



Berna,

Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (regolamentazione speciale per i viaggi all'estero di persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S)

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione



Compendio

Con la modifica proposta della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl) s'intende creare una regolamentazione speciale per i viaggi all'estero di persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S. Ciò dovrebbe garantire che per loro continui ad applicarsi l'attuale regolamentazione in materia di viaggi all'estero, anche dopo l'entrata in vigore delle modifiche alla LStrl del 17 dicembre 2021 relative ai viaggi all'estero delle persone ammesse provvisoriamente, delle persone con protezione provvisoria e dei richiedenti l'asilo.

Situazione iniziale

Il 17 dicembre 2021 l'Assemblea federale ha approvato una modifica della LStrl, la quale comprende in particolare limitazioni per i viaggi all'estero delle persone ammesse provvisoriamente, delle persone con protezione provvisoria e dei richiedenti l'asilo, nonché agevolazioni per il cambiamento di Cantone delle persone ammesse provvisoriamente al fine di promuovere l'integrazione (20.063, nLStrl, FF 2021 2999).

Dopo l'approvazione di questa modifica di legge da parte dell'Assemblea federale, l'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha deciso di applicare per la prima volta lo statuto di protezione S alle persone rifugiatesi in Svizzera a causa dei combattimenti in Ucraina. Oggi le persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S possono viaggiare all'estero e tornare in Svizzera senza autorizzazione di viaggio. Ciò corrisponde anche alla normativa vigente nell'UE per le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina in possesso di un passaporto biometrico. La modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 prevede invece che le persone alle quali è stata concessa la protezione provvisoria non possano, in linea di principio, viaggiare nel loro Stato d'origine o di provenienza né in un altro Stato. Tuttavia sono possibili eccezioni.

A causa di questa contraddizione, il 1° maggio 2024 il Consiglio federale ha deciso di applicare solo parzialmente la modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 a partire dal 1° giugno 2024. Sono fatte salve le disposizioni relative ai viaggi all'estero delle persone ammesse provvisoriamente, delle persone con protezione provvisoria e dei richiedenti l'asilo. In vista dell'entrata in vigore delle disposizioni relative ai viaggi all'estero, occorre sottoporre all'Assemblea federale un messaggio concernente la modifica della LStrl con una regolamentazione speciale per le persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S.

Contenuto del progetto

Le attuali possibilità di viaggio per le persone provenienti dall'Ucraina che beneficiano di protezione provvisoria saranno mantenute fino a nuovo ordine, in base alla normativa UE in materia e all'esenzione dal visto nello spazio Schengen per le persone in possesso di un passaporto biometrico ucraino. Con la modifica di legge proposta s'intende introdurre una regolamentazione speciale nella LStrl. Essa rimarrà in vigore fino alla revoca della protezione provvisoria concessa alle persone provenienti dall'Ucraina.

Al contempo, nell'ambito di un progetto di consultazione separato, sono apportate le necessarie modifiche alle ordinanze per l'entrata in vigore delle disposizioni di legge adottate in materia di viaggi all'estero per i gruppi di persone non interessati da questa disposizione derogatoria.

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di intervento e obiettivi

Il 17 dicembre 2021 l'Assemblea federale ha approvato una modifica della legge sugli stranieri e la loro integrazione¹ (LStrI). Ora la legge vieta in generale ai richiedenti l'asilo, agli stranieri ammessi provvisoriamente e alle persone bisognose di protezione di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d nLStrI). A uno straniero ammesso provvisoriamente o a una persona bisognosa di protezione può essere concessa individualmente l'autorizzazione a recarsi nello Stato d'origine o di provenienza solo se necessario per preparare la sua partenza autonoma e definitiva (art. 59d cpv. 2 nLStrI).

Inoltre sono disciplinati a livello di legge (art. 59e nLStrI) i principi finora sanciti a livello di ordinanza relativi ai viaggi in uno Stato diverso dallo Stato di origine o di provenienza per i richiedenti l'asilo, le persone ammesse provvisoriamente e le persone bisognose di protezione. Vigé un divieto generale di viaggio con possibilità di deroghe. Pertanto la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) può eccezionalmente autorizzare uno straniero ammesso provvisoriamente o una persona bisognosa di protezione a effettuare un tale viaggio in presenza di particolari motivi personali (art. 59e cpv. 2 nLStrI). Le persone che viaggiano senza autorizzazione nel proprio Stato d'origine o di provenienza o in un altro Stato possono essere perseguite per tali violazioni (art. 84 cpv. 4, 84a, 120 cpv. 1 lett. h, 122d nLStrI; 53 lett. d, 79 lett. e nLAsi).

Circa tre mesi dopo questa decisione dell'Assemblea federale, l'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha deciso di applicare per la prima volta lo statuto di protezione S alle persone fuggite in Svizzera a causa dei combattimenti in Ucraina. Le persone titolari di un passaporto biometrico ucraino possono soggiornare nello spazio Schengen senza visto per 90 giorni in un periodo di 180 giorni. Il Consiglio federale ha pertanto deciso, nell'ambito di una modifica dell'ordinanza del 14 novembre 2012² concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV), che le persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S possono recarsi all'estero e tornare in Svizzera senza autorizzazione di viaggio (art. 9 cpv. 8 ODV). Ciò corrisponde anche alla normativa vigente nell'UE per le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina³. La modifica della LStrI del 17 dicembre 2021 prevede invece che le persone alle quali è stata concessa la protezione provvisoria non possano, in linea di principio, viaggiare nel loro Stato d'origine o di provenienza né in un altro Stato. Pertanto, sussiste una contraddizione tra la modifica della LStrI del 17 dicembre 2021 e la normativa vigente per le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina. Questa situazione particolare non era prevedibile al momento dell'approvazione della modifica di legge nel dicembre 2021.

Le attuali possibilità di viaggio per le persone provenienti dall'Ucraina che beneficiano di protezione provvisoria vanno mantenute fino a nuovo ordine, grazie all'esenzione dal visto per i titolari di un passaporto biometrico ucraino e alla normativa vigente nell'UE. Per questo motivo, il 1° maggio 2024 il Consiglio federale ha deciso di presentare

¹ FF 2021 2999

² RS 143.5

³ Decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio del 4 marzo 2022 che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea (GU L 71 del 4.3.2022, pag. 1).

all'Assemblea federale un messaggio con una regolamentazione speciale per le persone con statuto di protezione S provenienti dall'Ucraina, in vista dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni della LStrl relative ai viaggi all'estero.

La normativa vigente, secondo cui lo statuto di protezione S delle persone provenienti dall'Ucraina può essere revocato se hanno soggiornato nello Stato d'origine o di provenienza per più di 15 giorni, rimane in vigore (art. 78 cpv. 1 lett. c LAsi; art. 51 ordinanza 1 sull'asilo⁴ [OAsi 1] e istruzioni della SEM). Lo stesso vale anche per la disposizione secondo la quale la protezione provvisoria ha termine se la persona protetta ha trasferito il centro della sua vita in un altro Paese (art. 79 lett. a LAsi). Per i suddetti motivi è necessaria anche una modifica della LAsi.

Parallelamente alla presente procedura di consultazione, è in corso anche una consultazione sulle necessarie ordinanze d'esecuzione relative alla modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 concernente i viaggi all'estero dei gruppi di persone che non sono interessati dalla disposizione derogatoria proposta (modifica delle ordinanze d'esecuzione relative alle limitazioni per i viaggi all'estero [ODV, OASA, OEV, OEAE e OAsi 1]).

1.2 Alternative esaminate e soluzione scelta

In vista dell'entrata in vigore integrale della modifica della LStrl del 17 dicembre 2021, sono state esaminate diverse opzioni. È stata considerata in particolare anche la rapida entrata in vigore delle modifiche legislative senza regolamentazione speciale per le persone provenienti dall'Ucraina che beneficiano di protezione provvisoria. Ciò comporterebbe anche per loro il divieto assoluto di recarsi nello Stato d'origine o di provenienza a partire dalla data di entrata in vigore della legge, mentre i viaggi in Paesi terzi sarebbero autorizzati solo a determinate condizioni. In caso di viaggio nello Stato d'origine o di provenienza senza autorizzazione, lo statuto di protezione S per queste persone verrebbe revocato. In caso di viaggi senza autorizzazione in tutti gli altri Stati potrebbero essere applicate sanzioni. Ciò comporterebbe la necessità di abrogare le norme vigenti relative ai viaggi delle persone con statuto di protezione S provenienti dall'Ucraina (art. 9, cpv. 8 ODV). Occorre notare che l'UE non prevede restrizioni di viaggio per le persone in cerca di protezione provenienti dall'Ucraina e che le persone in possesso di un passaporto biometrico ucraino possono soggiornare nello spazio Schengen senza visto per 90 giorni in un periodo di 180 giorni (cfr. anche il punto 1.1).

Il Consiglio federale è giunto alla conclusione che non sussistono motivi per revocare le attuali disposizioni di viaggio per le persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S, visto che si sono dimostrate sostanzialmente efficaci. Pertanto per questo gruppo di persone vengono proposte disposizioni derogatorie nella LStrl e nella LAsi.

Nel dicembre 2024 l'Assemblea federale ha approvato le mozioni di tenore identico Würth 24.3022 e Paganini 24.3035 «Per essere accettato, lo statuto di protezione S deve essere adeguato», che chiedono tra l'altro che lo statuto di protezione S venga revocato e non possa essere riottenuto se una persona lascia il Paese per un determinato periodo (p. es. 14 giorni). Tuttavia, gli autori delle mozioni non richiedono un divieto generale di viaggio verso lo Stato d'origine per le persone con statuto di protezione S provenienti dall'Ucraina.

⁴ RS 142.311

Nella sua presa di posizione su queste mozioni, il Consiglio federale ha affermato che le disposizioni legislative attualmente in vigore tengono già adeguatamente conto delle richieste contenute nelle mozioni relative alla lotta contro gli abusi.

Il 25 giugno 2025 il Consiglio federale ha deciso come procedere per attuare queste due mozioni: la SEM adeguerà la propria prassi nell'ambito del diritto vigente tenendo conto delle richieste contenute nelle mozioni. A partire dall'inizio di novembre 2025, le persone con statuto di protezione S potranno soggiornare in Ucraina per 15 giorni ogni sei mesi invece che per 15 giorni ogni trimestre come finora. Questa misura può essere attuata in conformità con la modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 e con la regolamentazione speciale prevista per le persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S, poiché non richiede alcuna modifica delle basi giuridiche.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 24 gennaio 2024⁵ sul programma di legislatura 2023-2027 né nel decreto federale sul programma di legislatura 2023-2027⁶. Tuttavia il Consiglio federale è tenuto a mettere in vigore il più rapidamente possibile le modifiche legislative approvate dal Parlamento.

2 Confronto giuridico, in particolare con il diritto europeo

Come già riportato nel messaggio⁷ concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione del 17 dicembre 2021 (cifra 3.2 Limitazioni per i viaggi all'estero), né la Direttiva Qualifiche dell'UE⁸ né la Direttiva sull'afflusso massiccio dell'UE⁹ contengono disposizioni che vietino o limitino i viaggi all'estero di persone beneficiarie di protezione sussidiaria o provvisoria.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Per le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina, anche dopo l'entrata in vigore della modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 concernente i viaggi all'estero continuerà ad applicarsi la normativa vigente: ciò garantisce che, fino alla revoca dello statuto di protezione S, possano continuare a recarsi all'estero come in precedenza (cfr. art. 59f P-LStrl; art. 78 cpv. 2 e art. 79 cpv. 2 P-LAsi).

Qualora in futuro lo statuto di protezione S dovesse essere nuovamente applicato a causa di un altro grave pericolo generale, questa regolamentazione speciale non sarebbe applicabile.

3.2 Questioni relative all'attuazione

Con l'entrata in vigore della modifica della LStrl del 17 dicembre 2021, i viaggi nello Stato d'origine o di provenienza non saranno più sanzionati con la revoca, ma con il termine dello statuto di protezione S (art. 79 lett. e nLAsi). L'articolo 51 OAsi 1 contiene

⁵ FF 2024 525

⁶ FF 2024 526

⁷ FF 2020 6543

⁸ Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione), GU L 337 del 20.12.2011, pag. 9.

⁹ Direttiva 2001/55/CE del Consiglio, del 20 luglio 2001, sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, GU. L 212 del 7.8.2001, pag. 12.

precisazioni relative all'attuazione della revoca dello statuto di protezione S in caso di viaggio nello Stato d'origine o di provenienza. Di conseguenza, con l'abrogazione della normativa sulla revoca, anche questa normativa deve essere abrogata.

Tuttavia, per le persone provenienti dall'Ucraina con statuto di protezione S continuerà ad applicarsi la normativa vigente. Ciò vale anche per la revoca in caso di viaggi non autorizzati nello Stato d'origine o di provenienza (cfr. art. 78 cpv. 2 P-LAsi). Pertanto, nell'ambito dei lavori di attuazione di questa regolamentazione speciale, è necessario creare nell'OAsi 1 una nuova disposizione speciale per le persone con statuto di protezione S provenienti dall'Ucraina, corrispondente alla normativa precedente.

4 Commento ai singoli articoli

Modifica della legge federale sugli stranieri

Art. 59f Viaggi di persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina

Con l'entrata in vigore integrale della modifica della LStrl del 17 dicembre 2021, anche alle persone bisognose di protezione sarà vietato in futuro recarsi nello Stato d'origine o di provenienza (art. 59d nLStrl). Affinché le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina possano continuare a recarsi in Ucraina come finora è necessario introdurre una regolamentazione speciale. Dovrebbe continuare a non essere necessaria un'autorizzazione di viaggio. Tuttavia, un soggiorno ripetuto o prolungato in Ucraina può comportare la revoca della protezione provvisoria (v. considerazioni sull'art. 78 cpv. 2 P-LAsi). Inoltre, la protezione provvisoria cessa se il centro della vita è stato trasferito in un altro Paese (art. 79 lett. a LAsi).

Anche i viaggi in uno Stato diverso da quello d'origine o di provenienza in linea di principio non sono più ammessi, giusta la modifica della LStrl del 17 dicembre 2021 (art. 59e nLStrl). Tuttavia, la SEM può autorizzare un viaggio di questo tipo in singoli casi, se sussistono particolari motivi personali. Questi motivi personali sono specificati dal Consiglio federale a livello di ordinanza (cfr. progetto di consultazione separato «Modifica delle ordinanze d'esecuzione relative alle limitazioni per i viaggi all'estero [ODV, OASA, OEV, OEAE e OAsi 1]»).

Affinché le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina possano continuare a recarsi all'estero come finora, è necessario introdurre una regolamentazione speciale anche per i viaggi in uno Stato diverso dallo Stato di origine o di provenienza. Dovrebbe continuare a non essere necessaria un'autorizzazione di viaggio.

Modifica della legge sull'asilo

Art. 78 cpv. 2

Per garantire che la normativa vigente in materia di revoca in caso di soggiorno ripetuto o prolungato in Ucraina continui a essere applicabile alle persone che soddisfano i criteri stabiliti dal Consiglio federale in virtù dell'articolo 66 LAsi per la concessione della protezione provvisoria in relazione alla situazione in Ucraina, è parimenti necessario introdurre una nuova disposizione derogatoria che permetta anche in futuro di revocare lo statuto di protezione S delle persone provenienti dall'Ucraina se hanno soggiornato nello Stato d'origine o di provenienza per più di 15 giorni (art. 78 cpv. 2 primo periodo P-LAsi; art. 51 OAsi 1 e istruzioni della SEM). La protezione provvisoria continuerà a

non essere revocata se la persona bisognosa di protezione intraprende il viaggio in Ucraina con l'accordo dell'autorità competente (art. 78 cpv. 2 secondo periodo P-LAsi).

Art. 79 cpv. 2

Con l'entrata in vigore integrale della modifica della LStrl del 17 dicembre 2021, lo statuto di protezione provvisoria termina in caso di viaggio non autorizzato nello Stato d'origine o di provenienza (art. 79 lett. e nLAsi). Tuttavia, per le persone bisognose di protezione provenienti dall'Ucraina devono continuare a valere le disposizioni vigenti in materia di revoca della protezione provvisoria (v. considerazioni sull'art. 78 cpv. 2 P-LAsi), motivo per cui è necessaria una disposizione derogatoria (cpv. 2).

5 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

La modifica di legge proposta non ha ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale della Confederazione, poiché è equivalente al diritto vigente. Per i viaggi all'estero di persone con passaporto biometrico provenienti dall'Ucraina e beneficiari di protezione provvisoria continua a non essere necessaria un'autorizzazione, né un visto di ritorno né un documento di viaggio svizzero.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

Anche per i Cantoni la modifica di legge proposta non ha ripercussioni finanziarie né sull'effettivo del personale, poiché è equivalente al diritto vigente.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 121 capoverso 1 Cost.¹⁰ il quale conferisce alla Confederazione la competenza per la legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo).

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

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

Dal 2017 i cittadini ucraini sono esenti dal visto per viaggi nello spazio Schengen fino a 90 giorni in un periodo di 180 giorni. Pertanto, il regime specifico proposto, secondo cui le persone provenienti dall'Ucraina che beneficiano di una protezione provvisoria possono recarsi all'estero e tornare in Svizzera senza un'autorizzazione di viaggio, è compatibile in particolare con la normativa Schengen e con la regolamentazione dell'UE per questo gruppo di persone.

Per l'ultimo trimestre del 2026 è prevista l'introduzione del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS). Dopo un periodo transitorio di almeno sei mesi dall'introduzione dell'ETIAS, i cittadini di Stati terzi esenti da visto saranno tenuti a richiedere un'autorizzazione di viaggio per l'ingresso e il soggiorno nello spazio Schengen. Le eccezioni sono disciplinate dall'articolo 2 paragrafo 2 del regolamento (UE) 2018/1240 (Regolamento ETIAS). In base a questa disposizione i cittadini ucraini

¹⁰ RS 101

con protezione provvisoria (permesso S) non avranno bisogno di un'autorizzazione di viaggio ETIAS per poter rientrare legalmente nello spazio Schengen.

6.3 Forma degli atti

Le disposizioni proposte nella LStrl e nella LAsi sono norme legislative importanti, motivo per cui, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate dall'Assemblea federale sotto forma di legge federale.

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non prevede nuove disposizioni in materia di sovvenzioni (che comportano spese superiori a una delle soglie) né nuovi crediti d'impegno / limiti di spesa (con spese superiori a una delle soglie).

6.5 Delega di competenze legislative

Il progetto non prevede deleghe di competenze legislative.