



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP  
**Ufficio federale della migrazione UFM**



# Rapporto sulla migrazione 2011

## Impressum

**Editore:** Ufficio federale della migrazione (UFM),  
Quellenweg 6, CH-3003 Berna-Wabern

**Progetto  
e redazione:** Informazione & comunicazione, UFM

**Realizzazione:** [www.casalini.ch](http://www.casalini.ch)

**Fonti:** UFCL, Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna,  
[www.bundespublikationen.admin.ch/it.html](http://www.bundespublikationen.admin.ch/it.html)?  
Art. n.: 420.010.I  
© UFM/DFGP giugno 2012

### Fotografie

Philipp Eyer e Stephan Hermann: copertina e pagine  
4, 7, 13, 14, 17, 22, 25, 27, 29, 30, 32, 35, 37, 40, 42

Laurent Burst: pagina 1

UFM: pagina 44

Officina Migrazione, UFM: pagine 8-11

## Editoriale



Da secoli gli uomini migrano valicando i confini dei rispettivi Paesi, quando le circostanze di ordine politico, sociale ed economico lo richiedano. Cambiano solo le direzioni. Se fino al XIX secolo la Svizzera è stata soprattutto un Paese di emigranti, agli inizi del XX secolo la situazione si è radicalmente modificata. Oggi l'Europa è considerata da molti migranti il simbolo del successo dell'occidente. Coloro che riescono a raggiungere il cosiddetto «paradiso Europa», hanno raggiunto il traguardo dei loro sogni. Le rivoluzioni in Nord Africa hanno causato l'esodo di moltissimi rifugiati politici ma anche economici. Ma da tempo la «fortezza Europa» non è più espugnabile da chiunque e molti migranti si sono visti e si vedono tutt'oggi costretti a tornare sui propri passi, mentre altri sono riusciti a ottenere asilo in Svizzera e hanno potuto rimanervi. Il settore dell'asilo rappresenta tuttavia solamente una piccola parte dell'intero fenomeno della migrazione. La parte del leone la fa la migrazione per motivi di lavoro. Nel 2011 142 471 persone sono immigrate in Svizzera. Di queste, il 40,2 % era

composto da persone che migravano per motivi di lavoro da Paesi dell'UE-27 e il 7,9 % da soggetti provenienti da Stati terzi. Un altro 30 % delle migrazioni era da ascrivere al ricongiungimento familiare.

Per essere forte, l'economia svizzera ha bisogno di molti lavoratori immigrati da Paesi stranieri. Dal 2011 i cittadini di 25 Paesi dell'UE/AELS possono approfittare della possibilità di libera circolazione completa delle persone anche verso la Svizzera. Per i cittadini di Bulgaria e Romania rimarranno invece in vigore al massimo fino al 31 maggio 2016 limitazioni nell'ammissione. Nel corso del 2012 giungerà probabilmente alla Svizzera una richiesta dell'UE volta a estendere alla Croazia l'Accordo sulla libera circolazione.

È nostra intenzione preservare la diversità culturale e il grado di benessere raggiunto. Tuttavia non vanno sottaciute le problematiche (quale per esempio quella del dumping salariale) che l'immigrazione comporta. L'immigrazione può altresì essere accettata solo quando a tutti sia chiaro che si tratta di un flusso verso il mercato del lavoro e non solo mirante a godere dei benefici dell'assicurazione contro la disoccupazione o dell'aiuto sociale.

Coloro che giungono in Svizzera per lavorarci e viverci, devono anche integrarsi. La riuscita dell'integrazione presuppone da un lato la volontà in tal senso degli stranieri coinvolti e dall'altro l'apertura della popolazione svizzera. L'apprendimento della lingua e la conoscenza delle pratiche sociali rivestono un'importanza cruciale ai fini del buon esito dell'integrazione. L'incremento dei posti di formazione e dei corsi di lingua sono quindi obiettivi primari della politica migratoria della Confederazione.

Il presente rapporto fornisce un quadro dei diversi settori d'attività dei 742 collaboratori dell'Ufficio federale della migrazione e ne tratta a livello informativo i principali ambiti tematici. Auguro a tutti buona lettura!

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'M. Gattiker'.

Mario Gattiker  
Direttore dell'Ufficio federale della migrazione



# Indice

<b>Editoriale</b>	<b>1</b>
<b>Indice</b>	<b>3</b>
<b>A Panoramica</b>	<b>4</b>
<b>B La storia migratoria della Svizzera</b>	<b>8</b>
1. Panoramica	8
2. La storia	8
3. Bilancio storico	11
4. Nuovi sviluppi	12
<b>C Migrazione 2011</b>	<b>14</b>
1. Visti Schengen	15
2. Immigrazione e popolazione straniera	15
3. Attività lucrative	16
4. Europa	18
5. Le cifre chiave relative al settore dell'asilo	19
6. Regolamentazioni dei casi di rigore	23
7. Rapporti con i Paesi d'origine e gli Stati terzi	23
8. Integrazione	24
9. Naturalizzazioni	25
10. Ritorno	26
11. Misure di allontanamento e respingimento	29
<b>D Ambiti di rilievo 2011</b>	<b>30</b>
1. La crisi nordafricana e i suoi effetti migratori sulla Svizzera	31
2. Bilancio Accordo Dublino	33
3. Revisione dell'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV)	34
4. Piano d'integrazione	34
5. Strategia di gestione integrata delle frontiere	36
6. Rapporto sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo	38
7. Libera circolazione delle persone	39
8. Sviluppi dell'acquis di Schengen	40
<b>E Ufficio federale della migrazione</b>	<b>44</b>
<b>Annesso</b>	<b>46</b>



Da circa 20 anni Nicola M., cittadino italiano, lavora nella sua calzoleria.

# Panoramica

## I punti principali in sintesi

### **Conseguenze per la Svizzera della migrazione legata alla crisi nordafricana**

Nel 2011 ha avuto inizio nei Paesi arabi una trasformazione i cui sviluppi o esiti non sono attualmente ancora prevedibili. L'ultimo anno è stato fortemente caratterizzato da proteste di massa contro il potere, fino a quel momento inattaccabile, delle élite politiche dominanti. Lo scopo perseguito dai protagonisti di questi moti insurrezionali è stata la lotta per la dignità umana e per un maggior grado di libertà ed equità sociale. Per la Svizzera ciò ha comportato un netto aumento del numero di persone provenienti dal Nord Africa richiedenti l'asilo.

### **Bilancio Accordo Dublino**

L'Accordo di associazione a Dublino (AAD) è entrato in vigore in Svizzera il 12 dicembre 2008. Il sistema di Dublino stabilisce che per ogni domanda d'asilo è competente un solo Stato; in tal modo si evita che la stessa persona presenti diverse domande in più Stati. Dall'inizio dell'applicazione dell'accordo al 31 dicembre 2011 la Svizzera ha richiesto la ripresa da parte di un altro Stato Dublino in 21 382 (2011: 9347) casi; in 16 699 (2011: 7014) di questi casi lo Stato interpellato ha dichiarato la propria competenza e la disponibilità a occuparsi delle persone in questione.

### **Revisione dell'ordinanza sui documenti di viaggio (ODV)**

Dal 1° marzo 2010 le persone ammesse a titolo provvisorio possono recarsi all'estero senza restrizioni. Adottata nell'intento di promuovere l'integrazione di queste persone, la misura – che abolisce ogni restrizione in termini di mobilità – è stata però oggetto di critica da parte di diverse autorità cantonali preposte alla migrazione e di rappresentanze straniere come anche nell'ambito di vari interventi parlamentari. Un gruppo di lavoro dell'Ufficio federale della migrazione, che vede anche la partecipazione di rappresentanti dei Cantoni, ha analizzato approfonditamente l'ODV. L'ODV rivista entrerà probabilmente in vigore il 1° luglio 2012.

### **Piano d'integrazione**

Nel mese di marzo 2011 la Confederazione ha definito i principi cardine di un piano d'integrazione in quattro parti. La legge sugli stranieri andrà rivista allo scopo di sancire al suo interno il principio del «promuovere ed esigere». Varie leggi speciali saranno integrate inserendovi l'aspetto dell'integrazione, al fine di promuovere le pari opportunità. Saranno potenziate le misure specifiche per la promozione dell'integrazione e intensificato il dialogo sull'integrazione.

### **Gestione integrata delle frontiere**

Con l'Accordo di associazione a Schengen, il regime dei controlli sulle persone ai confini nazionali è radicalmente cambiato: mentre alle frontiere interne tali controlli non sono sostanzialmente più ammessi, sono stati rafforzati i controlli alle frontiere esterne. Questo cambio di regime ha richiesto l'adozione in tutta l'area Schengen di misure coordinate per la lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera. Presupposto imprescindibile a livello nazionale per raggiungere tale obiettivo è l'attuazione di una più fattiva cooperazione.

### **Rapporto DFGP sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo**

Il 23 novembre 2010 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati ha deciso di occuparsi del progetto di revisione della legge sull'asilo, elogiando l'obiettivo primario di tale progetto, consistente nel semplificare e accelerare le procedure. Il DFGP è stato poi incaricato di indicare in un apposito rapporto ulteriori margini per una significativa riduzione della durata della procedura.

### **Libera circolazione delle persone**

A far data dal 1° maggio 2011, l'assoluta libera circolazione delle persone – inclusa l'abolizione dei contingenti – è stata estesa ai Paesi UE-8 (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lituania e Lettonia). Dall'apertura delle frontiere, tra il 1° maggio e il 31 dicembre 2011 l'immigrazione dai Paesi dell'Europa dell'Est è aumentata notevolmente. Sulla base del fabbisogno, sono però entrati nel Paese, oltre a una forza lavoro validamente qualificata nei settori edile, alberghiero e agricolo, anche lavoratori meno qualificati.

### **Sviluppi dell'acquis di Schengen 2011**

Dalla firma dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS) il 26 ottobre 2004, l'UE ha notificato alla Svizzera complessivamente 131 sviluppi dell'acquis di Schengen. Finora non si registrano sviluppi dell'acquis di Dublino. Nel 2011 sono stati considerati di competenza dell'Ufficio federale della migrazione 11 sviluppi. La maggior parte degli sviluppi ha riguardato il visto Schengen e il Fondo per le frontiere esterne.

## Le cifre di riferimento più importanti del 2011

- Lo scorso anno la Svizzera ha rilasciato 434 383 visti Schengen. Come accaduto l'anno precedente, a rilasciare la maggior parte di visti Schengen sono state le rappresentanze svizzere in India, seguite da quelle di Cina e Russia.
- Alla fine dell'anno la popolazione residente permanente straniera della Svizzera contava 1 772 279 persone (2010: 1 720 393), di cui 1 147 185 (2010: 1 101 760) cittadini UE-27/AELS. Pertanto la percentuale di stranieri era pari al 22,3 %.
- Dall'UE-27/AELS sono immigrate in Svizzera 99 932 persone. Circa il 65 % di loro è immigrato per intraprendere un'attività lavorativa.
- A 37 854 persone è stata concessa la cittadinanza svizzera. Come negli ultimi anni, i richiedenti provengono essenzialmente dalla Serbia, dall'Italia e dalla Germania.
- 22 551 persone hanno avanzato richiesta di asilo in Svizzera. I richiedenti provenivano soprattutto da Eritrea, Tunisia, Nigeria, Serbia, Afghanistan, Macedonia, Siria, Cina, Somalia, Kosovo.
- Delle 19 467 richieste di asilo trattate in prima istanza nel 2011, 3 711 sono state accolte. Ciò corrisponde ad una quota di riconoscimento pari al 21 %.
- 2 231 persone hanno ottenuto un permesso di dimora grazie alla regolamentazione dei casi di rigore.
- Complessivamente 2 771 persone hanno lasciato la Svizzera con un aiuto al ritorno della Confederazione.
- 9 461 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto il controllo delle autorità. Il 70,5 % delle partenze controllate ha riguardato persone del settore dell'asilo e il 29,5 % persone rientranti nel campo d'applicazione della legge sugli stranieri.
- L'Ufficio federale ha disposto 8 382 divieti d'entrata.





**Il Forum per l'integrazione** delle migranti e dei migranti ha un ruolo cruciale per l'integrazione.

# 1. Panoramica

Le cifre non lasciano adito a dubbi:

- Dopo la seconda guerra mondiale, oltre due milioni di persone sono immigrate in Svizzera o vivono nel nostro Paese in quanto discendenti di immigrati.
- Alla fine del 2011 in Svizzera erano presenti oltre 1,77 milioni di stranieri.
- In Svizzera, un lavoratore su quattro ha un passaporto straniero.
- La Svizzera ha una percentuale di stranieri tra le più alte d'Europa rispetto alla popolazione totale: oltre il 22 %.
- La migrazione contribuisce alla crescita della popolazione svizzera più di quanto non faccia nei Paesi d'immigrazione «classici» (USA, Canada, Australia).
- Circa un decimo degli svizzeri vive all'estero.

# 2. La storia

Fino al XIX secolo, la Svizzera è stata soprattutto un Paese di emigranti. La disoccupazione e la pressione demografica costringevano soprattutto i piccoli contadini, ridotti in povertà, a lasciare il Paese. Le destinazioni preferite, oltre ai Paesi confinanti, erano il Nord e il Sud America, l'Australia e la Russia. Solo a seguito dell'industrializzazione, verso la fine del XIX secolo, la Svizzera cambia il suo volto da Paese di emigranti a Paese di immigranti. Nel 1890 vengono registrati per la prima volta più immigrati che emigrati. L'afflusso dagli Stati confinanti è dovuto soprattutto alle condizioni di lavoro più vantaggiose rispetto a quelle degli altri Paesi e la totale libertà di circolazione delle persone. Nel 1914 la compagine degli stranieri presenti in Svizzera raggiunge – con circa 600 000 persone, pari al 15 % della popolazione complessiva – la massima espansione. La cosa suscita timori nella popolazione indigena e la Confederazione, titolare sin dal 1925 della politica in materia di stranieri, mercato del lavoro e rifugiati, si vede costretta ad adottare misure di contrasto all'eccessivo «infore-

**Hugenotten**



Soll Mitte des 16. Jahrhunderts wurden in Frankreich die Protestanten... (Text describing the persecution of Huguenots in France)

**Die Revolutionen von 1848/49**



1848 wurde die Schweiz zu einem Bundesstaat mit einheitlicher Verfassung... (Text describing the Swiss Confederation in 1848)

**Handwerker und Firmengründer**



Nach 1840 zogen deutsche Handwerker auf der Suche nach Arbeit von Stadt zu Stadt... (Text describing German craftsmen migrating to Switzerland)

**Bourbaki-Armee**



1871 überzogen in Les Vernières innerhalb von 48 Stunden 87 000... (Text describing the arrival of the Bourbaki Army in Switzerland)

# La storia migratoria della Svizzera

stierimento». Ai tempi del nazionalsocialismo la Svizzera vuole essere a disposizione dei rifugiati non come Paese di asilo ma solo come Paese di transito. La quota di stranieri presenti in Svizzera viene progressivamente ridotta fino a raggiungere, in pieno secondo conflitto mondiale, il minimo storico: 223 000 unità, pari a circa il 5% della popolazione complessiva – ciò anche in conseguenza di una politica dell’asilo restrittiva, con il rinvio di migliaia di profughi ebrei ai confini svizzeri.

Il favorevole sviluppo dell’economia dopo la seconda guerra mondiale determina in Svizzera una forte domanda di manodopera straniera. Il reclutamento avviene soprattutto in Italia; la forza lavoro viene impiegata primariamente nell’agricoltura, nell’industria e nel settore edile. La politica svizzera del dopoguerra in materia di stranieri si basa sostanzialmente, fino a metà degli anni 60, sul cosiddetto «principio della rotazione», che prevede di limitare a pochi anni la permanenza della manodopera straniera – cui è attribuita, sotto il profilo econo-

mico, la funzione di «tampone» congiunturale – senza concedere il rinnovo automatico dei permessi di lavoro. In questo contesto, l’integrazione non è un obiettivo formulato in maniera esplicita. Tuttavia, il numero dei «Gastarbeiter» continua a crescere a ritmo accelerato, tanto che nel 1970 la Svizzera registra, per la prima volta nella sua storia, la presenza di più di un milione di stranieri. Il dibattito sull’inforesierimento, dai toni quanto mai accesi, raggiunge il suo apice con l’iniziativa Schwarzenbach, rigettata di stretta misura dal popolo svizzero quello stesso anno. Le autorità rispondono alla crescente ondata di xenofobia tra la popolazione con una serie di misure di «contenimento», volte soprattutto a limitare l’immigrazione della nuova manodopera che affluisce numerosa da Jugoslavia, Turchia e Portogallo. Tuttavia, nonostante la recessione economica della metà degli anni 70 e l’introduzione di contingenti cantonali per i dimoranti annuali e i lavoratori stagionali, la popolazione straniera permanente continua a crescere anno dopo anno a ragione del ricongiungimento familiare e della

**Sozialisten, Anarchisten, Kommunisten**



Gegen Ende des 19. Jahrhunderts fanden sich Fruchtlagen in der Schweiz ein, die die gesellschaftliche Ordnung und den Kapitalismus bekämpften. Es handelte sich um Sozialisten, Kommunisten und Anarchisten. Auch Karl Marx, Friedrich Engels und Michael Bakunin kämpften in der Schweiz für ihre Sache. Die Schweizer Behörden geduldet die von «Fremden» Herbeiführung zu Anarchisten, die gelegentlich aus der Schweiz ausgewiesen wurden, stürften jedoch bald schon keine Propaganda mehr machen.

**Wirtschaftsaufschwung**



Zwischen 1896 und 1914 erlebte die Schweiz einen besonders intensiven Wirtschaftsaufschwung, was zu einer starken Zunahme der Eisenbahn führte. Für den Bau der Eisenbahnstrecken durch den Gotthard, den Simplon und den Lötschberg sowie die Erhaltung von Straßen und Staudämmen wurden vor allem italienische Arbeiter

**Touristen und Studentinnen**



Bis zur zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts stand die Schweiz als Touristenziel bei den Engländern, Deutschen, Franzosen und Amerikanern hoch im Kurs. Es setzte ein regelrechtes Stürm auf die Berge ein – mit Seil und Haken, aber auch mit Bahnen wurde Spitz um Spitz erobert. Zudem schrieben sich um die Jahrhundertwende viele russische Studentinnen an schweizerischen Universitäten für das Medizinstudium ein, da ihnen im Heimatland keine Ausdehnungsmöglichkeiten offen standen.

**Erster Weltkrieg**



Mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges verließen junge Ausländer die Schweiz in Scharen, um in den Krieg zu ziehen. Im Verlaufe des Krieges suchten vor allem Mittelfranzösischer Schutz in der Schweiz. Auch wurden Verwundete und Kranke aus den Krieg führenden Lagern aufgenommen. Während der Kriegsjahre und den folgenden Jahren die Eisenbahnstationen als ihre größte neue Gefahr für die Schweiz angesehen. Der Führer der sozialistischen Jugend, der Deutsche Will Münzenberg, wurde ebenfalls 1918 ausgewiesen.

1895

1914

politica di naturalizzazione restrittiva, fino a superare nel 1994 per la prima volta la soglia del 20%. L'adesione all'Accordo di libera circolazione delle persone con gli Stati dell'UE/AELS, sancita con la votazione popolare del 2000, rappresenta una pietra miliare nei rapporti tra la Svizzera e la sua manodopera straniera: nei Paesi dell'UE/AELS si possono reclutare lavoratori qualificati e anche meno qualificati, mentre l'ammissione di forza lavoro da Stati non UE/AELS è prevista solo per persone in possesso di una qualifica professionale di alto livello.

Oltre ai lavoratori che immigrano legalmente, nel secondo dopoguerra molte persone entrano in Svizzera come rifugiati. Fino ai primi anni 80, la Svizzera accoglie con grande disponibilità, attraverso apposite campagne, un cospicuo numero di stranieri in cerca di protezione: 14000 dall'Ungheria nel 1956, 12000 da Repubblica ceca e Slovacchia nel 1968, più alcune migliaia di rifugiati da Tibet, Cile e Indocina. Dall'inizio degli anni 80 si registra un forte aumento delle domande d'asilo, soprattutto dalla Turchia, dal Libano, dallo Sri Lanka e dai Balcani occidentali, ma anche da altri Paesi. Il picco viene raggiunto nel 1999 con 46000 richieste. Con la fine del conflitto nell'area balcanica, il numero delle domande d'asilo in Svizzera e negli altri Paesi europei è calato notevolmente, attestandosi, negli ultimi anni, intorno a una media di circa 16000 richieste all'anno. Con le sommosse succedutesi nella regione araba dal dicembre 2010 si osserva un nuovo aumento di persone richiedenti l'asilo. Oltre centomila persone, prevalentemente provenienti dal Nord Africa, hanno tentato la fuga verso l'Europa.

Anche in Svizzera è cresciuto nel 2011 il numero dei richiedenti l'asilo, passato dalle 15000 domande accolte originariamente a 22000. Nonostante la quota dei richiedenti l'asilo sul totale degli stranieri presenti in Svizzera sia molto bassa (2,5%), la questione dell'asilo continua a suscitare accaniti dibattiti in seno alla popolazione, nel mondo politico e nei media.

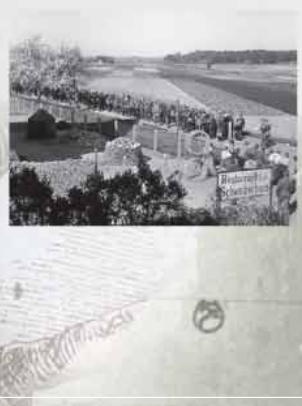
Negli ultimi anni si è fatto sempre più evidente che agli spostamenti dei rifugiati si vanno gradualmente sovrapponendo movimenti migratori dettati da ragioni economiche, mentre si fanno strada concetti quali «pressione migratoria», «migrazione illegale», «rifugiati economici», «lotta agli abusi», ma anche «protezione dei veri rifugiati» e «integrazione». Dal punto di vista della politica dell'asilo, questo iter evolutivo dà adito da un lato a richieste di inasprimento della legge, di accelerazione delle procedure, di una coerente esecuzione degli allontanamenti – in altre parole, di una politica dell'asilo più restrittiva – mentre dall'altro lato viene richiesta una politica dell'asilo generosa. Il dibattito in materia di politiche migratorie è sostanzialmente volto ad approfondire l'esigenza di una strategia migratoria unitaria e coerente, che tenga conto in egual misura delle prospettive politiche interne ed estere e punti a intensificare il dialogo in sede di politica estera. La ricerca di un consenso di base in materia di politiche migratorie deve tener presente che la politica migratoria della Svizzera potrà avere successo solo se riuscirà a trovare il giusto equilibrio tra i valori chiave della sicurezza, del benessere e della solidarietà e ad utilizzare in modo razionale il potenziale insito nella migrazione.

**Antifascisten**



Nach der Machtergreifung Mussolinis flochten zahlreiche seiner jüdischen Gegner in die Schweiz. Viele besuchten die Schweiz jedoch nur als Transitort auf dem Weg nach Paris. Die italienischen Antifaschisten lieferten die Schweiz Programm eine Beobachtung in den Beziehungen zu Italien dar.

**Nationalsozialismus und Zweiter Weltkrieg**



Zur Zeit des Nationalsozialismus wuchs die Schweiz den Flüchtlingen nicht als Asylort, sondern bloss als Transitort zu Verfügung stehen. Der Stiel der Eingezeichneten Fremdenpass warnte vor der «Verstüßung» der Schweiz. Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland führten zur Kennzeichnung der Passa deutscher Juden mit dem «J»-Stempel. Im Sommer 1942 verfügten die Schweizer Behörden die Schwärzung der Grenze, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt Informationen über die Deportationen und die Vernehmung der Juden hatten. Für die gesamte Flüchtlinge sind über 24 000 Flüchtlinge an der Grenze nachgewiesen. Der Anteil jüdischer Flüchtlinge an den Ab- und Abgangswachen ist nicht bekannt, muss aber hoch gewesen sein. Dagegen über wurden rund 51 000 Zwangsflüchtlinge aufgenommen.

**Die Zeit der Hochkonjunktur**



In den 1950er- und 1960er Jahren herrschte in der Schweiz Hochkonjunktur. Die von den Unternehmen gezeichneten Arbeitskräfte wandern in den Nachbarländern, besonders in Italien. Die «Gastarbeiter» waren vor allem im Bergbau, in den Fabriken, in der Landwirtschaft und im Baugewerbe beschäftigt. Derweil Krisen beforderten eine Überwindung der Schweiz und kämpften für eine massive Reduktion des Ausländerbestandes.

**Ungarn-Aufstand**



Nach der Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes im Jahre 1956 durch die Sowjetunion flüchteten rund 14 000 Ungarn in die Schweiz. Ihren schwebende eine Welle der Solidarität entgegen. Sie wurden ohne weitere Abänderungen als politische Flüchtlinge anerkannt.

**Tibeter**



1980 haben die ersten tibetischen Flüchtlinge in der Schweiz an. Ihnen folgten rund 5000 weitere Tibeterinnen und Tibeter. Diese Menschen wurden in der Schweiz mit offenen Armen empfangen.

### 3. Bilancio storico

Dalla retrospettiva sopra tracciata risultano evidenti i temi centrali della storia migratoria svizzera, temi che nel corso degli ultimi decenni, nonostante l'emergere di alcune nuove problematiche, sono rimasti sostanzialmente invariati e rappresentano quindi le sfide attuali e future con cui la politica migratoria del nostro Paese dovrà confrontarsi.

Tali temi si possono sintetizzare nei seguenti nove enunciati:

- in passato, la Svizzera ha dato prova di una grande capacità di accoglienza e integrazione; è un Paese d'immigrazione, circondato da altri Paesi d'immigrazione;
- la migrazione è una realtà che fa parte della storia dell'uomo. La globalizzazione, facilitando la mobilità, accelera i flussi migratori;
- per tenere sotto controllo i movimenti migratori regolari e irregolari servono strumenti nazionali e internazionali;
- una buona politica della migrazione garantisce e promuove il benessere e la concorrenzialità del nostro Paese e la manodopera straniera vi contribuisce in maniera decisiva;
- le tematiche politiche dell'asilo, degli stranieri e del mercato del lavoro sono difficilmente separabili l'una dall'altra; spesso chi abbandona la propria patria d'origine lo fa per motivi diversi, quindi le categorizzazioni, gli obiettivi e gli interessi specifici vanno analizzati con spirito critico;
- se i modelli migratori e le cause di fuga cambiano, la politica della migrazione si gioca comunque sempre in un ambito che sta tra la «tradizione umanitaria» e la «paura di un eccessivo inforestierimento»;
- migrazione e integrazione sono due temi chiave della politica svizzera, strettamente legati tra loro, che necessitano di essere continuamente e reciprocamente sintonizzati nell'interesse della popolazione svizzera e di quella straniera;
- migrazione e integrazione non sono esenti da tensioni e conflitti. In questo contesto, gli svizzeri sono sotto pressione tanto quanto i migranti;
- migrazione e integrazione possono essere conciliate con successo. Presupposto per la disponibilità della Svizzera all'accoglienza anche in futuro è una politica migratoria e d'integrazione coerente e fattiva. Le opportunità e i rischi della migrazione e dell'integrazione devono essere fatte oggetto di un dibattito pubblico permanente.

**Prager Frühling - Tschechen und Slowaken**



Rund 11 000 Tschechen und Slowaken flüchten nach dem Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei vor 1968 in die Schweiz. Von der schweizerischen Bevölkerung und den Behörden wurden diese Flüchtlinge humanitär und unpolitisch aufgenommen.

**Chilenen**



Nach dem Militärputsch in Chile von 1973 gewarnt, die Schweiz rund 1000 Personen aus diesem Land Aufnahme. Das waren weit mehr, als der Eidgenosse aufnehmen wollte.

**Boat-People**



Über drei Millionen Menschen flüchten zwischen 1975 und 1985 vor politischem Kollaps in Indonesien, wie oben auf Booten. 1978 entschleibt die Schweiz fünf Luftschiffe nach Sidabari und Raj Tasaribo von Flüchtlingen in die Schweiz. Die schweizerische Bevölkerung zeigte eine immense Anteilnahme, als die Dramatik der Drame in asiatischen Rassen in die Bewusstheit drang.

**Asylsuchende aus aller Welt**



Bis Beginn der 1990er Jahre nahm das Zahl der Asylsuchende in der Schweiz stark zu. Aufgrund der kriegsbedingten Emigration in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo flüchten sehr viele Menschen aus diesen Regionen in die Schweiz, so sie weltweit bekanntsten Flüchtlinge hatten. 1999 wurden rund 45 000 Asylsuchende registriert, wobei es sich mehrheitlich um Kosovo-Albaner handelte. Seither sank die Zahl der Asylsuchende merklich.

**Drei Kreise – Zwei Kreise**



Die Frage, aus welchen Ländern die Schweiz ihre Arbeitskräfte rekrutieren soll, sorgte in der jüngeren Vergangenheit immer wieder für heftige Debatten. Heute wird das «Zwei-Kreise-Modell» praktiziert. Dazu gehören die EU- und EFTA-Länder an, dem zweiten Kreis zugehörigen Länder. Arbeitskräftebewilligungen für Staatsangehörige aus EU- und EFTA-Ländern werden gestrichelt dem Personenfreizügigkeitsabkommen nicht. Die Zuwanderung aus dem zweiten Kreis ist auf qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt.

## 4. Nuovi sviluppi

Negli ultimi tempi i movimenti migratori globali sono cambiati e si sono intensificati. La Svizzera, strettamente legata all'UE anche nel campo della migrazione attraverso gli accordi bilaterali, ha affrontato le nuove sfide insieme ai partner europei, e spesso anche collaborando direttamente con Paesi di origine e di transito esterni all'Unione europea.

La globalizzazione ha portato e porta a uno scambio globale sempre più rapido e accessibile a tutti. La trasmissione delle informazioni è stata rivoluzionata da Internet e dai telefoni cellulari. Ma anche la mobilità «geografica» delle persone si è tendenzialmente accresciuta: con l'aumento di capacità del traffico aereo e la penetrazione delle reti di telefonia mobile e della rete per antonomasia, Internet, in regioni sempre più remote, un numero crescente di persone ha potuto accedere a questi servizi. In molti Paesi in via di sviluppo, Internet, telefoni cellulari e TV satellitari sono diventati un ingrediente della quotidianità e proprio grazie a questo i Paesi emergenti sono in parte già arrivati a livelli di leadership mondiale. Sempre più persone fanno almeno in parte quel che succede all'altro capo del mondo e hanno in più la possibilità di recarvisi di persona.

Anche se negli ultimi anni molte regioni del mondo hanno goduto di una crescita economica e gli equilibri globali hanno cominciato tendenzialmente a spostarsi verso l'Asia, i Paesi più ricchi si trovano tuttora nell'Europa occidentale e nell'America settentrionale. Anche l'Australia ne fa parte. Tuttavia, in questi Paesi si attua una politica dell'immigrazione sostanzialmente restrittiva, mentre la vera mobilità globale è rimasta appannaggio di una piccola élite, in genere essa stessa originaria dell'uno o dell'altro dei Paesi più ricchi del mondo.

Milioni di uomini rimangono tuttora senza prospettive e in povertà, ma i «push factors» sopra descritti hanno portato a un forte aumento del numero di persone desiderose di lasciare il loro Paese e in grado di farlo, e di conseguenza a un costante aumento della pressione migratoria. A fronte di questo fenomeno si sono tuttavia posti anche dei «pull factors», costituiti dalla domanda presente in Paesi come la Svizzera. Da un lato l'economia svizzera ha richiesto l'afflusso di forza lavoro extraeuropea, quindi ha favorito l'immigrazione e l'ha controllata mediante un particolare procedimento di ammissione gestito dalla Confederazione e dai Cantoni, dall'altro si è però alimentato un mercato di prestazioni lavorative illegali o ai limiti della legalità. In quest'ultimo caso si è trattato in primis di lavoro nero svolto dai cosiddetti (sans-papiers), ma anche di prostituzione e di traffico di droga – attività che hanno coinvolto i migranti in virtù delle attraenti opportunità di guadagno – lucrative soprattutto per i datori di lavoro e i cosiddetti registi occulti – e del fatto che molte persone, dopo il loro arrivo, non hanno intravisto alcun'altra possibilità di trattenersi in Svizzera legalmente e trovare una fonte onesta di reddito.

Nel quadro della globalizzazione, in pratica, una quantità inimmaginabile di persone è stata messa in condizione di informarsi su luoghi molto distanti e di migrare in massa, e dati gli squilibri esistenti in termini di benessere e di crescita economica – ma anche di democrazia e di diritti umani – questa possibilità è stata attivamente sfruttata. Così, il numero dei migranti e delle migranti internazionali (circa il 50 % del «popolo migratore» è di sesso femminile) è salito nel 2010 a cifre mai viste prima: stando ai dati dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) sono stati contati in tutto il mondo 214 milioni di migranti internazionali; ciò significa che circa il 3 % della popolazione mondiale vive per più di un anno fuori dei confini del proprio Paese di origine. E questo senza contare i profughi e i rifugiati, che a livello internazionale si quantificano in circa 16 milioni di persone e che vivono per la maggior parte nei Paesi confinanti con quelli dove sono in corso dei conflitti.<sup>1</sup>

Quindi, mentre sempre più persone migrano, nei Paesi ad alto tasso di sviluppo ci si è evoluti fino al livello di società del sapere, con conseguente calo della domanda di forza lavoro, soprattutto di quella non qualificata. Inoltre, a seguito dell'introduzione della libera circolazione delle persone da e per gli Stati dell'Unione europea e dell'AELS, la Svizzera ha deciso di adottare una politica d'immigrazione restrittiva nei confronti dei Paesi terzi, introducendo requisiti che la maggioranza dei migranti globali, soprattutto di quelli provenienti dai Paesi meno sviluppati, non è stata in grado di soddisfare. Aderendo agli Accordi di Schengen e Dublino, la Svizzera ha sottolineato la propria volontà di collaborare con i suoi partner europei. In tale contesto essa ha puntato soprattutto all'integrazione sociale dei migranti, un obiettivo che sarebbe stato difficile raggiungere con un'immigrazione incontrollata, soprattutto di persone non qualificate.

Ma anche se la Svizzera non ha neppure considerato l'ipotesi di una totale apertura alla nuova migrazione globale, è stata comunque interessata dal problema e ha capito che per tenerlo sotto controllo non poteva limitarsi ad agire entro i propri confini. Di conseguenza, ha aderito alla collaborazione europea e rafforzato la propria politica migratoria in tutto il mondo attraverso l'adozione di nuovi strumenti, come i partenariati per le migrazioni, e l'impiego mirato di altri strumenti quali gli accordi bilaterali, gli aiuti al ritorno, gli aiuti strutturali nei Paesi di origine o i programmi di prevenzione della migrazione irregolare, nonché coltivando attivamente il dialogo sulla migrazione con altri importanti Paesi partner.

*<sup>1</sup> L'Europa accoglie solo il 10% dei profughi presenti nel mondo, cioè circa 1,6 milioni di persone.*





I **cittadini italiani** sono il gruppo di stranieri più cospicuo della Svizzera.

# Migrazione 2011



## 1. Visti Schengen

Il visto Schengen sostituisce il visto svizzero per soggiorni di breve durata (al massimo 90 giorni in un periodo di 180 giorni), richiesto solitamente da turisti e uomini d'affari, che possono così viaggiare in Svizzera e nel restante spazio Schengen con un unico visto. Nel 2011 la Svizzera ha rilasciato complessivamente 434 383 visti Schengen. Come accaduto l'anno precedente, a rilasciare la maggior parte di visti Schengen sono state le rappresentanze svizzere in India, seguite da quelle di Cina e Russia. Anche la Svizzera, come gli Stati Schengen, tiene un elenco dei Paesi con obbligo di consultazione. Se un cittadino di uno dei Paesi compresi in tale elenco presenta una domanda di visto presso la rappresentanza di un altro Stato Schengen, le autorità svizzere vengono sistematicamente consultate e possono opporsi al rilascio del visto Schengen. Questa procedura ha dato origine nel 2011 a circa 54 607 richieste della Svizzera di essere consultata (comprese le consultazioni in rappresentanza di un altro Stato Schengen). Nel 2011 la Svizzera ha notificato ad altri Stati Schengen circa 308 843 visti rilasciati (i cosiddetti formulari H) e ha controllato circa 286 472 persone nel quadro di consultazioni da parte degli Stati membri. Le consultazioni si svolgono online attraverso il sistema VISION, gestito da un'unità amministrativa centralizzata (ufficio VISION) che ha la funzione di punto di contatto con gli Stati membri.

Nell'evadere le domande di visto, gli Stati Schengen possono farsi rappresentare da un altro Stato membro. Questo tipo di rappresentanza è formalizzato da accordi tra i Paesi interessati. Il ruolo guida nell'ambito di questi accordi è svolto dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Le rappresentanze operano in stretta collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). Nel 2011 la Svizzera ha stipulato dodici nuovi accordi. Ora la Svizzera tutela gli interessi in materia di visti dell'Austria a Tbilisi (Georgia), della Francia ad Astana (Kazakistan), della Slovenia a Quito (Ecuador), Montevideo (Uruguay) e Dar es Salaam (Tanzania), dell'Estonia a Ramallah (Territori Palestinesi) e della Norvegia ad Antananarivo (Madagascar). La Svizzera è invece rappresentata dal 2011 dall'Austria a Sofia (Bulgaria), Tirana (Albania) e Zagabria (Croazia), dalla Francia ad Almaty (Kazakistan), dalla Spagna a Port-au-Prince (Haiti) e Niamey (Niger). Questo tipo di rappresentanza è formalizzato stipulando accordi con i vari Paesi. In tale contesto funge da capofila il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), mentre le rappresentanze sono convenute in stretta collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

## 2. Immigrazione e popolazione straniera

Alla fine di dicembre 2011 la popolazione residente permanente straniera della Svizzera ammontava a 1 772 279<sup>2</sup> persone (2010: 1 720 393). In totale 1 147 185 persone (2010: 1 101 760), ossia quasi il 65 % della popolazione residente permanente straniera, sono cittadini UE-27/AELS, mentre 625 094, ossia il 35 % (2010: 618 633), provengono da altri Stati. La percentuale relativa ai cittadini UE-27/AELS fa quindi registrare un aumento del 4,1 % rispetto all'anno precedente. Il numero di persone con cittadinanza diversa è invece cresciuto dell'1,0 %. La comunità di cittadini stranieri più numerosa è quella italiana, con 290 546 persone (il 16,4 % del totale della popolazione residente permanente straniera), seguita dalla Germania con 276 828 persone (15,6 %) e dal Portogallo con 224 171 persone (12,6 %). Gli aumenti più consistenti rispetto all'anno precedente sono stati fatti registrare dai cittadini di Germania (+12 601), Portogallo (+11 018) e Francia (+4370).

<sup>2</sup> Statistica degli stranieri UFM. La popolazione permanente residente straniera comprende tutti i cittadini stranieri che risiedono in Svizzera da almeno un anno e sono provvisti di uno dei seguenti permessi: permesso di domicilio, permesso di dimora, permesso di soggiorno di breve durata per soggiorni di 12 mesi o più.

### 3. Attività lucrative

La Svizzera applica un sistema binario per l'ammissione di manodopera straniera. Le persone esercitanti attività lucrative che provengono da Stati dell'UE/AELS possono beneficiare dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, esattamente come gli svizzeri che si recano per motivi di lavoro in uno Stato dell'UE. Per quel che concerne tutti gli altri Stati (Stati terzi), sono ammessi quadri, specialisti e altri lavoratori qualificati, ma in misura limitata (contingenti). L'ammissione di lavoratori da Stati terzi è possibile solo quando in Svizzera o negli Stati dell'UE/AELS non è disponibile forza lavoro in possesso della medesima qualifica.

Nel 2011, 99932 persone sono immigrate in Svizzera dai Paesi dell'UE-27/AELS<sup>3</sup> – di cui circa il 64,6 % (55 685) per motivi di lavoro. I cittadini dell'UE-17/AELS<sup>4</sup> che beneficiano della piena libertà di circolazione, sono impiegati prevalentemente nel settore dei servizi (65,56 %).<sup>5</sup> Circa il 20 % della popolazione residente permanente straniera attiva proveniente dai vecchi Stati UE lavora nel settore industriale-artigianale e l'1,4 % nel settore dell'agricoltura. Il quadro della popolazione residente permanente straniera attiva proveniente dagli Stati dell'UE-8<sup>6</sup> è analogo. Circa il 69 % dell'immigrazione ha interessato il settore dei servizi e quasi il 20 % quello industriale-artigianale. Tuttavia, rispetto all'immigrazione dall'area UE-17/AELS, un numero molto maggiore di persone (circa l'11,6 %) ha trovato lavoro nel comparto agricolo.

Per i cittadini bulgari e rumeni (UE-2), che beneficiano delle norme sulla libera circolazione solo dal 1° giugno 2009, la situazione è la seguente: anche per quanto li riguarda la parte preponderante dei lavoratori immigrati opera nel settore dei servizi (67 %), circa il 12 % interessa il settore industriale e commerciale e il 15 % il comparto agricolo.

#### I cittadini di Stati terzi sul mercato del lavoro svizzero

Nel 2011 sono stati messi a disposizione, per le persone provenienti da Paesi extra UE/AELS, 5000 permessi di soggiorno di breve durata e 3500 permessi di dimora. Per la prima volta, i prestatori di servizi provenienti da Paesi UE/AELS che lavorano in Svizzera per oltre 120 giorni non sono stati conteggiati nel contingente relativo agli appartenenti a Stati terzi. Per loro sono stati rilasciati separatamente 3000 permessi di soggiorno di breve durata e 500 permessi di dimora. Il contingente complessivo per il 2011 è stato quindi aumentato, rispetto all'anno

precedente, di 1000 unità. Questa separazione dei contingenti ha rappresentato una significativa novità. In passato i contingenti riservati a persone appartenenti a Stati terzi erano in gran parte utilizzati da prestatori di servizi provenienti da Paesi dell'UE/AELS. La creazione di due contingenti separati è da ricondursi alle diverse competenze in materia (prestatori di servizio dell'UE/AELS: competenza dei Cantoni; forza lavoro da Paesi terzi: competenza dei Cantoni e procedura d'approvazione della Confederazione) e determina una maggiore trasparenza tra due diverse categorie di permessi (cittadini di Stati terzi da un lato e prestatori di servizio dell'UE/AELS dall'altro). I contingenti riservati ai prestatori di servizi sono stati messi a disposizione su base trimestrale. I 3000 permessi di soggiorno di breve durata per prestatori di servizi sono stati utilizzati al 100 %. Dei 500 permessi di dimora disponibili ne sono stati utilizzati 288 (pari al 58 %). I permessi per prestatori di servizi sono stati molto richiesti sia nel comparto dei servizi (settore finanziario, consulenza alle imprese, informatica) sia in quello industriale (industria meccanica, elettrotecnica, edilizia).

In relazione all'ammissione di forza lavoro da Stati extra UE/AELS, il 2011 è stato caratterizzato da un leggero aumento dei permessi di soggiorno e di lavoro. Nel 2011 sono stati complessivamente rilasciati 4781 permessi di soggiorno di breve durata (circa il 9 % in più rispetto al periodo di contingentamento 2010) e 3076 permessi di dimora (circa il 3 % in più rispetto al periodo di contingentamento 2010). In Svizzera nel primo semestre 2011 l'economia ha continuato a crescere vigorosamente nonostante i primi segnali di rallentamento. Nel secondo semestre, sotto il peso del peggiorato quadro congiunturale europeo e dell'elevata valutazione del franco, l'economia svizzera ha iniziato a frenare. L'andamento economico ha affievolito, pur se con qualche ritardo, l'utilizzo dei contingenti. Se nei primi nove mesi dell'anno i contingenti erano stati utilizzati con andamento relativamente omogeneo, l'ultimo trimestre ha fatto registrare un regresso, soprattutto per quanto riguarda i dimoranti. I contingenti non utilizzati nella Confederazione a fine 2011 e utilizzabili come riserva nel 2012 erano pari a 424 permessi di breve durata e 219 permessi di dimora.

L'analisi della suddivisione per settore e per qualifica dei permessi rilasciati evidenzia un quadro complessivo relativamente stabile rispetto agli anni precedenti. La maggior parte dei permessi ha riguardato anche nel 2011 il settore dell'informatica (1805 permessi, +6 % rispetto al 2010). Cittadini di Stati terzi sono stati reclutati anche nei settori dell'industria chimica e

farmaceutica (641 permessi, -7%), dei generi alimentari e dei beni voluttuari (473 permessi, +7%), dei servizi finanziari e assicurativi (451 permessi, +4%) e negli ambiti intersettoriali della consulenza alle imprese. È interessante notare come l'industria meccanica legata alle esportazioni (586 permessi), che nel 2010 (449 permessi) aveva visto calare del 34% il numero di permessi rispetto all'anno precedente, abbia fatto registrare un incremento del 31% nonostante la forza del franco.

Per quanto concerne le qualifiche della forza lavoro proveniente da Stati terzi, come già negli anni precedenti circa l'80% e oltre dei lavoratori ammessi dall'Ufficio federale della migrazione è in possesso di un titolo di studio di livello universitario. Secondo i dati relativi all'ammissione aggregati in base alla cittadinanza, i lavoratori che ottengono la maggior parte dei permessi continuano a essere quelli provenienti da India (1719), USA (1572), Canada (475) e Cina (472).

Il 23 novembre 2011 il Consiglio federale ha approvato i contingenti per l'anno 2012. Il numero di unità di contingente è rimasto invariato rispetto al 2011. Nel 2012 le imprese svizzere potranno reclutare complessivamente all'estero 8500 speciali-

sti (3500 permessi di dimora e 5000 permessi di soggiorno di breve durata). Per prestatori di servizi dell'UE/AELS i contingenti 2012 rimangono invariati, ossia pari rispettivamente a 3000 unità per dimoranti temporanei e a 500 unità per dimoranti annuali.

<sup>3</sup> L'espressione UE-27 indica l'insieme degli attuali Stati membri dell'Unione europea, cioè Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria. Gli Stati dell'AELS sono Svizzera, Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

<sup>4</sup> UE-17/AELS: Per i cittadini di Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia la libera circolazione completa delle persone è entrata in vigore il 1° giugno 2007.

<sup>5</sup> I valori si riferiscono alla popolazione residente permanente straniera.

<sup>6</sup> Con l'espressione UE-8 si indicano gli Stati dell'Europa dell'Est che sono entrati nella UE nel 2004, esclusi Malta e Cipro, vale a dire: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.



**Il settore della produzione della ditta Emmi** occupa persone di 50 nazionalità diverse.

## 4. Europa

L'Ufficio federale della migrazione sorveglia gli sviluppi delle politiche per la migrazione nel contesto dell'Unione europea e cura, sempre per quanto riguarda la migrazione, un'efficace tutela degli interessi svizzeri in seno ai vari organi dell'Unione e alle organizzazioni internazionali. La Svizzera è così in grado di intervenire attivamente nei processi decisionali europei già prima dell'adozione di provvedimenti legislativi.

Un addetto per la migrazione insediato alla Missione della Svizzera presso l'Unione europea a Bruxelles rappresenta gli interessi dell'Ufficio federale della migrazione.

Nell'ambito dell'associazione a Schengen, la Svizzera prende regolarmente parte al **Consiglio dei ministri della giustizia e degli affari interni** (Consiglio GAI) dell'Unione europea. In collaborazione con i servizi amministrativi coinvolti, l'Ufficio federale della migrazione contribuisce a far sì che la Svizzera si presenti sullo scenario europeo con un'immagine coerente (cfr. in merito anche il cap. D, 8. Sviluppi dell'acquis di Schengen).

Per quanto concerne gli sviluppi di Schengen/Dublino, la Svizzera opera in particolare in seno ai seguenti organismi:

- il **Fondo per le frontiere esterne** (FFE), sviluppatosi dall'acquis di Schengen, è un fondo di solidarietà creato dall'UE per il periodo 2007-2013 e finalizzato alla ripartizione degli oneri riguardanti la protezione delle frontiere esterne dell'Accordo Schengen. Il Fondo ha lo scopo di migliorare l'efficienza dei controlli e quindi la sicurezza delle frontiere, nonché di contenere il fenomeno dell'immigrazione illegale (v. nel. cap. D, 8. Sviluppi dell'acquis di Schengen, Fondo per le frontiere esterne).
- Nel settore dell'asilo la Svizzera collabora con l'**Ufficio europeo di sostegno per l'asilo** (European Asylum Support Office, EASO). Quest'istituzione si adopera al fine di supportare i Paesi aderenti nelle loro azioni per una politica dell'asilo coerente ed equa, aiutandoli per esempio – tra l'altro – nell'individuazione di valide pratiche da adottare, organizzando sessioni formative a livello europeo o agevolando l'accesso a informazioni rilevanti sui Paesi di provenienza.

L'Ufficio federale della migrazione tutela gli interessi della Svizzera in seno alle seguenti istituzioni multilaterali:

- la **General Directors' Immigration Services Conference** (GDISC) promuove la concreta collaborazione tra le autorità per la migrazione degli Stati UE ed AELS ed altri Stati dell'Europa dell'Est (candidati all'ingresso nella UE) e offre alla Svizzera – in quanto Paese non appartenente alla UE – la possibilità di partecipare come partner paritario al dibattito sulle politiche migratorie.<sup>7</sup> Dal 2012 la Svizzera fa parte del gruppo direttivo della GDISC e organizzerà in tale veste anche workshop per esperti in materia di migrazione in Europa;
- l'**International Centre for Migration Policy Development** (ICMPD) è un'organizzazione interstatale che svolge attività a favore dell'armonizzazione delle politiche migratorie europee e della pratica attuazione della politica estera svizzera in materia di migrazione. In qualità di socio fondatore, la Svizzera, tramite l'Ufficio federale della migrazione, è membro di diritto del Comitato direttivo ICMPD.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> <http://www.gdisc.org/>

<sup>8</sup> <http://www.icmpd.org/>

## 5. Le cifre chiave relative al settore dell'asilo

### Situazione 2011 in Svizzera

Nel 2011 il numero di domande d'asilo è cresciuto, rispetto all'anno precedente, di circa il 45 % (+6984), passando a 22 551 domande. Si tratta del più alto valore registrato dal 2002 (26 987 domande).

I dieci principali Paesi di provenienza sono stati:

Paese	Domande 2011	Variazione 2010-2011 in persone	Variazione 2010-2011 in %
Eritrea	3356	+1557	+86,5 %
Tunisia	2574	+2216	+619,0 %
Nigeria	1895	-74	-3,8 %
Serbia	1217	+307	+33,7 %
Afghanistan	1052	+382	+57,0 %
Mauritius	926	+509	+122,1 %
Siria	826	+357	+76,1 %
Cina	696	+338	+94,4 %
Somalia	636	+299	+88,7 %
Kosovo	634	+32	+5,3 %

Il principale Paese di provenienza è stata l'Eritrea. Quale diretta conseguenza della crisi nordafricana e della rotta migratoria aperta da fine marzo tra la Libia e il Sud Italia, è fortemente cresciuto il numero di domande d'asilo di cittadini eritrei. All'aumento delle domande ha contribuito anche il crescente numero di domande d'entrata dall'estero accolte, che riguardano da un lato ricongiungimenti familiari ma dall'altro anche un numero crescente di domande di persone considerate vulnerabili.

Al secondo posto si è piazzata la Tunisia, con un avanzamento riconducibile alla rivoluzione verificatasi in quel Paese e alla conseguente apertura della rotta migratoria verso l'Italia, utilizzata da quasi 30 000 tunisini. Una parte di loro ha proseguito per la Svizzera, dove ha chiesto asilo. La maggioranza di queste persone ha lasciato la Tunisia per mancanza di prospettive socio-economiche e quindi non ha quasi alcuna speranza di ottenere asilo.

Al terzo posto troviamo la Nigeria. Nell'estate 2011 i nigeriani giunti in Italia attraverso il Mediterraneo sono stati diverse migliaia. Parte di loro ha proseguito per la Svizzera, il che ha portato nella seconda metà dell'anno a un forte incremento delle domande di asilo da parte di cittadini nigeriani in Svizzera.

Al quarto posto si è piazzata la Serbia. Da dicembre 2009 i cittadini serbi, macedoni e montenegrini possono entrare nello spazio Schengen senza visto. Come accaduto negli anni precedenti, anche nel 2011 diverse migliaia di cittadini serbi e macedoni, in molti casi appartenenti alla minoranza rom, si sono avvalsi di questa libertà di spostamento loro concessa per chiedere asilo in uno Stato Schengen. La Svizzera è stata toccata da questo fenomeno in misura più limitata rispetto ad altri Paesi europei.

Un calo di oltre 100 domande è stato registrato da Sri Lanka (470 domande, -469, -49,9 %), Georgia (371 domande, -271, -42,2 %) e Iraq (504 domande, -155, -23,5 %).

Domande trattate in prima istanza (in persone)	2011	Variazione 2010-2011	Variazione 2010-2011 in %
Concessioni dell'asilo	3711	+262	+7,6 %
Percentuale di riconoscimento	21 %	+3,3 %	+18,6 %
Decisioni di non entrata nel merito	9699	+222	+2,3 %
di cui NEM-Dublino	7099	+706	+11,0 %
Rifiuti	4281	-2260	-34,6 %
Stralci	1787	+553	+44,8 %
Totale pratiche evase	19467	-1223	-5,9 %
Domande pendenti in prima istanza	13 694	+4669	+1,7 %

Pertanto lo scorso anno il 36,5 % di tutte le pratiche ha riguardato una procedura Dublino (per maggiori dettagli sulla procedura Dublino: cap. D, 2. Bilancio Accordo Dublino).

### Le tendenze in Europa

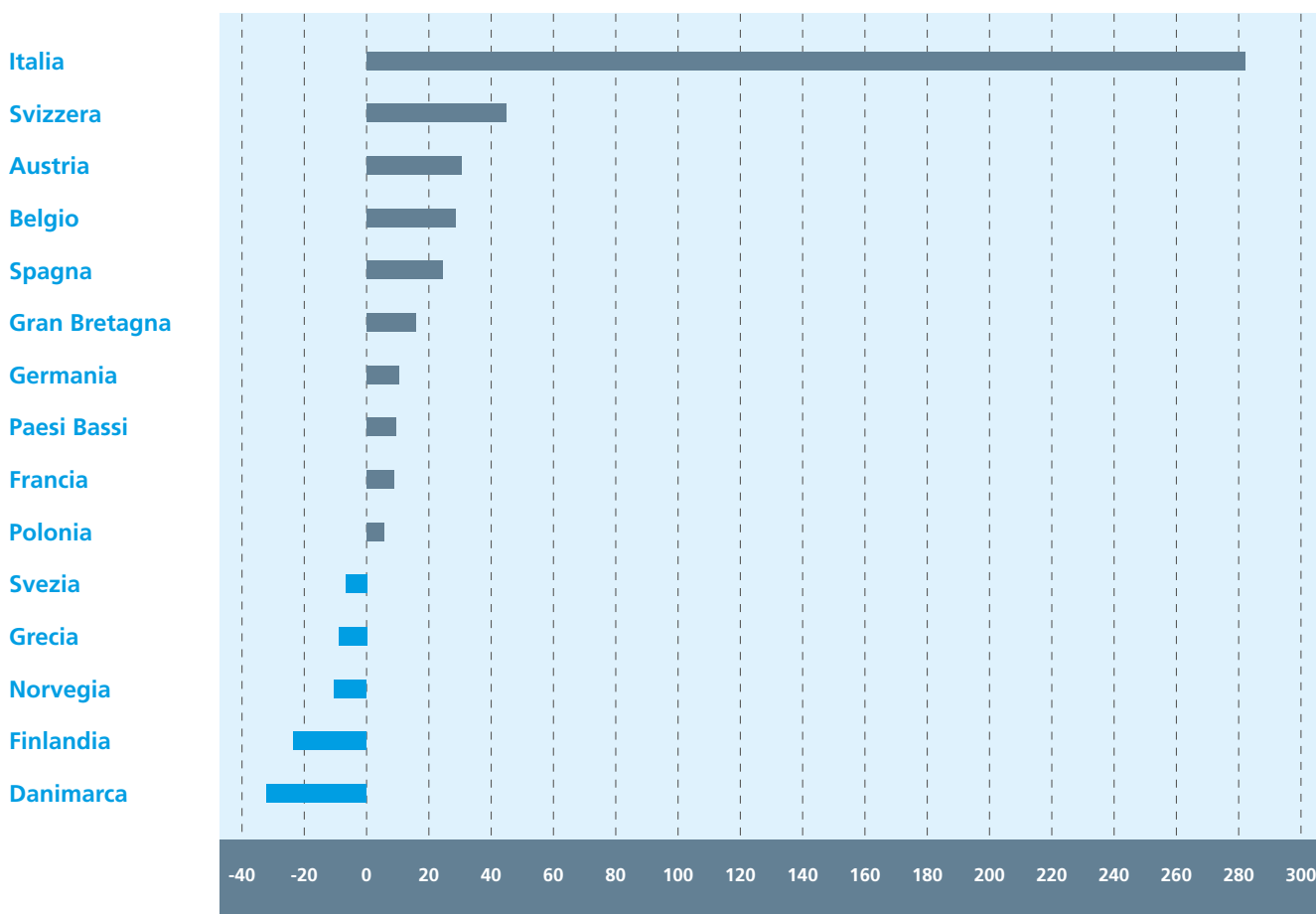
Nel 2011 nei Paesi dell'UE e dell'AELS (inclusa la Svizzera) sono state presentate circa 314.000 domande di asilo, con un aumento pari a circa il 18% rispetto all'anno precedente. Pertanto torna a crescere il numero di domande d'asilo a livello europeo, dopo la leggera contrazione fatta registrare nel 2010. Delle domande d'asilo presentate in Europa, circa il 7,2% ha riguardato la Svizzera (2010: 5,8%).

### Principali Paesi di destinazione europei

I principali Paesi di destinazione dei richiedenti l'asilo in Europa nel 2011 sono stati i seguenti:<sup>9</sup>

- Francia (57.100 domande)
- Germania (45.700)
- Svezia (29.600)
- Italia (28.100)
- Belgio (25.500)
- Gran Bretagna (25.500)
- Svizzera (22.551)
- Paesi Bassi (14.600)
- Austria (14.400)
- Grecia (9.300)
- Norvegia (9.100)

### Evoluzione nei principali Paesi di destinazione europei (in %)



Le cifre sono tuttavia variate in maniera eterogenea nei singoli Stati. In Italia ha chiesto asilo un numero di persone quasi tre volte maggiore rispetto al 2010, soprattutto a causa dell'utilizzo della rotta migratoria che attraversa il Mediterraneo centrale. In Belgio, Austria e Svizzera il numero di richiedenti l'asilo è cresciuto considerevolmente (tra il 25 e il 45%). L'aumento in Svizzera è riconducibile in prima battuta alle dinamiche verificatesi nel Mediterraneo centrale, quello fatto registrare in Austria alla crescente importanza della rotta balcanica per i migranti provenienti da Afghanistan, Pakistan e Somalia e l'incremento in Belgio a un generale aumento delle domande d'asilo da svariati Paesi di provenienza. Un aumento piuttosto contenuto (tra il 5 e il 15%) si è registrato in Germania, Francia, Gran Bretagna e Paesi Bassi<sup>10</sup>.

L'aumento in Germania è dovuto in primo luogo al maggior numero di domande presentate da cittadini afgani, iraniani, pakistani e siriani. L'aumento registrato negli altri Paesi non è ascrivibile a un solo Paese di provenienza o a un piccolo gruppo di Paesi.

Nel 2011 si è registrato in Svezia, Grecia, Norvegia, Finlandia e Danimarca un calo del numero di richiedenti l'asilo. In Grecia il fenomeno potrebbe essere ricondotto alla difficile situazione economica del Paese. La diminuzione registrata in Svezia è dovuta in primo luogo alla contrazione di domande di asilo da parte di rom serbi, passate da 6300 a 2700. Il calo riscontrato negli altri Paesi scandinavi non si spiega in modo conclusivo. A motivo della collocazione geografica marginale, la crescita del numero di richiedenti l'asilo nei Paesi del Nord Europa si verifica tendenzialmente più tardi rispetto ai Paesi dell'Europa meridionale e centrale. Anche l'aumento del grado di efficienza raggiunto nelle procedure d'asilo potrebbe aver contribuito al calo del numero di domande d'asilo in questi Paesi.

### Principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Europa<sup>11</sup>

	Domande di asilo 2011 in Europa	Variazione rispetto al 2010	Domande di asilo 2011 in Svizzera	Percentuale di domande riguardanti la Svizzera sul totale
Afghanistan	29 000	+7500	1052	3,6 %
Russia	17 500	-500	254	1,5 %
Pakistan	15 300	+6500	107	0,7 %

<sup>9</sup> Queste cifre sono in parte riferite a dati e proiezioni provvisori, ricavati dai siti web degli uffici della migrazione, dell'UNHCR e dell'IGC.

<sup>10</sup> Riguardo ai Paesi Bassi circolano parecchie cifre ufficiali, a seconda se vengono conteggiate anche le richieste multiple oppure no. La cifra qui riportata è quella pubblicata il 21.2.2012 sul sito web dell'IGC.

<sup>11</sup> Queste cifre sono in parte riferite a dati e proiezioni provvisori, ricavati dai siti web degli uffici della migrazione, dell'UNHCR e dell'IGC.



Circa un quarto della popolazione residente permanente straniera è nata qui e oltre la metà risiede in Svizzera da dieci anni o più.



## 6. Regolamentazioni dei casi di rigore

La legge sull'asilo (LAsi) e la legge sugli stranieri (LStr) prevedono diversi tipi di regolamentazione dei casi di rigore. I Cantoni possono rilasciare un permesso di dimora alle categorie di persone di seguito citate, previa autorizzazione dell'Ufficio federale della migrazione.

La legge sull'asilo stabilisce che i richiedenti l'asilo possono ottenere un permesso di dimora a condizione che si trovino da almeno cinque anni in Svizzera, che il loro luogo di dimora sia sempre stato noto e che si tratti di un caso di rigore personale in considerazione dell'avanzato grado di integrazione dell'interessato. Nel 2011 hanno ottenuto un permesso di dimora 202 richiedenti l'asilo (nel 2010: 286).

Per le persone ammesse a titolo provvisorio, la legge sugli stranieri prevede, dopo oltre cinque anni di soggiorno in Svizzera, l'esecuzione di un accurato controllo volto a verificare se si è in presenza di un caso di rigore personale. Nel 2011 hanno ottenuto un permesso di dimora 1866 persone ammesse a titolo provvisorio (nel 2010: 2656).

La LStr consente inoltre il rilascio di un permesso di dimora se si è in presenza di un caso di rigore personale particolarmente grave. Nel 2011 è stato rilasciato un permesso di dimora a 163 stranieri che dimoravano in Svizzera senza idoneo titolo di soggiorno (*sans-papiers*) (nel 2010: 129). Uno speciale regolamento del soggiorno è inoltre previsto per le persone che per particolari motivi hanno sciolto il proprio vincolo matrimoniale (p. es. per violenza nella coppia) perdendo lo statuto di soggiorno.

## 7. Rapporti con i Paesi d'origine e gli Stati terzi

I rapporti con i Paesi d'origine e gli Stati terzi sono molto meno formalizzati ed istituzionalizzati rispetto a quelli in essere con l'Unione europea. La Svizzera nella sua politica migratoria persegue i seguenti obiettivi:

- immigrazione nell'interesse sociale, economico e culturale della Svizzera;
- protezione dei rifugiati e dei migranti vulnerabili;
- lotta alla migrazione irregolare;
- promozione e agevolazione del ritorno;
- utilizzo della migrazione per uno sviluppo sostenibile dei Paesi d'origine e di transito.

Per il raggiungimento di questi obiettivi sono stati messi a punto numerosi strumenti, quali per esempio i partenariati in materia di migrazione, i programmi per la prevenzione della migrazione irregolare, gli aiuti al ritorno o gli aiuti strutturali nei Paesi d'origine, guidati dal principio secondo cui la tutela degli interessi non inizia ai confini di un Paese, ma le soluzioni sostenibili sono possibili solo se vengono tenuti in giusta considerazione anche gli interessi degli Stati partner. Con il partenariato in materia di migrazione la Svizzera ha creato uno strumento che rispecchia con coerenza questo principio. A seconda delle esigenze dei partner, il partenariato in materia di migrazione può riguardare gli strumenti sopra citati o altre misure. I partenariati rappresentano pertanto anche la cornice ideale per la realizzazione di progetti volti a sfruttare la migrazione come strumento di sviluppo nel Paese partner.

Si tratta ora di applicare questi strumenti cooperando con tutti i dipartimenti interessati – soprattutto DFGP, DFAE e DFE. L'attore principale è al riguardo l'Ufficio federale della migrazione, che è l'autorità competente nell'ambito della politica svizzera sulla migrazione.

## 8. Integrazione

L'integrazione si verifica in primo luogo nella quotidianità – a scuola, sul posto di lavoro, nel tempo libero. Gli eventuali ostacoli alla riuscita dell'integrazione vengono abbattuti con speciali misure incentivanti. Alcune di queste sono specificamente destinate ai soli stranieri, per esempio i programmi di integrazione professionale dei rifugiati. Altre invece sono accessibili a tutti, a prescindere dalla nazionalità, come per esempio la promozione dello sviluppo linguistico e corporeo dei bambini piccoli negli asili nido e nelle scuole dell'infanzia. Queste misure specifiche di promozione dell'integrazione sono attuate dai Cantoni e cofinanziate dalla Confederazione, che annualmente riferisce in merito alla loro efficacia e alle spese sostenute.<sup>12</sup>

Il cardine della promozione specifica ruota attorno alla lingua e all'istruzione. I Cantoni ampliano la propria offerta per gradi: in collaborazione con i datori di lavoro si organizzano corsi di lingua orientati alla pratica; le giovani madri hanno maggiori opportunità di frequentare corsi che offrono anche un servizio di custodia dei bambini; i corsi intercomunali consentono di adattare meglio le lezioni al livello linguistico dei partecipanti.

La Confederazione ha continuato poi a supportare 30 centri di competenza per l'integrazione nell'intero Paese. Tali centri rappresentano, con i delegati all'integrazione, i principali punti di riferimento per migranti, autorità, servizi specialistici e organizzazioni. Essi coordinano altresì attività nell'ambito dell'integrazione e si occupano della collaborazione con le organizzazioni padronali, di stranieri e non governative e con altri partner.

Per quanto concerne il terzo punto chiave, «Sviluppo di progetti modello», sono state definite azioni miranti a promuovere lo sviluppo linguistico dei bambini più piccoli in modo da evitare che siano svantaggiati al momento dell'ingresso alla scuola dell'infanzia. È stata inoltre potenziata l'attività di prevenzione dei matrimoni forzati, provvedendo tra l'altro a informare in maniera mirata giovani, genitori ed esperti. Il Consiglio federale presenterà in materia al Parlamento, a seguito di una mozione<sup>13</sup>, un rapporto in ordine a interventi più incisivi.

### Concluso il dialogo con i musulmani

Lo scambio tra autorità federali e musulmani, avviato in seguito alla votazione sull'iniziativa popolare antiminareti del novembre 2009, si è concluso nel 2011 con la pubblicazione di un rapporto.<sup>14</sup> Il dialogo mirante a rafforzare il clima di fiducia ha portato a fare il punto della situazione riguardo agli ambiti nei quali è necessario un intervento federale. Nel 2012 si terrà un incontro congiunto al quale prenderanno parte anche Cantoni e Comuni, allo scopo di rilevare i bisogni dei musulmani e indicare loro a quale livello dello Stato e in quali strutture esistenti possono avanzare le proprie istanze.

<sup>12</sup> «La promozione dell'integrazione da parte della Confederazione e i suoi effetti nei Cantoni, rapporto annuale 2010», settembre 2011. <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-integrfoerd-2010-i.pdf>. Il prossimo rapporto annuale sarà pubblicato nell'autunno 2012.

<sup>13</sup> [http://www.parlament.ch/lisuche/pagine/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20094229](http://www.parlament.ch/lisuche/pagine/geschaefte.aspx?gesch_id=20094229).

<sup>14</sup> [www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-muslimdialog-2010-i.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/berichte/ber-muslimdialog-2010-i.pdf).

## 9. Naturalizzazioni

### Situazione iniziale /sviluppi

Per molti anni il numero di domande di naturalizzazione ha continuato a crescere. Nel 1999 erano state registrate 19887 domande a livello di Confederazione mentre nel 2004 sono state superate per la prima volta le 30000 richieste (32318) e nel 2008 è stato stabilito un nuovo record con 34965 domande. Nel 2009 sono pervenute all'Ufficio federale della migrazione 30046 domande e nel 2010 sono state 26554.

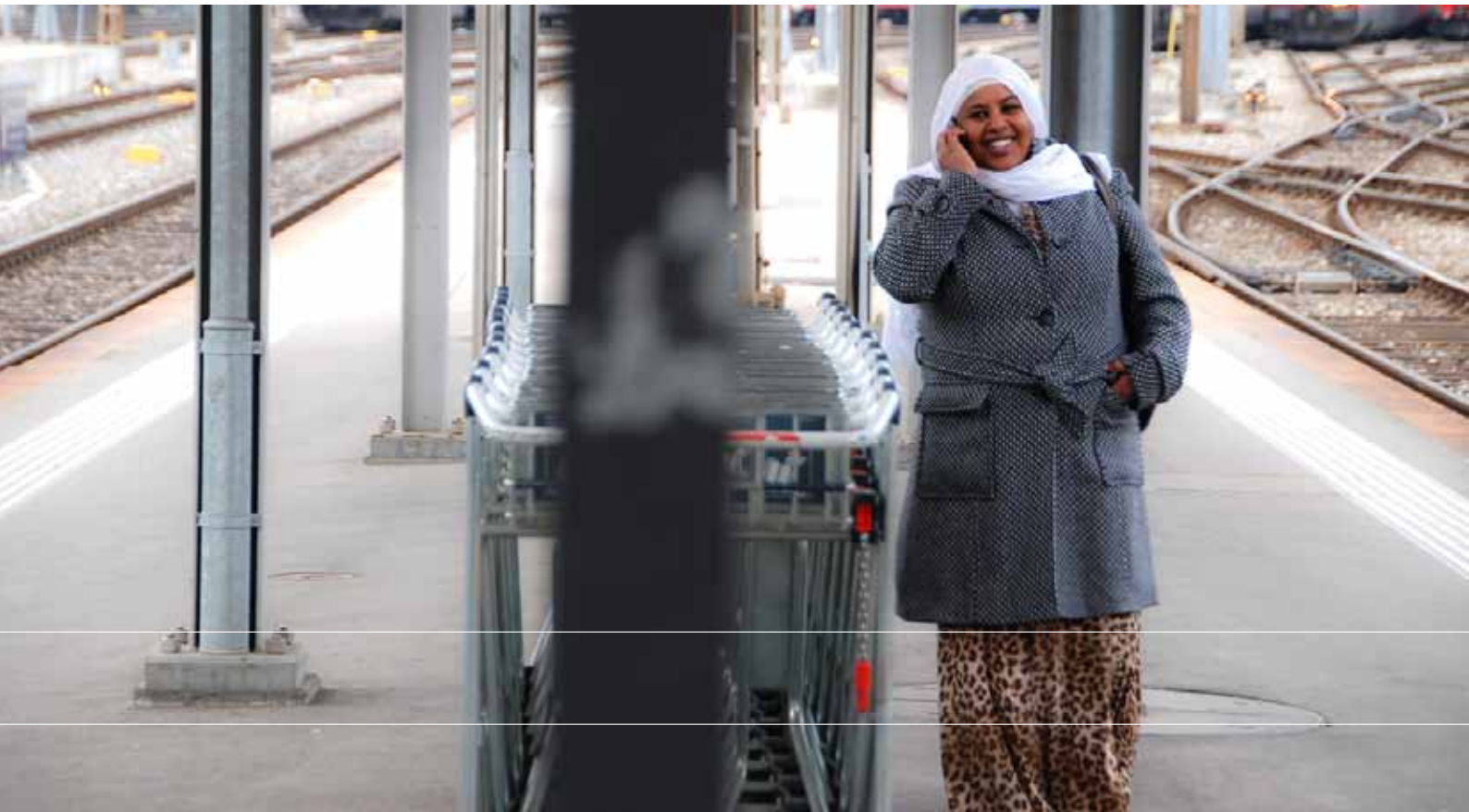
Nel 2011 si è osservata un'ulteriore lieve contrazione delle domande: nell'anno di riferimento sono state presentate all'Ufficio federale della migrazione 26102 domande di naturalizzazione. La diminuzione ha riguardato in particolare le domande di naturalizzazione ordinaria. Questo fenomeno è dovuto in special modo al fatto che diversi Cantoni hanno inasprito le condizioni d'integrazione (p.es. corsi linguistici obbligatori). Non si registra invece alcuna diminuzione delle domande di naturalizzazione agevolata.

Nel 2011 hanno acquisito la cittadinanza svizzera 37893 persone, con un calo rispetto all'anno precedente (40403 persone) di circa il 6%. 28003 persone hanno acquisito la

cittadinanza svizzera con procedura ordinaria, a 9777 persone è stata concessa la naturalizzazione agevolata e 113 hanno ottenuto la cittadinanza svizzera mediante reintegrazione.

Come negli anni scorsi, i richiedenti provengono soprattutto da Serbia, Italia e Germania. Nel 2011 hanno acquisito la cittadinanza svizzera 4353 persone provenienti dalla Serbia, il 36% in meno rispetto all'anno precedente. Il numero di naturalizzazioni di cittadini italiani (4255) è rimasto relativamente costante rispetto all'anno precedente. Ugualmente stabile è il numero di naturalizzazioni di cittadini tedeschi (3686). Hanno acquisito la cittadinanza svizzera 2522 persone provenienti dal Kosovo, circa il 57% in più rispetto all'anno precedente.<sup>15</sup> Il numero di persone naturalizzate provenienti dal Portogallo, pari a 2291, è rimasto pressoché invariato, mentre il numero di persone naturalizzate provenienti dalla Turchia è diminuito del 10% circa rispetto al 2010 ed è stato pari a 1895.

<sup>15</sup> Dal 2008 i cittadini della Repubblica del Kosovo sono oggetto di statistiche separate.



Una diplomatica somala aspetta il treno alla stazione di Berna.

## 10. Ritorno

### Aiuto al ritorno

Nel 2011, grazie ai diversi programmi di aiuto al ritorno varati dalla Svizzera, 2771 persone hanno fatto volontariamente o autonomamente ritorno nel proprio Paese d'origine:

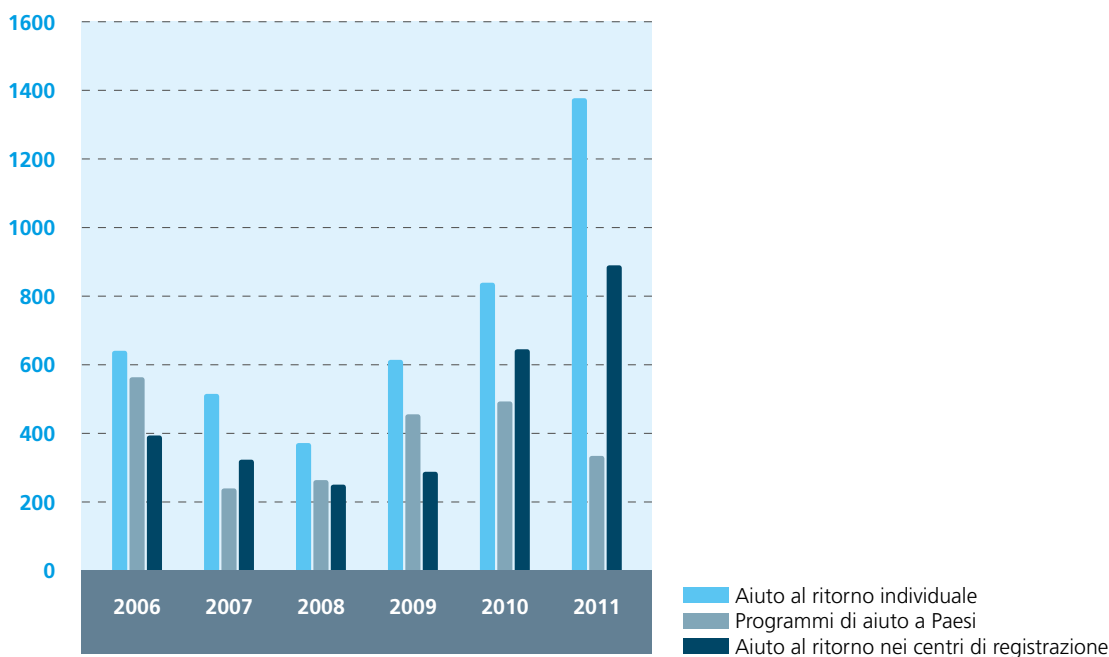
- 890 persone (32 %) grazie all'aiuto al ritorno nei centri di registrazione, con una somma in contanti;
- 333 persone (12 %) nel quadro dei programmi di aiuto a Paesi esteri, con una somma in contanti e un piccolo progetto;
- 1377 persone (50 %) grazie all'aiuto al ritorno individuale, con una somma in contanti e un piccolo progetto;
- 171 persone (6 %) beneficiando di una consulenza in vista del ritorno.

L'aiuto al ritorno può essere richiesto da tutti i richiedenti l'asilo presso i consultori per il ritorno istituiti nei Cantoni, presso i centri di registrazione e procedura (CRP) e nella zona di transito degli aeroporti.

L'offerta mondiale di aiuto individuale al ritorno prevede un sostegno finanziario iniziale e un progetto individuale di reintegrazione sul posto. Per la Nigeria, la Guinea, la Georgia, l'Iraq e i Balcani occidentali, l'UFM ha attuato nel 2011, in collaborazione con i propri partner, programmi di aiuto speciali diretti a ciascun Paese.

Dal 1° gennaio 2008, data di entrata in vigore della legge federale sugli stranieri, hanno accesso all'aiuto al ritorno gruppi particolari di persone straniere. L'attuale progetto nel settore degli stranieri è rivolto alle persone vittime della tratta di esseri umani e alle ballerine di cabaret in condizioni di sfruttamento. Nel 2011, 20 persone hanno accettato l'offerta.

**Grafico del numero di partenze rapportato ai diversi programmi di aiuto al ritorno nel periodo 2006-2011**



Fonte: UFM



## Misure coercitive

Non tutti gli stranieri rientrano spontaneamente in patria. I richiedenti l'asilo la cui domanda è respinta sono tenuti a lasciare la Svizzera al termine della procedura d'asilo. Anche alcuni gruppi di persone rientranti nel settore degli stranieri possono essere oggetto di una decisione di allontanamento. Se gli interessati non danno seguito all'ingiunzione di lasciare il Paese, si possono attuare misure coercitive.

La legge prevede diversi tipi di ordini di carcerazione. I trend evidenziatisi negli ultimi tre anni nel settore di applicazione di tali misure coercitive sono stati confermati in gran parte anche per il 2011. La carcerazione in vista di rinvio coatto<sup>16</sup> è stata disposta nel 2011 nel 94 % dei casi di carcerazione, la carcerazione cautelativa<sup>17</sup> nel 2 % dei casi e la carcerazione preliminare<sup>18</sup> nel 4 % dei casi. La durata media della carcerazione in vista di rinvio coatto è rimasta pressoché invariata (26 giorni; nel 2010: 24 giorni); lo stesso dicasi della durata della carcerazione preliminare (33 giorni; nel 2010: 32 giorni). È invece lievemente cresciuta la durata media della carcerazione cautelativa (162 giorni; nel 2010: 155 giorni). Tra gennaio 2008 e dicembre 2011, la carcerazione in vista di rinvio coatto ha portato al rinvio nell'87 % dei casi. La percentuale è quindi rimasta stabile. Per quanto concerne la carcerazione cautelativa, la percentuale è scesa al 26 % (nel 2010: 30 %).

Lo scorso anno Nigeria, Tunisia e Serbia sono stati i tre Paesi maggiormente rappresentati per quanto concerne i provvedimenti di carcerazione in vista di rinvio coatto. Per quanto riguarda la carcerazione cautelativa, il 43 % dei 56 provvedimenti ha riguardato persone provenienti dall'Iraq. Il 92 % dei 7540 ordini di carcerazione complessivi è stato emesso nei confronti di persone di sesso maschile.

## Rimpatri per via aerea

Nel 2011 hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità complessivamente 9461 persone, una cifra che corrisponde a un aumento del 17 % rispetto al 2010 (nel 2010: 8059 partenze). Questo aumento è connesso all'accresciuto numero di partenze volontarie e a un ulteriore incremento dei trasferimenti nel Paese di primo asilo dello spazio Dublino competente in base all'Accordo di Dublino (trasferimenti Out Dublino).

Il 70,5 % delle 9461 partenze complessive ha riguardato il settore dell'asilo (legge sull'asilo, LAsi) e il 29,5 % la legislazione sugli stranieri (legge sugli stranieri, LStr). Come accaduto lo scorso anno, prevale la percentuale di partenze relative al settore dell'asilo a causa dell'elevato numero di procedure out Dublino, a seguito delle quali 3325 persone hanno potuto essere trasferite nel competente Stato Dublino. Rispetto al 2010 si tratta di un aumento del 22 % (nel 2010: 2722 trasferimenti out Dublino).

Nel 2011 la percentuale di partenze volontarie è lievemente cresciuta rispetto ai rinvii coatti. Il 32 % (nel 2010: 25 %) delle persone tenute a lasciare la Svizzera lo ha fatto volontariamente. Ciononostante, anche l'anno scorso sono state numerose le persone allontanate o espulse che non hanno dato seguito all'invito a lasciare volontariamente la Svizzera, si sono rese irreperibili o si sono rifiutate di salire a bordo del volo di rimpatrio. La maggior parte di queste 6439 persone è però stata allontanata sulla base del livello 1 d'esecuzione.<sup>19</sup> Solo per 298 persone (4,6 %) si è resa necessaria la scorta fino al Paese di destinazione da parte di funzionari di pubblica sicurezza appositamente addestrati (per 165 di queste è stato organizzato un volo speciale).

<sup>16</sup> Per garantire l'esecuzione dell'allontanamento può essere ordinata una carcerazione nei confronti della persona tenuta a lasciare la Svizzera, per un periodo comunque non superiore a 18 mesi. Le rispettive condizioni quadro sono indicate nell'art. 76 della legge federale sugli stranieri (LStr).

<sup>17</sup> La carcerazione cautelativa ai sensi dell'art. 78 LStr ha lo scopo di garantire l'adempimento dell'obbligo di lasciare la Svizzera. Una persona che non adempie al proprio obbligo può essere incarcerata per un periodo massimo di 18 mesi, qualora non sia ammissibile una carcerazione in vista di rinvio coatto e risulti vana una misura più mite. La carcerazione viene ordinata inizialmente per un mese, potendo essere prorogata di volta in volta di due mesi.

<sup>18</sup> La carcerazione preliminare ha lo scopo di garantire l'esecuzione di una procedura di allontanamento e può essere ordinata per un periodo massimo di sei mesi, nel rispetto delle condizioni quadro di cui all'art. 75 LStr.

<sup>19</sup> La persona che deve essere rimpatriata è scortata dalla polizia fino all'aereo, ma l'uscita dalla Svizzera avviene senza scorta.

## 11. Misure di allontanamento e respingimento

Queste misure disposte dalla legge federale sugli stranieri (LStr) hanno lo scopo di allontanare o impedire l'entrata in Svizzera, per un periodo limitato o illimitato, agli stranieri che hanno violato in modo rilevante o ripetutamente o messo a repentaglio l'ordine e la sicurezza pubblici oppure costituiscono una grave minaccia per la sicurezza interna o esterna del Paese. Tali misure prevedono l'allontanamento, l'espulsione e il divieto d'entrata.

Il divieto di entrata e l'espulsione mirano ad impedire l'ingresso nel Paese agli stranieri indesiderati. Entrambe le misure hanno comunque carattere preventivo e non penale e, fintanto che sono in vigore, lo straniero può entrare in Svizzera solo previa espressa autorizzazione. Le misure di allontanamento e respingimento nei confronti di cittadini dell'UE possono essere adottate solo se l'interessato rappresenta una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per la sicurezza e l'ordine pubblico. Nel 2011 in Svizzera sono stati pronunciati 8382 divieti di entrata (nel 2010: 8176).

Avendo aderito agli Accordi di associazione a Schengen, la Svizzera registra tutti i divieti d'entrata pronunciati nei confronti di cittadini di Stati terzi nel Sistema d'informazione Schengen (SIS), evitandone in tal modo l'ingresso nell'intero spazio Schengen.



**Nel 2011 sono immigrate** in Svizzera circa 140 000 persone, mentre circa 65 000 sono emigrate dal nostro Paese.



Circa il 65 % dei cittadini UE/AELS immigrati in Svizzera perseguivano un'attività lucrativa.

## Ambiti di rilievo 2011



# 1. La crisi nordafricana e i suoi effetti migratori sulla Svizzera

Nel 2011, dopo vari decenni di apparente stabilità, nell'area politica araba ha avuto inizio un'epoca di trasformazione, di cui, a questo stadio, nessuno può prevedere l'evoluzione né l'esito. In effetti, l'anno passato è stato sostanzialmente caratterizzato da movimenti di contestazione popolare contro poteri autoritari inamovibili per reclamare una maggiore dignità, libertà e giustizia sociale. È così nata una nuova geografia della contestazione araba, contestazione che ha portato a una rinascita della speranza ma ha anche causato violenze, repressioni e nuove incertezze. Infatti il 2011 ha visto sia il rovesciamento di alcuni regimi dopo scontri più o meno violenti (Tunisia, Egitto), sia la caduta di un regime dopo una guerra civile che ha comportato un intervento militare internazionale (Libia), sia un cambio di regime che sta per compiersi a seguito di violente sommosse (Yemen), sia turbolenze sociali, che sono ancora in corso, nel Bahrein e in alcuni casi hanno assunto la forma di guerra civile, come in Siria, sia infine movimenti relativamente pacifici miranti a riformare il regime in essere (Marocco, Algeria, Giordania, Kuwait).

Nell'Africa del Nord, è stata soprattutto la crisi libica a costituire per i Paesi limitrofi, e in seconda battuta per l'Africa subsahariana e per l'Europa, la sfida di maggior portata, sia per ragioni umanitarie che di sicurezza. Infatti, sul piano umanitario, le violenze causate dall'insurrezione libica hanno avuto come conseguenza non solo spostamenti massicci all'interno del Paese ma anche un esodo senza precedenti da quella regione. Secondo l'ultima stima disponibile dell'OIM (Organizzazione internazionale per le migrazioni), alla fine di novembre 2011 quasi 780 000 migranti avevano lasciato la Libia, di cui 463 000 alla volta di Paesi limitrofi e circa 317 000 (il 41 %) di Paesi terzi. Del gruppo di migranti tornati nei loro Paesi a quella data facevano parte circa 208 000 subsahariani, di cui circa 95 600 provenienti dal Niger, 82 300 dal Ciad, 11 300 dal Ghana, 11 200 dal Mali e 3050 dalla Nigeria.

Per quanto riguarda la migrazione verso l'Europa, il rovesciamento del regime tunisino e di quello libico hanno creato un vuoto nei sistemi di sicurezza che fino a metà settembre 2011 ha facilitato l'attività dei passatori e il superamento delle frontiere da parte dei migranti illegali diretti in Europa, soprattutto attraverso il Mediterraneo centrale, con approdo sulle coste italiane, in primo luogo quella dell'isola di Lampedusa. A partire da metà settembre i flussi si sono spostati di nuovo, progressivamente, sulla via orientale, che passa attraverso i Paesi balcanici.

Tuttavia, anche se per l'Europa i flussi migratori generati dai moti popolari del Nord Africa nel corso del 2011 hanno avuto un'incidenza numerica minore rispetto al volume di migranti in spostamento nell'ambito di tale area, essi hanno prodotto effetti rilevanti nei Paesi che li hanno accolti, soprattutto sul piano politico e sociale. Secondo le statistiche (stimate), dopo la metà di febbraio del 2011 quasi 63 000 migranti irregolari hanno raggiunto le coste italiane e, in via accessoria, quelle maltesi: di questi, più di 53 300 sono sbarcati a Lampedusa. Da notare che queste statistiche non tengono conto delle persone annegate o dichiarate disperse durante la traversata del Mediterraneo verso l'Europa, stimate in più di 1500 dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR).

Tra i migranti figurano circa 30 000 tunisini e circa 1600 nordafricani non tunisini; il resto è composto in maggioranza da subsahariani. In tale contesto, l'Italia ha rappresentato nel 2011 una posizione geografica e politica determinante per l'immigrazione irregolare in transito e in provenienza dal Nord Africa verso l'Europa, dove in alcuni Paesi le domande d'asilo sono aumentate quasi del 20 %. Nella migrazione transfrontaliera dall'Italia soprattutto verso Francia, Germania e Svizzera hanno poi giocato un ruolo fattori quali l'attrattività della diaspora o l'immagine di benessere socio-economico.

La Svizzera, dal canto suo, ha dovuto far fronte nel 2011 a un afflusso crescente di migranti provenienti dall'Africa del Nord. In particolare, le domande presentate da nordafricani, soprattutto tunisini, hanno costituito circa il 18 % dell'insieme delle domande d'asilo del 2011 (22 551). Questo afflusso subitaneo e inaspettato ha prodotto conseguenze rilevanti sotto il profilo logistico, soprattutto per quanto riguarda l'ospitalità nei centri di registrazione della Confederazione (centri di registrazione e procedura, CRP) e dei Cantoni. D'altro canto, l'arrivo di migranti dal Nord Africa, alcuni dei quali hanno tenuto comportamenti incivili, delittuosi, a volta addirittura aggressivi, ha generato notevoli tensioni nei Cantoni ospitanti e nelle popolazioni locali, dando anche vita a una vivace polemica sull'argomento a livello nazionale.

La risposta delle autorità svizzere a questa marea migratoria è stata rapida e pragmatica. Da un lato si è data priorità, sin dai primi segni di crisi nel febbraio 2011, alle misure umanitarie d'urgenza in loco, poi, nel marzo 2011, è stata adottata nei

confronti del Nord Africa in transizione una strategia globale coerente e durevole, che mira a ottimizzare la coerenza istituzionale e operativa delle autorità svizzere, soprattutto per quanto riguarda la gestione delle strutture di accoglienza, e nel contempo a intensificare la cooperazione a livello sia multilaterale sia bilaterale, non solo con l'Unione europea ma con tutti i partner interessati dalla problematica migratoria.

In questa prospettiva, molte sono le incertezze che gravano ancora sui fattori suscettibili di influenzare il flusso migratorio dall'Africa del Nord verso l'Europa e la Svizzera nel 2012, a cominciare dalla stabilizzazione politica e socio-economica dei Paesi di questa regione in fase di transizione, il cui futuro è ancora incerto ma il cui processo di trasformazione sembra comunque irreversibile.



**Oltre il 40 % del personale** del settore gastronomico è straniero.

## 2. Bilancio Accordo Dublino

L'Accordo di associazione a Dublino (AAD) è entrato in vigore in Svizzera il 12 dicembre 2008. Attualmente lo spazio Dublino comprende quindi 31 Stati, di cui 27 facenti parte dell'Unione europea e quattro Stati associati, ossia la Norvegia, l'Islanda, la Svizzera e dal 19 dicembre 2011 il Principato del Liechtenstein. La procedura Dublino non armonizza la procedura d'asilo e di allontanamento nello spazio Dublino, bensì disciplina esclusivamente la competenza di un dato Stato Dublino per l'esecuzione di tale procedura, in applicazione del diritto interno dello Stato in questione.

I richiedenti l'asilo hanno la possibilità di chiedere a uno Stato Dublino protezione contro la persecuzione anche dopo l'entrata in vigore dell'AAD. In virtù del sistema Dublino può tuttavia verificarsi che la competenza per la procedura d'asilo spetti a un altro Stato Dublino e che questi emani la decisione definitiva in materia d'asilo. Secondo il sistema Dublino, per ogni domanda d'asilo è competente un solo Stato Dublino, per evitare in tal modo che un richiedente l'asilo presenti diverse domande d'asilo in più Stati Dublino.

Uno Stato Dublino è ritenuto competente in materia di esecuzione della procedura d'asilo e di allontanamento in vari casi:

- qualora un richiedente l'asilo abbia già avviato una procedura d'asilo in quello Stato;
- qualora un familiare stretto del richiedente l'asilo abbia già avviato una procedura d'asilo in quello Stato, soggiorni regolarmente sul suo territorio o goda dello statuto di rifugiato ai sensi della Convenzione di Ginevra;
- qualora lo Stato Dublino abbia rilasciato al richiedente l'asilo un visto o un titolo di soggiorno o un richiedente l'asilo abbia risieduto per un lungo periodo irregolarmente sul territorio di questo Stato Dublino.

Dal 12 dicembre 2008, data di inizio dell'applicazione dell'accordo, al 31 dicembre 2011 la Svizzera ha richiesto ad altri Stati Dublino di riprendere in carico 21 382 persone (nel 2011: 9347), ritenendo questi Stati competenti per il trattamento delle domande di asilo. In 16 699 casi (nel 2011: 7014) lo Stato in questione si è dichiarato competente e disposto a riprendere in carico queste persone. 3305 domande (nel 2011: 1587) sono state invece respinte. Per 1378 persone si attende ancora una risposta. 8246 persone (nel 2011: 3620) sono già state trasferite nel competente Stato Dublino.

Nello stesso periodo sono state rivolte alla Svizzera 3543 domande di ripresa in carico (nel 2011: 1611). In 2156 casi (nel 2011: 907) la Svizzera si è dichiarata disposta a riprendere in carico le persone interessate, mentre in 1320 casi (nel 2011: 673) la Svizzera ha dichiarato la propria incompetenza. 67 domande sono ancora in sospeso. 1158 persone (nel 2011: 482) sono già state trasferite in Svizzera.

Le esperienze maturate in relazione all'ADD sono positive e la collaborazione con gli Stati aderenti funziona egregiamente. Grazie all'ADD la Svizzera ha potuto sinora trasferire più persone verso altri Stati Dublino di quante ne abbia dovute riprendere in carico. Solo con la Grecia vi sono state limitazioni, a causa della difficile situazione del Paese per quanto concerne l'accoglienza. Già dal 19 febbraio 2009 l'Ufficio federale della migrazione ha pertanto deciso di rinunciare nell'anno in esame ad avviare la procedura Dublino con la Grecia per le persone particolarmente vulnerabili, poiché durante la procedura di asilo questo Paese non ha adottato misure adatte a individuare i soggetti particolarmente vulnerabili, assisterli adeguatamente e offrire loro un alloggio. In considerazione del perdurare della situazione critica in Grecia, l'Ufficio federale della migrazione ha rinunciato a maggioranza, a partire dal 26 gennaio 2011 e fino a nuovo ordine, ad avviare la procedura Dublino con quel Paese anche per soggetti non particolarmente vulnerabili.

### 3. Revisione dell'ordinanza concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV)

A partire dal 1° marzo 2012, le persone ammesse provvisoriamente in Svizzera possono recarsi all'estero senza limitazioni. Questa misura è stata adottata al fine di promuovere l'integrazione delle persone interessate. L'abolizione di qualsiasi vincolo all'espatrio è stata comunque criticata da varie autorità cantonali per la migrazione e rappresentanze di Paesi esteri, nonché in molti interventi politici. Il 5 marzo 2012, il Consiglio degli Stati ha approvato la mozione Flückiger-Bäni «Niente viaggi di vacanza per i rifugiati con permesso F». Si osserva altresì un numero crescente di persone titolari del permesso F che viaggiano nel Paese d'origine. In alcuni casi si sono costatati abusi.

Un gruppo di lavoro dell'Ufficio federale della migrazione, di cui facevano parte anche rappresentanti dei Cantoni, ha esaminato approfonditamente l'ODV, rilevando l'opportunità di introdurre una disciplina più restrittiva dei motivi di viaggio per le persone ammesse provvisoriamente.

È altresì proposto di rilasciare un passaporto biometrico per stranieri ai titolari di un permesso N o F che non dispongono di un documento di viaggio nazionale. Ciò a condizione che siano stati autorizzati dall'Ufficio federale della migrazione a effettuare un viaggio. In tal modo è garantito che solo le persone autorizzate a viaggiare lascino e riguadagnino la Svizzera.

Si propone inoltre l'introduzione di un nuovo emolumento da applicare per tutte le decisioni di rifiuto riguardanti il rilascio di documenti di viaggio.

Gli uffici cantonali per la migrazione, i gruppi interessati e i partiti politici hanno potuto prendere posizione in merito alla revisione dell'ordinanza dall'11 gennaio al 12 marzo 2012.

Se non ci saranno modifiche procedurali rilevanti, l'ordinanza riveduta entrerà in vigore il 1° luglio 2012.

### 4. Piano d'integrazione

Il Consiglio federale ha concretizzato le proprie idee per un ulteriore sviluppo della politica d'integrazione, da esso stesso presentate nel 2010 (rapporto sulla mozione Schiesser),<sup>20</sup> stabilendo, nel marzo 2011, i punti fondamentali di un piano d'integrazione in quattro parti e concordando nel corso dell'anno le varie tappe della sua realizzazione:

1. **La legge sugli stranieri verrà riveduta**, al fine di radicarvi in modo vincolante il principio del «promuovere ed esigere». Gli immigrati dovranno mostrare maggior senso di responsabilità personale e perseguire attivamente la propria integrazione, mentre Confederazione e Cantoni dovranno creare le necessarie condizioni quadro. Alla fine di novembre 2011 sono state avviate le consultazioni sul progetto di

revisione della legge, nel quale si enumerano i criteri d'integrazione, si definiscono i presupposti per il ricongiungimento familiare e si coinvolgono i datori di lavoro nell'integrazione dei loro dipendenti stranieri. Inoltre, il progetto prevede incentivi per una rapida integrazione e possibili sanzioni in caso d'integrazione lacunosa.

2. **L'aspetto dell'integrazione sarà integrato in varie leggi speciali**, al fine di promuovere le pari opportunità. Per esempio, in futuro la legge sulla formazione professionale non solo favorirà la parità tra uomo e donna ed eliminerà gli svantaggi a carico delle persone con handicap, ma promuoverà anche l'integrazione degli stranieri. Anche per queste modifiche è stata avviata la consultazione nel novembre 2011.

**3. Verrà rafforzata la promozione specifica dell'integrazione.** A questo scopo la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni si sono accordati su obiettivi e principi comuni.<sup>21</sup> Parallelamente, la Confederazione e i Cantoni hanno definito le modalità future di attuazione e finanziamento. I Cantoni elaboreranno programmi d'integrazione pluriennali che costituiranno la base dei loro accordi programmatici con la Confederazione e fisseranno obiettivi strategici, indicatori e modalità di finanziamento. La Confederazione aumenterà il proprio contributo per la promozione dell'integrazione, a condizione che anche i Cantoni adeguino verso l'alto i mezzi messi a disposizione. Inoltre, per ogni nuovo rifugiato riconosciuto e per ogni nuova persona ammessa provvisoriamente nel loro territorio, i Cantoni riceveranno un contributo forfettario unico che sarà destinato in primo luogo all'apprendimento di una delle lingue ufficiali e all'integrazione professionale.

**4. Il dialogo sull'integrazione sarà intensificato.** Su questo punto, la competenza spetta alla Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), nella quale sono rappresentati Confederazione e Cantoni, città e Comuni.<sup>22</sup> Riguardo al dialogo sull'integrazione, la CTA ha elaborato nel 2011 un programma di lavoro pluriennale che si dipanerà su due piani: il dialogo tra attori, statali e non, dell'integrazione assicurerà lo scambio d'informazioni, appurerà la necessità d'intervento in determinati settori e analizzerà le possibili migliorie. Un secondo «binario» del dialogo servirà agli attori statali per condividere conoscenze ed esperienze e intensificare la collaborazione reciproca.

<sup>20</sup> [http://www.bfm.admin.ch/content/bfmit/home/dokumentation/medienmitteilungen/2010/ref\\_2010-03-052.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfmit/home/dokumentation/medienmitteilungen/2010/ref_2010-03-052.html)

<sup>21</sup> [www.bfm.admin.ch/content/bfmit/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/2011-05-12.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfmit/home/dokumentation/medienmitteilungen/2011/2011-05-12.html)

<sup>22</sup> [www.tak-cta.ch](http://www.tak-cta.ch)



**Betsaida A., originaria di El Salvador,** è infermiera presso la casa di riposo Seneca a Bümpliz.

## 5. Strategia di gestione integrata delle frontiere

Con l'associazione a Schengen si è radicalmente modificato il regime dei controlli personali alle frontiere nazionali: mentre tali controlli non sono praticamente più ammessi alle frontiere interne, quelli alle frontiere esterne sono stati rafforzati. Questo cambio di passo ha richiesto l'adozione in tutta l'area Schengen di nuove misure coordinate per contrastare la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera. A tale scopo si impone sul piano nazionale la necessità di una più stretta cooperazione tra gli organismi che si occupano di gestione delle frontiere e un più incisivo coordinamento delle misure da adottare.

Di conseguenza, il 2 febbraio 2011 il Consiglio federale ha costituito un gruppo strategico interdipartimentale interno all'amministrazione con la partecipazione dei Cantoni, incaricandolo di elaborare una strategia svizzera per la gestione integrata delle frontiere, dando così attuazione a una raccomandazione contenuta nella valutazione delle frontiere esterne della Svizzera effettuata immediatamente prima dell'attuazione operativa dell'associazione a Schengen.

La strategia di gestione integrata delle frontiere comporta per la Svizzera – e quindi anche per lo spazio Schengen – un valore aggiunto nei seguenti termini:

- aumento della sicurezza interna;
- possibilità di varcare il confine senza problemi per le persone che viaggiano legalmente;
- semplificazione e armonizzazione delle procedure e conseguente impiego più efficiente delle risorse;
- maggiore velocità di risposta grazie a una migliore collaborazione;
- impiego mirato delle risorse limitate grazie all'ottimizzazione dell'analisi dei rischi a livello nazionale;
- approccio strategico congiunto e con orizzonte di lungo termine.

La procedura elaborata dal Gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere» persegue l'obiettivo primario di creare un quadro di riferimento comune per le misure adottate da tutte le autorità federali e cantonali coinvolte e in questo modo:

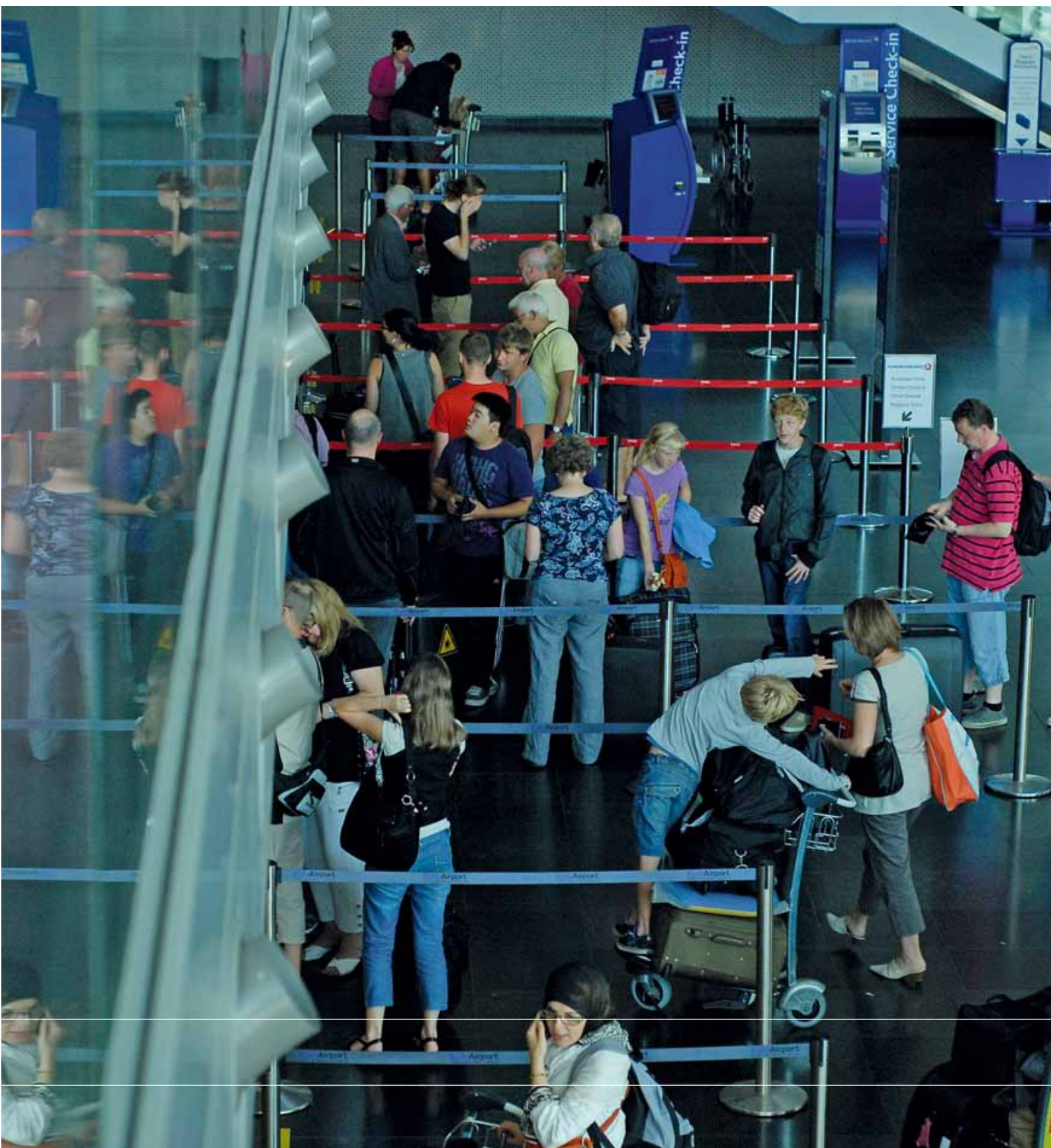
- contrastare in modo efficiente e coordinato la migrazione illegale e in particolare il traffico di migranti esercitato a titolo professionale;
- contrastare la criminalità transfrontaliera;
- agevolare la migrazione legale;
- garantire una gestione delle frontiere che rispetti le leggi e i diritti dell'uomo.

Il punto di partenza per la formulazione degli obiettivi è costituito in una descrizione dello status quo, che costituisce – insieme agli obiettivi chiave citati all'inizio e a una serie di dieci direttive strategiche – la base per la formulazione di 49 obiettivi parziali nei seguenti ambiti:

- rafforzamento della visione nazionale;
- ottimizzazione e armonizzazione della formazione, dell'equipaggiamento, delle infrastrutture e delle procedure;
- miglioramento della cooperazione a livello internazionale e con soggetti non statali.

Inoltre la strategia definisce un meccanismo volto a garantire la verifica periodica e l'adeguamento della strategia.

Il documento strategico sarà probabilmente sottoposto all'approvazione del Consiglio federale entro maggio 2012; in seguito saranno definite misure concrete da adottare al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati e quindi dare attuazione alla strategia.



**Il turismo** (compresi i dimoranti di breve durata come p. es. gli stagionali) procura alla Svizzera entrate annue fino a 15,6 miliardi di franchi.

## 6. Rapporto sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo

### Situazione iniziale

Il 23 novembre 2010 la Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) ha deciso di occuparsi del progetto di revisione della legge sull'asilo (LAsi), elogiando l'obiettivo primario di tale progetto, consistente nel semplificare e accelerare le procedure. Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) è stato poi incaricato di indicare in un apposito rapporto ulteriori margini per una significativa riduzione della durata della procedura.

Il rapporto DFGP sulle misure per accelerare le procedure d'asilo del marzo 2011 presenta diverse opzioni d'intervento volte a snellire sensibilmente le procedure. L'opzione di intervento principale – opzione 1 – prevede che a lungo termine la maggior parte delle procedure d'asilo siano evase con rapidità presso i centri federali.

La CIP-S ha optato all'unanimità per l'ulteriore approfondimento dell'opzione 1 (centri di procedura della Confederazione) e di far confluire l'opzione 3 (misure a breve termine) negli attuali lavori di revisione della LAsi.

Ai fini dell'attuazione dell'opzione 3 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di presentare un messaggio aggiuntivo al messaggio originario concernente la legge sull'asilo. In merito all'attuazione dell'opzione 1 (centri di procedura della Confederazione) il DFGP è stato inoltre incaricato di verificare approfonditamente le conseguenze di carattere economico, organizzativo, giuridico e politico di questa misura. Possibilmente entro la fine del 2012 dovrà essere presentato al Consiglio federale un progetto di consultazione sulla revisione della legge sull'asilo.

### Principali contenuti del rapporto sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo

Il rapporto conferma che il problema principale nel settore dell'asilo è l'eccessivo intervallo di tempo che mediamente intercorre tra l'entrata nel Paese e la concessione dell'asilo, l'ammissione provvisoria o l'esecuzione dell'allontanamento. Un confronto con i sistemi di asilo in vigore nei Paesi Bassi, in Norvegia e in Gran Bretagna mostra che questi sistemi presentano una struttura chiara, con una stretta successione temporale delle diverse fasi procedurali e termini di trattazione brevi e vincolanti. Altre caratteristiche dei sistemi presi in esame sono la stretta cooperazione locale di tutti i soggetti coinvolti nella procedura e l'assistenza professionale offerta ai richiedenti l'asilo.

Il rapporto prevede tre possibili opzioni d'intervento:

*1. Opzione d'intervento 1: riorganizzazione del settore dell'asilo attraverso la creazione di centri di procedura della Confederazione*

La maggior parte delle procedure d'asilo deve essere conclusa nell'ambito di una procedura chiaramente strutturata, della durata di pochi giorni. Per l'intera durata della procedura i richiedenti l'asilo vengono sistemati nei centri federali dove, dopo una fase preparatoria che permette di eseguire tutti gli accertamenti successivi alla presentazione della domanda, viene loro fornita protezione giuridica completa e gratuita. Nel caso di esito negativo della domanda di asilo, i richiedenti devono essere preparati approfonditamente, presso i centri federali, sul ritorno volontario. Sono previsti termini di trattazione brevi e vincolanti. Qualora siano necessari ulteriori accertamenti viene svolta una procedura ampliata.

*2. Opzione d'intervento 2: competenza completa della Confederazione per il settore dell'asilo*

In aggiunta all'opzione 1 la Confederazione deve ora essere competente anche per la sistemazione dei richiedenti in caso di procedura ampliata nonché per l'esecuzione dell'allontanamento in caso di esito negativo di una domanda d'asilo.

*3. Opzione d'intervento 3: misure a breve termine*

In linea di principio le attuali strutture e competenze vanno mantenute. Tuttavia, in singoli settori devono essere apportati miglioramenti per accelerare le procedure. Le proposte sono state già discusse in Parlamento nel 2011 nell'ambito dell'attuale revisione della legge sull'asilo.



## 7. Libera circolazione delle persone

Ai sensi della legge federale sugli stranieri (LStr), approvata con votazione popolare del 24 settembre 2006 dal 68 % dei votanti e da tutti i Cantoni, il Consiglio federale può limitare il numero dei primi permessi di soggiorno di breve durata e dei permessi di dimora rilasciati a cittadini di Paesi terzi che entrano in Svizzera per intraprendere un'attività lavorativa, stabilendo dei contingenti massimi. I familiari dei lavoratori stranieri, qualunque sia la loro cittadinanza, non sono invece soggetti al contingentamento. Lo stesso dicasi per gli studenti e per i rifugiati riconosciuti. Le misure di limitazione del numero di permessi e dei contingenti per i cittadini di Paesi UE/AELS con attività di lavoro dipendente in Svizzera sussistono solo nell'ambito delle disposizioni transitorie relative ai cittadini dei Paesi UE-2 (Bulgaria e Romania).

Nei confronti di questi due Stati la Svizzera può continuare ad applicare fino al 2016 le limitazioni in materia di mercato del lavoro attualmente in vigore nel Paese (contingenti separati, priorità ai lavoratori indigeni e controllo delle condizioni salariali e di lavoro).

Dal 2002, anno di entrata in vigore dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, sono immigrati in Svizzera lavoratori provenienti prevalentemente da Paesi UE/AELS. Il 1° giugno 2007 sono state abrogate le disposizioni transitorie per i cittadini di 17 Stati UE/AELS e sono di conseguenza venuti meno i rispettivi contingenti, il che favorisce un più facile accesso dei lavoratori, a prescindere dal livello delle loro qualifiche professionali, al mercato del lavoro svizzero. La popolazione permanente residente straniera in Svizzera, proveniente da Paesi UE-17/AELS, è cresciuta dal 2002 (816 300 persone) al 2011 (1 095 925 persone) di un buon 34 %.

A far data dal 1° maggio 2011, l'assoluta libera circolazione delle persone – inclusa l'abolizione dei contingenti – è stata estesa ai Paesi UE-8 (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovenia, Slovacchia, Estonia, Lituania e Lettonia). Dall'apertura delle frontiere, tra il 1 maggio e il 31 dicembre 2011 l'immigrazione dai Paesi dell'Europa dell'Est è aumentata notevolmente. Sulla base del fabbisogno, sono però entrati nel Paese, oltre a una forza lavoro validamente qualificata nei settori edile, alberghiero e agricolo, anche lavoratori meno qualificati.

I lavoratori polacchi rappresentano la fetta maggiore degli immigrati provenienti dagli Stati dell'UE-8, seguiti da ungheresi e slovacchi. L'esperienza finora maturata nell'ambito della migrazione dai Paesi dell'area UE-8 è per lo più positiva e la popolazione permanente residente straniera in Svizzera proveniente da questi Paesi ammontava nel 2011 a 40 722 persone, di cui 10 538 cittadini di Bulgaria e Romania.

Da uno sguardo al saldo migratorio (immigrazione-emigrazione) dei cittadini dei Paesi UE-17/AELS (popolazione residente permanente straniera) risulta che i flussi migratori sono influenzati oltre che dalle limitazioni introdotte nell'ambito della politica migratoria anche dalla congiuntura economica e dalla conseguente domanda di forza lavoro. Il saldo migratorio, che nel 2002 era di +16 923 persone, è salito nel 2008 a +68 417 persone. Dal 2009 questa cifra ha iniziato a decrescere pur rimanendo ancora positiva (nel 2010: +37 072 persone). Nel 2011 il saldo migratorio relativo ai cittadini provenienti dai Paesi UE-27/AELS è stato di +52 145 persone.

## 8. Sviluppi dell'acquis di Schengen

### Nuova carta di soggiorno biometrica (NAA)

In data 21 maggio 2008 è stato notificato alla Svizzera il regolamento relativo all'istituzione di un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.<sup>23</sup> Lo scopo di tale regolamento è l'introduzione di dati biometrici nella carta di soggiorno unificata, che viene emessa in Svizzera dal 12 dicembre 2008. La NAA è rilasciata a cittadini di Paesi non appartenenti all'UE o all'AELS.

Il Parlamento ha approvato le nuove disposizioni nel corso della votazione finale del 18 giugno 2010. Le basi legali e le modifiche dell'ordinanza sono entrate in vigore il 24 gennaio 2011 e nella stessa data si sono conclusi i lavori tecnici relativi alla produzione della carta di soggiorno biometrica.

### Sistema d'informazione sui visti (VIS)

Il regolamento VIS<sup>24</sup>, notificato alla Svizzera in data 16 luglio 2008 in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen, fissa lo scopo, le funzioni e le competenze attribuite al nuovo sistema e descrive le diverse procedure per lo scambio di dati sui visti tra Stati Schengen. Nel sistema sono registrati i dati biometrici (fotografia e dieci impronte digitali) al fine di consentire un'identificazione attendibile dei richiedenti il visto. Questo sviluppo dell'acquis di Schengen è stato attuato l'11 ottobre 2011. L'introduzione avviene a livello regionale, scaglionata nell'arco di circa due anni. Finora si sono allacciati al VIS i consolati di tutti gli Stati Schengen del Nord Africa (Tunisia, Algeria, Marocco, Libia, Egitto e Mauritania).



La passeggiata domenicale in riva all'Aar offre possibilità d'incontro.

## Fondo per le frontiere esterne

Il Fondo per le frontiere esterne<sup>25</sup> è un fondo di solidarietà che permette in particolare di sostenere finanziariamente gli Stati Schengen che, a causa dell'estensione delle loro frontiere terrestri e marittime, sono costretti ad assumersi durevolmente costi elevati per garantire la protezione delle frontiere esterne.<sup>26</sup> Il Fondo si propone anzitutto di contribuire ad assicurare controlli efficaci e quindi migliorare la protezione delle frontiere esterne e contenere l'immigrazione illegale.

L'operatività del Fondo è limitata al periodo 2007-2013 e le sue risorse ammontano a 1,82 miliardi di euro. La Svizzera vi contribuisce, con effetto retroattivo, dal 2009, versando annualmente un importo medio compreso tra 13 e 15 milioni di franchi. A compensazione dei contributi versati, la Svizzera riceve a sua volta tra i 3 e i 5 milioni di franchi. Grazie a questi stanziamenti la Svizzera può per esempio finanziare progetti per gli aeroporti e i servizi consolari o anche importanti progetti informatici. Per l'amministrazione delle risorse stanziolate da Bruxelles, la Svizzera ha dovuto provvedere alla creazione di un sistema di gestione e di controllo.

Per regolamentare i rispettivi diritti e doveri di partecipazione, gli Stati associati a Schengen (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein) hanno dovuto stipulare un accordo integrativo con l'UE, che disciplina in particolare i contributi finanziari versati al Fondo per le frontiere esterne dagli Stati associati e le risorse provenienti dal Fondo e assegnate a tali Stati.

Il Parlamento ha approvato, nella votazione finale del 1° ottobre 2010, le basi legali relative al Fondo per le frontiere esterne.<sup>27</sup> Entro il termine utile del 20 gennaio 2011 non è stato indetto alcun referendum. I tre scambi di note concernenti il recepimento del Fondo per le frontiere esterne sono entrati in vigore il 9 febbraio 2011 e l'Accordo aggiuntivo il 1° aprile 2011.

Includendo gli stanziamenti del 2009, alla Svizzera sono stati attribuiti per il 2010 fondi per circa 4,7 milioni di euro mentre per il 2011 i fondi sono stati pari ad appena 3,05 milioni di euro. Questo importo corrisponde all'1,28 % di tutte le risorse stanziolate a favore degli Stati Schengen nel 2011 (268 762 000 euro). Sulla base del programma annuale 2010 la Svizzera ha richiesto fondi per il sostegno all'introduzione del sistema N-VIS (promotore del progetto: Ufficio federale della migrazione), lo sviluppo di software per la consultazione di docu-

menti contenenti dati biometrici (Corpo delle guardie di confine, Cgcf) e lo svolgimento di corsi di formazione in vista dell'introduzione del sistema N-VIS (Ufficio federale della migrazione).

Il programma pluriennale 2010-2013 e il programma annuale 2010 della Svizzera sono stati approvati dalla Commissione il 14 marzo 2011.<sup>28</sup> Per l'anno 2010 è stato messo a disposizione del Paese un cofinanziamento totale di 4 660 754 euro<sup>29</sup>, il 50 % del quale (2 330 377 euro) è stato versato dalla Commissione nel 2011 in forma di prefinanziamento. Il restante 50 % sarà invece erogato presumibilmente nel 2013, previa approvazione del resoconto finale sull'attuazione del programma annuale 2010. Il programma annuale 2011, approvato dalla Commissione il 16 agosto 2011<sup>30</sup>, prevede uno stanziamento di fondi UE per un importo totale di 3 053 097 euro, il 50 % del quale è stato versato alla Svizzera dalla Commissione in data 19 settembre 2011 a titolo di prefinanziamento. Il restante 50 % sarà erogato al Paese presumibilmente nel 2014, previa approvazione del resoconto finale sull'attuazione del programma annuale 2011. Questi fondi saranno utilizzati per sostenere l'introduzione del sistema N-VIS (prosecuzione delle attività del 2010; promotore del progetto: Ufficio federale della migrazione) e acquistare apparecchi portatili per la consultazione e il controllo di documenti da parte del Cgcf. Con decisione C(2011) 9883 def. sono stati attribuiti alla Svizzera fondi per un totale di circa 4,3 milioni di euro per il programma annuale 2012. L'importo stanziato, pari esattamente a 4 299 029 euro, corrisponde all'1,34 % di tutti i fondi assegnati a Stati Schengen per l'anno 2012 (321 910 920 euro).

## Ulteriori sviluppi dell'acquis di Schengen

Entro fine dicembre 2011 l'UE ha notificato alla Svizzera 131 sviluppi dell'acquis di Schengen. Nel 2011, 11 sviluppi sono stati considerati di competenza dell'Ufficio federale della migrazione. Tutti gli sviluppi sono stati recepiti dal Consiglio federale. La maggior parte degli sviluppi ha riguardato il visto Schengen e il Fondo per le frontiere esterne e nello specifico l'assegnazione di cofinanziamenti (sviluppo n. 129).

Con il regolamento (UE) n. 493/2011 – sviluppo n. 117 – è stata resa più efficiente l'attuale rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (Immigration Liaison Officernetwork).



**Molti figli di migranti imparano** a leggere e scrivere nella loro lingua madre grazie a speciali lezioni nella lingua d'origine.

Con decisione di esecuzione C(2011) 5500 def. – sviluppo n. 121 – la Commissione ha specificato quali documenti sono tenuti a presentare i richiedenti il visto provenienti da Cina (Pechino, Guangzhou, Chengdu, Shanghai e Wuhan), Arabia Saudita, Indonesia e Vietnam (Hanoi e Ho-Chi-Minh città). Nonostante questa uniformazione, resta comunque a discrezione dei singoli consolati, in virtù dell'articolo 14 paragrafo 6 del Codice dei visti<sup>31</sup>, fare a meno di uno o più dei documenti elencati, a condizione che sia loro nota l'integrità e l'affidabilità del richiedente. Ai sensi dell'articolo 21 paragrafo 8 del Codice dei visti, i consolati possono richiedere documenti supplementari nel corso dell'esame di una domanda.

La Commissione, con decisione di esecuzione C(2011) 7192 def., ha elencato i documenti richiesti ai cittadini di Bosnia-Erzegovina, Sri Lanka e Turchia. È stato inoltre richiesto alla Svizzera un adeguamento del manuale per il trattamento delle domande di visto e la modifica dei visti già rilasciati.

Con decisione n. 1105/2011/UE – sviluppo n. 127 – è stato rivisto l'attuale manuale<sup>32</sup> dei documenti di viaggio che consentono al titolare di attraversare le frontiere esterne e che possono essere muniti di un visto.

Con decisione C(2011) 9771 def. – sviluppo n. 130 – la Commissione ha definito le linee guida relative a tutti e quattro i fondi del programma generale UE «Solidarietà e gestione dei flussi migratori», stabilendo i principi, i criteri e gli importi di massima di queste rettifiche finanziarie. Per quanto riguarda la Svizzera queste linee guida sono applicabili unicamente al Fondo per le frontiere esterne poiché la Svizzera non ha aderito agli altri tre fondi (fondo per i rifugiati, fondo per il ritorno e fondo per l'integrazione di cittadini di Paesi terzi). Queste linee guida servono alla Commissione per verificare la legittimità delle spese relative al cofinanziamento, facendo ricorso a disposizioni concrete e univoche. La Commissione raccomanda alle autorità competenti dei singoli Paesi (autorità di controllo e certificazione) di applicare gli stessi criteri e le stesse aliquote. Secondo le linee guida le rettifiche finanziarie vanno effettuate quando viene accertata un'irregolarità in un singolo progetto o in caso di gravi carenze dei sistemi di amministrazione e controllo che potrebbero determinare irregolarità. L'entità della rettifica finanziaria dipende dalla gravità e dal tipo di irregolarità riscontrate<sup>33</sup> ma anche dagli effetti di natura finanziaria di tali carenze sul programma annuale concreto.

<sup>23</sup> Regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio del 18 aprile 2008 che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi, G.U. europea L 115 del 29 aprile 2008, pag. 1.

<sup>24</sup> Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione sui visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata, G.U. europea L 218 del 13 agosto 2008, pag. 60.

<sup>25</sup> Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori», G.U. europea L 144 del 6.6.2007, pag. 22.

<sup>26</sup> Cfr. capitolo C, 4. Europa

<sup>27</sup> FF 2010 5825.

<sup>28</sup> Decisione C(2011) 1579 def.

<sup>29</sup> Si tratta degli stanziamenti per l'anno 2010 (2378642 euro) e degli stanziamenti eccezionali per l'anno 2009. Questi importi sono stabiliti dall'articolo 11 dell'Accordo aggiuntivo (RS 0.362.312). Cfr. punto 2.2.1 sopra riportato.

<sup>30</sup> Decisione C(2011) 5910 def.

<sup>31</sup> Regolamento (CE) n. 810/2009.

<sup>32</sup> Ciò si basa sulle decisioni SCH/Com-ex (98)56 e SCH/Com-ex (99)14 (cfr. Allegato A, parte 3, AAS) abrogate dalla presente decisione.

<sup>33</sup> Definito nell'articolo 2 della decisione n. 2008/456/CE.



L'Ufficio federale della migrazione occupa 742 persone.

# Ufficio federale della migrazione

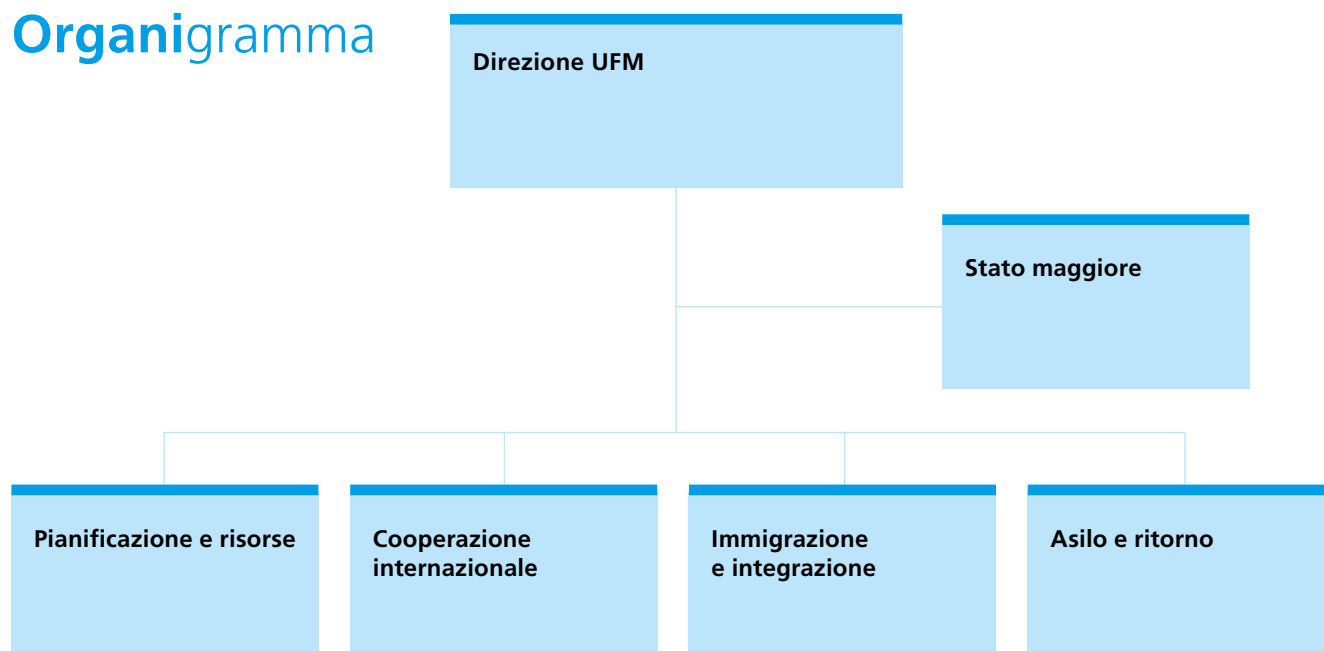
L'Ufficio federale della migrazione è nato il 1° gennaio 2005 dalla riunione dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) e dell'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (IMES). Esso stabilisce a quali condizioni una persona può entrare, risiedere e lavorare in Svizzera e decide a chi garantire protezione dalla persecuzione. L'Ufficio è inoltre l'organo di coordinamento delle attività integrative a livello federale, cantonale e comunale e detiene la competenza a livello federale in materia di naturalizzazione. In tutte le questioni della politica migratoria è promosso attivamente il dialogo internazionale con i Paesi d'origine, di transito e di destinazione nonché con le organizzazioni internazionali.

## Struttura delle uscite

Le uscite dell'Ufficio federale della migrazione comprendono quattro categorie:

- Uscite a titolo di riversamento: circa l'80 % dell'insieme delle spese riguarda gli aiuti accordati ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse a titolo provvisorio e ai rifugiati, l'esecuzione degli allontanamenti, gli aiuti al ritorno, le misure d'integrazione a favore degli stranieri e la cooperazione internazionale nel settore della migrazione.
- Spese per il personale: circa il 13 % delle spese complessive riguarda le retribuzioni, compresi i contributi previdenziali, per tutte le categorie del personale, nonché le ulteriori spese concernenti misure di formazione e perfezionamento.
- Costi materiali: circa il 6 % delle spese complessive riguarda la gestione dei centri di registrazione e procedura (CRP) nonché il settore informatico, la consulenza e le altre spese di gestione.
- Spese d'investimento: circa l'1 % dell'insieme della spesa riguarda investimenti legati ad applicazioni informatiche specializzate.

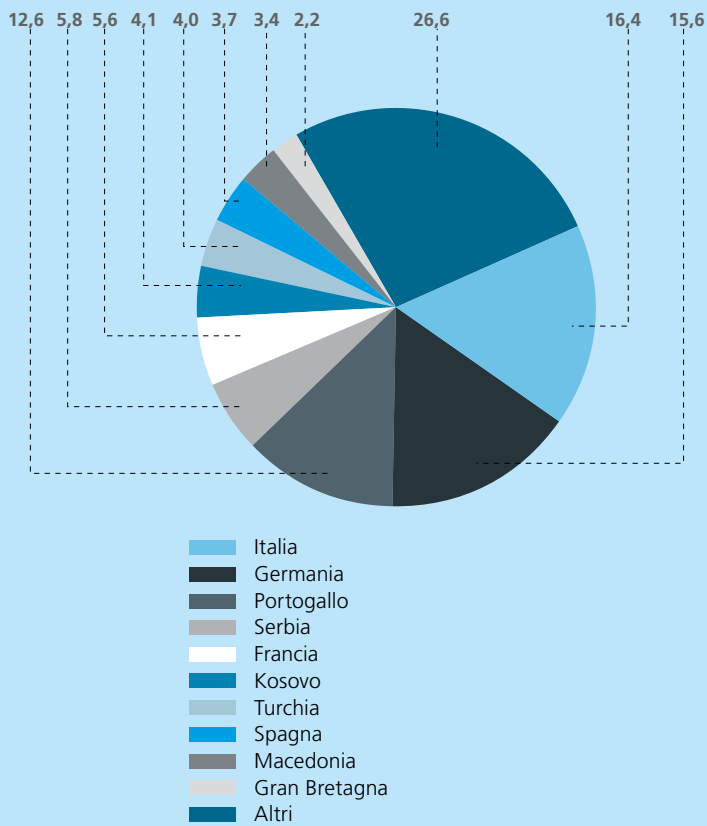
## Organigramma



# Annesso

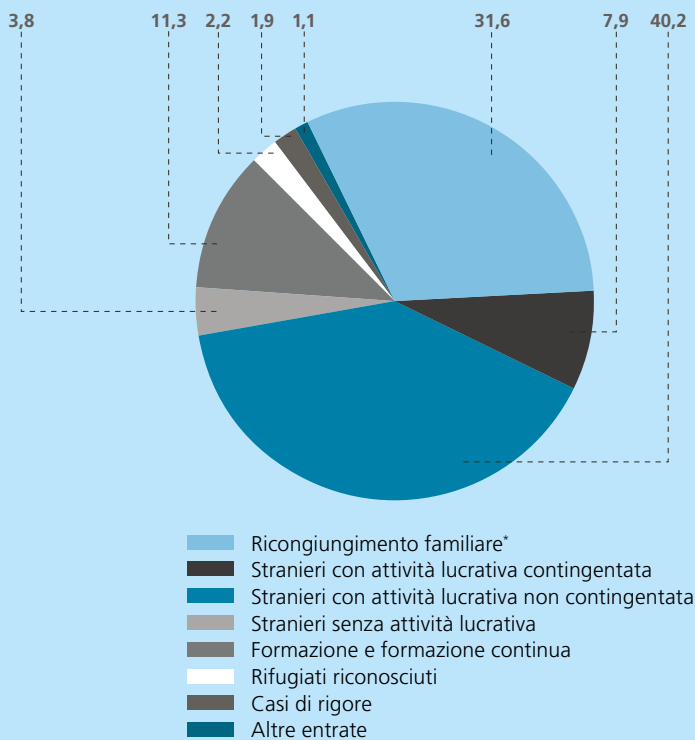
## Top 10 per cittadinanza

(in % del totale il 31 dicembre 2011)



## Entrate per motivo d'immigrazione

(in % del totale il 31 dicembre 2011)

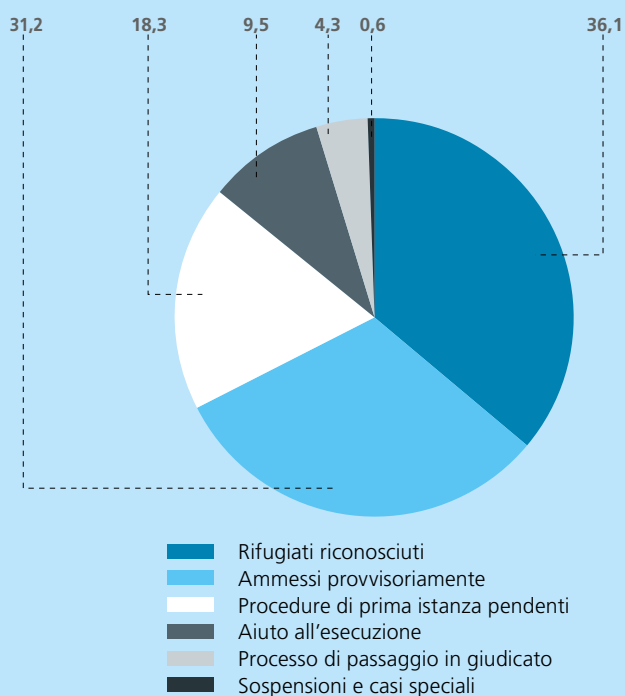


\* tra cui 9028 stranieri con coniugi svizzeri



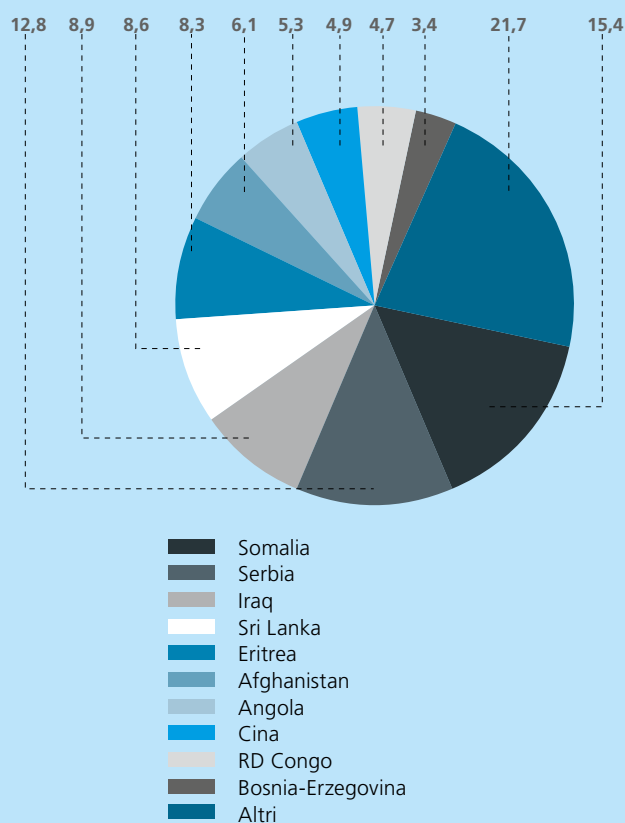
### Persone del settore dell'asilo

(in % del totale il 31 dicembre 2011)



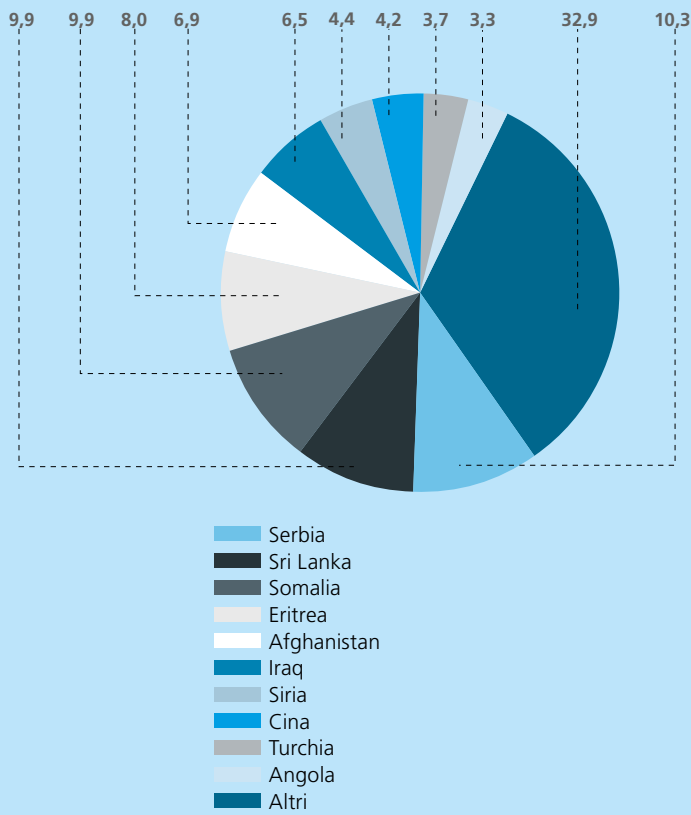
### Persone ammesse provvisoriamente

(in % del totale il 31 dicembre 2011)



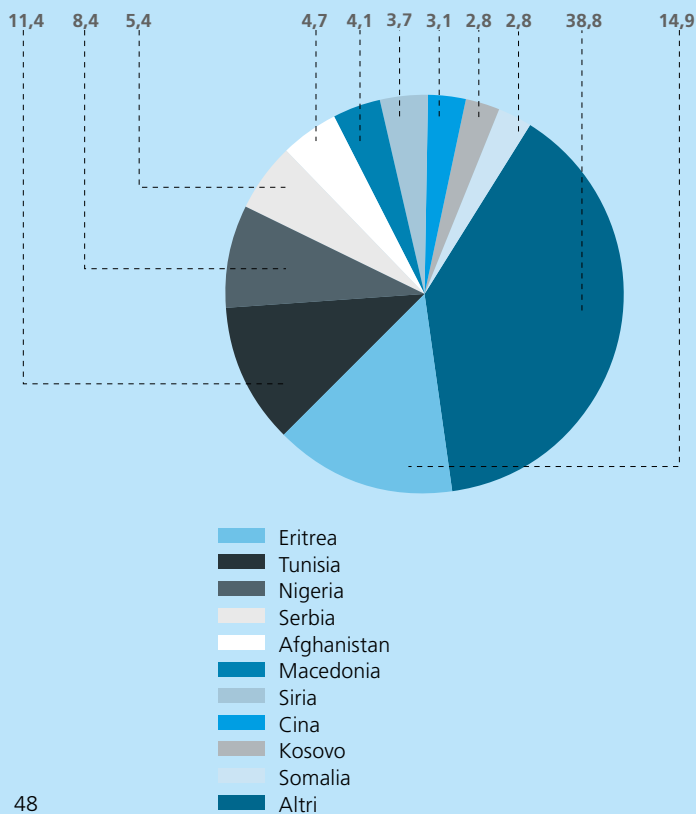
### Persone con procedura di asilo

(in % del totale il 31 dicembre 2011)



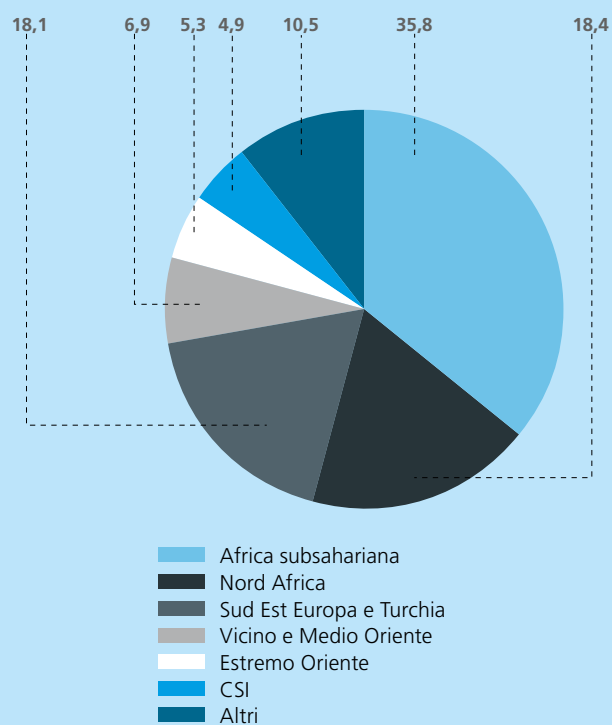
### Domande d'asilo per nazioni

(in % del totale il 31 dicembre 2011)



### Persone nell'aiuto all'esecuzione per regioni

(in % del totale il 31 dicembre 2011)



### Domande d'asilo per anno

