



ad 16.403

Iniziativa parlamentare Parità di trattamento in materia di ricongiungimento familiare per le persone bisognose di protezione e le persone ammesse provvisoriamente

Rapporto della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati del 25 ottobre 2019

Parere del Consiglio federale

del 29 gennaio 2020

Onorevoli presidente e consiglieri,

conformemente all'articolo 112 capoverso 3 della legge sul Parlamento, vi presentiamo il nostro parere in merito al rapporto del 25 ottobre 2019 della commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati.

Gradite, onorevoli presidente e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 gennaio 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Parere

1 Situazione iniziale

Negli anni 1990 la Svizzera ha dovuto fronteggiare un afflusso massiccio di persone in cerca di protezione fuggite dai conflitti armati nell'ex Jugoslavia. A fronte di un numero così elevato di persone in cerca di protezione, l'esame individuale delle domande rischiava di mettere in difficoltà il sistema d'asilo. Pertanto, nel quadro della revisione totale della legge sull'asilo del 1998¹, è stato concepito il sistema della protezione provvisoria. In situazioni di crisi acuta, lo statuto di persone bisognose di protezione (statuto S) consente di far fronte rapidamente a un massiccio afflusso di persone in Svizzera laddove le capacità del sistema d'asilo svizzero non bastano. Secondo la legge sull'asilo vigente, il Consiglio federale decide se e secondo quali criteri la Svizzera accorda protezione provvisoria a gruppi di persone bisognose di protezione (art. 66 della legge del 26 giugno 1998² sull'asilo [LAsi]). Se è accordata la protezione provvisoria, la procedura d'esame di un'eventuale domanda di riconoscimento della qualità di rifugiato è sospesa (art. 69 cpv. 3 LAsi). La protezione provvisoria è accordata anche ai coniugi delle persone bisognose di protezione e ai figli minorenni se la famiglia è stata separata a causa di un pericolo generale grave e intende riunirsi in Svizzera, sempre che non si oppongano circostanze particolari (art. 71 cpv. 1 lett. b LAsi). Per il ricongiungimento familiare di stranieri ammessi provvisoriamente vigono invece requisiti più elevati dal profilo temporale e materiale. Nello specifico, i coniugi e i figli possono essere inclusi nell'ammissione provvisoria del congiunto in Svizzera soltanto tre anni dopo la concessione della protezione provvisoria (art. 85 cpv. 7 della legge federale del 16 dicembre 2005³ sugli stranieri e la loro integrazione[LStrI]).

Il 2 marzo 2016 il consigliere agli Stati Philipp Müller ha depositato l'iniziativa parlamentare 16.403 «Parità di trattamento in materia di ricongiungimento familiare per le persone bisognose di protezione e le persone ammesse provvisoriamente». Lo scopo dell'iniziativa parlamentare è quello di agevolare l'applicazione dello statuto di persone bisognose di protezione (statuto S) grazie a una parificazione della disciplina del ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione rispetto a quella prevista per le persone ammesse provvisoriamente.

Il 25 agosto 2016 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha dato seguito all'iniziativa. Il 21 ottobre 2016 anche la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio nazionale (CIP-N) vi ha dato seguito. In qualità di Commissione competente dell'esame preliminare, la CIP-S era incaricata di elaborare un progetto di attuazione dell'iniziativa parlamentare.

L'avamprogetto della CIP-S del 21 gennaio 2019 prevede la possibilità per le persone bisognose di protezione di farsi raggiungere dai familiari soltanto tre anni dopo la concessione della protezione provvisoria. Inoltre il coniuge, ovvero i figli minorenni

1 Cfr. FF 1996 II 1, qui 77 segg. nonché RU 1999 2262

2 RS 142.31

3 RS 142.20

che raggiungono il loro congiunto in Svizzera devono poter vivere con esso in un'abitazione conforme ai bisogni della famiglia. La famiglia non deve peraltro dipendere dall'aiuto sociale o dalle prestazioni complementari. Infine i richiedenti l'asilo devono essere in grado di comunicare in una lingua nazionale o, perlomeno, dimostrare la loro intenzione di apprenderne una (art. 71 cpv. 1a AP-LAsi). Il 24 gennaio la CIP-S ha avviato la procedura di consultazione in merito all'avamprogetto. La consultazione si è protratta fino al 1° maggio 2019.

Il 25 ottobre 2019 la CIP-S ha preso conoscenza dei risultati della consultazione⁴. Una maggioranza della commissione ritiene che, in previsione di possibili situazioni di crisi future con conseguente, massiccio afflusso di persone in cerca di protezione, sia opportuno adeguare lo statuto delle persone bisognose di protezione in modo che possa essere effettivamente applicato in Svizzera. Una minoranza ha proposto invece di non entrare nel merito del progetto, considerando superfluo adeguare uno statuto sinora mai applicato. Dubita, peraltro, che la disposizione sul ricongiungimento familiare sia l'unico motivo per il quale lo statuto S non è mai stato applicato. A fronte di ciò e alla luce dei risultati della consultazione, la CIP-S ha adottato l'avamprogetto senza modifiche, trasmettendolo al proprio Consiglio. Nel suo rapporto «Ammissione provvisoria e persone bisognose di protezione: analisi e possibilità d'azione» dell'ottobre 2016, il Consiglio federale ha ritenuto che gli adeguamenti del sistema proposti dalla CIP-S consentono di rimediare ad alcuni inconvenienti connessi alla disciplina dello statuto delle persone bisognose di protezione, ma che per risolvere i problemi fondamentali connessi allo statuto S non bastano mere modifiche puntuali. A titolo di esempio, dopo la revoca della protezione temporanea occorre continuare la procedura d'asilo sospesa.

2 **Parere del Consiglio federale**

Sebbene i motivi per i quali la disciplina sulle persone bisognose di protezione non è mai stata applicata sinora siano molteplici e sebbene anche in futuro occorrerà vagliare approfonditamente se in una situazione concreta di crisi la disciplina vigente sia adeguata e necessaria, il Consiglio federale ritiene che le modifiche proposte dall'iniziativa parlamentare rappresentino delle misure adeguate in vista di una maggiore coerenza del settore del ricongiungimento familiare; il Consiglio federale ritiene inoltre che queste modifiche potrebbero contrastare il potenziale segnale di richiamo della Svizzera in quanto Paese di destinazione in caso di applicazione della normativa sulle persone bisognose di protezione.

Lo statuto di persona bisognosa di protezione è in primo luogo uno statuto orientato al ritorno. Ora, un ricongiungimento familiare immediato rischia di pregiudicare il ritorno nello Stato d'origine o di provenienza.

Sebbene questo sistema di protezione sia stato disciplinato a livello di legge sin dalla revisione parziale della LAsi del 1998, il Consiglio federale per diversi motivi non ne

⁴ Per i risultati della procedura di consultazione rimandiamo al rapporto della CIP-S del 25 ottobre 2019 sull'iniziativa parlamentare Müller 16.403 «Parità di trattamento in materia di ricongiungimento familiare per le persone bisognose di protezione e le persone ammesse provvisoriamente»; n. 1.3.

ha sinora mai fatto uso. Come illustrato nel suo parere in merito alla mozione 15.3801 del Gruppo liberale radicale «Soltanto protezione temporanea per i richiedenti l'asilo eritrei», tra i principali motivi di questa mancata applicazione vi è il fatto che sinora le strutture ordinarie della Svizzera sono sempre state in grado di gestire le domande d'asilo anche in numero elevato. La concessione della protezione è peraltro stata concepita quale strumento temporaneo da applicare in caso di pericolo generale grave per un periodo relativamente breve. Le recenti esperienze nel quadro dei conflitti in Siria e Afghanistan dimostrano tuttavia che, a fronte del protrarsi di taluni conflitti, è spesso pressoché impossibile prevedere la fine di un periodo di pericolo generale. Nel suo parere in merito all'interpellanza 15.3294 Moret «Legge sull'asilo. Sistema di protezione provvisoria e applicazione in particolare ai siriani?» il Consiglio federale ha peraltro affermato che questa disciplina è stata concepita per poter agire rapidamente in una situazione di crisi acuta. Tuttavia non vanno perse di vista le conseguenze a lungo termine, in particolare in caso di conflitti persistenti. La procedura d'asilo pendente delle persone cui è concessa la protezione provvisoria in Svizzera è sospesa e le persone in questione possono chiedere la riapertura della loro procedura d'asilo al più presto cinque anni dopo la decisione di sospensione. Ora, siccome i conflitti attuali si protraggono ben oltre i cinque anni, ciò potrebbe implicare un notevole onere procedurale supplementare.

In caso di applicazione dello statuto di protezione provvisoria, si pone inoltre la questione della compatibilità con gli obblighi della Svizzera derivanti dal regolamento Dublino III. Nel suo rapporto «Ammissione provvisoria e persone bisognose di protezione: analisi e possibilità d'azione» dell'ottobre 2016, il Consiglio federale ha ritenuto che la concessione della protezione provvisoria può costituire un criterio di competenza secondo il regolamento Dublino III⁵, giacché con la concessione della protezione la persona interessata ottiene un titolo di soggiorno in Svizzera. L'eventuale domanda di asilo di persone facenti parte del gruppo di persone che il Consiglio federale considera bisognose di protezione viene sospesa per almeno cinque anni, salvo ove in precedenza il Consiglio federale abbia sospeso la protezione provvisoria. Il regolamento Dublino III non si pronuncia in merito alla sospensione del trattamento di una domanda d'asilo e non prevede neppure termini di trattamento⁶ per la domanda d'asilo; cita tuttavia «l'obiettivo di un rapido espletamento» delle domande d'asilo (consid. 5).

Va rilevato che questa procedura semplificata può rivelarsi poco idonea a fronteggiare le nuove sfide, nello specifico per quanto riguarda l'identificazione di persone che

⁵ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide; GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

⁶ Termini procedurali sono tuttavia previsti dalla cosiddetta direttiva in materia di procedure (Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giu. 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), GU L 180 del 29.6.2013, pag. 60), non rilevante per la Svizzera: secondo l'art. 31 par. 3, ovvero 5, la procedura d'asilo di prima istanza dev'essere conclusa entro 18, ovvero 21 mesi, il che costituisce un termine più breve della durata della sospensione della procedura d'asilo in caso di concessione della protezione provvisoria in Svizzera.

rappresentano una minaccia per la sicurezza pubblica della Svizzera. Questo può pertanto pregiudicare lo scopo perseguito con la disciplina dello statuto S, che è quello di poter agire in modo rapido e non burocratico in una situazione di crisi acuta.

Infine occorre rilevare che il fatto di ritardare il ricongiungimento familiare delle persone bisognose di protezione e di parificarle in quest'ottica alle persone ammesse provvisoriamente, rischia di collidere in certa misura con il divieto di qualsiasi ingerenza discriminatoria nella vita privata e familiare degli interessati (art. 8 i.c.d. con l'art. 14 della Convenzione del 4 novembre 1950⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [CEDU]). Nel caso specifico le norme sul ricongiungimento familiare vanno sempre applicate in conformità alle prescrizioni della Costituzione federale e del diritto internazionale. Inoltre, secondo l'articolo 10 della Convenzione del 20 novembre 1989⁸ sui diritti del fanciullo, «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». In virtù della legislazione nazionale sul ricongiungimento familiare, la Svizzera ha formulato una riserva in merito a questa norma.

In virtù della normativa proposta, d'ora in poi, analogamente a quanto avviene per le persone ammesse a titolo provvisorio, le domande di ricongiungimento familiare di persone bisognose di protezione saranno sottoposte per esame preliminare alle autorità cantonali in materia di migrazione. A questo riguardo, in sede di consultazione diversi Cantoni hanno espresso il timore che la normativa proposta generi oneri supplementari per i Cantoni in termini finanziari e di personale. Il Consiglio federale comprende questo timore. Al tempo stesso rileva tuttavia che i requisiti più severi per il ricongiungimento familiare potranno sgravare i Cantoni nel settore dell'aiuto sociale. Inoltre, in caso di applicazione della disciplina dello statuto S, il Consiglio federale desidera convenire con i Cantoni soluzioni attuative adeguate e praticabili.

3 Proposte del Consiglio federale

Il Consiglio federale propone di entrare nel merito del progetto di legge della CIP-S e di accettare il progetto.

⁷ RS 0.101

⁸ RS 0.107