere che la proposta dell'iniziativa renda più difficile l'integrazione delle persone interessate.

¹ RS 0.142.30

² RS 142.31

Le CIP condividono l'analisi dell'autore dell'iniziativa sul fatto che le basi giuridiche dello statuto S siano lacunose e debbano essere rivedute per quanto concerne il ricongiungimento familiare. Ritengono che soltanto un'armonizzazione delle regole in materia di ricongiungimento familiare per le persone bisognose di protezione e le persone ammesse provvisoriamente permetterebbe di attuare questo statuto: l'esempio dei rifugiati di guerra mostra che è possibile seguire una procedura semplice volta a garantire rapidamente una protezione alle persone che arrivano nel nostro Paese, pur senza oberare il sistema dell'asilo. La regolamentazione del ricongiungimento familiare non deve più giustificare che nella pratica le persone bisognose di protezione la cui domanda di asilo non esige un esame approfondito e individuale non vengano accolte in Svizzera.

1.3 Attuazione dell'iniziativa da parte della Commissione delle istituzioni politiche

In attesa della decisione delle due Camere sulle mozioni 17.3270 (CIP-CN. Sostituire lo statuto dell'ammissione provvisoria) e 18.3002 (CIP-CS. Adeguamento mirato dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio) la CIP ha momentaneamente sospeso i lavori di attuazione dell'iniziativa parlamentare. Dopo l'approvazione della sua mozione 18.3002 da parte del Parlamento, la CIP ha deciso di riprendere l'oggetto: nella seduta del 21 giugno 2018 ha incaricato la sua segreteria e l'amministrazione di elaborare un progetto preliminare di atto, respingendo al contempo la possibilità di sospendere nuovamente i suoi lavori in attesa di un progetto di atto del Consiglio federale in adempimento della mozione 18.3002.

Il 21 gennaio 2019 la Commissione ha accolto il progetto con 6 voti contro 1 e 1 astensione.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Lo statuto di persona bisognosa di protezione nel diritto sull'asilo in vigore

Negli anni Novanta la Svizzera è stata confrontata a un grande afflusso di persone in cerca di protezione che fuggivano dai conflitti armati nell'ex Jugoslavia. Molte di queste persone non soddisfacevano i criteri che permettevano l'ottenimento dello statuto di rifugiato, ma il loro rinvio non era possibile per ragioni umanitarie o inerenti al diritto internazionale. Nel messaggio del 1995 sulla revisione totale della legge sull'asilo³ il Consiglio federale sottolineava che presentano domanda di asilo sempre più persone che non sono rifugiati ai sensi della Convenzione sui rifugiati o della legge sull'asilo, ma che devono essere considerate bisognose di protezione o cosiddetti rifugiati della violenza che desiderano sfuggire alle conseguenze di una guerra. Siccome il controllo individuale delle domande di un numero così elevato di richiedenti può oberare il sistema dell'asilo, al momento della revisione totale della

³ FF 1996 II 1

legge sull'asilo del 1998⁴ è stato introdotto il «principio della protezione provvisoria» (art. 4, cfr. FF **1996** II 43). Questo strumento permette di garantire provvisoriamente la protezione di un grande gruppo di persone senza dover controllare le domande di asilo individuali.

La decisione di accordare una protezione provvisoria alle persone gravemente minacciate ma che non sono necessariamente rifugiati spetta al Consiglio federale (art. 66 segg., cfr. FF **1996** II 79). Il sistema della protezione provvisoria è stato creato durante il conflitto armato nell'ex Jugoslavia con l'obiettivo di affrontare un afflusso eccezionalmente massiccio di persone in Svizzera e quindi un ingente volume di domande di asilo che rischiava di sommergere il sistema svizzero dell'asilo.

Finora la Svizzera ha sempre saputo gestire il numero elevato di domande di asilo con le strutture ordinarie, motivo per il quale la protezione provvisoria non è mai stata applicata; inoltre questa protezione presenta determinate difficoltà e svantaggi. Si tratta di uno strumento concepito come garanzia di una protezione provvisoria e pertanto presuppone che il grave pericolo generalizzato al quale sono esposte le persone interessate sia di durata relativamente breve e che le persone interessate possano ritornare a casa, una volta estinto il pericolo. Naturalmente è però difficile valutare la durata probabile di un conflitto armato. Inoltre, i conflitti in Siria e in Afghanistan hanno mostrato che è praticamente impossibile prevedere la fine della guerra e che tali situazioni possono durare molto a lungo.

Non è nemmeno escluso che nell'ambito della protezione provvisoria le persone interessate avviino ulteriormente una procura in prima o seconda istanza per domandare il riconoscimento del loro statuto di rifugiati e la concessione dell'asilo. Anche quando le decisioni di accordare la protezione provvisoria sono passate in giudicato, le persone interessate possono chiedere dopo cinque anni la riapertura della procedura relativa alla loro domanda di asilo (art. 69 cpv. 3 e art. 70 LAsi). Questo mostra che se da un lato la protezione provvisoria è uno strumento adeguato per rispondere rapidamente a livello procedurale a una situazione di grave crisi, dall'altro crea a lungo termine un onere supplementare per il sistema dell'asilo. Infine, occorre sottolineare che la procedura applicata alle persone bisognose di protezione è una procedura semplificata che può rendere difficile l'identificazione di persone che potrebbero aver commesso un crimine secondo il diritto penale internazionale.

2.2 Punti essenziali del progetto

La Commissione presenta un progetto di legge nel quale chi ha lo statuto di persona bisognosa di protezione (statuto S) ha diritto a ricongiungersi con la famiglia alle stesse condizioni di chi è ammesso provvisoriamente (statuto F). Ciò significa che le persone interessate devono aspettare tre anni dopo la concessione dello statuto S per ricongiungersi con le famiglie. Il ricongiungimento familiare è quindi possibile soltanto se conformemente alla nuova legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) la famiglia in questione non riceve alcun aiuto sociale o prestazione

⁴ RU **1999** 2262

complementare e dispone di un’abitazione adeguata ai suoi bisogni. Infine i richiedenti l’asilo devono essere in grado di comunicare in una lingua nazionale o, perlomeno, dimostrare la loro intenzione di apprendere una lingua nazionale.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge del 26 giugno 1998 sull’asilo

Art. 71 cpv. 1 e 1a

Capoverso 1

Per motivi redazionali il capoverso 1 contiene soltanto la disposizione già in vigore del capoverso 1 lettera a riprendendola invariata sul piano materiale. Questa norma prevede quindi che il coniuge della persona bisognosa di protezione e i suoi figli minorenni ricevano la protezione provvisoria se non sussistono i motivi di esclusione ai sensi dell’articolo 73.

Capoverso 1a

La famiglia di una persona bisognosa di protezione che è stata separata a causa di eventi quali guerra, guerra civile o situazione di violenza generalizzata (art. 4 LAsi) deve poter ricongiungersi in Svizzera. Queste persone devono essere sottoposte alle stesse condizioni di quelle per le persone ammesse provvisoriamente previste all’articolo 85 capoversi 7–7^{ter} della legge del 16 dicembre 2005⁵ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI).

Un ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione è possibile soltanto se sono trascorsi almeno tre anni dalla concessione della protezione provvisoria (cfr. art. 85 cpv. 7 frase introduttiva LStrI). Inoltre, il coniuge o i figli minorenni interessati dal ricongiungimento familiare dovranno vivere con la persona già residente in Svizzera in un’abitazione adeguata ai loro bisogni e la famiglia non dovrà dipendere all’aiuto sociale (cfr. art. 85 cpv. 7 lett. a–c LStrI).

L’ultima revisione della LStrI del 16 dicembre 2016⁶ prevede altre condizioni per il ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente, che andrebbero applicate per analogia anche alle persone bisognose di protezione. La LStr precisa che il ricongiungimento familiare è subordinato alla condizione secondo cui la persona ammessa provvisoriamente non riceva prestazioni complementari annuali ai sensi della legge federale del 6 ottobre 2006⁷ sulle prestazioni complementari all’assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l’invalidità (LPC) né possa riceverne in seguito al ricongiungimento familiare (cfr. art. 85 cpv. 7 lett. e LStrI). Inoltre, il coniuge che si trasferisce in Svizzera grazie al ricongiungimento familiare deve essere in grado di comunicare nella lingua nazionale parlata nel luogo di residenza o essere iscritto a un’offerta di promozione linguistica (cfr. art. 85 cpv. 7 lett. d e 7^{bis} LStrI). È possibile derogare alla condizione delle conoscenze linguistiche soltanto in

⁵ RS 142.20

⁶ RU 2017 6521

⁷ RS 831.30

presenza di motivi gravi che pregiudicano ampiamente la facoltà di apprendimento di una lingua (ad es. malattia, cfr. art. 49a cpv. 2 e 85 cpv. 7^{ter} secondo periodo LStrI). La condizione dell'apprendimento linguistico non si applica ai figli minori di 18 anni non coniugati (art. 85 cpv. 7^{ter} primo periodo LStrI).

Siccome l'esecuzione del ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente è disciplinata dall'ordinanza del 24 ottobre 2007⁸ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA), le sue disposizioni devono essere applicate per analogia anche al ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione. Queste disposizioni di esecuzione sono state modificate nell'ambito dell'attuazione delle modifiche della LStrI del 16 dicembre 2016 (ad es. art. 74 e 74a OASA nella versione del 15 agosto 2018⁹). In questo modo anche a livello di ordinanza le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione saranno sottoposte alle stesse condizioni in materia di ricongiungimento familiare.

4

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Siccome fino a oggi il sistema della protezione provvisoria non è mai stato applicato, non è possibile fornire indicazioni precise sulle conseguenze dell'adeguamento delle norme sul ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione a quelle del ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente. Se viene applicato, questo adeguamento dovrebbe tendenzialmente alleggerire le finanze della Confederazione poiché riduce il numero delle domande di asilo individuali da esaminare, almeno fintanto che sussiste il bisogno di protezione. Va inoltre sottolineato che l'applicazione di questa nuova normativa potrebbe comportare un aumento del fabbisogno di personale delle autorità cantonali di migrazione. In futuro le domande di ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione saranno presentate alle autorità cantonali di migrazione sulla base dell'applicazione per analogia dell'OASA al ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente. Le autorità cantonali di migrazione dovranno in seguito trasmettere queste domande alla SEM accompagnate dal loro parere in cui precisano se le condizioni legali del ricongiungimento familiare sono soddisfatte (cfr. art. 74 cpv. 1 e 2 OASA).

Secondo il diritto vigente le domande di ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione devono essere presentate alla SEM. Siccome in virtù della presente modifica queste domande saranno depositate presso le autorità cantonali di migrazione che le devono successivamente trasmettere alla SEM, la quale prende una decisione definitiva caso per caso, non si prevedono conseguenze finanziarie o sull'effettivo del personale per la Confederazione.

⁸ RS 142.201

⁹ Questa versione sarà pubblicata subito dopo l'adozione da parte del Consiglio federale su www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & servizi > Progetti di legislazione in corso e nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) conformemente all'art. 42 cpv. 4 dell'ordinanza del 7 ottobre 2015 sulle pubblicazioni ufficiali (OPubb, RS 170.512.1).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le modifiche proposte sono conformi alla Costituzione.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La Convenzione del 28 novembre 1974 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) non contiene alcun diritto all'entrata e al soggiorno o a un titolo particolare di soggiorno. Le restrizioni del diritto al ricongiungimento familiare sono fondamentalmente conformi al diritto al rispetto della vita familiare protetto dall'articolo 8 CEDU¹⁰. In questo contesto è ammissibile collegare l'entrata dei membri della famiglia di una persona bisognosa di protezione a determinate scadenze¹¹ e pertanto le modifiche proposte relative alle condizioni del ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione, in particolare il termine di attesa di tre anni, sono conformi al diritto al rispetto della vita familiare previsto all'articolo 8 CEDU. Nel singolo caso l'attuazione del ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione deve sempre avvenire nel rispetto della Costituzione e dei trattati internazionali. Del resto, le persone bisognose di protezione non sono rifugiati riconosciuti ai sensi della Convenzione del 21 aprile 1955¹² sullo statuto dei rifugiati, poiché la questione se la persona bisognosa di protezione abbia anche la qualità di rifugiato non è oggetto di un esame individuale durante la durata della protezione provvisoria. Di conseguenza, i diritti e gli obblighi di cui alla Convenzione sui rifugiati non riguardano le persone bisognose di protezione. Tuttavia, date le circostanze che permettono la concessione della protezione provvisoria, il differimento del ricongiungimento familiare per i figli minorenni è in un certo qual modo in contrasto con l'articolo 10 capoverso 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo¹³ «ogni domanda presentata da un fanciullo o dai suoi genitori in vista di entrare in uno Stato parte o di lasciarlo ai fini di un ricongiungimento familiare sarà considerata con uno spirito positivo, con umanità e diligenza». Nell'ambito della procedura di rapporti nazionali il Comitato dei diritti del fanciullo ha anche raccomandato alla Svizzera in particolare di esaminare il suo sistema di ricongiungimento familiare delle persone ammesse provvisoriamente. In ragione della riserva, sempre valida, formulata dalla Svizzera sull'articolo 10 capoverso 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo, la compatibilità con questa convenzione può essere considerata data.

Se vi è esposizione manifesta e comprovabile a una persecuzione ai sensi dell'articolo 3 LAsi è sempre possibile avviare una procedura di asilo per le persone che dovrebbero ottenere una protezione provvisoria e in seguito riconoscere loro la

¹⁰ Cfr. DTF 142 II 35 consid. 6.1, DTF 126 II 335, sentenza del TAF del 6 dicembre 2016 (F-2186/2015)

¹¹ DTF 130 II 281 consid. 3.1/DTF 126 II 335 consid. 3c

¹² RS **0.142.30**

¹³ RS **0.107**

qualità di rifugiato e in base a questa qualità concedere loro l'asilo. Quando la qualità di rifugiato è riconosciuta e l'interessato riceve l'asilo, questi ha in linea di massima diritto all'approvazione del ricongiungimento familiare (cfr. art. 51 LAsi).

In conclusione le modifiche proposte delle condizioni relative al ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione sono compatibili con gli obblighi internazionali della Svizzera.