



24.438

Iniziativa parlamentare
Ammissione provvisoria come misura sostitutiva in caso di
espulsione o allontanamento ineseguibile. Per una
definizione chiara di inesigibilità
Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio
nazionale

del 26 febbraio 2026

Compendio

L'ammissione provvisoria è una misura sostitutiva applicata qualora un allontanamento non sia eseguibile. L'obiettivo della presente modifica di legge è quello di ridurre il numero di ammissioni provvisorie. Pertanto, la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) propone di adeguare la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) affinché i motivi per cui un allontanamento non sia ragionevolmente esigibile siano elencati in maniera esaustiva nella legge. In tal modo si intende chiarire in quali casi concreti si decide un'ammissione provvisoria. Il fine ultimo è quello di instaurare una prassi più restrittiva per quanto concerne le decisioni relative alle ammissioni provvisorie.

Rapporto

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

L'iniziativa parlamentare 24.438 «Ammissione provvisoria come misura sostitutiva in caso di espulsione o allontanamento inesigibile. Per una definizione chiara di inesigibilità», depositata il 14 giugno 2024 dal consigliere nazionale Rutz Gregor (V, ZH), chiede un adeguamento puntuale della concessione dell'ammissione provvisoria. Le motivazioni riportate in maniera non esaustiva nell'articolo 83 capoverso 4 della legge federale del 16 dicembre 2005¹ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), di un allontanamento non ragionevolmente esigibile in caso di ammissione provvisoria dovrebbero essere esposte sotto forma di elenco esaustivo. Inoltre, nel testo dell'iniziativa, la disposizione potestativa (*Kann-Bestimmung*) viene sostituita da una formulazione vincolante. Il fine ultimo dell'iniziativa parlamentare è quello di ridurre il numero di ammissioni provvisorie.

Secondo il diritto vigente, un'ammissione provvisoria viene disposta dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) se l'esecuzione dell'allontanamento non è ammissibile, ragionevolmente esigibile o possibile (art. 83 cpv. 1 LStrI). Se ad esempio respinge una domanda d'asilo o non entra nel merito, la SEM pronuncia, di norma, l'allontanamento dalla Svizzera e ne ordina l'esecuzione nello Stato d'origine, di provenienza o in uno Stato terzo secondo l'articolo 44 della legge del 26 giugno 1998² sull'asilo (LAsi). L'ammissione provvisoria è pertanto una misura sostitutiva applicata qualora un allontanamento non possa essere eseguito. Gli ostacoli che rendono l'esecuzione dell'allontanamento non ammissibile (violazione del diritto internazionale), non ragionevolmente esigibile (pericolo concreto) o non possibile (motivi di carattere tecnico) sono precisati nella legge (art. 83 cpv. 2-4 LStrI) e nella giurisprudenza.

Secondo la Commissione, la presente iniziativa parlamentare dovrebbe, grazie a una definizione più chiara dei motivi che rendono un allontanamento non ragionevolmente esigibile, portare a una prassi più restrittiva nell'adozione di decisioni di ammissioni provvisorie. In tal modo si intende chiarire in quali casi concreti si decide un'ammissione provvisoria. La latitudine di giudizio delle autorità e dei tribunali rispetto ai motivi alla base di un'ammissione provvisoria deve essere ridotta. Tuttavia, occorre mantenerla per quanto concerne la valutazione dell'eventuale esistenza, nel caso concreto, di un pericolo concreto tale da rendere l'allontanamento non ragionevolmente esigibile.

Negli ultimi anni l'ammissione provvisoria è stata ripetutamente oggetto di interventi parlamentari e intense discussioni. Il 12 ottobre 2016 il Consiglio federale ha pubblicato il rapporto «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und

¹ RS 142.20

² RS 142.31

Handlungsoptionen»³ (Ammissione provvisoria e persone bisognose di protezione: analisi e possibilità d'azione) in adempimento di tre postulati in cui ha svolto un'analisi esaustiva dello statuto dell'ammissione provvisoria, illustrando eventuali possibilità d'azione. Le discussioni parlamentari che ne sono scaturite, tuttavia, non hanno portato ad alcun adeguamento sostanziale di tale statuto. Sono stati però effettuati adeguamenti puntuali (p. es. il divieto di viaggiare o il cambio di Cantone agevolato nel caso di un'attività lucrativa⁴). Nel giugno del 2022 il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha istituito un gruppo di valutazione per analizzare le esperienze maturate con lo statuto S. Questo gruppo è stato incaricato, tra le altre cose, di fare il punto della situazione rispetto alla necessità di agire a livello legislativo nell'ambito dello statuto S e dell'ammissione provvisoria. Per portare a buon fine questo compito, il gruppo di valutazione ha commissionato uno studio⁵, dal quale è emerso che, nell'ambito dell'ammissione provvisoria, il gruppo principale è costituito da persone che non hanno la qualità di rifugiati, ma che a causa di una guerra, una guerra civile, gravi violazioni dei diritti umani imminenti oppure altri pericoli concreti nello Stato di provenienza, sono viste come persone bisognose di protezione e il cui allontanamento non è ritenuto ragionevolmente esigibile.⁶ Negli anni tra il 2022 e il 2025 (fino al 31.10.2025), sulla base dell'articolo 83 capoverso 4 LStrI sono state disposte complessivamente 20 990 ammissioni provvisorie; di queste 16 838 (80,2 %) sono state pronunciate a causa di una guerra, una guerra civile o una situazione di violenza generalizzata, mentre 358 (1,7 %) a causa di un'emergenza medica. In 3794 casi (18,1 %) non è possibile rilevare statisticamente i motivi dell'ammissione provvisoria. Di conseguenza occorre presupporre che – almeno per una parte di essi – i motivi risiedessero nelle circostanze individuali del singolo caso (un insieme di fattori che ha portato a un'«emergenza esistenziale»). Circa l'80 per cento di tutte le ammissioni provvisorie disposte si è dunque basato sulla fattispecie espressamente citata nella legge. Il restante 18 per cento dei casi potrebbe rientrare nella modifica proposta. Tuttavia, non è possibile determinare in modo esaustivo il numero esatto dei casi in questione. Anche una combinazione di diversi elementi che rendono un allontanamento non ragionevolmente esigibile (p. es. la provenienza da uno Stato in cui è in corso una guerra civile e motivi legati alla salute) può portare, nel complesso, a un'ammissione provvisoria.

³ Rapporto del Consiglio federale del 12 ottobre 2016 «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» in adempimento dei postulati 11.3954 Hodgers «Limitare l'ammissione provvisoria» del 29 settembre 2011, 13.3844 Romano «Ammissione provvisoria. Nuovo disciplinamento per maggiore trasparenza ed equità» del 26 settembre 2013 e 14.3008 Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale «Riesame dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio e delle persone bisognose di protezione» del 14 febbraio 2014 (disponibile soltanto in tedesco e francese).

⁴ [20.063](#) Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione. Modifica ([FF 2021 2999](#))

⁵ Analisi del Prof. Dr. iur. Alberto Achermann del 30 ottobre 2023 «Die vorläufige Aufnahme und der S-Status - Überlegungen zu einer Neukonzeption» (di seguito «Achermann»).

⁶ Achermann, n. marg. 4, pag. 10.

1.2 **Esame preliminare ed elaborazione di un progetto**

Il 30 gennaio 2025 la CIP-N ha deciso di dare seguito all'iniziativa con 15 voti contro 11. L'8 aprile la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha dato il proprio consenso a questa decisione con 8 voti contro 2. Attraverso tale decisione la CIP-S ha aperto la strada all'elaborazione di un progetto di legge da parte della CIP-N.

1.3 **Alternative esaminate e soluzione scelta**

La CIP-N ha esaminato la formulazione proposta dall'autore dell'iniziativa, il quale chiede di modificare il vigente articolo 83 capoverso 4 stralciando il verbo modale «può» e omettendo la formulazione aperta «in seguito a situazioni quali» guerra, guerra civile, violenza generalizzata o emergenza medica. La soppressione del verbo modale «può», ovvero della formulazione potestativa, comporterebbe verosimilmente che in futuro l'ammissione provvisoria debba essere concessa anche in casi in cui finora è stato disposto l'allontanamento. Ciò non corrisponderebbe allo spirito dell'iniziativa e non è nemmeno intenzione della Commissione creare un diritto (soggettivo).

La portata della disposizione potestativa («l'esecuzione può non essere esigibile qualora...») non viene interpretata nel diritto vigente come una concessione di un margine di apprezzamento alla SEM per decidere se, in presenza di un pericolo concreto, disporre o meno un'ammissione provvisoria (apprezzamento della conseguenza giuridica). La disposizione vigente con il «può» chiarisce piuttosto che, per quanto concerne il criterio dell'esecuzione non ragionevolmente esigibile non si tratta del rispetto di obblighi di diritto internazionale, bensì della rinuncia all'esecuzione dell'allontanamento per motivi umanitari.⁷ Per questi motivi la Commissione ha deciso che dovrà essere stralciata dalla disposizione vigente solo l'espressione «in seguito a situazioni quali».

1.4 **Attuazione da parte della CIP**

Nella sua seduta del 4 settembre 2025 la CIP-N ha incaricato la Segreteria della Commissione e l'Amministrazione di elaborare il progetto preliminare di modifica della legge. Il 26 febbraio 2026 la CIP-N, con 16 voti contro 9, ha adottato il suo progetto preliminare da porre in consultazione.

Una minoranza della Commissione (*Jost, Arslan, Gysin Greta, Klopfenstein Broggini, Marti Samira, Masshardt, Schläfli Nina, Tschopp, Widmer Céline*) propone di non entrare in materia sul progetto, ritenendo che questa modifica legislativa non rappresenti la giusta via per impostare in modo credibile il sistema dell'asilo. Tale cambiamento andrebbe infatti a toccare le persone più vulnerabili alle quali oggi viene

⁷ Blum/Caroni/Plozza, Kommentar AIG, art. 83 n. 34 e DTAF 2014/26, consid. 7.3, 7.9.6 in fine; così come l'intento di utilizzare la disposizione con il modale nel disciplinamento precedente dell'art. 14a cpv. 4 LDDS, cfr. FF 1990 II 573, 668

garantita un'ammissione provvisoria sulla base di fattori cumulativi (p. es. una madre sola, con figli minorenni a carico, con problemi di salute e priva di una rete sociale nel Paese di origine o di provenienza).

1.5 Risultati della consultazione

Segue dopo la consultazione

2 Punti essenziali del progetto

Con la modifica proposta della LStrI si intende attuare l'iniziativa parlamentare 24.438 depositata dal consigliere nazionale Gregor Rutz. In futuro l'ammissione provvisoria concessa poiché l'esecuzione dell'allontanamento non è ragionevolmente esigibile dovrà essere possibile soltanto qualora, nello Stato d'origine o di provenienza, lo straniero venisse a trovarsi concretamente in pericolo per causa di guerra, guerra civile, violenza generalizzata o emergenza medica (art. 83 cpv. 4 PP-LStrI). Inoltre si dovrà creare una nuova disposizione transitoria affinché l'ammissione provvisoria di persone a cui era già stata disposta un'ammissione provvisoria prima dell'entrata in vigore di questo nuovo disciplinamento non possa essere revocata a seguito della nuova limitazione. In questi casi dovrà continuare a trovare applicazione il diritto vigente.

3 Commento ai singoli articoli

3.1 Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

Art. 83 cpv. 4

In questa disposizione si intende ora disciplinare in modo esaustivo le condizioni per la valutazione di un'esecuzione di un allontanamento non ragionevolmente esigibile.

A tal fine l'espressione «in seguito a situazioni quali» è stralciata. Un elenco esaustivo nella legge (principio di enumerazione) limita il campo di applicazione di una norma giuridica alle fattispecie espressamente menzionate, escludendo dunque tutti i casi non citati.

In futuro la SEM dovrà poter decidere se concedere, in un caso specifico, un'ammissione provvisoria soltanto qualora nello Stato d'origine o di provenienza la persona interessata venisse a trovarsi concretamente in pericolo a causa di una guerra, una guerra civile, violenza generalizzata o un'emergenza medica.

Art. 126h Disposizione transitoria della modifica del ...

Alle decisioni d'ammissione provvisoria già disposte prima dell'entrata in vigore del nuovo disciplinamento si applica il diritto anteriore. Lo stesso vale anche per quanto concerne la verifica dell'ammissione provvisoria (art. 84 cpv. 1 LStrI). Anche questa

avverrà sulla base del diritto anteriore. Il diritto anteriore si applica anche nelle procedure in corso presso la SEM o davanti al Tribunale amministrativo federale, che risultano pendenti al momento dell'entrata in vigore della presente revisione.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

La presente modifica di legge ha ripercussioni sul rilascio di ammissioni provvisorie concesse poiché non è ragionevolmente esigibile eseguire l'allontanamento nonché sulla loro verifica.

Tale modifica legislativa genererebbe risparmi a livello federale per ogni ammissione provvisoria non disposta pari a circa 18 900 franchi all'anno (stato: 2026) per somme forfetarie globali non corrisposte. Si risparmierebbero anche le somme forfetarie per l'integrazione una tantum pari a 19 058 franchi a persona (stato: 2026). A tali risparmi si contrappongono maggiori uscite per un numero superiore di somme forfetarie per il soccorso d'emergenza (somma forfettaria una tantum a seconda del tipo di procedura d'asilo affrontata – celere 4115 fr., ampliata 11 636 fr. – stato: 2026), che dovrebbero essere corrisposte in più. Ciò poiché le persone per le quali l'esecuzione dell'allontanamento è possibile, ammissibile e ragionevolmente esigibile, dopo una decisione di allontanamento passata in giudicato ricevono ancora solo il soccorso d'emergenza. Inoltre in questi casi la Confederazione si assume i costi per la partenza o partecipa ai contributi dei Cantoni in rapporto diretto con l'organizzazione della partenza (art. 92 LAsi). I costi medi per un volo per una partenza volontaria o un rinvio per mezzo di un volo di linea ammontano a circa 700 franchi. I costi medi per un volo in caso di volo speciale ammontano circa a 5500 franchi a persona. Tuttavia solo un numero molto ridotto di persone con obbligo di partenza (2-4 %) viene rinviata con voli speciali.

Altri costi che deve sostenere la Confederazione possono riguardare l'accertamento dell'identità, l'ottenimento dei documenti o l'accompagnamento medico. Si aggiungono diverse somme forfetarie che la Confederazione versa ai Cantoni nel singolo caso, ad esempio per la carcerazione amministrativa del diritto in materia di stranieri (200 fr. per persona e giorno di detenzione) oppure per l'accompagnamento della polizia su voli di linea o voli speciali (fino a 400 fr. al giorno per accompagnatore). In caso di partenza volontaria, una parte delle persone interessate potrebbe inoltre lasciare il Paese beneficiando di un aiuto finanziario al ritorno conformemente all'articolo 93 capoverso 1 lettera d LAsi (un aiuto finanziario fino a 1000 fr. nonché un sostegno materiale per progetti fino a 5000 fr.). Tuttavia, tali costi di partenza ed esecuzione nonché l'importo forfettario per il soccorso d'emergenza risultano nettamente inferiori rispetto agli importi forfettari globali e di integrazione risparmiati. Prendendo ad esempio una persona sola che, in virtù della modifica proposta, viene esclusa dalla concessione di un'ammissione provvisoria e deve lasciare la Svizzera, ciò comporterebbe per la Confederazione un risparmio di circa

100 000 franchi. Nel contempo, sorgerebbero costi supplementari per il soccorso d'emergenza nonché per la partenza e l'aiuto al ritorno.⁸

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

Poiché verrebbero concesse meno ammissioni provvisorie (cfr. n. 4.1), un numero inferiore di persone ammesse provvisoriamente verrebbe assegnato ai Cantoni, in particolare per quanto concerne l'alloggio e l'integrazione. Ciò si tradurrebbe in risparmi. D'altra parte, i Cantoni riceverebbero anche somme forfetarie globali e d'integrazione inferiori. Nella stessa misura in cui dovrebbero occuparsi di un numero minore di persone ammesse provvisoriamente, i Cantoni dovrebbero tuttavia eseguire un maggior numero di allontanamenti, il che genererebbe costi ai quali la Confederazione può partecipare solo in parte (cfr. n. 4.1).

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Le modifiche proposte sono compatibili con la Costituzione.

Le persone per le quali l'esecuzione dell'allontanamento sulla base degli obblighi della Svizzera di diritto internazionale non è ammessa (p. es. art. 25 cpv. 2 e 3 Cost.⁹) continuano a essere ammesse provvisoriamente in Svizzera (art. 83 cpv. 1 e 3 LStrI).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

La presente modifica è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

Le persone con qualità di rifugiati, alle quali tuttavia non è stato concesso l'asilo per motivi che lo escludono, continuano a essere ammesse provvisoriamente in ragione dell'esecuzione dell'allontanamento non ragionevolmente esigibile (cfr. art. 83 cpv. 8 LStrI). In questo modo sono rispettate le disposizioni della Convenzione sullo statuto dei rifugiati¹⁰. Ciò vale anche per il principio di non respingimento sancito dal diritto internazionale dei diritti umani (art. 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU])¹¹. Qualora l'esecuzione di un allontanamento sia contraria ad altri obblighi di diritto internazionale della Svizzera,

⁸ Situazione iniziale: la decisione in materia d'asilo passa in giudicato in media un anno dopo l'entrata in Svizzera. Ciò significa che la somma forfetaria globale per l'ammissione provvisoria continua a essere versata per altri sei anni. Il tasso medio di attività lucrativa dell'insieme di tutte le persone ammesse provvisoriamente, quindi inclusi bambini, anziani ecc., è pari al 25 per cento.

⁹ RS 101

¹⁰ RS 0.142.30

¹¹ RS 0.101

come ad esempio la Convenzione sui diritti del fanciullo (CRC)¹², le persone interessate continueranno parimenti a essere ammesse provvisoriamente a motivo dell'inammissibilità dell'esecuzione dell'allontanamento (art. 83 cpv. 1 e 3 LStrI).

5.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost., l'Assemblea federale emana tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto sotto forma di legge federale.

¹² RS 0.107