



## Martina Caroni

*Martina Caroni è Professoressa ordinaria di diritto pubblico, diritto internazionale e diritto pubblico comparato presso l'Università di Lucerna, ateneo nel quale è inoltre prorettrice all'insegnamento e alle relazioni internazionali.*

*È altresì delegata per i diritti umani delle Accademie svizzere delle scienze e membro della Commissione nazionale per la*

*prevenzione della tortura. La sua ricerca si focalizza sul diritto della migrazione, sui diritti umani, sul diritto internazionale e sull'intersezione di queste aree del diritto.*

# Lo statuto di protezione S per i profughi ucraini

In risposta al movimento di rifugiati innescato dall'aggressione russa all'Ucraina e dal conseguente conflitto armato, la Svizzera – come anche gli Stati membri dell'UE – ha attivato per la prima volta nella sua storia le norme sulla protezione provvisoria create appositamente per queste situazioni. Questo articolo delinea le caratteristiche principali della relativa disciplina (chiamata statuto di protezione S), fa cenno ad aspetti problematici e tuttora irrisolti e infine evoca la situazione degli studenti di università ucraine beneficiari dello statuto S nelle università svizzere.

Nelle prime ore del 24 febbraio 2022, le forze militari russe hanno invaso l'Ucraina. L'attacco e il conseguente conflitto armato hanno provocato un movimento di fuga come non si vedeva in Europa dalla Seconda Guerra mondiale. Entro metà aprile 2022, più di 4,5 milioni di cittadini ucraini avevano lasciato il proprio paese. In considerazione del rapido aumento del numero di persone che sono riparate in Svizzera e qui hanno chiesto protezione, l'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha attivato per la prima volta lo statuto di protezione S previsto dalla legge sull'asilo. Questa *première* è solo uno degli indici di una straordinaria mobilitazione politica, sociale ed economica di solidarietà a fa-

vore dei profughi ucraini: migliaia di privati hanno aperto le loro case a queste persone, le compagnie di telefonia mobile offrono gratuitamente le telefonate verso l'Ucraina e chi detiene il permesso S può usufruire gratuitamente, fino a fine maggio 2022, dei trasporti pubblici. Persino i rigidi regolamenti sull'ingresso di animali domestici dall'Ucraina sono stati per l'occasione ammorbiditi. Questi sono segnali di tempi davvero straordinari.

## Quando e per quale situazione è stato creato lo statuto di protezione S?

La protezione provvisoria concessa dallo statuto S fu creata in occasione della revisione totale della legge sull'asilo degli anni '90. Decisiva fu in merito l'esperienza fatta con i movimenti di fuga innescati dai conflitti armati nell'ex Jugoslavia. Già allora, e ancora oggi, i profughi che lasciano il loro paese d'origine a causa di guerra o di violenza generalizzata non sono quasi mai considerati rifugiati nel senso della Convenzione di Ginevra sui rifugiati e della legge sull'asilo, in quanto manca una persecuzione individuale. La loro domanda d'asilo viene perciò generalmente respinta. Tuttavia, poiché in generale non è ragionevolmente esigibile che profughi di guerra tornino nel

loro paese d'origine o perché il divieto di respingimento si oppone al loro rientro, essi vengono provvisoriamente ammessi in Svizzera. Il che avvenne ad esempio per la maggior parte dei profughi siriani. Creando la possibilità di concedere lo statuto di protezione S a persone oggettivamente bisognose di protezione, il legislatore ha voluto snellire il settore dell'asilo, liberandolo da procedure che richiedono tempo e hanno scarsa prospettiva di successo. Non appena il Consiglio federale attiva la protezione provvisoria per un determinato gruppo di profughi, si avvia una procedura semplificata destinata ad appurare se una determinata persona appartenga o meno al gruppo protetto provvisoriamente. Nel caso in cui vi appartenga e la sua ammissione non crei problemi di sicurezza, verrà conferito lo statuto S. L'11 marzo 2022 il Consiglio federale ha dunque deciso per la prima volta di attivare lo statuto di protezione in favore delle persone costrette a fuggire dall'Ucraina a causa della guerra. Oltre ai cittadini ucraini e ai loro familiari, possono chiedere di ottenere lo statuto S anche i cittadini di paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno ucraino, qualora un rimpatrio sicuro e durevole non fosse possibile. Per contro, lo statuto S non può essere conferito a persone che hanno già ottenuto lo statuto di protezione temporanea in un paese dell'UE.

L'UE ha infatti attivato un meccanismo di protezione temporanea comparabile al nostro statuto S.

---

## Lo status giuridico dei profughi ucraini titolari dello statuto di protezione S

I cittadini ucraini che hanno ottenuto lo statuto S hanno diritto di risiedere in Svizzera. Viene rilasciato loro un permesso S, che è valevole per un anno, ma può essere rinnovato. Contrariamente a persone ammesse provvisoriamente, i profughi ucraini con permesso S sono autorizzati a viaggiare liberamente all'estero e a rientrare in Svizzera.

Per facilitare l'integrazione sociale e professionale, i profughi ucraini titolari dello statuto S possono accedere al mercato del lavoro senza periodo d'attesa. È loro permesso l'esercizio di un'attività lucrativa, sia dipendente che indipendente. Non appena hanno ottenuto lo statuto S, il datore di lavoro può richiedere alle autorità cantonali competenti il rilascio di un permesso che viene concesso a patto che le condizioni salariali e di lavoro siano rispettate. Anche nel caso di un'attività lucrativa indipendente, il permesso viene rilasciato dalle autorità cantonali. Inoltre, chi ottiene lo statuto S ha accesso ai centri regionali di collocamento.

Le persone provenienti dall'Ucraina con statuto S che non possono mantenersi con le proprie risorse hanno diritto all'assistenza sociale. Tenuto a concederla secondo le tariffe cantonali è il Cantone al quale sono stati assegnati. Come dispone la legge federale, il tasso di assistenza è inferiore a quello applicabile alle persone residenti in Svizzera. Poiché i cantoni sono responsabili dell'organizzazione dell'assistenza sociale, sia il tipo di assistenza sociale (prestazioni in natura e/o prestazioni in denaro), sia i tassi di assistenza variano da cantone a cantone e in alcuni di essi i tassi di assistenza sono persino inferiori al livello di sussistenza. Per fare un esempio, mentre una famiglia di tre persone riceve 1'571 franchi al mese a Basilea Città, nel Canton Argovia ha diritto solamente a 865 franchi. In Ticino l'assistenza sociale

per una famiglia di profughi ucraini di tre persone con statuto S è di 1'075 franchi. Inoltre, le persone provviste di statuto S hanno diritto all'alloggio, al sostegno e alle cure mediche, e anche queste prestazioni sono a carico dei cantoni. L'affiliazione all'assicurazione malattie è attivata retroattivamente al momento della richiesta dello statuto di protezione S.

Infine le persone provenienti dall'Ucraina, una volta ottenuto lo statuto S, hanno diritto al ricongiungimento familiare. Poiché i cittadini ucraini, se in possesso di un passaporto biometrico, possono entrare nell'area Schengen senza visto, il ricongiungimento familiare si effettua tramite un ingresso e una richiesta dello statuto S da parte dei familiari. Se i membri della famiglia non sono esenti dall'obbligo del visto, la domanda di ricongiungimento familiare deve essere presentata alla Segreteria di Stato per la migrazione. Il prerequisito è che la famiglia sia stata separata dagli eventi bellici in Ucraina e che non ci siano motivi di esclusione come, per esempio, l'ineleggibilità all'asilo, una violazione o minaccia alla sicurezza oppure all'ordine pubblico o un'espulsione penale. Oltre ai coniugi, possono ottenere il ricongiungimento familiare anche i figli minorenni, i partner di un'unione registrata e le persone che vivono insieme in un'unione consensuale permanente.

---

## Accesso all'istruzione universitaria per le persone con statuto S

I bambini, gli adolescenti e i giovani adulti con statuto S dovrebbero essere ammessi il più presto possibile ad un programma educativo adeguato; spetta ai cantoni disporre le misure necessarie. L'accento dovrebbe essere posto sul loro inserimento nelle strutture scolastiche e formative regolari.

Per quanto riguarda l'accesso dei titolari di uno statuto S all'istruzione terziaria, vanno ricordate le seguenti regole: l'ammissione in qualità di studente regolare dipende dal possesso di determinati titoli di studio; le qualifiche straniere sono soggette a una valutazione di equivalenza basata sulla Convenzione di Lisbona del 1997 sul riconoscimento delle qualifiche relative all'i-

struzione superiore nella regione europea; la maggior parte delle università svizzere richiede ai titolari di un certificato di maturità ucraino desiderosi di venir ammessi ad un programma di Bachelor regolare l'ostensione di ulteriori prove: a seconda dell'università, è necessario dimostrare di disporre di un posto di studio in un'università riconosciuta in Ucraina nel campo di studio desiderato e di avere già studiato per due anni a livello universitario; in alternativa, viene richiesto di sostenere un esame supplementare di ammissione. Per permettere agli studenti fuggiti dall'Ucraina di continuare i loro studi il più rapidamente possibile, se titolari di uno statuto S, la maggior parte delle università svizzere di comune accordo li ammetterà come studenti ospiti per uno o due semestri, nell'ambito di una procedura semplificata; potranno così frequentare corsi, affrontare esami e anche acquisire crediti. Inoltre, molte università rinunciano alle tasse d'iscrizione per questi loro studenti ospiti. Tuttavia, poiché si tratta di studenti ospiti, per il momento non potranno completare i loro studi presso le università svizzere. Se e come ciò sarà possibile in futuro non è ancora stato appurato, ma sarà necessario farlo se il conflitto armato dovesse malauguratamente continuare per un periodo più lungo.

---

## Conclusioni

Con l'attivazione dello statuto di protezione S, il Consiglio federale ha battuto una nuova strada. Nelle crisi precedenti – si pensi in particolare alle persone fuggite dalla guerra civile in Siria – non era disposto oppure non era in grado di farlo. Poiché lo statuto di protezione S è stato di fatto attivato per la prima volta, molti interrogativi rimangono per il momento senza risposta o sono risolti solo provvisoriamente, come nel caso dell'ammontare degli importi versati dall'assistenza sociale in cui le tariffe cantonali variano molto e in alcuni casi corrispondono a quelle dell'assistenza di emergenza. Per queste ragioni è logico prevedere che la nuova disciplina presentata in questo contributo venga perfezionata tramite aggiustamenti e modifiche in un prossimo futuro.