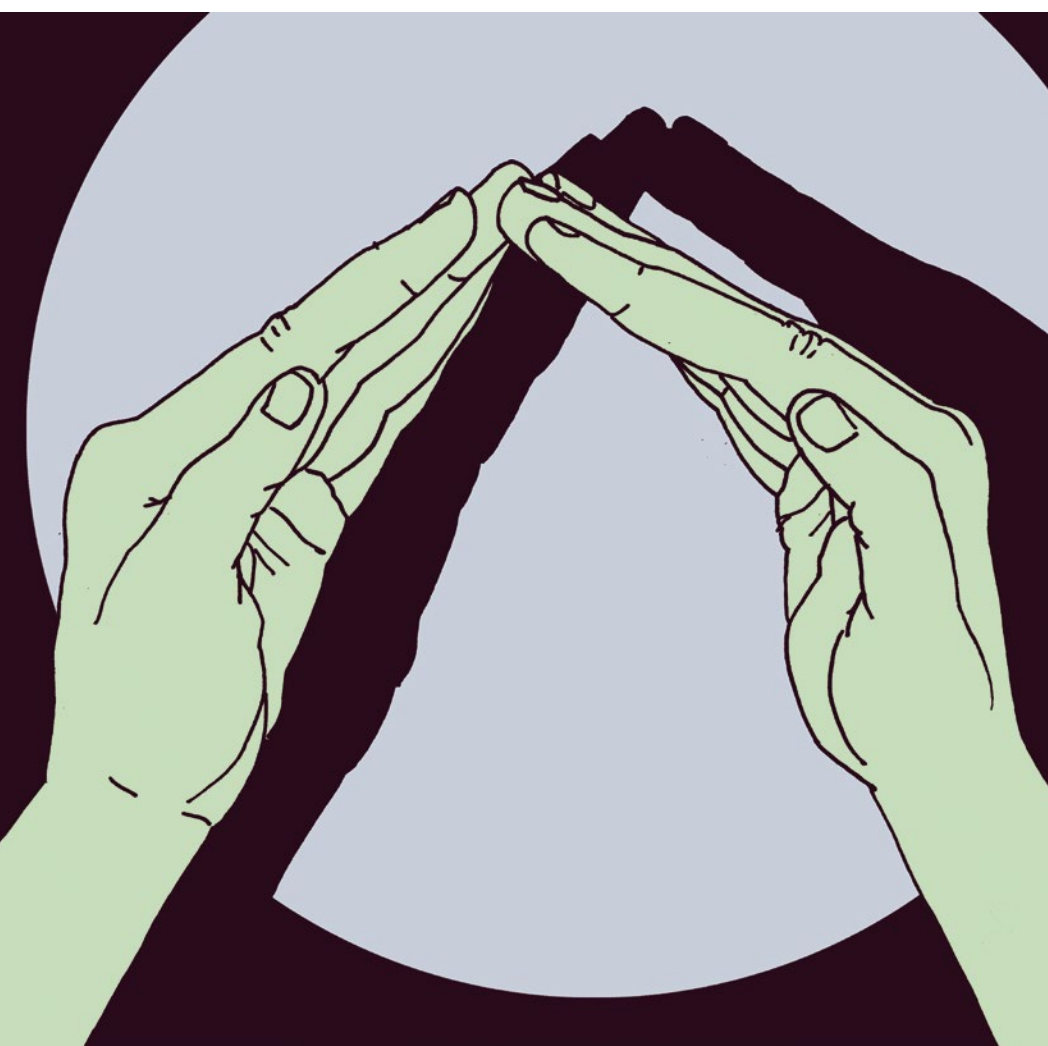


Protezione per i profughi

Raccomandazioni



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commissione federale della migrazione CFM

Impressum

Edizione

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

Redazione

Bettina Looser, Pascale Steiner

Copertina

© kooni.ch

Grafica e stampa

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

© CFM/maggio 2023

Indice

Introduzione	5
Raccomandazioni	6
1 Accesso sicuro alla procedura e alla protezione	6
2 Protezione nel caso di esodi di massa	7
3 Introduzione di uno statuto di protezione complementare	8
4 Rafforzamento del ruolo della società civile	10
5 Aiuto sul campo nei Paesi di transito	11
6 Collaborazione internazionale	12
7 Prospettive d'integrazione	13
Conclusione	15

Nel 2014 la Commissione federale della migrazione CFM ha pubblicato una serie di raccomandazioni in materia di protezione¹. Quasi dieci anni dopo, nonostante la situazione generale sia cambiata, le problematiche sono rimaste per lo più le stesse. La guerra in Ucraina e il numero delle domande d'asilo individuali, in costante aumento dal 2022, hanno spinto la CFM ad aggiornare e integrare le proprie raccomandazioni.

I presupposti del diritto d'asilo, sanciti nella Convenzione del 1951 sullo statuto dei rifugiati, sono una conquista da non perdere, neppure di fronte a nuove sfide. Negli ultimi anni le situazioni e le esigenze di protezione delle persone in fuga si sono moltiplicate e diversificate. Considerati questi cambiamenti, gli Stati – Svizzera inclusa – sono chiamati ad adeguare e integrare le proprie prassi in materia di protezione.

Nel preparare le presenti raccomandazioni, la CFM si è ispirata a vari principi fondamentali:

1. la protezione delle persone in fuga si basa sui diritti dell'uomo. La concessione della protezione si differenzia in generale da altre forme di conferimento di un titolo di soggiorno perché deve essere indipendente dalla politica migratoria;
2. la Svizzera adotta le proprie decisioni in materia di protezione in modo autonomo e nel rispetto del diritto internazionale umanitario;
3. nel quadro di programmi di protezione speciali, la Svizzera ammette gruppi specifici di persone;
4. una volta arrivate in Svizzera, tutte le persone cui il nostro Paese concede protezione devono avere gli stessi diritti (in termini di sostegno finanziario, misure d'integrazione, alloggio, ricongiungimento familiare, possibilità di viaggiare in altri Stati ecc.);
5. trascorso un certo periodo di tempo, alle persone cui la Svizzera concede protezione provvisoria deve essere riconosciuto un diritto di soggiorno duraturo;
6. l'integrazione delle persone cui la Svizzera concede protezione dev'essere promossa fin dal loro arrivo nel nostro Paese. L'integrazione non rappresenta un ostacolo al ritorno nel Paese d'origine, bensì consente alle persone di mantenere le loro capacità formative, lavorative di ritorno in patria.

1 CFM (2014): Concessione della protezione – Raccomandazioni

1 Accesso sicuro alla procedura e alla protezione

I percorsi che conducono alle necessarie procedure e alla protezione nel Nord del mondo sono pericolosi. Inoltre, molte delle persone particolarmente vulnerabili non hanno le risorse per cercare protezione nei Paesi del Nord e restano quindi dove sono o si spostano nei Paesi limitrofi. Per raggiungere la propria destinazione di fuga, chi cerca protezione si espone spesso a grandi pericoli. Ogni anno un numero incalcolabile di individui muore durante le traversate nel deserto, come clandestini su navi cargo e autocarri, oppure cercando di superare recinzioni di confine o di attraversare il Mediterraneo o l'Atlantico su imbarcazioni non idonee.

- Per ridurre i pericoli in cui incorrono queste persone e salvare vite umane, è necessario aumentare le vie d'accesso sicure alla protezione (reinsediamento, concessione di visti umanitari, creazione di corridoi umanitari ecc.).
- Dal 2013 la Svizzera partecipa ai programmi di reinsediamento dell'UNHCR. Secondo la CFM, i programmi dovrebbero continuare d'essere condotti a intervalli regolari e non dipendere dal numero di persone arrivate su base individuale. Inoltre, la Svizzera dovrebbe ammettere più persone nell'ambito di questi programmi.
- Lo strumento dei visti umanitari dovrebbe essere ulteriormente sviluppato, affinché chi è esposto a gravi minacce nel proprio Paese d'origine o durante la fuga riceva una protezione migliore contro le persecuzioni e possa giungere sano e salvo in Svizzera.
- Occorre realizzare corridoi umanitari per proteggere le persone in fuga. Anche questo strumento è una via legale per giungere in Svizzera in sicurezza e presentare poi domanda di protezione.

2 Protezione nel caso di esodi di massa

Nel 1998, la Svizzera ha introdotto nella legge lo statuto di protezione S come reazione ai movimenti di fuga in seguito alle guerre balcaniche. Questo strumento di protezione è stato attivato per la prima volta durante la guerra di aggressione russa contro l'Ucraina. Il visto Schengen ha permesso a centinaia di migliaia di persone di entrare in sicurezza nell'UE. A circa 70 000 persone è stata temporaneamente concessa la protezione collettiva in Svizzera senza dover presentare domanda di asilo.

Questa forma di protezione si è rivelata essere una soluzione efficace. Lo statuto «S» è uno strumento idoneo a garantire in tempi celeri e in maniera pragmatica la protezione della popolazione civile durante la fase acuta del pericolo, senza dover passare per una procedura d'asilo ordinaria. Si può così evitare il sovraccarico di lavoro associato a tali procedure, il che consente alle autorità di occuparsi di altre domande di protezione.

- La CFM ritiene importante adottare un approccio flessibile alle disposizioni legali relative allo statuto «S» per poter stabilire in base alle circostanze:

- i gruppi di persone da proteggere (incluso p. es. i cittadini di Paesi terzi, gli apolidi, chi fugge senza documenti da conflitti bellici ecc.);
- le modalità del ricongiungimento familiare (figli maggiorenni, genitori, nonni ecc.);
- l'accesso a un'attività lucrativa dipendente o indipendente;
- le modalità per trasferirsi da un Cantone all'altro (p. es. quando si profila la possibilità di un posto di lavoro o di tirocinio oppure di un posto di studio);
- le modalità per recarsi in altri Stati.

- Secondo la CFM, chi necessita di una protezione individuale deve poter accedere alla procedura d'asilo ordinaria indipendentemente dal fatto che gli sia stato concesso lo statuto «S».

- Una volta trascorso un periodo di tempo determinato, il diritto di soggiorno delle persone con statuto «S» deve diventare più duraturo. A queste persone vanno inoltre concessi gli stessi diritti accordati ai rifugiati riconosciuti.

- L'integrazione delle persone dev'essere promossa a partire dal loro arrivo in Svizzera (cfr. la raccomandazione «Prospettive d'integrazione»).

3 Introduzione di uno statuto di protezione complementare

Chi è riconosciuto come rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati beneficia di una buona protezione in Svizzera. La situazione di coloro che invece arrivano nel nostro Paese su base individuale per ragioni diverse da una persecuzione politica non è soddisfacente. Queste persone sono infatti oggetto di una decisione di allontanamento se la loro domanda d'asilo viene respinta. Sono tuttavia ammesse provvisoriamente quale misura sostitutiva se l'esecuzione dell'allontanamento non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile. L'ammissione provvisoria (statuto F) non rappresenta un vero e proprio statuto di protezione, ma significa unicamente che l'allontanamento non può per il momento essere eseguito.

In materia di promozione dell'integrazione, i diritti delle persone ammesse provvisoriamente sono migliorati negli ultimi decenni: gli importi forfetari versati a questo scopo sono stati aumentati e vi sono più possibilità di usufruire delle misure d'integrazione nonché delle offerte formative e occupazionali. In altri ambiti, invece – p. es. la libera circolazione da un Paese all'altro, il ricongiungimento familiare o l'aiuto sociale – restano lacune importanti.

Un altro punto debole dell'ammissione provvisoria consiste nel fatto che la sua concessione presuppone il rigetto a priori di una domanda d'asilo quando è chiaro fin dall'inizio che l'interessato non soddisfa i criteri per ottenere lo statuto di rifugiato. Inoltre, una persona ammessa provvisoriamente non ha la certezza di ottenere un permesso di soggiorno più duraturo. Questo stato di ininterrotta temporaneità ha pesanti conseguenze a livello psicologico e sociale. Anche il ricongiungimento familiare è più difficile e lo statuto negativo che grava sui genitori si ripercuote sui figli.

- Per rimediare a queste gravi carenze è essenziale che, parallelamente allo statuto di rifugiato, la Svizzera introduca uno statuto di protezione che sostituisca lo statuto F. Questo statuto di protezione complementare si differenzia dallo statuto «S» in quanto soggetto a una procedura di riconoscimento individuale.
- Il nuovo statuto permetterebbe di tutelare le persone che non soddisfano i requisiti per ottenere lo statuto di rifugiato, ma:
 - che a causa di guerre, violenze arbitrarie, torture o conflitti armati, sarebbero esposte a seri pregiudizi in caso di ritorno nel Paese d'origine;
 - che non possono essere rinviate nel loro Paese d'origine per motivi umanitari o vincoli derivanti dal diritto internazionale;
 - il cui rimpatrio non può essere effettuato per motivi di ordine tecnico.
- Per il nuovo statuto di protezione complementare, la CFM raccomanda il seguente inquadramento:
 - la domanda per la concessione dello statuto di protezione complementare può essere presentata fin da subito al posto della domanda d'asilo;
 - lo statuto di protezione complementare può essere annullato una volta che il pericolo è scongiurato e la persona può quindi essere oggetto di rimpatrio assistito;
 - chi è in possesso dello statuto di protezione complementare riceve un permesso di dimora regolare al massimo dopo sei anni dall'arrivo in Svizzera dato che il suo rimpatrio non è più ragionevolmente esigibile.
- Le persone in possesso dello statuto di protezione complementare hanno in linea di principio gli stessi diritti dei rifugiati riconosciuti. Non sono ammesse differenze tra un Cantone e l'altro (p. es. per quanto riguarda i permessi di lavoro o la regolamentazione dei casi di rigore).

4 Rafforzamento del ruolo della società civile

È compito dello Stato rispettare, proteggere e garantire, all'interno del suo territorio, i diritti fondamentali degli individui. La società civile può sostenere lo Stato nell'adempimento del compito di protezione.

A questo proposito, negli ultimi tempi si è parlato spesso dei cosiddetti programmi di sponsorizzazione comunitaria («community sponsorship programmes»). Questi programmi, incentrati su una suddivisione delle responsabilità – p. es. per quanto riguarda la sistemazione dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione – possono includere vari elementi, tra cui la garanzia di un ingresso legale e sicuro nel Paese di approdo, una ripartizione tra Governo e società civile degli aiuti finanziari da erogare oppure misure di sostegno nel quadro del processo d'integrazione². Lo Stato e la società civile possono appoggiarsi reciprocamente nell'ambito della concessione della protezione.

Il ricorso, mai fatto prima, allo statuto di protezione «S» ha messo in luce come numerose organizzazioni della società civile siano pronte a impegnarsi in maniera più decisa a livello di accoglienza e integrazione dei rifugiati. Anche i privati hanno voluto dare il proprio contributo, ospitando per esempio i rifugiati nelle proprie case.

- In futuro si dovrebbe attingere maggiormente a questo potenziale.

- In particolare, bisognerebbe garantire ai privati la possibilità di accogliere le persone che cercano protezione, indipendentemente dal loro Paese d'origine.

- Andrebbero inoltre sviluppati meglio sia il piano che la procedura di accoglienza, chiarendo per esempio le questioni in sospeso relativamente alla cooperazione, alle competenze e allo scambio reciproco di informazioni.

- Gli attori della società civile rappresentano un nuovo gruppo di interlocutori per lo Stato e, in quanto tali, necessitano di appositi servizi di contatto e supporto.

- Secondo la CFM, in futuro bisognerebbe tenere maggiormente in considerazione il ruolo svolto dalla società civile nell'organizzare il sistema d'asilo.

² Cfr. la pubblicazione della SEM «Analisi dei canali d'ingresso complementari» (2022).

5 Aiuto sul campo nei Paesi di transito

La maggioranza degli sfollati e delle persone in fuga vive nel proprio Paese o in Stati limitrofi. Questi Stati, pur ricevendo il sostegno di organizzazioni internazionali e non governative, non sono per lo più in grado di prestare l'assistenza necessaria a tutti gli sfollati e rifugiati. Gli sfollati stessi, così come gli Stati e le organizzazioni che possono e vogliono offrire protezione in queste difficili situazioni, hanno bisogno del sostegno internazionale.

- La CFM ritiene che la Svizzera dovrebbe intensificare il proprio supporto finanziario, materiale e logistico alle attività legate alla concessione della protezione portate avanti dall'ONU, da altre organizzazioni internazionali, dalle organizzazioni non governative e dai Paesi d'origine e di transito.
- La Svizzera dovrebbe verificare a intervalli regolari l'efficacia del suo sostegno e assicurarsi che i beneficiari finali siano effettivamente le persone che hanno bisogno di aiuto.
- I programmi svizzeri di protezione nei Paesi d'origine e di transito dovrebbero essere proseguiti e rafforzati.

6 Collaborazione internazionale

Considerato che è membro dell'ONU, che ospita a Ginevra la sede dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e che vanta una tradizione umanitaria, la Svizzera si trova in una posizione privilegiata per poter promuovere la solidarietà anche a livello globale. Il nostro Paese ha per esempio svolto un ruolo importante nella stesura del Patto globale dell'ONU sulla migrazione e nella sua attuazione. Anche l'adozione del Patto globale dell'ONU sui rifugiati del 2018 e l'istituzione di un regolare Forum globale sui rifugiati a Ginevra rappresentano progressi significativi nella stessa direzione.

Secondo la CFM, la Svizzera dovrebbe impegnarsi a livello mondiale per proteggere le persone in fuga, per un'equa distribuzione dei rifugiati tra i vari Stati e per un'equa suddivisione delle responsabilità. A tal fine dovrebbe puntare sulla cooperazione esistente in materia di asilo.

- È quindi necessario un maggiore coordinamento sul piano della cooperazione internazionale per migliorare la loro protezione lungo le rotte migratorie e nelle zone di transito³.

- Secondo la CFM, è necessario cercare una maggiore cooperazione anche con l'Unione europea. A suo avviso, gli scambi tra Svizzera e UE sulla protezione dei rifugiati in seguito allo scoppio della crisi ucraina possono essere considerati un successo. Questa cooperazione dovrebbe essere estesa ad altre aree, per esempio alla creazione di vie di accesso sicure alla protezione o di corridoi umanitari oppure ai visti umanitari.

- Secondo la CFM, vari ambiti si prestano a una maggiore cooperazione a livello europeo. Per esempio, la ripartizione delle responsabilità dovrebbe essere più equa. Inoltre, è necessario intensificare gli sforzi nei settori del reinsediamento, della ricollocazione e del trasferimento di risorse e conoscenze.

- Secondo la CFM, è inoltre importante che la Svizzera partecipi agli sviluppi relativi al nuovo pacchetto migrazione e asilo dell'UE e si assuma le proprie responsabilità nell'ambito della concessione della protezione⁴.

3 Cfr. Roger Zetter (2013): «Schutz für Vertriebene – Konzepte, Herausforderungen und neue Wege», studio pubblicato nella collana della CFM «Documentazione sulla politica migratoria», dicembre 2014 (pubblicazione disponibile anche in inglese e francese).

4 Cfr. il documento programmatico della CFM: «Un nuovo quadro per la politica europea in materia di migrazione e d'asilo.»

7 Prospettive d'integrazione

Per molto tempo le misure d'integrazione sono state considerate l'ultima tappa della procedura d'asilo e sono state sostenute soltanto alla fine della – a volte lunga – procedura stessa e allorché le persone in cerca di protezione avevano ottenuto uno statuto di soggiorno duraturo. La conseguenza era che le persone la cui procedura d'asilo era ancora in corso o quelle ammesse provvisoriamente dovevano aspettare anni prima di poter iniziare una formazione o inserirsi nel mondo del lavoro.

Con la revisione della legge sull'asilo, dal 2019 la Svizzera ha ulteriormente sviluppato la promozione dell'integrazione. L'Agenda Integrazione Svizzera (AIS) prevede nuovi strumenti e un incremento a 18 000 franchi della somma forfettaria che la Confederazione versa ai Cantoni per l'integrazione di ogni persona ammessa provvisoriamente o rifugiato riconosciuto.

Esistono prove sufficienti a dimostrazione del fatto che conviene avviare il più rapidamente possibile il processo d'integrazione regolare adottando fin da subito le misure appropriate e impegnandosi a fondo. Questo permette di ottenere i risultati migliori. Se le persone tornano nel loro Paese d'origine, gli investimenti precoci nel loro processo d'integrazione devono essere intesi come aiuto anticipato al ritorno.

- La CFM è persuasa del fatto che incoraggiare l'integrazione delle persone fin dal loro arrivo nel Paese d'accoglienza significhi investire in una normalizzazione della loro situazione e quindi garantire il mantenimento delle loro capacità formative, lavorative, di rientro e di integrazione a lungo termine. Promuovere l'integrazione crea quindi prospettive. Questa visione ad ampio raggio degli effetti associati alla promozione dell'integrazione è anche funzionale alla coesione sociale e all'integrazione della società nel suo complesso.

- Secondo la CFM, gli strumenti esistenti per promuovere l'integrazione devono essere inglobati in un sistema di protezione coerente. Tutte le persone cui la Svizzera concede protezione (provvisoria) devono avere accesso a misure di promozione dell'integrazione.

- Quanto detto sopra implica anche che occorre garantire la sostenibilità degli investimenti per l'integrazione. Per esempio, le persone cui la Svizzera concede protezione e che partecipano a un programma di formazione, a prescindere dal fatto che usufruiscano di una protezione temporanea o permanente, devono avere la garanzia che il loro soggiorno sarà assicurato almeno fino al completamento della formazione.

Le raccomandazioni della CFM relativamente alla concessione della protezione indicano come tutelare meglio le persone in fuga e garantire il rispetto dei diritti umani e civili. Il quadro di riferimento per la Svizzera dovrebbe essere una politica migratoria coerente che combini approcci di politica interna ed estera.

Sebbene la migrazione – volontaria o forzata – sia sempre esistita, le sue cause, forme, rotte ed entità si evolvono. Per questo gli Stati devono costantemente trovare soluzioni adeguate alle sfide che emergono.

Sempre più persone sono costrette a fuggire. Bambini, donne e uomini devono abbandonare le loro case, i loro villaggi o città, o addirittura il Paese in cui vivono per sottrarsi a persecuzioni, conflitti armati o catastrofi naturali.

La crescente complessità delle ragioni alla base delle violenze perpetrate, l'imprevedibilità di conflitti e delle persecuzioni, le conseguenze delle catastrofi naturali, ma anche i molteplici modelli di mobilità indotti da tali eventi mettono in discussione l'efficacia degli strumenti e delle prassi in materia di protezione adottate in Svizzera. Molte delle persone in fuga non rientrano nelle categorie, negli standard e negli strumenti di protezione ormai consolidati: per loro è necessario adattare gli strumenti esistenti e svilupparne di nuovi.

L'impegno della Svizzera in ambito di politica estera per quanto concerne la protezione delle persone in fuga dev'essere improntato al rispetto dei diritti umani. Nel caso delle persone cui la Svizzera ha concesso protezione, occorre concentrarsi sull'integrazione e su una maggiore stabilità del soggiorno. L'obiettivo è riconoscerli come membri della *polis* e dare loro la possibilità di usufruire dei diritti e dei doveri sociali, civili e politici. Questo è l'unico modo per raggiungere la loro uguaglianza giuridica e promuovere così l'integrazione della società migratoria svizzera.

