

Traiettorie attraverso diversi statuti di soggiorno delle persone ammesse provvisoriamente in Svizzera

Analisi dei dati su incarico della Commissione federale della migrazione (CFM)

Sintesi

Neuchâtel, dicembre 2014

Denise Efionayi-Mäder e Didier Ruedin

1 L'ammissione provvisoria – uno statuto di protezione complementare

Allontanati eppure ammessi a soggiornare in Svizzera – quello dell'ammissione provvisoria è uno statuto di protezione misconosciuto. Introdotto nel 1987 quale misura sostitutiva a fronte dell'improponibilità dell'esecuzione dell'allontanamento, lo statuto completa quello di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra: di norma l'ammissione provvisoria è ordinata per offrire protezione sebbene l'interessato non soddisfi i requisiti per il riconoscimento della qualità di rifugiato. È il caso, per esempio, laddove il ritorno nel Paese d'origine sia improponibile per motivi quali una guerra civile, una situazione di violenza che perdura nel tempo oppure un'emergenza medica. L'ammissione provvisoria è dunque uno statuto di protezione complementare allo statuto di rifugiato qual è codificato dalla Convenzione di Ginevra. Dagli anni 1990 a questa parte è ordinata sempre più spesso.

2 Chi sono le persone ammesse provvisoriamente?

Nella grande maggioranza dei casi, i beneficiari di questo statuto sono richiedenti l'asilo respinti. Può però trattarsi anche di altri stranieri privi di un permesso di soggiorno, per esempio successivamente a un divorzio o una malattia. A beneficiarne maggiormente negli ultimi 20 anni sono stati i cittadini di Sri Lanka, Serbia/Kosovo, Somalia, Iraq, Bosnia e Erzegovina, Angola, Afghanistan e Eritrea. Colpisce, tra i beneficiari, la forte proporzione di bambini e giovani. A determinate condizioni possono essere ammessi provvisoriamente anche rifugiati riconosciuti che non hanno ottenuto l'asilo in virtù del diritto nazionale (motivi di esclusione o motivi d'asilo insorti dopo la fuga).

La maggior parte delle persone ammesse provvisoriamente beneficiano di questo statuto poiché, pur non essendo soddisfatte le condizioni per la concessione dell'asilo, al momento un loro ritorno in patria non è proponibile. Motivi diversi spingono le autorità ad adottare questo provvedimento. Giuridicamente parlando ve ne sono di tre categorie:

- motivi dettati dal diritto internazionale ostano al rimpatrio (principio del non-refoulement), per esempio perché nel Paese di provenienza gli interessati rischiano di essere esposti a tortura o trattamenti inumani e a tal titolo godono di un diritto a ottenere protezione (allontanamento *inesigibile*);
- protezione concessa in virtù del diritto nazionale a fronte di guerre civili o situazioni di violenza generalizzata nel Paese di provenienza, oppure per malattia o ragioni personali (allontanamento *inammissibile*);
- sebbene di rado, in determinate circostanze sono ammesse provvisoriamente anche persone che per motivi logistici non possono essere rimpatriate (allontanamento *impossibile*). Ciò a condizione tuttavia che l'impossibilità non sia imputabile agli interessati – per esempio per mancata collaborazione.

La legge codifica l'ammissione provvisoria quale provvedimento sostitutivo nei casi in cui l'esecuzione dell'allontanamento non è attuabile. Sebbene ammesso provvisoriamente, l'interessato conserva il proprio statuto di persona allontanata. Pertanto, l'ammissione provvisoria non equivale a un permesso secondo il diritto in materia di stranieri.

Come dimostrato da numerosi studi, la nozione di protezione è difficilmente comprensibile per chi non è molto ferrato in giurisprudenza, per cui spesso l'ammissione provvisoria è erroneamente considerata alla stregua di un soggiorno irregolare, il che diminuisce

l'accettazione nei riguardi di chi beneficia di questo statuto. Quest'impressione fallace è corroborata dalla denominazione stessa del provvedimento: «ammissione provvisoria».

3 Modalità svizzere e trend internazionale

L'ammissione provvisoria è codificata nella legge federale sugli stranieri (art. 85). Tuttavia, non essendo connessa a un permesso di soggiorno, comporta tutta una serie di restrizioni. Una di queste riguarda la mobilità internazionale (niente viaggi all'estero), altre riguardano la libera scelta del domicilio (niente cambiamenti di Cantone), il ricongiungimento familiare (dopo tre anni e soltanto a determinate condizioni), l'aiuto sociale (in molti Cantoni la questione è retta da direttive riguardanti i richiedenti l'asilo), la procedura d'autorizzazione di un'attività lucrativa, ecc. Negli anni 2006-2008 la situazione delle persone ammesse provvisoriamente è nettamente migliorata grazie ad alcune novità riguardanti l'accesso al mercato del lavoro (abolizione della priorità dei lavoratori nazionali) e la promozione dell'integrazione (nuovi diritti e obblighi).

Dal 1° aprile 2006 è stabilito a livello d'ordinanza che le persone ammesse a titolo provvisorio hanno perlopiù gli stessi diritti d'accesso al mercato del lavoro di cui godono i dimostrandoli. La priorità ai nazionali è abolita. Nel 2008, con l'entrata in vigore della decima revisione della legge sull'asilo (Lex Blocher), le misure d'integrazione sono state estese anche alle persone ammesse provvisoriamente, con i diritti e obblighi connessi. In pratica, tuttavia, lo statuto continua a costituire uno svantaggio, non da ultimo a causa di una certa disinformazione e del fraintendimento di alcune nozioni legate allo statuto (p. es. «provvisoriamente», «misura sostitutiva», «allontanamento»).

In Europa si osserva da ormai 25 anni la tendenza a concedere forme di protezione complementari e temporanee anziché l'asilo. Le modalità d'ammissione e i diritti e obblighi connessi variano molto. Dall'entrata in vigore della Direttiva sulla qualifica, nel 2004, l'UE si adopera per uniformare la protezione sussidiaria in vista di un sistema d'asilo armonizzato. Semplificando si può dire che i diritti concessi nel quadro della protezione sussidiaria prevista dalla Direttiva sulla qualifica sono più estesi di quelli concessi alle persone ammesse provvisoriamente in Svizzera. Le opinioni divergono quanto a sapere fino a che punto le persone ammesse provvisoriamente in Svizzera debbano rientrare nel campo d'applicazione della Direttiva sulla qualifica.

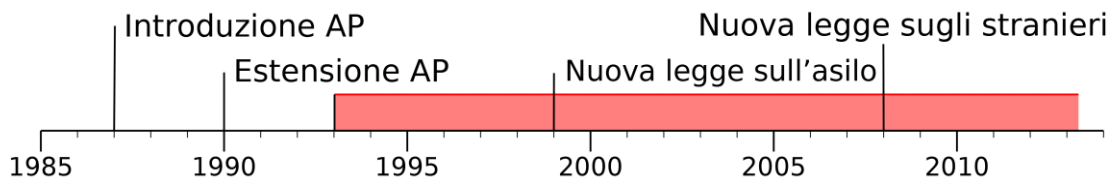
4 Dati statistici riguardanti l'ammissione provvisoria

Nel 2014 la Commissione federale della migrazione (CFM) ha incaricato il Forum svizzero per lo studio delle migrazioni e della popolazione (SFM) di analizzare i dati del Sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) allo scopo di definire il profilo e l'iter amministrativo delle persone ammesse provvisoriamente in Svizzera.

L'analisi dei dati riguardanti circa 133 000 persone è stata svolta in maniera esplorativa in vista del conseguimento di più obiettivi: in un primo tempo si è trattato di seguire l'evoluzione degli ultimi 20 anni per quanto riguarda l'entità e la composizione del gruppo target, con un focus particolare sulla dinamica (flussi), ossia sulle entrate e le partenze, nonché sugli eventi successivi alla revoca o alla fine dell'ammissione provvisoria. In seconda battuta, un'analisi longitudinale si è concentrata sul lasso di tempo intercorso tra l'ammissione provvisoria e il cambiamento di statuto. L'analisi è stata articolata in più periodi (1994–2000, 2001–2007, 2008–2013) per tenere conto dell'evolversi delle condizioni generali. Infine, ai sensi di un assessment sulla fattibilità, sono stati individuati sia il

potenziale sia i limiti dei dati disponibili in vista di successive analisi di approfondimento o complementari; questi potenziali e limiti non sono oggetto della presente sintesi.

Figura 1: Linea del tempo e periodo sotto la lente



Osservazioni: il rapporto analizza a fondo il periodo segnato in rosso.

5 Risultati statistici

Negli ultimi 20 anni, grazie a un relativo equilibrio tra entrate e partenze, il numero (effettivo) di persone ammesse provvisoriamente è rimasto piuttosto stabile attestandosi attorno alle 25 000 persone. Nel 1999 si è verificata una situazione straordinaria: il Consiglio federale ha erogato una «regolamentazione provvisoria del soggiorno» a favore di oltre 20 000 cittadini serbi provenienti dal Kosovo. Nella maggior parte dei casi, il provvedimento è stato revocato nel corso del medesimo anno. L'analisi non ha considerato tale ammissione collettiva di durata determinata, giacché non è più rilevante per la regolamentazione odierna dell'ammissione provvisoria. Dal 1999, la legge sull'asilo prevede uno statuto giuridico specifico per la protezione temporanea, tuttavia mai applicato sinora.

5.1 Profilo

Le persone ammesse provvisoriamente in Svizzera provengono da numerosi Paesi. La composizione di questo gruppo di persone varia molto negli anni: fino al 2001 il gruppo più cospicuo era quello dei cittadini dello Sri Lanka (il cui numero è tutt'oggi significativo), soppiantati in seguito dai cittadini serbi e, nel 2008, dai cittadini somali ed eritrei. Negli ultimi anni sono stati ammessi provvisoriamente numerosi cittadini afghani, iracheni e siriani, fra i quali un numero crescente di rifugiati riconosciuti ma senza asilo. Quello delle persone ammesse provvisoriamente è pertanto un gruppo molto eterogeneo, anche sotto il profilo dell'iter migratorio. Il profilo generale può essere definito come segue: l'età media all'entrata è di 20 anni, quindi si tratta di un gruppo molto giovane. Le famiglie con figli minorenni rappresentano la metà delle persone ammesse provvisoriamente e la loro proporzione continua ad aumentare: oggi oltre il 60 per cento delle persone ammesse provvisoriamente vivono in seno a famiglie o a gruppi familiari con figli minorenni. Infine, la proporzione di donne è pari al 43 per cento, maggiore quindi che tra i richiedenti l'asilo. Nel periodo di esame il numero di donne è tuttavia in lieve calo.

5.2 Casi di rigore

L'ammissione provvisoria può essere revocata qualora non siano più soddisfatte le pertinenti condizioni e l'allontanamento sia pertanto, per principio, eseguibile. Negli anni 1990 le revoche – allora perlopiù collettive – erano frequenti. Da allora sono divenute piuttosto rare. Vi sono altri motivi, molto più rilevanti, per revocare l'ammissione provvisoria. Si pensi all'ottenimento, più o meno celere, di un permesso per casi di rigore (cosiddetta trasformazione), che interessa il 61 per cento delle persone ammesse provvisoriamente. Nel

2008 è stato introdotto un diritto all'esame approfondito dell'eventuale trasformazione dopo cinque anni di dimora in Svizzera. I criteri esaminati sono, nello specifico, l'autonomia finanziaria, l'integrazione e la situazione familiare. La valutazione incombe alle autorità cantonali. Di norma la Confederazione accoglie le domande di trasformazione sottoposte dai Cantoni. Nel 17 per cento dei casi, l'ammissione provvisoria prende fine grazie a una nuova disciplina del soggiorno, per esempio successivamente a un matrimonio o a un altro cambiamento della situazione familiare. Nel 15 per cento dei casi, le persone decidono di lasciare il Paese autonomamente o in maniera non verificata. L'esecuzione dell'allontanamento riguarda soltanto lo 0,4 per cento dei casi. Circa il 4 per cento delle persone ammesse provvisoriamente ottiene la naturalizzazione: si tratta in primis di giovani e di un numero superiore alla media di donne (adulte). Le discipline del soggiorno e le naturalizzazioni, quali cause della fine dell'ammissione provvisoria, sono continuate ad aumentare più o meno fino al 2005, poi la tendenza si è rovesciata e da allora sono in costante calo.

5.3 Durata

La durata media dell'ammissione provvisoria è di 174 settimane, ossia tre anni abbondanti. Questo valore medio cela tuttavia una grande varietà di lunghezze del provvedimento. Il fatto positivo è che – dopo l'aumento osservato tra il 2001 e il 2007 – dal 2008 la durata media dell'ammissione provvisoria è diminuita. Anche la procedura d'asilo che precede l'ammissione provvisoria è andata complessivamente accorciandosi. Va detto tuttavia che non si può prevedere quanto durerà l'ammissione provvisoria dei beneficiari odierni, né si può pertanto escludere un nuovo aumento della durata media. Si può tuttavia affermare che per un numero ingente e possibilmente in aumento di interessati, il provvedimento resta una soluzione transitoria limitata a tre o quattro anni.

Al tempo stesso va rilevato che negli ultimi 20 anni il numero di persone la cui ammissione provvisoria perdura nel tempo è andato crescendo costantemente, nonostante questa forma di protezione sia stata concepita all'origine per una durata breve e non si presti per soggiorni lunghi. Dall'analisi emerge inoltre che le persone bisognose di protezione la cui ammissione provvisoria non termina entro 10 anni hanno opportunità sempre più infime di ottenere un permesso per casi di rigore o di vedere il provvedimento prendere fine in altro modo. Questa constatazione sembra tradurre una tendenza strutturale alla perennizzazione di situazioni precarie, con un crescente rischio di povertà e di indebitamento, come già evidenziato da numerosi studi e specialisti del settore. A tutt'oggi, il 12 per cento delle persone ammesse provvisoriamente si trova in Svizzera da oltre 16 anni, compresa la durata della procedura d'asilo.

Per quanto riguarda i fattori determinanti per la durata dell'ammissione provvisoria e per la possibilità di porvi fine, si osservano grosse differenze legate alle origini, al gender e alla situazione familiare. Nel gruppo di persone la cui ammissione provvisoria perdura nel tempo (almeno 10 anni) si osserva un numero superiore alla media di donne, famiglie, anziani e bambini. Gli uomini celibi che al momento dell'entrata avevano attorno ai 20 anni d'età sembrano invece avere maggiori opportunità di vedere la loro ammissione provvisoria terminare entro pochi anni, sia per trasformazione sia in altro modo. Le cause potrebbero essere connesse con l'esercizio di un'attività lucrativa e con l'autonomia materiale. Si osserva inoltre che in genere le persone provenienti dall'Asia denotano una durata media dell'ammissione provvisoria nettamente più bassa (153 settimane) che non le persone provenienti dall'Africa subsahariana (222 settimane) e leggermente inferiore rispetto a quella delle persone provenienti dall'Europa centrale e orientale (172 settimane). Tra i

principali Paesi di provenienza dei beneficiari dell'ammissione provvisoria, i cittadini angolani si distinguono per la durata più cospicua (278 settimane), mentre i cittadini turchi (182 settimane) e srilankesi (142 settimane) chiudono la classifica. Nel caso dei cittadini dello Sri Lanka va detto che la disciplina del soggiorno interviene con una frequenza superiore alla media.

5.4 Divergenze cantonali

È interessante rilevare le considerevoli divergenze tra Cantoni di domicilio per quanto riguarda gli effettivi e la durata media delle ammissioni provvisorie, ma anche per quanto riguarda la prassi in materia di casi di rigore e di naturalizzazione. Queste divergenze permangono anche laddove il profilo delle persone è oggetto di un controllo statistico. Una possibile spiegazione risiede nel margine di manovra di cui godono le autorità cantonali in questo settore, come anche nelle diverse situazioni riguardanti il mercato del lavoro. Per meglio valutare l'interconnessione tra profilo delle persone ammesse provvisoriamente, iter migratorio e contesto integrativo occorrerebbero analisi statistiche approfondite e ricerche sul posto. Ciò consentirebbe di tenere in debita considerazione anche le condizioni generali della politica integrativa e del mercato del lavoro.

Il rapporto integrale è consultabile sotto: www.ekm.admin.ch