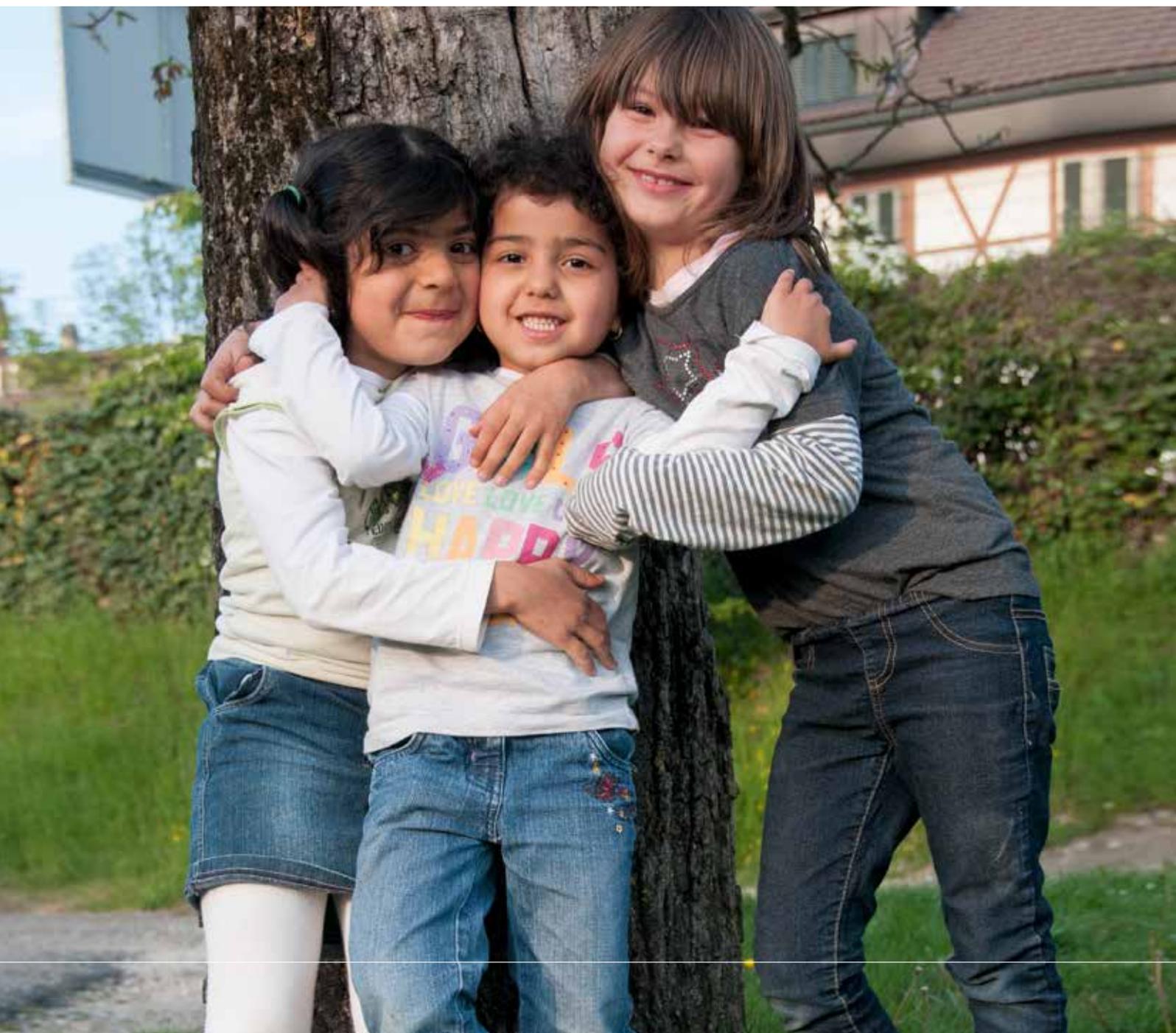




Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



Rapporto sulla migrazione 2012

Colofone

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

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

Realizzazione: www.casalini.ch

Fonti: UFCL, Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna,
www.bundespublikationen.admin.ch/it.html?
Art. n.: 420.010.I
© UFM/DFGP giugno 2013

Fotografie

David Zehnder: copertina e pagine 3, 4, 6, 9, 10, 12, 15, 22,
24, 27, 32, 36, 39, 41, 42, 46, 49, 51, 56

Philipp Eyer e Stephan Hermann: pagine 16, 20, 31, 34, 44

Editoriale

La migrazione è movimento. In una società come la nostra che chiede ai suoi membri di essere mobili e flessibili, trasferirsi – migrare – è diventata più che mai un’esigenza e una necessità. Buona parte della migrazione è guidata anche in Svizzera dalle esigenze dell’economia. Negli ultimi anni di crisi economica in vaste parti dell’Europa, la Svizzera è riuscita a mantenere la propria congiuntura a buoni livelli – non da ultimo grazie al reclutamento mirato di manodopera qualificata proveniente da Stati dell’UE e dell’AELS.

Tuttavia, occorre relativizzare l’effetto anticrisi dell’accordo sulla libera circolazione delle persone. La popolazione non cessa di crescere e ciò genera maggiore pressione sul mercato dell’alloggio, un afflusso più massiccio verso la formazione e un’utenza più cospicua di infrastrutture e assicurazioni sociali. Ne nascono nuove sfide politiche che il Consiglio federale tenta di fronteggiare con diverse misure. Una di esse è l’invocazione della clausola di salvaguardia per limitare durante un certo periodo l’accesso dei cittadini dell’UE al mercato del lavoro svizzero. Per quanto tributaria della migrazione, la Svizzera deve fare in modo che non collida con gli interessi della propria economia e società.

Anche il settore dell’asilo ha dovuto confrontarsi con grandi sfide. Il numero crescente di richiedenti l’asilo ha evidenziato la necessità di riformare le lunghe procedure odierne. In agosto è stata introdotta una procedura celere nei riguardi dei richiedenti l’asilo provenienti da Stati europei in cui non vi è rischio di persecuzione. La Confederazione ha inoltre concepito, d’intesa con i Cantoni, un riassetto del settore dell’asilo in cui sono ridistribuiti i compiti rispettivi. Il principale obiettivo è una procedura centrale celere che eviti inutili tempi d’attesa ai richiedenti e liberi al tempo stesso le strutture d’accoglienza in vista dell’arrivo di nuove persone bisognose di protezione. Accogliere i perseguitati è la priorità assoluta della politica svizzera in materia d’asilo. Per poterlo fare, dobbiamo concentrare le nostre risorse.

Decisioni veloci non solo hanno il pregio di abbreviare l’incertezza dei richiedenti l’asilo, ma consentono alle persone che saranno accolte durevolmente in Svizzera di occuparsi quanto prima della loro integrazione. Un’integrazione riuscita presuppone il duplice impegno degli immigrati, che devono compiere degli sforzi in tal senso, e della società d’accoglienza, che deve dimostrarsi aperta. Il mondo del lavoro esemplifica molto bene questo duplice movimento. La Confederazione si sta attivando



a favore delle pari opportunità per tutti. Insieme ai Cantoni, alle città e ai Comuni, sta dialogando intensamente con rappresentanti dell’economia privata, nella cornice della Conferenza tripartita sugli agglomerati, nell’intento, per esempio, di offrire eque opportunità sul mercato del lavoro ai rifugiati riconosciuti e alle persone ammesse a titolo provvisorio.

Il presente rapporto V’informerà più in dettaglio sui nostri progetti concreti. Buona lettura!

Mario Gattiker
Direttore dell’Ufficio federale della migrazione



A fine 2012 vivevano in Svizzera 8 036 900 persone, di cui 1 825 060 sono di nazionalità straniera.

Indice

A	Panoramica	6
B	La storia migratoria della Svizzera	10
	1. Nuovi sviluppi	11
	2. Cifre e fatti	12
	3. Storia	13
	4. Bilancio storico	14
C	Migrazione 2012	16
	1. Immigrazione e popolazione residente straniera	17
	2. Attività lucrative	17
	3. Europa	19
	4. Rapporti con i Paesi d'origine e gli Stati terzi	20
	5. Visti Schengen	21
	6. Integrazione	23
	7. Naturalizzazione	24
	8. Le cifre chiave relative al settore dell'asilo	25
	9. Regolamentazione dei casi di rigore	27
	10. Ritorno	28
	11. Misure di allontanamento e respingimento	30
	12. Trasferimento delle attività di consulenza in materia di emigrazione	30
D	Ambiti principali del 2012	32
	1. Dialogo CTA sull'integrazione	33
	2. Manuale sulla cittadinanza	34
	3. Programma di lotta contro i matrimoni forzati	35
	4. Rapporto sulle conseguenze della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione ...	36
	5. Gestione integrata delle frontiere	37
	6. Insieme per la riorganizzazione del settore dell'asilo	38
	7. Strategia di trattamento delle domande d'asilo	40
	8. swissREPAT	43
	9. Partenariati in materia di migrazione	45
E	L'Ufficio federale della migrazione	46
	1. Sviluppo dell'organizzazione in materia di asilo e ritorno	48
	2. Evoluzione delle uscite	50
	Allegato	52



Un quarto del volume di lavoro complessivo in Svizzera è svolto da stranieri.

Le cifre di riferimento più importanti del 2012

- L'anno scorso la Svizzera ha rilasciato 477 922 visti Schengen. Come l'anno precedente, sono state le rappresentanze svizzere in Cina, seguite da quelle in India e Russia, a rilasciare il maggior numero di visti.
- A fine anno, la popolazione residente permanente straniera in Svizzera ammontava a 1 825 060 persone (nel 2011: 1 772 279), di cui 1 194 640 cittadini UE-27/AELS (nel 2011: 1 147 185). Con ciò, la quota di stranieri presenti in Svizzera è arrivata circa al 23 %. 104 350 persone sono immigrate in Svizzera dai Paesi UE-27/AELS; per il 64 % di esse, l'immigrazione è da ricondurre all'avvio di un'attività lucrativa.
- A 35 056 persone è stata concessa la cittadinanza svizzera. Come negli ultimi anni, i richiedenti provenivano essenzialmente dall'Italia, dalla Serbia e dalla Germania.
- 28 631 persone hanno presentato una domanda d'asilo in Svizzera. I principali Paesi d'origine dei richiedenti sono stati Eritrea, Nigeria, Tunisia, Serbia, Afghanistan, Siria, Macedonia, Marocco, Cina e Somalia.
- Delle 24 941 domande d'asilo trattate in prima istanza nel 2012 ne sono state accolte 2 507. Ciò corrisponde a una quota di riconoscimento dell'11,7 %.
- 2 088 persone hanno ottenuto un permesso di dimora grazie alla regolamentazione dei casi di rigore.
- Complessivamente, 4 124 persone hanno lasciato la Svizzera con un aiuto al ritorno da parte della Confederazione.
- 13 801 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto il controllo delle autorità. Il 77 % delle partenze controllate ha riguardato persone del settore dell'asilo e il 23 % persone rientranti nel campo d'applicazione della legge federale sugli stranieri.
- L'Ufficio federale ha disposto 10 018 divieti d'entrata.

Come negli ultimi anni la maggior parte delle persone naturalizzate sono originarie dell'Italia, della Serbia e della Germania. Seguono Kosovo e Portogallo.

I punti chiave in sintesi

Dialogo CTA sull'integrazione nel posto di lavoro

Nell'ottobre 2012 i rappresentanti dello Stato e del mondo economico hanno avviato il dialogo sull'integrazione nel posto di lavoro. Gli interlocutori hanno approvato, nei tre campi d'azione «Informazione e sensibilizzazione», «Lingua e formazione» e «Integrazione nel mercato del lavoro di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente», 15 obiettivi che intendono raggiungere entro il 2016.

La strategia per la gestione integrata delle frontiere è finalizzata a combattere la migrazione illegale, il traffico di esseri umani e la criminalità transfrontaliera ma mira anche a semplificare le procedure di transito alle frontiere per chi viaggia legalmente.

Nuovo Manuale sulla cittadinanza

All'inizio di agosto 2012, l'Ufficio federale della migrazione ha pubblicato in Internet un nuovo Manuale sulla cittadinanza. Il Manuale persegue soprattutto due obiettivi: è uno strumento di lavoro per i collaboratori della Divisione Cittadinanza che può aiutarli a gestire in maniera legalmente corretta i casi di naturalizzazione, promuovendo contemporaneamente la nascita di una dottrina comune, e inoltre fornisce alle persone interessate ai problemi della cittadinanza un mezzo di consultazione e illustrazione della specifica prassi burocratica e giuridica.

L'impegno della Confederazione contro i matrimoni forzati

Il 14 settembre 2012, il Consiglio federale ha varato un programma di portata nazionale per la lotta contro i matrimoni forzati. Il programma prevede, nell'arco di cinque anni (2013 a 2018), la predisposizione in tutte le regioni della Svizzera di «reti contro i matrimoni forzati» in seno alle quali insegnanti, operatori del settore e consultori collaboreranno e si scambieranno con regolarità esperienze in materia di violenza domestica e d'integrazione. Lo scopo è sviluppare offerte concrete e misure preventive nei riguardi delle potenziali vittime, delle persone responsabili delle pressioni e dei professionisti attivi nel settore.

Rapporto sugli effetti della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione

La popolazione svizzera cresce, e non da ultimo grazie agli immigrati. Nel luglio del 2012, il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto approfondito sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera che illustra le conseguenze dell'immigrazione nei più svariati ambiti politici e le possibilità di manovra nel campo delle politiche migratorie.

Strategia di gestione integrata delle frontiere

Con l'Accordo di associazione a Schengen, il regime dei controlli sulle persone alle frontiere nazionali è radicalmente cambiato: mentre alle frontiere interne tali controlli non sono sostanzialmente più ammessi, sono stati rafforzati i controlli alle frontiere esterne. Su questo sfondo, il Consiglio federale ha fatto elaborare una strategia di gestione integrata delle frontiere che riunirà in un unico strumento le attività messe in campo dalle autorità coinvolte per combattere la migrazione illegale, il traffico di migranti e la criminalità transfrontaliera e per semplificare le procedure di transito alle frontiere per chi viaggia legalmente.

Insieme per la riorganizzazione del settore dell'asilo

Nonostante varie revisioni operate in passato sulle pertinenti disposizioni di legge, negli anni a venire si prospetta un'ulteriore radicale riforma del settore dell'asilo. Obiettivo di tale riforma sarà un'accelerazione della procedura d'asilo, con il trattamento della maggioranza dei casi concentrato in grandi strutture federali. In occasione della conferenza nazionale sull'asilo, i principali attori hanno concertato un piano globale per la ristrutturazione del settore.

Nuova strategia per il trattamento delle domande d'asilo e introduzione della procedura d'asilo in 48 ore

Al numero costantemente alto di domande pervenute a partire dalla fine del 2011 non si è potuto far fronte con il personale a disposizione. Di conseguenza, il 1° luglio 2012 l'UFM ha messo in campo una nuova strategia di trattamento che pone in primo piano la definizione di un ordine di priorità in base alla categoria delle domande. Per gli Stati europei non soggetti all'obbligo del visto è stata inoltre introdotta la cosiddetta «procedura d'asilo in 48 ore».

swissREPAT: gestione centralizzata delle partenze dagli aeroporti di Zurigo e Ginevra

Gli stranieri che devono far rientro nel loro Paese d'origine o in uno Stato terzo lo fanno quasi sempre per via aerea. Alcuni di essi organizzano autonomamente la loro uscita dalla Svizzera, senza alcun intervento delle autorità o addirittura senza che queste ne vengano a conoscenza. Tuttavia, per le persone che partono da un aeroporto svizzero sotto il controllo delle autorità il viaggio è di norma organizzato e prenotato da swissREPAT, l'organizzazione che cura le partenze in seno all'Ufficio federale della migrazione.

Partenariati in materia di migrazione

Per far fronte alla complessità degli attuali flussi migratori, la Svizzera ha creato lo strumento dei partenariati in materia di migrazione. Un partenariato in materia di migrazione è espressione della mutua volontà di collaborare in maniera sempre più estesa e intensiva nel settore della migrazione. Questa collaborazione si concretizza mediante accordi, nonché progetti e programmi concreti, direttamente riferiti alla migrazione, ad esempio riguardanti i temi del ritorno e della reintegrazione, della migrazione e dello sviluppo, della protezione dei rifugiati e dei migranti vulnerabili, del traffico di esseri umani o della migrazione regolare (politica dei visti, formazione e specializzazione, ecc.).



L'immigrazione è in gran parte guidata dalle esigenze dell'economia.

B La storia migratoria della Svizzera



In Svizzera vivono persone provenienti da circa 190 nazioni.

1. Nuovi sviluppi

In tempi recenti, 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 collaborato 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 in questo campo 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 recarsi 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, nell'America del Nord e in Australia. 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 richiede l'afflusso di forza lavoro extraeuropea, quindi favorisce l'immigrazione e la controlla mediante un procedimento di ammissione gestito dalla Confederazione e dai Cantoni; dall'altro si alimenta però anche un mercato di prestazioni lavorative illegali o ai limiti della legalità. In quest'ultimo caso si tratta in primis di lavoro nero svolto dai cosiddetti «sans-papiers», ma anche di prostituzione e di traffico di droga – attività che coinvolgono 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 intravedono 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 – queste possibilità vengono attivamente sfruttate. Così, il numero dei migranti e delle migranti internazionali (circa il 50% del «popolo migratore» è di sesso femminile) è salito a cifre mai viste prima: stando ai dati dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) vengono 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 circa 15 milioni di profughi e 27,5 milioni di sfollati che si attestano per la maggior parte nei Paesi confinanti con quelli dove sono in corso dei conflitti.

Milioni di persone rimangono tuttora senza prospettive e in povertà e questo ha determinato un aumento della pressione migratoria.

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 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. Inoltre essa attribuisce grande valore soprattutto all'integra-

2. Cifre e fatti

zione sociale dei migranti, un obiettivo che sarebbe difficile raggiungere con un'immigrazione incontrollata, soprattutto di persone non qualificate.

Ma pur non considerando l'ipotesi di una totale apertura alla nuova migrazione globale, la Svizzera è comunque interessata dal problema ed è consapevole che per tenerlo sotto controllo deve adottare misure che non riguardino solo la sorveglianza delle frontiere. Di conseguenza, essa aderisce alla collaborazione europea e sostiene la propria politica migratoria in tutto il mondo attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti, quali i partenariati in materia di migrazione, 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.

Le cifre parlano da sole:

- 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 2012 in Svizzera erano presenti oltre 1,82 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: circa il 23 %;
- 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.



3. 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 immigrati. 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 alla 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 – un'espansione eccezionale. 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 «inforestierimento». 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 economico, 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'inforestierimento, 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 in particolare a limitare l'immigrazione della nuova manodopera che comincia ad affluire numerosa soprattutto 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 residente permanente continua a crescere anno dopo anno a ragione del ricongiungimento familiare e della 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.

Nel 1890 vengono registrati per la prima volta più immigrati che emigrati.

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: 14 000 dall'Ungheria nel 1956, 12 000 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 46 000 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 16 000 richieste all'anno. I rivolgimenti sociali e politici verificatisi nei Paesi arabi a partire dalla fine del 2010 hanno determinato un nuovo aumento delle domande d'asilo che sono salite da 22 000 nel 2011 a oltre 28 000 nel 2012.

4. 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:

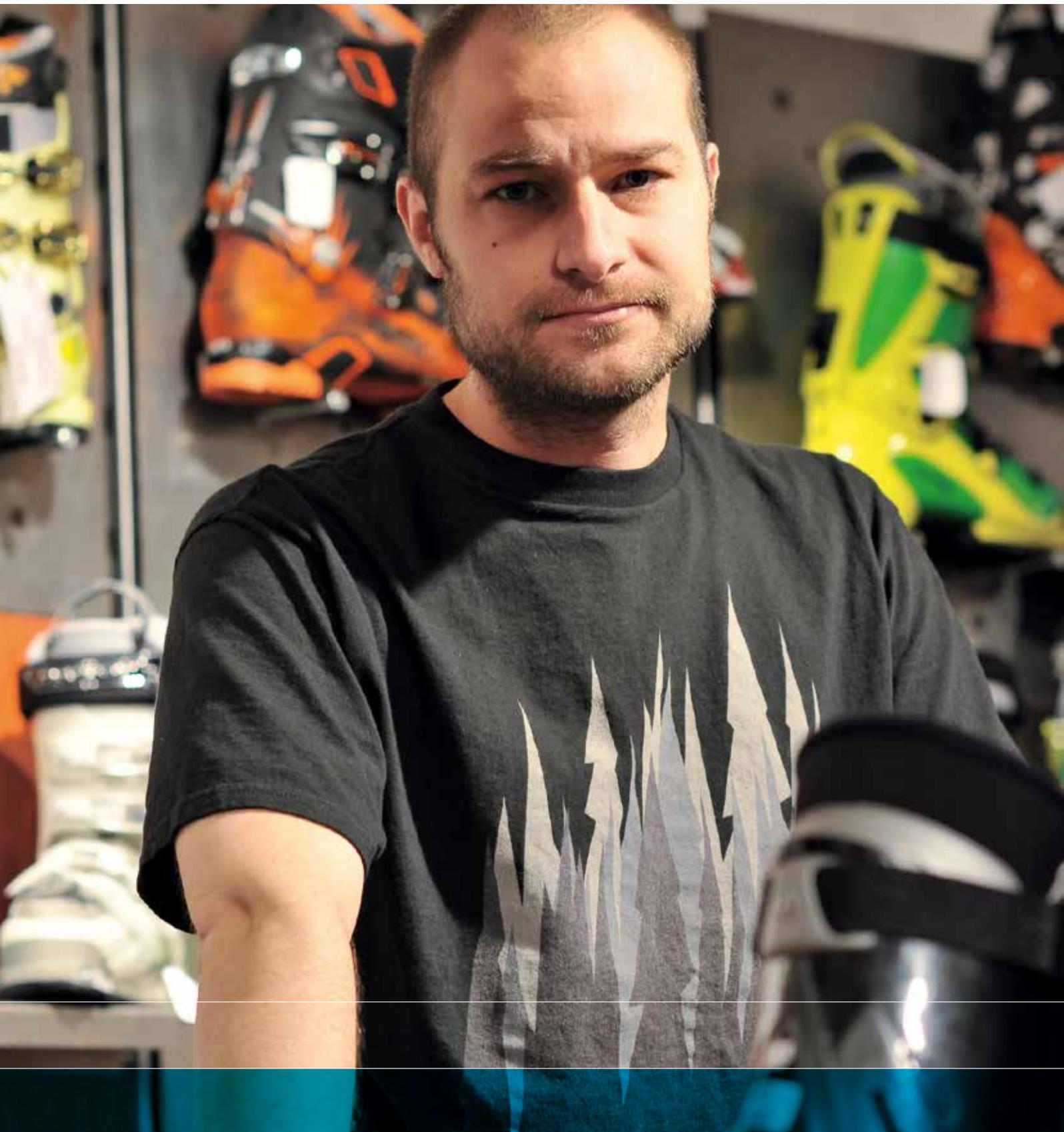
- in passato, la Svizzera ha dato prova di una grande capacità di accoglienza e integrazione; è un Paese d'immigrazione, circondato da altri Paesi d'immigrazione;
- la migrazione è una realtà che fa parte della storia dell'uomo. La globalizzazione, facilitando la mobilità, accelera i flussi migratori;
- 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, cui la manodopera straniera 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»;
- immigrazione 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;
- immigrazione e integrazione non sono esenti da tensioni e conflitti. In questo contesto, gli svizzeri sono sotto pressione tanto quanto i migranti;
- immigrazione e integrazione possono essere gestite con buoni risultati. 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 oggetto di un dibattito pubblico permanente.

La migrazione è una realtà che fa parte della storia dell'uomo. La globalizzazione, facilitando la mobilità, accelera i flussi migratori.



Nel 2012 hanno chiesto asilo in Svizzera 28631 persone. I cinque principali Stati d'origine sono stati l'Eritrea, la Nigeria, la Tunisia, la Serbia e l'Afghanistan.

C Migrazione 2012



Un buon 70 per cento dei cittadini UE/AELS lavorano nel settore delle prestazioni.

1. Immigrazione e popolazione residente straniera

Alla fine del dicembre 2012 la popolazione residente permanente straniera in Svizzera ammontava a 1 825 060¹ persone (nel 2011: 1 772 279). Complessivamente, 1 194 640 persone (nel 2011: 1 147 185) (ossia quasi il 65 % della popolazione residente permanente straniera) sono cittadini UE-27/AELS, mentre 630 420 persone, pari al 35 % (nel 2011: 625 094), 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 dello 0,9 %. La comunità di cittadini stranieri più numerosa è quella italiana, con 294 359 persone (il 16,1 % del totale della popolazione residente permanente straniera), seguita dalla Germania con 285 379 persone (15,6 %) e dal Portogallo con 238 432 persone (13,1 %). Gli aumenti più consistenti rispetto all'anno precedente sono stati fatti registrare dai cittadini di Portogallo (+14 261), Germania (+8 551) e Kosovo (+7 319).

2. Attività lucrative

Per l'ammissione della manodopera straniera, la Svizzera applica un sistema duale. Le persone esercitanti attività lucrative che provengono dai Paesi UE/AELS possono beneficiare dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone, esattamente come gli svizzeri che svolgono attività lavorativa 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 se in Svizzera o negli Stati dell'UE/AELS non è disponibile forza lavoro in possesso della medesima qualifica. Il 18 aprile 2012 il Consiglio federale ha inoltre deciso di avvalersi della possibilità, prevista dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone, di contingentare il numero di permessi di dimora rilasciati ai cittadini dell'UE-8. La misura, entrata in vigore il 1° maggio 2012, concerne le persone provenienti dagli Stati dell'UE-8 che dispongono di un contratto di lavoro in Svizzera di durata superiore a un anno o indeterminata o che si stabiliscono nel Paese per svolgere un'attività lucrative indipendente.

Nel 2012 sono immigrate in Svizzera 104 350 persone provenienti dai Paesi UE-27/AELS², di cui circa il 64,6 % (55 685) per motivi di lavoro.

I cittadini UE-17/AELS³ sono impiegati prevalentemente nel settore dei servizi (74 %).⁴ Il 24 % della popolazione residente permanente straniera attiva proveniente dai vecchi Stati UE lavora nel settore industriale-artigianale e il 2 % nel settore dell'agricoltura. Il quadro della popolazione straniera attiva immigrata dai Paesi UE-8⁵ è analogo: circa il 68 % dell'immigrazione ha interessato il settore dei servizi e il 21 % quello industriale-artigianale. Tuttavia, rispetto all'immigrazione dall'area UE-17/AELS, un numero molto maggiore di persone (11 %) ha trovato lavoro nel comparto agricolo.

¹ Statistiche degli stranieri elaborate dall'UFM sulla base del registro SIMIC ma escludendo i funzionari internazionali con i loro familiari, i titolari di permesso di soggiorno di breve durata inferiore a 12 mesi e le persone ammesse provvisoriamente.

² La sigla UE-27 indica gli attuali Stati membri dell'Unione europea: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria; gli Stati AELS sono, oltre alla Svizzera, l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia.

³ 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 è in vigore dal 1° giugno 2007 la totale libertà di circolazione delle persone.

⁴ Questi valori si riferiscono alla popolazione residente permanente straniera.

⁵ 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.

Per i cittadini bulgari e rumeni (UE-2) che beneficiano delle norme sulla libera circolazione 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 (77 %), circa l'11 % nel settore industriale e commerciale e il 12 % nel comparto agricolo.

I cittadini di Paesi terzi sul mercato del lavoro svizzero

Nel 2012 sono stati messi a disposizione delle persone provenienti da Paesi extra UE/AELS complessivamente 5000 contingenti per permessi di soggiorno di breve durata e 3500 contingenti per permessi di dimora. Ai prestatori di servizi provenienti da Paesi UE/AELS che lavorano in Svizzera per oltre 120 giorni sono stati riservati 3000 contingenti per permessi di soggiorno di breve durata e 500 contingenti per permessi di dimora.

La maggior parte dei permessi rilasciati nel 2012 ha riguardato il settore dell'informatica, dell'industria chimica e farmaceutica, dell'industria meccanica, dei generi alimentari e voluttuari e dei servizi di consulenza alle imprese.

I 3000 contingenti per permessi di soggiorno di breve durata disponibili per i prestatori di servizi sono andati completamente esauriti, come d'altronde l'anno precedente. Dei 500 contingenti per permessi di dimora ne sono stati utilizzati 336 (circa il 9 % in più che nel 2011). I contingenti per i prestatori di servizi hanno riguardato sia il settore terziario (finanza, consulenza aziendale, informatica) che quello industriale (industria meccanica, elettrotecnica, edilizia).

Nel 2012, i contingenti per permessi di dimora (B) per cittadini di Paesi terzi sono stati utilizzati all'88 % (3074 permessi) e quelli per permessi di soggiorno di breve durata (L) all'89 % (4423 permessi). Mentre nell'anno in esame la domanda di contingenti per permessi di dimora è rimasta stabile, quella di contingenti per permessi di soggiorno di breve durata è scesa del 7 % rispetto all'anno precedente. Il leggero calo dei permessi di tipo L è riconducibile tra l'altro alla difficile situazione congiunturale.

La maggior parte dei permessi rilasciati nel 2012 ha riguardato il settore informatico (1772), l'industria chimico-farmaceutica (752 contingenti), l'industria meccanica (590 contingenti), e quella dei generi alimentari e beni voluttuari (441 contingenti), nonché il settore della consulenza aziendale. L'anno scorso, circa l'85 % dei lavoratori ammessi in Svizzera in provenienza da Paesi terzi era in possesso di un titolo di studio di livello universitario, in leggero aumento rispetto agli anni passati. Come già negli anni precedenti, anche nell'anno in esame gran parte dei permessi sono stati rilasciati a cittadini indiani (1705), statunitensi (1425), russi (475) e cinesi (472).

Per il 2013, il Consiglio federale ha deliberato lo stesso numero di contingenti del 2012.

Accordi di stage

Nei decenni trascorsi, la Svizzera ha stipulato con molti Paesi dei cosiddetti «accordi di stage» che danno la possibilità a giovani professionisti fino a 35 anni di soggiornare per un massimo di 18 mesi nel Paese controparte dell'accordo, lavorando e seguendo percorsi di formazione nel loro settore. Sono ammessi rappresentanti di tutte le professioni.

Nel 2012 sono stati complessivamente 320 i giovani professionisti svizzeri che hanno fruito di questa opportunità per soggiornare all'estero. La maggior parte di essi ha scelto come meta il Canada (241); al secondo posto gli USA (46). Nello stesso anno, sono stati rilasciati in tutto 112 permessi a cittadini stranieri per soggiornare come stagisti in Svizzera. Per la maggior parte, si è trattato di giovani professionisti provenienti dal Canada (39), dalle Filippine (30) e dagli USA (11) che nel nostro Paese hanno operato in diversi settori, prevalentemente la sanità, l'architettura e la finanza.

L'11 giugno 2012 la Svizzera ha inoltre sottoscritto un accordo di stage con la Tunisia che peraltro non è ancora entrato in vigore.

3. 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.

Gli interessi dell'Ufficio federale della migrazione nei confronti dell'Unione europea sono rappresentati da un addetto per la migrazione insediato nella Missione della Svizzera presso l'Unione europea a Bruxelles.

Nell'ambito dell'associazione a Schengen, la Svizzera prende regolarmente parte, nella persona del Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, al Consiglio dei ministri della giustizia e degli affari interni (Consiglio GAI) dell'Unione europea, nonché ai comitati settoriali ad esso collegati. 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.

Nell'ambito degli sviluppi Schengen, il Fondo per le frontiere esterne (FFE) rappresenta uno strumento di supporto alla gestione e all'amministrazione delle frontiere esterne Schengen a cui partecipa anche la Svizzera. L'FFE 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 contribuire, attraverso il sostegno a pertinenti progetti nazionali, a un'efficiente amministrazione delle frontiere, al miglioramento dell'efficacia dei controlli e quindi della sicurezza delle frontiere, nonché al contenimento del fenomeno dell'immigrazione illegale.

Nel settore dell'asilo la Svizzera collabora, tra l'altro, con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (European Asylum Support Office – EASO). Quest'istituzione si adopera per supportare i Paesi aderenti nei loro sforzi volti a mettere in campo una politica dell'asilo più coerente ed equa, ad esempio aiutandoli – tra l'altro – a individuare valide pratiche da adottare, organizzando corsi di formazione a livello europeo o agevolando l'accesso a informazioni significative sui Paesi di provenienza.

L'Ufficio federale della migrazione tutela inoltre gli interessi della Svizzera nell'ambito della collaborazione bilaterale con i partner europei in materia di migrazione nonché in seno a istituzioni multilaterali quali la General Directors' Immigration Services Conference (GDISC) e l'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

La GDISC promuove la concreta collaborazione tra le autorità per la migrazione dei Paesi UE ed AELS e di 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.⁶ 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'ICMPD è un'organizzazione internazionale che diffonde conoscenze ed esperienze nel campo della migrazione e sostiene il dialogo sulla migrazione tra gli Stati anche con specifici case studies. Le attività dell'ICMPD mirano all'armonizzazione delle politiche migratorie europee e alla pratica attuazione della politica estera svizzera in materia di migrazione. In qualità di socio fondatore, la Svizzera è membro attivo, tramite l'Ufficio federale della migrazione, del Comitato direttivo ICMPD.⁷

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo, in cui opera anche la Svizzera, si adopera per supportare i Paesi aderenti nelle loro azioni per una politica dell'asilo coerente ed equa.

⁶ <http://www.gdisc.org>.

⁷ <http://www.icmpd.org>.

4. 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 ad 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, secondo il principio per cui la tutela degli interessi di un Paese non inizia ai suoi confini, ma sono possi-

bili soluzioni sostenibili solo se vengono tenuti nella giusta considerazione anche gli interessi dei Paesi 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 anche altre tematiche. I partenariati in materia di migrazione rappresentano pertanto anche la cornice ideale per la realizzazione di progetti volti a fare della migrazione uno strumento di sviluppo nel Paese partner.

Questi strumenti vengono applicati in collaborazione tra tutti i dipartimenti interessati – soprattutto il Dipartimento federale di giustizia e polizia «DFGP», il Dipartimento federale per gli affari esteri «DFAE» e il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca «DEFR». L'attore principale in questo contesto è l'Ufficio federale della migrazione che è l'autorità competente nell'ambito della politica svizzera sulla migrazione.



5. Visti Schengen

Il visto Schengen è concesso per soggiorni di breve durata (al massimo 90 giorni in un arco di tempo di 180 giorni) e viene richiesto soprattutto da turisti e uomini d'affari (soggetti all'obbligo del visto). Il visto Schengen vale in linea di principio per l'intero Spazio Schengen e quindi anche per la Svizzera. Nel 2012, la Svizzera ha rilasciato complessivamente 477 922 visti Schengen. Come accaduto l'anno precedente, a rilasciare la maggior parte di visti Schengen sono state le rappresentanze svizzere in Cina, seguite da quelle in India e Russia.

Gli Stati Schengen possono richiedere ai cittadini dei Paesi terzi soggetti a visto una consultazione a priori o una notifica a posteriori. In merito vengono tenuti elenchi comuni dei Paesi interessati. Se un cittadino di uno dei Paesi soggetti a obbligo di consultazione presenta una domanda di visto presso la rappresentanza di uno Stato Schengen, gli Stati membri che lo desiderano vengono sistematicamente consultati prima del rilascio del visto Schengen e possono opporsi al rilascio del visto stesso. Questa procedura ha dato origine nel 2012 a circa 60 324 richieste di consultazione da parte della Svizzera (comprese le consultazioni in rappresentanza di un altro Stato Schengen). A fronte di ciò, nel 2012 la Svizzera ha controllato, nell'ambito di procedimenti consultivi, circa 346 484 persone e ha notificato a posteriori ad altri Stati Schengen (con i cosiddetti «formulari H») il rilascio di circa 347 298 visti. Le consultazioni si svolgono online attraverso il sistema VISION, gestito da un'unità amministrativa centralizzata nazionale (Ufficio VISION) che ha la funzione di punto di contatto con gli altri Stati membri.

Se uno Stato membro Schengen non dispone di un proprio consolato in un dato Stato terzo, può farsi rappresentare da un altro Stato Schengen. Nel 2012 la Svizzera ha stipulato nove nuovi accordi di rappresentanza e ora tutela gli interessi in materia di visti dell'Ungheria a Quito (Ecuador) e Wellington (Nuova Zelanda) e quelli di Paesi Bassi e Svezia ad Antananarivo (Madagascar). Dal canto suo, la Svizzera è rappresentata dal 2012 dall'Austria a Dublino (Irlanda) e Kuala Lumpur (Malaysia), dall'Ungheria a Chongqing (Cina), dalla Svezia a Gaza (Territori palestinesi), dal Belgio a Cotonou (Benin), dalla Francia a N'Djamena (Ciad), Port Moresby (Papua-Nuova Guinea) e Suva (Isole Figi) e dai Paesi Bassi ad Amba e Curaçao e nel Suriname. La competenza per gli accordi di rappresentanza con gli altri Stati Schengen spetta al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) che negozia tali accordi in stretta collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

Nel 2012 il maggior numero di visti Schengen è stato rilasciato dalla Svizzera a cittadini cinesi, indiani e russi.



Nell'ambito dei programmi d'occupazione, i richiedenti l'asilo svolgono lavori di utilità pubblica come sgomberare la neve, pulire le rive dei fiumi, confezionare legna da ardere e curare i boschi.

6. Integrazione

L'UFM ha coordinato anche nel 2012 la politica d'integrazione a livello federale e sostenuto finanziariamente le misure di integrazione messe in campo da Cantoni e Comuni, nonché una serie di progetti pilota.⁸ Il cardine della politica d'integrazione ruota attorno alla lingua e all'istruzione, entrambi presupposti importanti per l'integrazione sociale e professionale degli immigrati. Altri punti chiave sono costituiti dal sostegno alla prima infanzia e dal ricorso all'interpretariato interculturale.

Nel febbraio 2012, l'OCSE ha accertato tramite un apposito studio che l'integrazione degli immigrati e dei loro figli nel mercato del lavoro svizzero funziona molto bene.⁹ Tuttavia, c'è ancora spazio per dei miglioramenti. Ad esempio, la Svizzera dovrebbe introdurre degli standard minimi per le misure di integrazione, standard che tutti i migranti dovrebbero raggiungere. Inoltre c'è l'esigenza urgente di rafforzare le tutele antidiscriminazione.

Le raccomandazioni dell'OCSE confermano l'orientamento della futura politica d'integrazione della Svizzera. Nell'ambito specifico della promozione dell'integrazione, la Confederazione e i Cantoni hanno concordato nel 2011 comuni obiettivi strategici nei settori consulenza e informazione, formazione, lavoro e integrazione sociale, obiettivi da raggiungere mediante l'attuazione, a partire dal 2014, dei programmi di integrazione cantonali e il finanziamento dei medesimi da parte sia della Confederazione che dei Cantoni.

Questi obiettivi stabiliscono degli standard: ad esempio, si introdurrà su tutto il territorio nazionale il servizio di prima informazione per gli immigrati. Chi necessita di un orientamento riceverà una consulenza mirata, sia sui corsi di lingue più adeguati che su soluzioni per giovani privi di formazione professionale, e anche sui ricongiungimenti familiari.

Per facilitare agli immigrati l'apprendimento della lingua, è importante offrire corsi di lingua mirati a specifici gruppi target. L'Ufficio federale della migrazione ha pertanto sviluppato il progetto di promozione linguistica «fide».

Anche il rafforzamento della tutela contro la discriminazione fa parte dei programmi d'integrazione cantonali. In merito sono state messe in cantiere diverse misure, tra le quali un'informazione capillare, dei centri di consulenza in ambito locale e la sensibilizzazione del pubblico, mirata a far sì che i migranti non risultino sfavoriti nella ricerca di un lavoro o di un'abitazione. Non da ultimo, il dialogo tra Confederazione, Cantoni, città e Comuni da una parte e mondo del lavoro dall'altra (v. pagina 33) contribuirà al miglioramento dell'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro.

Sistema di promozione linguistica fide

Al fine di poter organizzare corsi di lingue specificamente mirati ai gruppi di destinatari e orientati alla pratica, l'Ufficio federale della migrazione ha messo in campo il sistema di apprendimento linguistico fide.¹⁰ Il progetto è stato presentato e discusso nel corso della prima conferenza nazionale fide, il 15 maggio 2012, alla presenza della consigliera federale Simonetta Sommaruga. Gli oltre 300 partecipanti, in rappresentanza di istituzioni di formazione ed enti preposti all'organizzazione di corsi di lingue nonché del mondo politico e dell'amministrazione, hanno accolto con favore il progetto. Per il 2013 è in programma la formazione di circa 800 responsabili dei corsi che contribuiranno alla diffusione del sistema fide.

⁸ Nell'ottobre 2013 sarà pubblicato il Rapporto annuale 2012 «La promozione dell'integrazione da parte della Confederazione e i suoi effetti nei Cantoni».

⁹ Studio OCSE «The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland» (L'integrazione degli immigrati e dei loro figli nel mercato del lavoro svizzero), reperibile sul sito: <http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/2012-02-14.html>.

¹⁰ www.fide-info.ch.

7. Naturalizzazione

Situazione iniziale e sviluppi

Per molti anni il numero di domande di acquisizione della cittadinanza ha continuato a crescere. Nel 2000 erano state registrate 21 798 domande a livello di Confederazione mentre nel 2004 sono state superate per la prima volta le 30 000 richieste (32 318) e nel 2008 è stato stabilito un nuovo record con 34 965 domande. Da allora il numero di domande ha cominciato a calare: nel 2009 sono pervenute all'Ufficio federale della migrazione 30 046 domande e nel 2010 26 554. Nel 2011 il numero è sceso ulteriormente a 26 102 e nell'anno in esame le domande sono state 24 806. 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 (ad es. introdotto corsi linguistici obbligatori).

Nell'anno in esame, 35 056 persone hanno acquisito la cittadinanza svizzera, con un calo di circa il 7,5 % rispetto al 2011 (37 893 persone). 26 221 persone hanno acquisito la cittadinanza svizzera con procedura ordinaria, mentre a 8 718 persone è stata concessa la naturalizzazione agevolata e 117 hanno ottenuto la cittadinanza svizzera mediante reintegrazione.

Come negli anni scorsi, le persone che hanno ottenuto la cittadinanza provengono soprattutto da Italia, Serbia e Germania; seguono il Kosovo e il Portogallo. Nel 2012 hanno acquisito la cittadinanza svizzera 4 181 cittadini italiani e 3 449 persone provenienti dalla Serbia. Mentre il numero di naturalizzazioni di cittadini italiani è solo leggermente calato rispetto all'anno precedente (-2 %), quello relativo ai cittadini serbi è sceso di ben il 21 %. Anche il numero di naturalizzazioni di cittadini tedeschi si è ridotto di circa il 7 %, arrivando a 3 444, mentre il numero di cittadini del Kosovo¹¹ che hanno ottenuto la cittadinanza (2 558 persone) è rimasto relativamente stabile rispetto all'anno precedente (2 522 persone). Nel 2012 hanno acquisito la cittadinanza svizzera 2 107 persone di nazionalità portoghese (-8 % circa); anche nelle naturalizzazioni di cittadini turchi (1 661) si registra una riduzione (circa il 12 %), come pure nel numero di naturalizzazioni di cittadini francesi, ridottosi a 1 742 (-2 %).

¹¹ Dal 2008 i cittadini della Repubblica del Kosovo vengono indicati separatamente nelle statistiche.



Nel 2012 sono state naturalizzate in Svizzera 35 056 persone, perlopiù di origine italiana, serba, tedesca, kosovara e portoghese.

8. Le cifre chiave relative al settore dell'asilo

Le domande d'asilo in Svizzera

Nel 2012 il numero di domande d'asilo è cresciuto, rispetto all'anno precedente, di circa il 27 % (+6080), arrivando a 28 631. Si tratta del più alto valore registrato dal 1999 (47 513 domande).

I principali Paesi di provenienza sono stati:

Paese	Domande 2012	Variazione 2011-2012 (numero di persone)	Variazione 2011-2012 (%)
Eritrea	4407	+1051	+31,3 %
Nigeria	2746	+851	+44,9 %
Tunisia	2239	-335	-13,0 %
Serbia	1889	+672	+55,2 %
Afghanistan	1386	+334	+31,7 %
Siria	1229	+403	+48,8 %
Macedonia	1137	+211	+22,8 %
Marocco	931	+436	+88,1 %
Cina (Rep. popolare)	808	+112	+16,1 %
Somalia	808	+172	+27,0 %

Il più importante dei Paesi di provenienza è stato, come nel 2011, l'Eritrea. L'aumento delle domande è da ricondurre al fatto che nel 2011 oltre 2500 eritrei hanno ottenuto l'asilo in Svizzera e al seguito di una parte di essi, attraverso l'opportunità del ricongiungimento familiare mediante la procedura d'asilo, sono giunti in Svizzera anche il coniuge e i figli. Un contributo all'aumento è stato dato anche dalle nascite (642). Infatti, i nuovi nati da persone che hanno in corso una procedura d'asilo sono contati anch'essi tra i richiedenti l'asilo.

Nel caso della Nigeria si tratta spesso di persone che hanno già dimorato per qualche tempo in un altro Paese europeo, per poi passare nel nostro. Questo fenomeno non riguarda solo i nigeriani, ma i richiedenti l'asilo provenienti da molti Paesi africani. Tuttavia, ai sensi dell'Accordo Dublino la maggioranza di questi richiedenti l'asilo può essere ritrasferita in un altro Paese europeo.

Anche nel caso dei tunisini si è spesso trattato di persone provenienti da un altro Paese europeo dove erano inizialmente immigrate.

Dalla fine del 2009 i cittadini serbi, macedoni e montenegrini e dalla fine del 2010 anche i cittadini albanesi e bosniaci possono entrare nello spazio Schengen senza visto. Come accaduto negli anni precedenti, anche nel 2012 molte persone provenienti da questi Paesi si sono avvalse dell'opportunità loro concessa per presentare domanda d'asilo. Fino all'estate del 2012, la Svizzera è stata uno dei Paesi preferiti come destinazione, ragion per cui si è deciso di adottare una procedura d'asilo accelerata (v. pagina 40).

Trattamento delle domande d'asilo

Domande trattate in prima istanza (in persone)	2012	Variazione 2011-2012	Variazione 2011-2012 in %
Concessioni dell'asilo	2507	-1204	-32,4 %
Percentuale di riconoscimento	11,7%	-9,3%	-44,3 %
Decisioni di non entrata nel merito	14 008	+4320	+44,6 %
di cui NEM-Dublino	9130	+2031	+28,6 %
Rifiuti	4928	+647	+15,1 %
Stralci	3498	+1711	+95,7 %
Totale pratiche evase	24 941	+5474	+28,1 %
Domande pendenti in prima istanza	18 979	+5282	+38,6 %

Durata della procedura di prima istanza

Nel 2012, la durata della procedura riferita a tutte le decisioni si è ridotta in media a 163 giorni (nel 2011: 179 giorni). Questa abbreviazione è tra l'altro una conseguenza della strategia di trattamento delle domande adottata dall'UFM (v. pagina 40). Quasi il 45 % dei trattamenti in prima istanza si è concluso entro due mesi e circa l'80 % entro sei mesi dalla presentazione della domanda.

La durata della procedura dalla presentazione della domanda alla decisione di non entrata nel merito Dublino si è ridotta a 63 giorni (nel 2011: 78 giorni).

Procedura Dublino

L'Accordo di associazione a Dublino è in vigore in Svizzera dal 12 dicembre 2008. In circa il 40 % delle domande d'asilo presentate in Svizzera la competenza del trattamento della domanda spetta presumibilmente a un altro Stato Dublino. L'anno scorso, il 36,6 % delle domande d'asilo è stato evaso in base alla procedura Dublino. Fino ad oggi, la Svizzera ha trasferito più persone ad altri Stati Dublino di quante non ne abbia accolte (nel 2012: 4637 trasferimenti ad altri Stati Dublino rispetto a 574 trasferimenti alla Svizzera).

Trend europei

Negli Stati UE ed AELS (inclusa la Svizzera), sono state presentate nel 2012 circa 342 000 domande d'asilo, più o meno il 10 % più dell'anno precedente. In tal modo, il numero delle domande d'asilo in Europa ha mostrato un trend ascendente per la seconda volta in sequenza dopo il 2011. Nel 2012, la Svizzera ha ricevuto circa l'8,4 % di tutte le domande d'asilo presentate (nel 2011: 7,2 %).

I principali Paesi europei di destinazione dei richiedenti l'asilo nel 2012:¹²

Paese	Domande		Variazione	
	2012	2011	assoluta	relativa
Germania	64 500	45 739	+18 761	+41,0 %
Francia	61 200	57 337	+3 863	+6,7 %
Svezia	43 900	29 648	+14 252	+48,1 %
Svizzera	28 631	22 551	+6 080	+27,0 %
Gran Bretagna	27 500	25 898	+1 602	+6,2 %
Belgio	21 500	25 479	-3 979	-15,6 %
Austria	17 400	14 426	+2 974	+20,6 %
Polonia	10 700	6 890	+3 810	+55,3 %
Norvegia	9 800	9 053	+747	+8,3 %
Grecia	9 300	9 311	-11	-0,1 %
Italia	8 600	28 100	-19 500	-69,4 %
Danimarca	6 100	3 806	+2 294	+60,3 %

Non sono disponibili al momento cifre ufficiali per i Paesi Bassi.

¹² Queste cifre si basano in parte su dati provvisori e/o stime tratte dai siti web delle singole autorità preposte alla migrazione, dell'Alto Commissariato delle Nazioni unite per i Rifugiati (UNHCR) e dell'IGC (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees).

Le variazioni sono sostanzialmente riconducibili a tre cause: *La questione Balcani occidentali*: il forte aumento del numero di domande d'asilo di persone, spesso appartenenti all'etnia Rom, provenienti dagli Stati balcanici occidentali non soggetti all'obbligo del visto. Questo gruppo di persone ha scelto di preferenza Stati in cui la procedura dura piuttosto a lungo e/o in cui sono fornite prestazioni sociali relativamente generose. Nel frattempo, questi incentivi sono stati però aboliti pressoché totalmente in tutti gli Stati interessati.

La crisi economica: la crisi economica ha portato richiedenti l'asilo e migranti illegali a proseguire dagli Stati dell'Europa meridionale, interessati in modo particolarmente serio dalla congiuntura sfavorevole, verso l'Europa centrale e settentrionale.

Le rotte migratorie: il grado di utilizzo delle varie rotte migratorie ha nuovamente esercitato un notevole influsso sul numero e sulla distribuzione delle domande d'asilo. La principale rotta migratoria nel 2012 è stata quella balcanica che dalla Turchia conduce, attraverso la Grecia e i Balcani, verso il Centro e il Nord Europa. Questa rotta è stata battuta in particolare dai migranti provenienti dal Vicino e Medio Oriente, dall'Asia meridionale e dall'Africa orientale e settentrionale. Rispetto al 2011, il numero di persone che sono approdate in Italia dopo aver attraversato il Mar Mediterraneo si è ridotto di oltre l'85 %, mentre è aumentato il flusso migratorio sulla rotta est-europea che porta dalla Russia Bianca al Centro Europa attraverso la Polonia. Questa rotta è utilizzata soprattutto dai russi, spesso di etnia cecena, e dai georgiani.

I principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Europa¹²

	Domande d'asilo in Europa nel 2012	Variazione rispetto al 2011	Domande d'asilo in Svizzera nel 2012	Quota della Svizzera sul totale delle domande
Afghanistan	27 500	-1 400	1 386	5,0 %
Siria	23 000	+14 900	1 229	5,3 %
Russia	22 500	+5 000	338	1,5 %
Pakistan	19 000	+3 700	171	0,9 %
Serbia	16 000	+4 000	1 889	11,8 %

9. Regolamentazione 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 2012, 144 richiedenti l'asilo hanno ottenuto il permesso di dimora (nel 2011: 202 persone).

Per le persone ammesse a titolo provvisorio, la LStr prevede, dopo più di 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 2012, 1674 persone ammesse provvisoriamente hanno ottenuto il permesso di dimora (nel 2011: 1866 persone).

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 2012 è stato rilasciato un permesso di dimora a 270 stranieri che dimoravano in Svizzera senza idoneo titolo di soggiorno (tra cui i sans-papiers) (nel 2011: 163 persone). Uno speciale regolamento del soggiorno è inoltre previsto per le persone che per particolari motivi hanno sciolto il proprio vincolo matrimoniale (ad es. per violenza nella coppia) perdendo lo statuto di soggiorno.



4124 già richiedenti l'asilo sono tornati nella loro patria nel 2012 muniti di un aiuto al ritorno. Trattasi di un aiuto finanziario iniziale e di un appoggio per realizzare un progetto professionale, formativo o abitativo nello Stato d'origine.

10. Ritorno

Aiuto al ritorno

Nel 2012, grazie ai diversi programmi di aiuto al ritorno varati dalla Svizzera, 4124 persone hanno fatto volontariamente ritorno nel proprio Paese d'origine.

L'aiuto al ritorno può essere richiesto da tutte le persone rientranti nel settore dell'asilo e da determinati gruppi di persone del settore degli stranieri (ad es. le vittime della tratta di esseri umani). L'offerta di *aiuti al ritorno individuali* prevede un sostegno finanziario iniziale e un progetto di formazione, aggiornamento professionale e assicurazione di un'unità abitativa, da attuare sul posto.

Nel quadro di specifici *programmi di aiuto ai Paesi* è necessario offrire maggiori incentivi, e pertanto i contributi previsti in tale ambito sono generalmente più elevati di quelli programmati per l'aiuto al ritorno individuale. Nel 2012 l'Ufficio federale della migrazione ha attuato programmi di aiuto in Georgia, Guinea, Iraq, Nigeria e Tunisia in collaborazione con i propri omologhi in quei Paesi.

I richiedenti l'asilo che fanno ritorno nel proprio Paese, ricevendo il corrispondente aiuto, già dai Centri di registrazione e procedura (ARCA) o quelli che hanno soggiornato in Svizzera per meno di tre mesi, ma anche le persone che in virtù del

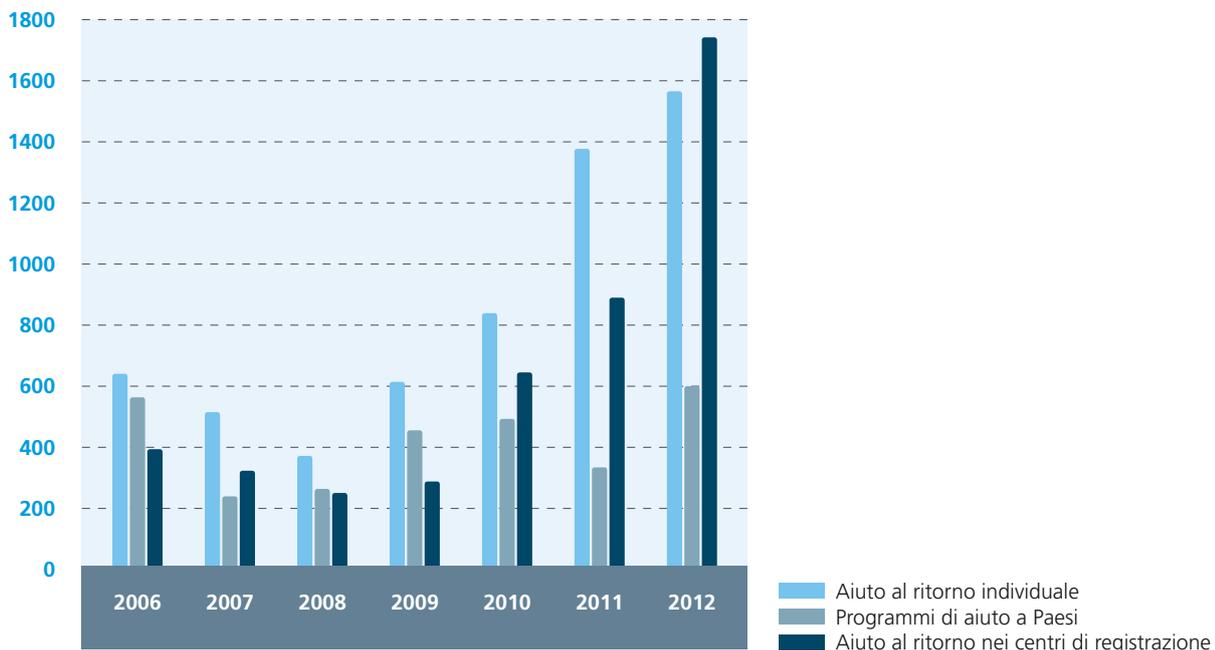
regolamento Dublino rientrerebbero nella competenza di un altro Stato Dublino, ricevono in genere un aiuto economico più contenuto.

L'aiuto al ritorno può essere chiesto da tutti i richiedenti l'asilo presso i consultori per il ritorno istituiti nei Cantoni, presso i Centri di registrazione e procedura e nella zona di transito degli aeroporti della Confederazione.

Nel 2012 è stato registrato un forte aumento delle partenze di coloro che hanno beneficiato dell'aiuto ARCA (consulenza e organizzazione della partenza). Uno dei principali motivi è da ricondurre alla disponibilità superiore alla media delle persone provenienti da Stati non più soggetti all'obbligo del visto (ossia Serbia, Macedonia e Bosnia e Erzegovina) a lasciare la Svizzera, in particolare dopo l'introduzione, nell'agosto 2012, della procedura d'asilo in 48 ore per i cittadini provenienti da Paesi europei esenti da persecuzioni.

Dal 1° gennaio 2008, data di entrata in vigore della legge federale sugli stranieri, hanno accesso all'aiuto al ritorno gruppi particolari di stranieri. L'attuale progetto nel settore degli stranieri è rivolto alle persone coinvolte nella tratta di esseri umani e alle ballerine di cabaret in condizioni di sfruttamento. Nel 2012, 25 persone hanno usufruito di questa opportunità.

Grafico del numero di partenze rapportato ai diversi programmi di aiuto al ritorno nel periodo 2006-2012



Fonte: UFM

Misure coercitive

Non tutti gli stranieri rientrano autonomamente in patria. I richiedenti l'asilo le cui domande sono state respinte sono tenuti a lasciare la Svizzera al termine della procedura di asilo. Anche altri stranieri che si trattengono in Svizzera illegalmente 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.

Lo scorso anno Nigeria, Tunisia e Albania sono stati i Paesi con la rappresentanza più numerosa per quanto concerne i provvedimenti di carcerazione in vista di rinvio coatto. Il 93 % dei 6804 ordini di carcerazione complessivi è stato emesso nei confronti di persone di sesso maschile.

La legge prevede diversi tipi di ordini di carcerazione. I trend evidenziatisi negli ultimi quattro anni nel settore di applicazione di queste misure coercitive sono stati confermati in gran parte anche per il 2012. Nel 2012 la carcerazione in vista di rinvio coatto¹³ è stata disposta nel 96 % dei casi, la carcerazione cautelativa¹⁴ in meno dello 0,5 % dei casi e la carcerazione preliminare¹⁵ nel 4 % dei casi. Leggermente diminuita la durata media della carcerazione in vista di rinvio coatto: 24 giorni (nel 2011: 26). Invariata, invece, la durata media della carcerazione preliminare (33 giorni) e della carcerazione cautelativa (162 giorni). Tra il gennaio 2008 e il dicembre 2012, la carcerazione in vista di rinvio coatto ha portato al rinvio nell'88 % dei casi. La percentuale è quindi rimasta stabile. Anche per quanto concerne la carcerazione cautelativa la percentuale, attestatasi al 25 % (nel 2011: 26 %), è rimasta pressoché invariata.

Rimpatri per via aerea

Nel 2012, 13801 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità, con un incremento superiore al 45 % rispetto al 2011 (nel 2011 le partenze erano state 9461). Questa drastica crescita del numero dei rimpatri è da ricondurre innanzitutto all'aumento delle domande d'asilo e alla generale intensificazione della procedura esecutiva. Un altro motivo della crescita è ravvisabile nelle numerose partenze di persone da Stati europei senza obbligo di visto in seguito all'introduzione, nel mese di agosto, della procedura di asilo in 48 ore (v. punto 10.1).

Delle 13801 partenze totali, il 77 % riguarda il settore dell'asilo (legge sull'asilo, LAsi) e il 23 % il settore degli stranieri (legge federale sugli stranieri, LStr). Come già osservato nell'ultimo anno, la prevalenza della quota di partenze relative

Nel 2012 la quota di persone che sono ritornate volontariamente nel proprio Paese d'origine è sensibilmente aumentata e questo è da ricondurre tra l'altro all'intensificazione della procedura esecutiva e all'introduzione della procedura di asilo in 48 ore.

al settore dell'asilo è dovuta all'elevato numero di allontanamenti verso gli Stati Dublino (Procedura Out), per cui è stato possibile allontanare 4330 persone verso i competenti Stati Dublino. Rispetto al 2011 si registra pertanto un aumento del 23 % (nel 2011: 3325 allontanamenti verso Stati Dublino).

Nel 2012 è inoltre notevolmente cresciuto il numero di partenze autonome rispetto ai rimpatri forzati. Il 43 % (nel 2011: 32 %) delle persone che soggiacevano all'obbligo di partenza hanno lasciato la Svizzera autonomamente. Ciononostante anche nello scorso anno numerose persone espulse con ordinanza esecutiva non hanno ottemperato all'ordine di lasciare autonomamente la Svizzera, sono passati alla clandestinità o hanno rifiutato il ritorno per via aerea. La maggioranza di queste 7836 persone è stata rimpatriata nel rispetto delle modalità del livello 1.¹⁶ Solo in 455 casi (5,8 %) è stato necessario accompagnare le persone fin nello Stato di destinazione da agenti della sicurezza appositamente addestrati, utilizzando in 178 casi un volo speciale.

¹³ Per garantire l'esecuzione dei provvedimenti 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).

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ La persona da rimpatriare viene scortata dalla Polizia fin sull'aereo; il viaggio di ritorno in patria prosegue tuttavia 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 che costituiscono una minaccia per la sicurezza interna o esterna del Paese. Tali misure prevedono l'allontanamento, l'espulsione e il divieto d'entrata.

Gli stranieri che hanno violato in modo rilevante o ripetutamente o messo a repentaglio l'ordine e la sicurezza pubblici, possono essere espulsi e nei loro confronti può essere pronunciato un divieto d'entrata.

Il divieto di entrata e l'espulsione mirano ad impedire l'ingresso incontrollato 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 2012 in Svizzera sono stati disposti complessivamente 10 018 divieti di entrata (nel 2011: 8390).

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.

12. Trasferimento delle attività di consulenza in materia di emigrazione

Sebbene da decenni in Svizzera il numero di immigrati sia superiore a quello degli emigrati, il Paese resta pur sempre una terra di emigrazione, come è sempre accaduto negli ultimi secoli.

Con l'obiettivo di ottimizzare i servizi dell'amministrazione pubblica, di sfruttare le sinergie disponibili, definire le interfacce e individuare le competenze chiave, il Consiglio federale ha deciso di trasferire entro il 31 dicembre 2012 le attività di consulenza in materia di emigrazione dall'Ufficio federale della migrazione UFM (DFGP) alla Direzione consolare (DC) nel DFAE. L'attività di consulenza in materia di emigrazione è un servizio che fornisce ai cittadini che desiderano lasciare il Paese informazioni di carattere generale sulle condizioni di vita e di lavoro all'estero.

Il trasferimento rappresenta una pietra miliare verso la creazione del «Guichet unique» che mira a realizzare uno sportello unico nell'amministrazione pubblica federale per tutelare gli interessi degli svizzeri all'estero (mozione Brunchwitz Graf 11.3203; «Coordinamento dei servizi amministrativi destinati agli svizzeri all'estero»). Pertanto il DFAE può ora offrire un servizio di consulenza completo ai cittadini svizzeri all'estero.

Con questo trasferimento il cerchio si chiude e il servizio svizzero delle attività di consulenza in materia di emigrazione ritorna al dipartimento originario che lo aveva istituito nel 1888 (Ufficio federale dell'emigrazione nel Dipartimento federale politico).



Nel 2012 sono partiti dalla Svizzera in maniera controllata per via aerea 13 801 richiedenti l'asilo respinti.

D Ambiti principali del 2012



Una priorità della politica integrativa è il sostegno alla prima infanzia, con un accento particolare sull'apprendimento di una lingua nazionale.

1. Dialogo CTA sull'integrazione

Il 30 ottobre 2012 eminenti esponenti dello Stato e del mondo economico hanno dato avvio al dialogo sull'integrazione nel posto di lavoro, definendo insieme obiettivi concreti da raggiungere entro il 2016. Il dialogo è stato promosso dalla Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), in cui sono rappresentati il Consiglio federale, la Conferenza dei governi cantonali, l'Unione delle città svizzere e l'Associazione dei Comuni svizzeri. L'Ufficio federale della migrazione riveste un ruolo chiave nella direzione del progetto.

Oltre agli attori statali sopra menzionati hanno preso parte al progetto anche l'Unione svizzera delle arti e mestieri, l'Unione svizzera degli imprenditori, la Società svizzera degli impresari-costruttori, GastroSuisse e i sindacati Unia e Travail.Suisse. Erano inoltre presenti il Forum per l'integrazione delle migranti e dei migranti e l'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati.

I partner hanno approvato 15 obiettivi suddivisi in tre campi d'azione: «Informazione e sensibilizzazione», «Lingua e formazione» e «Integrazione nel mercato del lavoro di rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente». Numerosi obiettivi si basano su progetti concreti proposti dal mondo economico nella fase di avvio del dialogo.

Nella Svizzera tedesca sarà pertanto varato, a favore delle parti sociali operanti nel settore edile, il progetto pilota «Il tedesco in cantiere» che sarà poi esteso ad altre aree linguistiche (il francese e l'italiano in cantiere): le lezioni di lingua saranno tenute sul posto di lavoro e considerate come ore lavorative e sarà applicato il sistema di apprendimento linguistico orientato alla prassi «fide», sviluppato dall'Ufficio federale della migrazione. Questo modello sarà poi introdotto anche in altri settori.

Per quanto concerne l'informazione e la sensibilizzazione delle imprese, l'Unione svizzera delle arti e mestieri ha distribuito, subito dopo l'avvio del dialogo, una scheda informativa ai circa 150 000 abbonati al proprio giornale, ricordando ai datori di lavoro il ruolo chiave che rivestono nell'integrazione dei propri dipendenti stranieri e il sostegno specializzato offerto dai centri statali per l'integrazione.

In futuro le associazioni dei datori di lavoro e di categoria intendono utilizzare con maggiore intensità i propri mezzi di comunicazione e le proprie pubblicazioni per diffondere informazioni sull'integrazione e la discriminazione. Questi temi dovranno anche essere trattati con maggiore assiduità nei corsi di formazione settoriali per dirigenti d'azienda e responsabili del personale, seguendo l'esempio dell'iniziativa promossa da GastroSuisse. I partecipanti al dialogo si impegneranno altresì a perseguire una migliore integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

Per raggiungere questi ambiziosi obiettivi, le parti cercheranno di coinvolgere altri settori del mondo economico e di estendere il dialogo a livello regionale e locale, ossia là dove il problema dell'integrazione è vissuto quotidianamente.

Per maggiori informazioni consultare il sito www.dialog-integration.ch.

Il progetto pilota «Il tedesco in cantiere» intende consentire ai lavoratori stranieri di frequentare un corso di lingua durante l'orario di lavoro.

2. Manuale sulla cittadinanza

All'inizio dell'agosto 2012 l'Ufficio federale della migrazione ha pubblicato in Internet un nuovo manuale sulla cittadinanza. Questo progetto iniziato nel 2008 si è quindi ora concluso con successo.

La legge sulla cittadinanza risale al 1952 ed è stata finora oggetto di numerose revisioni. La singolarità di questa legge nell'ambito della legislazione svizzera è che essa non ha fatto oggetto di un regolamento di attuazione, per cui la prassi adottata dalle autorità e dalla giurisprudenza è stata finora recepita in numerose istruzioni e circolari che sono tuttavia diventate sempre più confuse per l'utente. L'idea di riunire e illustrare in un manuale la prassi adottata nel settore della cittadinanza è dell'attuale direttore dell'Ufficio federale della migrazione, Mario Gattiker. Per il contributo scientifico all'elaborazione del manuale l'Ufficio federale della migrazione è riuscito ad aggiudicarsi la collaborazione del Professor Alberto Achermann dell'Università di Berna che ha analizzato tra l'altro la voluminosa documentazione relativa alla prassi giuridica, inserendola nel manuale.

Il manuale si propone due obiettivi principali: è uno strumento di lavoro per i collaboratori della Divisione Cittadinanza che può aiutarli a gestire in maniera legalmente corretta i casi di naturalizzazione, promuovendo contemporaneamente la nascita di una dottrina comune, e inoltre fornisce alle persone

interessate ai problemi della cittadinanza un mezzo di consultazione e illustrazione della specifica prassi burocratica e giuridica.

Il manuale consta di sei capitoli e numerosi allegati e contempla tutte le fonti legislative e le autorità a cui è attribuita la competenza attuativa, l'iter procedurale e le modalità per l'acquisto e la perdita della cittadinanza, i principi procedurali, il trattamento e la protezione dei dati e i requisiti e i criteri comuni relativi alla naturalizzazione. Fornisce inoltre informazioni sulla cittadinanza multipla e l'apolidia, ma anche sulla procedura di annullamento di una naturalizzazione. Gli allegati comprendono tra l'altro le fonti legislative e la giurisprudenza, gli strumenti di lavoro a disposizione delle autorità cui è demandata la competenza dell'attuazione e una bibliografia.

Il manuale non ha la pretesa di essere aggiornato giorno per giorno. Ciononostante, esso deve essere mantenuto costantemente attuale per tener conto degli sviluppi della prassi nel settore della cittadinanza. È pertanto previsto un aggiornamento almeno una volta all'anno. Anche questi lavori saranno svolti con la consulenza del Professor Achermann.

Il manuale è scaricabile dal sito:
<http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/themen/buergerrecht.html>



Una parte considerevole della popolazione residente permanente appartiene alla seconda o addirittura alla terza generazione.

3. Programma di lotta ai matrimoni forzati

In Svizzera si stima che nell'ultimo biennio 1400 persone siano state costrette dai propri parenti a sposarsi, a troncare una relazione d'amore o a rinunciare a un divorzio. Questo è quanto emerge da uno studio scientifico condotto da Janine Dahinden e Anna Neubauer dell'Università di Neuchâtel su incarico della Confederazione. I dati acquisiti, che per la prima volta riguardano tutta la Svizzera, sono stati nel frattempo pubblicati.¹⁷ In occasione dell'incontro estivo del 9 agosto con i rappresentanti dei media, la consigliera federale Simonetta Sommaruga ha scelto proprio questo tema per la sua relazione, richiamando l'attenzione sull'importanza che il suo dipartimento attribuisce a tale problematica.

Il 14 settembre 2012 il Consiglio federale ha pubblicato il proprio rapporto in adempimento della mozione Tschümperlin e promosso un programma nazionale per la lotta ai matrimoni forzati.¹⁸ Il programma prevede che in tutte le regioni della Svizzera dovranno essere predisposte e rese operative entro cinque anni (2013-2018) delle «reti contro i matrimoni forzati» in cui insegnanti, professionisti e consultori possano cooperare e si scambieranno con regolarità esperienze in materia di violenza domestica e d'integrazione. Lo scopo è sviluppare offerte concrete e misure preventive nei riguardi delle potenziali vittime, delle persone responsabili delle pressioni e dei professionisti attivi nel settore.

Nel proprio rapporto il Consiglio federale giunge alla conclusione che il fenomeno dei matrimoni forzati debba essere considerato come una forma di violenza domestica e che le misure da adottare debbano basarsi sulle esperienze finora maturate e sulle strutture già esistenti in tale ambito. Il programma è pertanto patrocinato dall'Ufficio federale della migrazione in collaborazione con l'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo.

Il programma integra la nuova legge federale sulle misure contro i matrimoni forzati, approvata dal Parlamento nel mese di giugno 2012, e dovrebbe entrare in vigore nel corso del 2013. La nuova legge prevede in sostanza che in futuro i matrimoni contratti sotto costrizione saranno impugnati d'ufficio e gli autori della costrizione potranno essere puniti grazie a una norma sanzionatoria esplicita.¹⁹

Il 2012 rappresenta quindi una tappa importante nell'impegno profuso dalla Confederazione nei confronti del complesso fenomeno dei matrimoni forzati.

Violenza domestica

Il rapporto del Consiglio federale «Violenza nei rapporti di coppia – Cause e misure adottate in Svizzera» del 13 maggio 2009 e il rapporto intermedio del 22 febbraio 2012 del Consiglio federale sullo stato di avanzamento dell'attuazione delle misure pianificate impegnano l'Ufficio federale della migrazione a dare maggiore spazio al tema della violenza domestica nei corsi di formazione e aggiornamento per il personale dei servizi specializzati operanti nel settore della migrazione. Resta inoltre compito permanente dell'Ufficio della migrazione quello di concretizzare i criteri per la valutazione dei casi di rigore in situazioni di violenza domestica.

Il programma prevede che in tutte le regioni della Svizzera siano predisposte e rese operative entro cinque anni delle «reti contro i matrimoni forzati».

Il 14 giugno 2012, presso l'Ufficio federale della migrazione, si è svolto, in collaborazione con l'Ufficio federale per l'uguaglianza tra donna e uomo (UFU), un convegno sul tema «Violenza domestica», rivolto al personale dei servizi specializzati in materia di migrazione, e soprattutto alle autorità cantonali in materia di migrazione, ai delegati all'integrazione, ai servizi d'intervento contro la violenza domestica, ai consultori per le vittime di reati e alle case per le donne maltrattate. La manifestazione, che ha visto l'intervento di relatori interni ed esterni, è servita da piattaforma per lo scambio delle esperienze maturate dai diversi soggetti, con l'obiettivo di migliorare i rapporti di mutua collaborazione.

Per il 2013 l'Ufficio federale della migrazione prevede di inviare una circolare alle autorità cantonali in materia di migrazione e di organizzare (UFM/UFU) seminari regionali vertenti sul tema della violenza domestica, in collaborazione con le autorità cantonali in materia di migrazione e i servizi specializzati del settore.

¹⁷ Anna Neubauer e Janine Dahinden (2012). «Zwangsheiraten» in der Schweiz: Ursachen, Formen Ausmass. Berna: Ufficio federale della migrazione.

¹⁸ <http://www.bfm.admin.ch/content/lejpdlit/home/dokumentation/mi/2012/2012-09-14.html>.

¹⁹ www.bfm.admin.ch/content/lejpdlit/home/themen/gesellschaft/ref_gesetzgebung/ref_zwangsheirat.html.

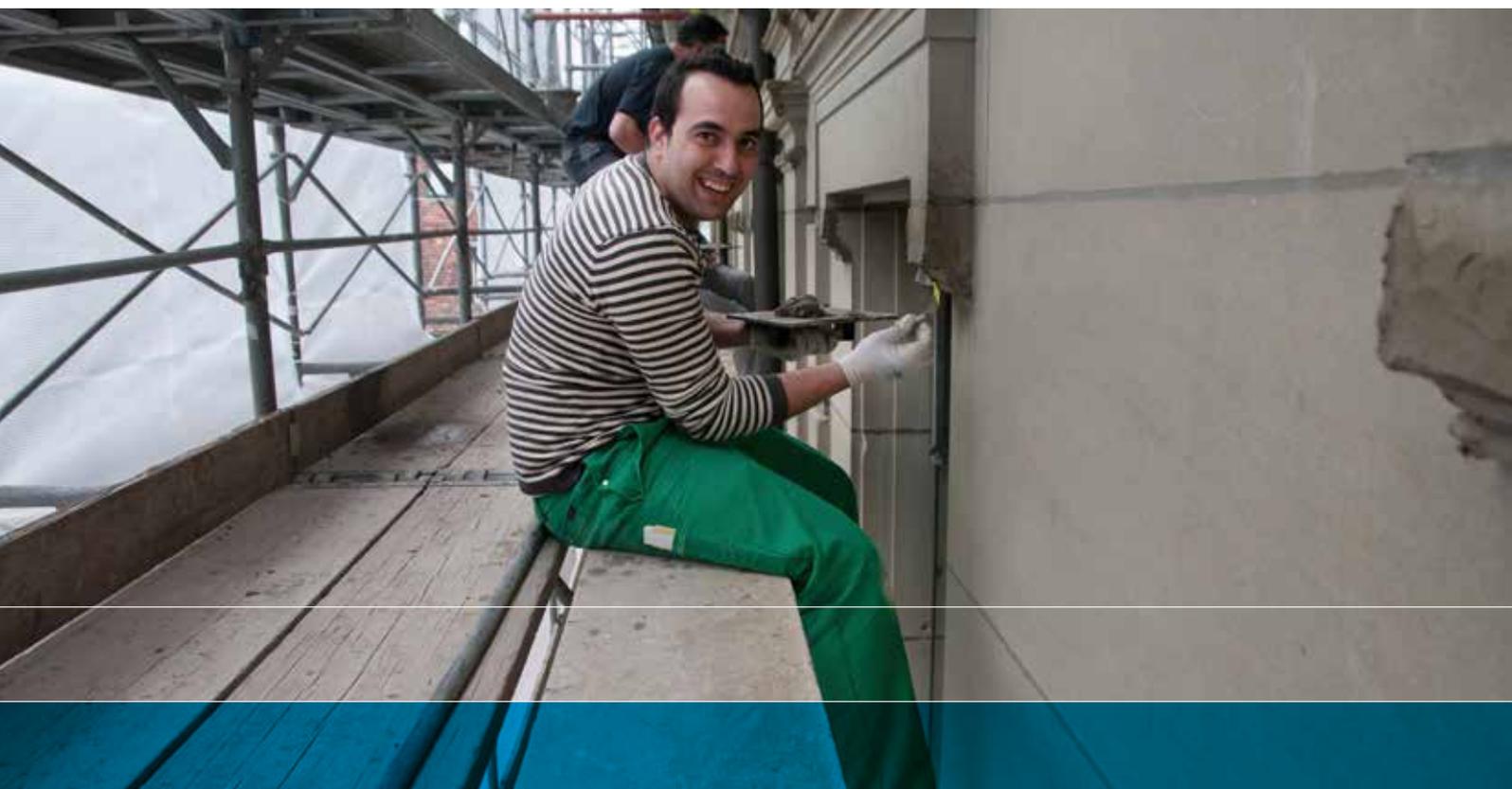
4. Rapporto sulle conseguenze della libera circolazione delle persone e dell'immigrazione

La popolazione residente in Svizzera è in crescita, non da ultimo per effetto dell'immigrazione dai Paesi esteri. L'elevato tasso d'ingresso di stranieri in Svizzera è ritenuto dalla pubblica opinione la causa di una serie di problematiche: treni sovraffollati, aumento degli affitti, crescente scarsità di terreni edificabili e diminuzione dei salari. Dato l'alto numero di immigrati registrato negli ultimi anni ci si chiede quali potranno essere le conseguenze di questo fenomeno per la Svizzera.

Nel luglio 2012 il Consiglio federale ha pubblicato un rapporto circostanziato sulla libera circolazione delle persone e l'immigrazione in Svizzera, in cui si illustrano le conseguenze dell'immigrazione sugli ambiti politici più disparati e le possibilità di gestione della politica migratoria. Il Consiglio federale ha concluso che l'immigrazione è influenzata in misura sostanziale dalla situazione economica e dall'attrattiva della piazza svizzera rispetto ai Paesi esteri. Il sistema di ammissione duale (ammissione di cittadini di Paesi UE nell'ambito dell'accordo sulla libera circolazione delle persone e ammissione limitata di

cittadini di Paesi terzi che svolgono lavori qualificati) si è dimostrato un valido strumento e dovrà essere mantenuto. L'immigrazione ha ripercussioni positive per la Svizzera, contribuendo soprattutto allo sviluppo economico e al mantenimento del livello di benessere. Nel contempo, tuttavia, l'immigrazione aggrava alcune problematiche attuali, come quelle relative al mercato immobiliare, alla pianificazione territoriale e infrastrutturale o alla politica della formazione. Il Consiglio federale è a favore quindi dell'introduzione di riforme in questi settori.

Anche nel 2012 è stato osservato che il sistema di ammissione duale soddisfa le esigenze dell'economia: per i cittadini di Paesi terzi sono stati messi a disposizione 8500 contingenti (3500 permessi di dimora e 5000 permessi di soggiorno di breve durata). Alla fine del 2012 i contingenti relativi ai permessi di dimora erano esauriti all'88% e quelli relativi ai permessi di soggiorno di breve durata all'89%. A questo si aggiunge che 66 700 persone sono immigrate in Svizzera per lavoro in provenienza dagli Stati UE.



Circa il 70 per cento dei lavoratori edili in Svizzera sono stranieri.

5. 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. Presupposti imprescindibili già a livello nazionale per raggiungere tale obiettivo sono una più stretta collaborazione tra gli organi di gestione delle frontiere e un maggior coordinamento delle misure adottate.

Alla luce di ciò, e in attuazione di una raccomandazione emanante dalla valutazione delle frontiere esterne svizzere, condotta in seguito all'Accordo di associazione a Schengen, il Consiglio federale ha conferito un incarico per l'elaborazione di una strategia integrata per la gestione delle frontiere in grado di riunire in un unico strumento tutte le attività poste in atto dalle autorità coinvolte per combattere la migrazione illegale, il traffico di migranti e la criminalità transfrontaliera, garantendo nel contempo il buon funzionamento dell'immigrazione legale. Nella strategia sono stati formulati 49 obiettivi parziali attraverso i quali si intende innanzitutto perseguire il rafforzamento della visione nazionale e l'ottimizzazione della cooperazione tra le autorità. Il Consiglio federale ha adottato la strategia nel giugno 2012 e nel contempo ha istituito un gruppo di lavoro, composto dai rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione, che al momento sta elaborando misure concrete per l'attuazione degli obiettivi parziali.

Parallelamente viene già data attuazione alle prime misure in sintonia con la strategia: nell'autunno 2012 la Svizzera ha inviato per la prima volta specialisti in materia di documenti in tre aeroporti selezionati di Stati di provenienza o di transito dei migranti illegali. Questi specialisti assistono le compagnie di trasporto aereo e gli organi locali di controllo frontaliero nelle operazioni di individuazione di documenti falsificati. Analizzano inoltre i fenomeni della migrazione illegale, fornendo consulenza alle rappresentanze estere della Svizzera nel rilascio dei visti.

Dalla fine del 2012 l'Ufficio federale della migrazione confronta sistematicamente le impronte digitali dei richiedenti l'asilo con quelle archiviate nella banca dati centrale europea sui visti. Ciò consente di accertare se i richiedenti l'asilo hanno ricevuto un visto da un altro Stato Schengen: in caso affermativo, è lo Stato Schengen che ha rilasciato il visto ad essere competente a determinate condizioni, in virtù dell'Accordo d'associazione a Dublino, per il trattamento della domanda d'asilo. Anche nei casi in cui la competenza resta alla Svizzera, i riscontri positivi consentono comunque di ottenere importanti informazioni sull'identità dei richiedenti l'asilo, facilitando considerevolmente l'eventuale rimpatrio dei richiedenti l'asilo respinti.

Accanto alle due misure appena citate, sono allo studio numerosi altri provvedimenti tesi al raggiungimento degli obiettivi della strategia integrata per la gestione delle frontiere. Il piano d'azione completo sarà presumibilmente presentato al Consiglio federale verso la fine del 2013.

Nell'autunno 2012 la Svizzera ha inviato per la prima volta specialisti in materia di documenti in tre aeroporti selezionati di Stati di provenienza e di transito di migranti illegali.

6. Insieme per la riorganizzazione del settore dell'asilo

Il settore dell'asilo è considerato da sempre un ambito molto controverso sotto l'aspetto politico. La legge sull'asilo è stata già sottoposta in passato a numerose revisioni che spesso hanno però reso ancora più complicate le procedure d'asilo. Vengono tuttora criticate l'eccessiva durata delle procedure e le conseguenze che ne derivano: le procedure molto lunghe hanno infatti consentito alle persone senza validi motivi d'asilo di rimanere in Svizzera per un lungo periodo di tempo, il che ha attirato altri migranti nel Paese. Le norme svizzere sull'asilo sono diventate un'attrattiva per persone che non avevano diritto a fruirne. Ad aggravare l'intero processo si sono aggiunte le complesse interfacce tra Confederazione e Cantoni. Un esempio tra tutti è dato dall'esecuzione del rimpatrio dei richiedenti l'asilo in partenza dai Cantoni.

La velocizzazione delle procedure d'asilo farà diminuire gradualmente le domande d'asilo manifestamente infondate.

È pertanto opinione largamente condivisa che vi sia la necessità di introdurre una riforma sostanziale del settore dell'asilo, con il principale obiettivo di accelerare l'iter procedurale. La base di questa riforma è costituita dal rapporto del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) del mese di marzo 2011 sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo²⁰, il cui incarico è stato conferito dalla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli stati (CIP-CS).

Il 9 maggio 2011 il CIP-CS ha approvato all'unanimità la decisione di approfondire il perseguimento degli obiettivi dell'opzione 1 del rapporto sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo. Quest'opzione si orienta in larga misura al cosiddetto «modello olandese», secondo cui i richiedenti l'asilo devono

essere ospitati, durante l'intera procedura d'asilo, in centri in cui la maggior parte delle procedure d'asilo viene evasa e chiusa, fino al passaggio in giudicato della decisione. Rientrano tra queste domande soprattutto quelle per cui la decisione può essere presa senza eccessivi chiarimenti.

In questo controverso ambito politico è emerso che l'attuazione di una riforma capillare può avere risultati positivi solo se tutti i soggetti di rilievo adottano principi condivisi. Alla luce di ciò è stato istituito il gruppo di lavoro Confederazione/Cantoni, composto da rappresentanti dei governi cantonali e da esperti della Confederazione e dei Cantoni. Il 23 marzo 2012 il gruppo di lavoro si è riunito per il primo dei cinque incontri programmati. Nel mese di maggio 2012 il gruppo ha fatto visita al centro di accoglienza di Ter Apel in Olanda, per raccogliere informazioni sull'effettiva organizzazione degli iter procedurali e sull'infrastruttura.

Considerato che il processo di riassetto incide notevolmente sull'attuale ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, si è deciso di sottoporre le domande emergenti all'esame di una Conferenza nazionale sull'asilo. Il 21 gennaio 2013 i rappresentanti di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni hanno approvato il rapporto sulla riorganizzazione del settore dell'asilo e i relativi parametri guida.²¹ Il modello prevede di espletare in futuro il 60 % circa di tutte le procedure d'asilo in centri federali e di ripartire tra i Cantoni soltanto il 40 % dei richiedenti l'asilo. Ciò presuppone la creazione di centri federali in grado di accogliere un numero nettamente maggiore di richiedenti, ma allo stesso tempo le procedure risulteranno più celeri perché in futuro la maggior parte delle persone coinvolte (richiedenti l'asilo, addetti alla procedura d'asilo, rappresentanti legali, interpreti, consulenti per il ritorno) saranno riunite in un unico luogo. Si vogliono inoltre ridurre i termini di ricorso previsti dalla procedura ordinaria. Come misura accompagnatoria, il piano adottato dalla conferenza prevede il diritto dei richiedenti l'asilo interessati alla consulenza giuridica e alla rappresentanza legale gratuite. Ai richiedenti l'asilo sarà garantita, anche all'interno dei futuri centri federali, l'applicazione di una procedura giuridicamente corretta ed equa. La Svizzera continuerà ad assicurare protezione alle persone effettivamente perseguite ma la velociz-

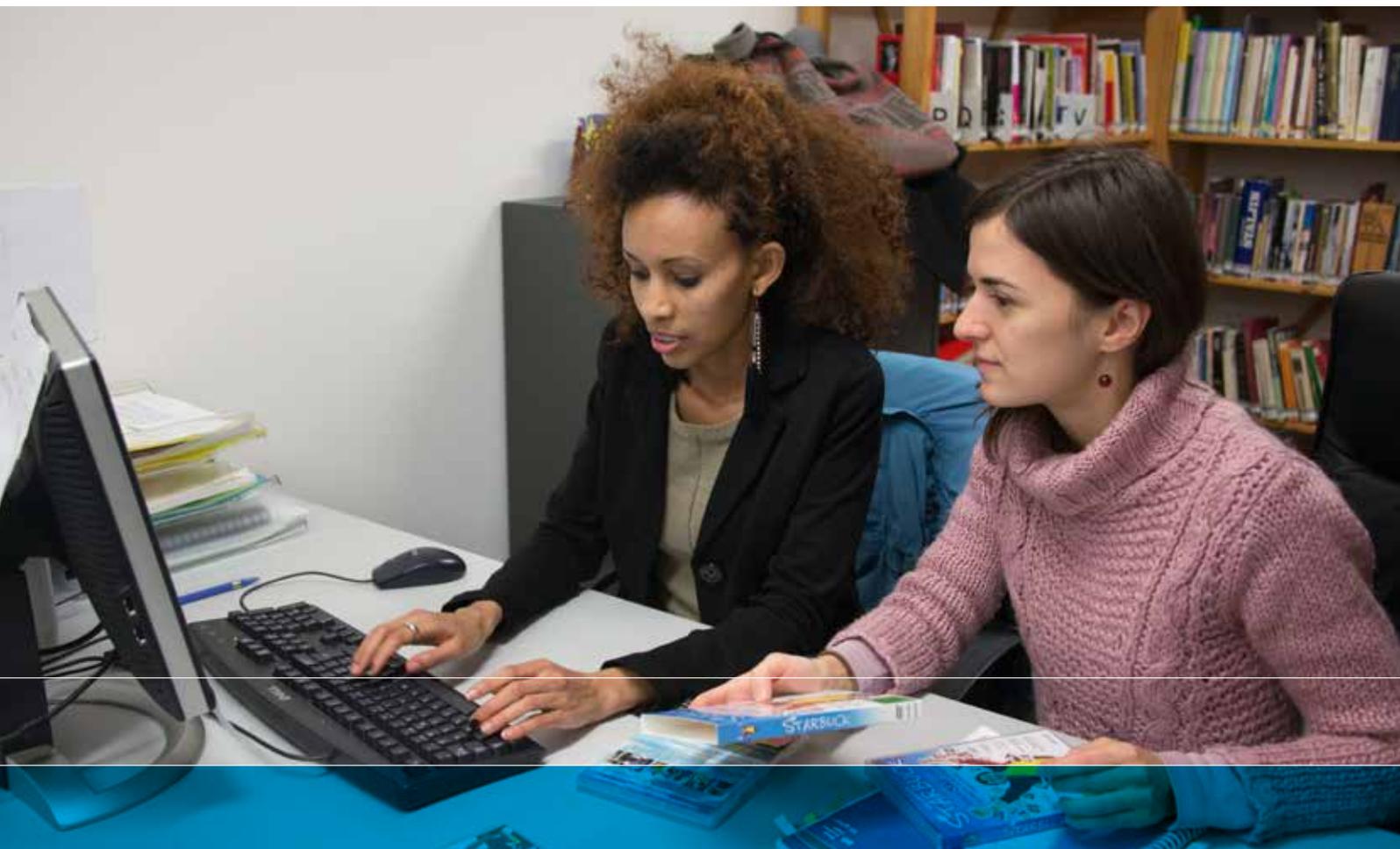
²⁰ <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>.

²¹ <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2013-01-21/erklarung-f.pdf>.

zazione delle procedure d'asilo farà diminuire gradualmente le domande d'asilo manifestamente infondate e di conseguenza migliorerà costantemente la credibilità della politica svizzera dell'asilo. Prima che queste innovazioni siano introdotte definitivamente, è previsto che i nuovi iter e le nuove procedure siano messi alla prova in un apposito centro sperimentale.

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) elaborerà quanto prima le necessarie modifiche di legge per la ristrutturazione del settore dell'asilo. Una parte della revisione è già entrata in vigore il 29 settembre 2012 mediante modifiche di legge urgenti. È previsto che le restanti disposizioni entrino in vigore all'inizio del 2014. Sarà mantenuta l'organizzazione

congiunta del progetto da parte di Confederazione e Cantoni (mediante un gruppo di lavoro allargato per la ristrutturazione del settore dell'asilo e il rispettivo Comitato direttivo). Questo gruppo accompagnerà l'attuazione dei provvedimenti e coopererà soprattutto al chiarimento delle questioni di principio. L'Unione delle città e l'Associazione dei Comuni saranno coinvolte nei successivi lavori di attuazione del piano. Lo stesso dicasi per le organizzazioni non statali operanti nel settore della migrazione. L'obiettivo di questa scelta è di assicurare che il progetto di riorganizzazione del settore dell'asilo possa godere di un ampio consenso da parte dei diversi attori operanti nel settore. Il processo partecipativo scelto per l'attuazione dei lavori tiene conto di questo approccio.



Nel 2012 il percentuale di riconoscimento era del 11,7%. Questa categoria comprende i rifugiati riconosciuti.

7. Strategia di trattamento delle domande d'asilo

Nuova strategia per il trattamento delle domande d'asilo e ordine delle priorità dal 1° luglio 2012

Dato il numero costantemente elevato di domande d'asilo pervenute dalla fine del 2011, non è stato possibile gestire la situazione con il personale già a disposizione. Le domande d'asilo sono state inoltre trattate, per iniziativa unilaterale, orientandosi alle strategie messe a punto per i singoli Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo. L'Ufficio federale della migrazione ha pertanto introdotto il 1° luglio 2012, con l'obiettivo di una più efficiente evasione delle domande, una nuova strategia di trattamento delle domande d'asilo, ponendo in primo piano la definizione di un ordine di priorità in base alle varie categorie di domande.

La strategia di trattamento stabilisce anche i seguenti obiettivi generali:

- dare la priorità alle decisioni di non entrata nel merito (soprattutto per quanto concerne le pratiche Dublino e Safe Countries) e alle decisioni negative che non richiedono ulteriori chiarimenti, con esecuzione dell'allontanamento attuabile con rapidità, anche in modo coatto,
- rendere la Svizzera un Paese meno attrattivo per i richiedenti l'asilo le cui domande hanno probabilmente poche possibilità di essere accolte,
- migliorare la situazione dell'affollamento nel settore degli alloggi,
- evitare il *pull effect*,
- minimizzare i costi totali nel settore dell'asilo.

La strategia di trattamento si basa su un nuovo ordine di priorità, articolato su 3 livelli, anch'esso entrato in vigore il 1° luglio 2012.

Le domande che soddisfano gli obiettivi generali della strategia, e quindi rientrano nel *primo livello di priorità*, provengono

nello specifico dalla regione balcanica, dallo Sri Lanka, dalla Turchia, dall'Iraq e da diversi Stati dell'Europa dell'Est. Fanno parte del primo livello anche Guinea, Nigeria, Tunisia e, dal 1° gennaio 2013, Algeria e Marocco. L'obiettivo primario per quanto concerne questi Stati è quello di ridurre l'attrattiva della Svizzera come Paese di destinazione di persone le cui domande hanno probabilmente poche possibilità di essere accolte. L'esecuzione coatta dell'allontanamento è tuttavia in questo caso più complessa. Rientrano nel primo livello anche le domande relative a persone che hanno commesso reati o sono renitenti o hanno mostrato un comportamento asociale.

Fanno parte del *secondo livello di priorità* le domande che possono essere concluse con la concessione dell'asilo senza necessità di ulteriori chiarimenti. Figurano inoltre in questo livello le domande che si concludono con una decisione negativa, per le quali l'allontanamento sarebbe in teoria eseguibile ma risulta troppo costoso o addirittura possibile solo se le persone sono disposte a lasciare il Paese autonomamente e quindi senza misure coercitive.

Rientrano nel *terzo livello di priorità* le domande di persone a cui l'asilo è concesso previ ulteriori chiarimenti o che sono ammesse provvisoriamente. Nello stesso livello figurano le domande che determinano il rigetto previ ulteriori chiarimenti e per le quali l'allontanamento è possibile solo se le persone sono disposte a lasciare il Paese autonomamente, quindi senza misure coercitive.

Nella prassi la nuova strategia di trattamento è applicata con risultati positivi. Nel secondo semestre del 2012 circa il 79 % di tutti i casi liquidati è stato infatti attribuito al primo livello di priorità.

Procedura accelerata per le domande d'asilo di persone provenienti da Paesi europei non soggetti all'obbligo del visto (procedura d'asilo in 48 ore)

Nei mesi estivi del 2012 l'Ufficio federale della migrazione ha registrato in Svizzera un notevole aumento delle domande d'asilo di persone provenienti da Paesi europei esenti dall'obbligo del visto. Si tratta soprattutto di richiedenti l'asilo di Serbia, Macedonia, Bosnia ed Erzegovina. Questa situazione ha determinato il sovraffollamento dei Centri di registrazione e procedura (CRP) che hanno avuto difficoltà ad accogliere altre persone. Per esperienza risulta che i richiedenti l'asilo provenienti da Stati europei hanno scarsissime possibilità che la loro domanda d'asilo sia accolta. Pertanto dal 20 agosto 2012 l'Ufficio federale della migrazione ha introdotto presso il Centro di registrazione e procedura di Basilea una procedura accelerata (la cosiddetta «procedura d'asilo in

La nuova strategia di trattamento pone in primo piano la definizione di un ordine di priorità in base alla categoria delle domande. Le domande che hanno poche probabilità di essere accolte sono, ad esempio, le prime ad essere trattate.



A fine dicembre vivevano in Svizzera 28 110 rifugiati riconosciuti.

48 ore»). Parallelamente sono state adottate ulteriori misure atte a ridurre regolarmente il numero di nuove domande d'asilo di questa categoria. Oltre ai cittadini dei Paesi sopra citati, queste misure interessano anche persone provenienti da Stati UE.

La procedura d'asilo in 48 ore prevede in particolare le seguenti misure:

- concentrazione del trattamento delle domande di persone provenienti da Stati europei non soggetti all'obbligo del visto, persone appartenenti a uno Stato e residenti in uno Stato UE nel Centro di registrazione e procedura di Basilea;
- pronuncia di divieti d'entrata nei confronti di richiedenti l'asilo respinti, qualora non lascino la Svizzera entro il termine prescritto (validi in tutto lo Spazio Schengen);
- abrogazione del versamento delle spese di viaggio a favore dei richiedenti l'asilo respinti provenienti da Stati non soggetti all'obbligo del visto, esclusi casi speciali e persone vulnerabili. L'aiuto al ritorno è già abrogato dall'aprile 2012;
- informazioni preliminari e promemoria, nelle diverse lingue, sulle nuove misure per i richiedenti l'asilo.

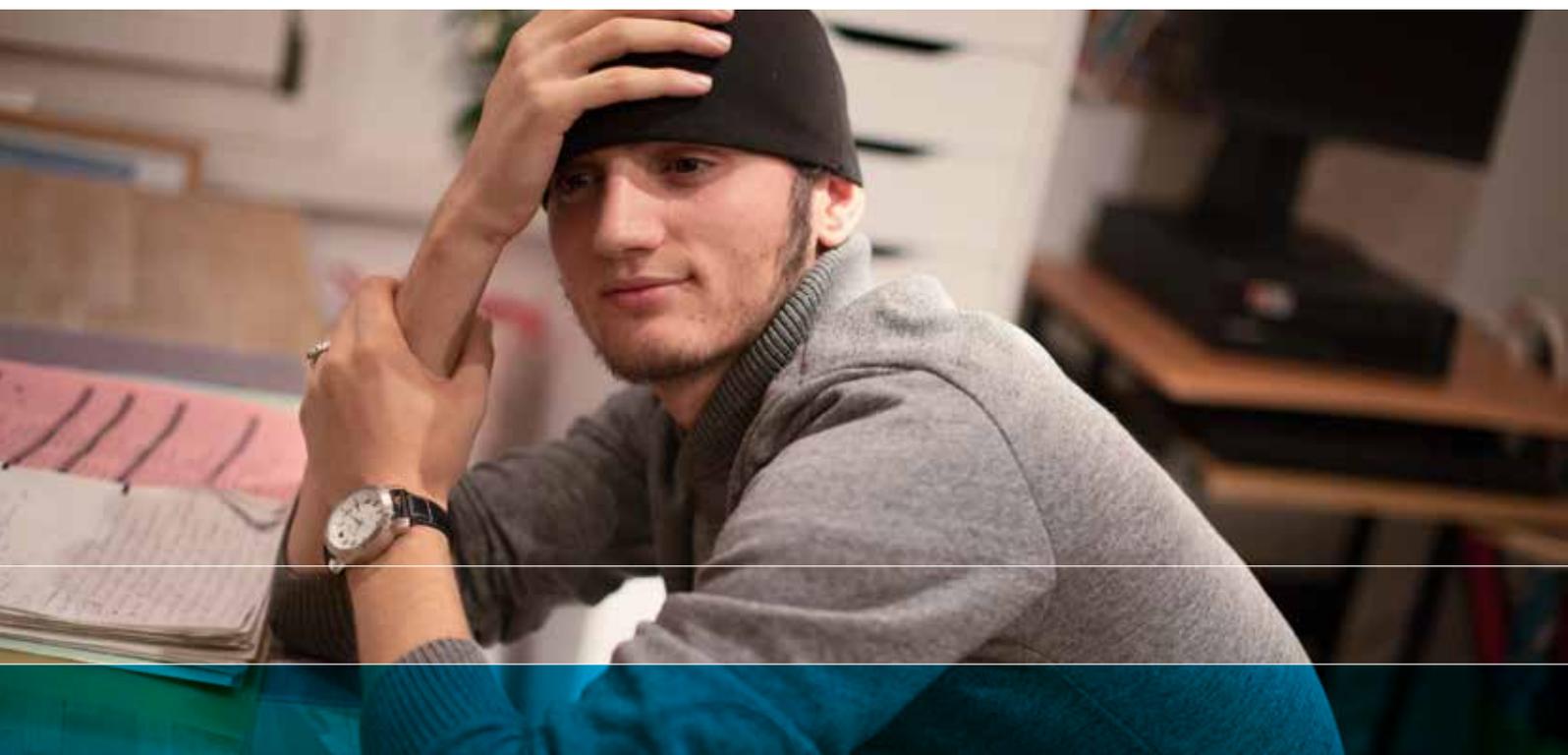
Le domande d'asilo di cittadini provenienti dai principali Paesi europei esentati dall'obbligo del visto, ossia Bosnia e Erzegovina, Macedonia e Serbia, sono costantemente aumentate a

partire da giugno, arrivando a 765 nell'agosto 2012. L'introduzione della nuova procedura ha determinato una netta contrazione delle domande d'asilo da questi Paesi, passando dalle 327 domande di settembre alle 57 di dicembre 2012.

Modifica della prassi per le domande d'asilo multiple Dublino

In molti casi i richiedenti l'asilo hanno nuovamente presentato domanda di asilo in Svizzera poco dopo essere stati trasferiti nel competente Stato Dublino. Nel quarto trimestre del 2011 sono state pertanto registrate oltre 500 domande multiple di asilo che generalmente non contenevano nuove informazioni. Lo scopo delle domande d'asilo era unicamente quello di poter soggiornare ancora in Svizzera durante il periodo di espletamento della nuova procedura Dublino.

Dal 20 aprile 2012 non è più possibile presentare domanda di asilo in Svizzera nei sei mesi successivi al trasferimento nel competente Stato Dublino. Se queste persone vengono fermate nei Cantoni, può essere presentata una nuova domanda d'asilo con procedura Out, a condizione che le competenti autorità cantonali ne facciano richiesta all'Ufficio federale della migrazione. In seguito alla modifica della prassi, il numero di domande d'asilo multiple è drasticamente diminuito a meno di 50 al mese.



8. swissREPAT

Gli stranieri che devono far rientro nel loro Paese d'origine o in uno Stato terzo lo fanno quasi sempre per via aerea. Alcuni di essi organizzano autonomamente la loro uscita dalla Svizzera, senza alcun intervento delle autorità o addirittura senza che queste ne vengano a conoscenza. Tuttavia, per le persone che partono da un aeroporto svizzero sotto il controllo delle autorità il viaggio è di norma organizzato e prenotato da swissREPAT, l'organizzazione che cura le partenze in seno all'Ufficio federale della migrazione. swissREPAT assiste attivamente la persona in fase di rientro nel disbrigo delle formalità presso l'aeroporto di partenza.

In precedenza le partenze per via aerea erano organizzate individualmente dai singoli Cantoni. Dall'entrata in funzione del servizio swissREPAT nel mese di agosto 2001, tale attività organizzativa è stata centralizzata e standardizzata e tiene debitamente conto delle complesse disposizioni di sicurezza delle compagnie aeree e degli aeroporti mediante una professionale opera di valutazione del rischio. Alla sezione swissREPAT la legge attribuisce la funzione di supportare – attraverso la sua sede principale all'aeroporto di Zurigo e la sezione distaccata all'aeroporto di Ginevra – i Cantoni, il Principato del Liechtenstein e gli organi esecutivi della Confederazione nell'esecuzione di espulsioni e allontanamenti di stranieri per via aerea. Nel 2012 si è raggiunto il record di 13 801 partenze controllate che ha fatto raggiungere a tutte le autorità esecutive coinvolte di Confederazione e Cantoni i propri limiti di capacità strutturale e di personale.²²

Una disposizione di allontanamento o espulsione è emanata di norma a seguito di una procedura di asilo con esito negativo o della cattura da parte della Polizia o del Corpo delle guardie di confine di una persona che soggiorna illegalmente in Svizzera. La persona in questione è invitata dall'Ufficio federale della migrazione o dall'autorità cantonale competente in materia di migrazione a lasciare il Paese. Se non dà seguito all'invito rischia l'espulsione.

Nell'esecuzione degli espatri per via aerea si distingue tra uscita volontaria dal Paese in forma autonoma e rinvio coatto. Nella prima lo straniero è considerato come un comune passeggero. Nell'ambito del rinvio coatto, invece, l'ordinanza sulla coercizione (OCoe)²³ prevede quattro livelli di esecuzione, iniziando dal ritorno senza accompagnamento su un volo di linea per finire con un aereo appositamente noleggiato per il rimpatrio, un cosiddetto volo speciale. In base alla disponibilità a cooperare dimostrata dalla persona che deve essere rimpatriata, sul volo speciale possono trovare applicazione secondo il principio di proporzionalità le diverse misure coercitive individuate dal legislatore.

Per le persone che partono sotto il controllo delle autorità, il viaggio è organizzato e prenotato da swissREPAT.

Gli organi esecutivi cantonali competenti in materia segnalano al servizio swissREPAT le persone destinatarie di un provvedimento di allontanamento o espulsione, atto che mette in moto il processo di organizzazione dell'uscita dal Paese. Tale processo prevede in particolare il controllo dell'identità della persona che deve essere rimpatriata e della validità dei documenti di viaggio, la definizione del tragitto ed eventuali soste intermedie, il controllo del passaggio nel Paese di transito e l'effettiva possibilità di ingresso nel Paese di destinazione, la valutazione del rischio relativo alla sicurezza a bordo dell'aereo e l'eventuale impiego di forze di polizia per l'accompagnamento. Si effettuano inoltre indagini mediche e si mobilita il personale sanitario di accompagnamento eventualmente necessario. Infine viene effettuata la prenotazione ed emesso il biglietto, vengono trasmessi i dati di viaggio a tutti i servizi interessati dei Cantoni, della Confederazione ed eventualmente alle autorità del Paese di transito e del Paese di destinazione e si provvede ad assicurare l'assistenza e la sorveglianza al decollo. In caso di allontanamento sotto scorta di polizia mediante volo di linea o speciale, gli oneri organizzativi e la complessità del processo organizzativo sopra delineato aumentano considerevolmente.

Ciascuna fase dell'organizzazione di una partenza è caratterizzata da un know how specifico. Perciò swissREPAT presenta una struttura partenariale ed è composta, sotto il profilo organizzativo, da tre unità amministrative. In base alla legge federale sugli stranieri, la responsabilità generale è in capo all'Ufficio federale della migrazione, a sua volta supportato dalla Centrale viaggi della Confederazione del Dipartimento federale degli affari esteri e dalla sezione aeroportuale della polizia del Cantone di Zurigo. Inoltre swissREPAT lavora con le autorità di transito e con operatori privati, ad esempio nel settore dei viaggi aerei con circa 65 compagnie aeree, in quello dell'assistenza al decollo con Checkport Suisse SA o nell'ambito dell'assistenza medica durante i rimpatri con OSEARA GmbH.

²² Altri indici della sezione swissREPAT sono consultabili al capitolo C10, pagina 29, Rimpatri per via aerea.

²³ Ordinanza sulla coercizione di polizia e le misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione.



Un partenariato migratorio traduce la volontà reciproca di collaborare in maniera globale nell'ambito della migrazione.

9. Partenariati in materia di migrazione

Al fine di riuscire a far fronte all'odierna complessità del fenomeno della migrazione, la Svizzera ha creato lo strumento dei partenariati che integra il complesso di strumenti già a disposizione della politica estera in tema di migrazione (dialoghi e accordi bilaterali e multilaterali sulla migrazione, aiuto al rimpatrio e alla ricostruzione, protezione nella regione di provenienza, prevenzione della migrazione irregolare) e che può includere questi e, in linea di massima, tutti i settori rilevanti ai fini della migrazione che interessano entrambe le parti. Un partenariato in materia di migrazione è manifestazione della reciproca volontà di collaborare più intensamente rispetto a quanto sarebbe possibile con altri strumenti della politica estera in materia di migrazione. Ciò è possibile grazie ad accordi, progetti e programmi concreti riguardanti direttamente la migrazione, ad esempio concernenti il rimpatrio e la reintegrazione, la migrazione e lo sviluppo, la protezione dei rifugiati e dei migranti vulnerabili, la tratta di esseri umani o la migrazione regolare (es. politica dei visti, formazione, aggiornamento).

Sono necessari incontri regolari e strutturati tra le parti al fine di migliorare il grado di reciproca comprensione e instaurare un rapporto di fiducia nell'ambito del quale sia possibile discutere anche di argomenti problematici. In questo modo si crea spazio per nuove soluzioni e opportunità che contribuiscono a una miglior tutela degli interessi delle parti, quindi anche della Svizzera. I partenariati in materia di migrazione mirano a contemperare gli interessi della Svizzera, degli Stati partner e dei migranti, ma non possono incidere direttamente sulle decisioni in materia di migrazione assunte dai singoli, ad esempio la decisione di presentare una domanda d'asilo.

In relazione ai partenariati in materia di migrazione la Svizzera adotta un approccio globale di governo («Whole-of-Government Approach»), nel quale le posizioni sono consolidate e risolti eventuali conflitti sugli obiettivi. Alla base di tale approccio vi è la struttura interdipartimentale guidata congiuntamente dal Dipartimento federale di giustizia e polizia e dal Dipartimento federale degli affari esteri per la cooperazione in materia di migrazione internazionale. I partenariati in materia di migrazione abbisognano di notevoli risorse finanziarie e di personale, il che a sua volta rende necessario un approccio strategico nell'identificazione dei partner privilegiati e un'accurata fase attuativa.

Partenariati in materia di migrazione sono in essere con Bosnia-Erzegovina, Serbia, Kosovo, Nigeria e Tunisia.

Cooperazione interdipartimentale nel settore della migrazione

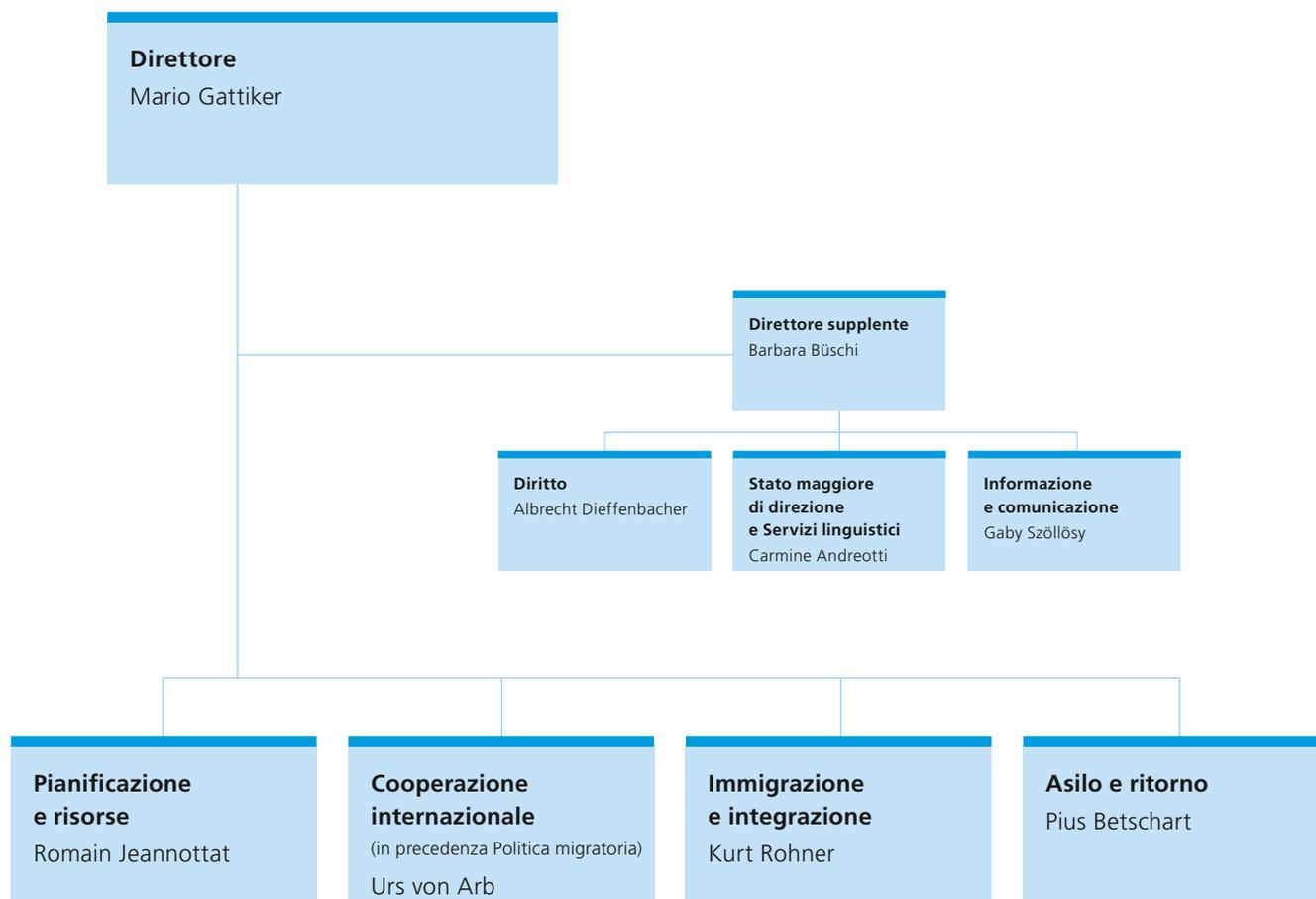
In seno alla struttura per la cooperazione in materia di migrazione internazionale (struttura CIM), istituita nel 2011 dal Consiglio federale, gli attori dell'amministrazione federale coordinano le proprie attività inerenti alla politica migratoria esterna. I soggetti coinvolti sono innanzitutto l'Ufficio federale della migrazione (DFGP), la Divisione sicurezza umana del DFAE, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DFAE), la Segreteria di Stato dell'economia SECO (DEFR) e l'Ambasciatore straordinario per la cooperazione internazionale in materia di migrazione. Ma anche altri uffici partecipano regolarmente ai diversi incontri che, in linea di principio, sono aperti a tutti gli organi dell'amministrazione federale.

E L'Ufficio federale della migrazione



Nel 2012 lavoravano all'Ufficio federale della migrazione circa 742 persone.

Organigramma



L'Ufficio federale della migrazione è nato il 1° gennaio 2005 dall'unificazione 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 contro la persecuzione. L'Ufficio svolge anche le funzioni di organo di coordinamento delle attività a favore dell'integrazione a livello federale, cantonale e comunale e detiene la competenza a livello federale in materia di naturalizzazione. Inoltre, in tutte le questioni di politica migratoria promuove attivamente il dialogo internazionale con i Paesi d'origine, di transito e di destinazione e con le organizzazioni internazionali.

1. Sviluppo dell'organizzazione in materia di asilo e ritorno

Antefatti

Il processo di riorganizzazione dell'Ufficio federale della migrazione, promosso dall'ex capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf, ed entrato in vigore il 1° settembre 2010, è stato sottoposto a valutazione nel novembre e dicembre 2011 da parte del Prof. Hans A. Wüthrich, dell'Università militare di Monaco di Baviera. Nel suo rapporto Wüthrich ha stabilito che il raggiungimento degli obiettivi non è stato soddisfacente, soprattutto per quanto concerne il settore chiave dell'asilo e del ritorno. Sulla base dei punti deboli così riscontrati è stata definita, in cooperazione con la segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia, una serie di obiettivi realistici e vincolanti che sono stati raccolti in un'agenda strategica. L'agenda, approvata il 19 giugno 2012 dalla consigliera federale Simonetta Sommaruga, definisce inoltre il fabbisogno di risorse e si pone l'obiettivo di creare una struttura organizzativa funzionale per l'ambito direzionale asilo e ritorno.

L'agenda strategica definisce il fabbisogno di risorse e si pone l'obiettivo di creare una struttura organizzativa funzionale per l'ambito direzionale asilo e ritorno.

Obiettivi del progetto di sviluppo dell'organizzazione del settore asilo e ritorno

Il progetto di sviluppo dell'organizzazione del settore asilo e ritorno doveva, in base all'agenda strategica, adeguare l'organigramma (unità organizzative e struttura di dettaglio) dell'ambito direzionale asilo e ritorno. Con l'adeguamento delle strutture di quest'ambito direzionale si intende perseguire i seguenti scopi e soddisfare le seguenti esigenze:

- adeguamento in termini di accelerazione/Stato di diritto (procedure rapide, qualitativamente valide e conformi alla legge);
- capacità di reagire alle fluttuazioni e gestibilità (reazioni rapide alle oscillazioni delle domande);
- organizzazione del lavoro per area linguistica (devono essere evitate le traduzioni);
- dottrina uniforme (sistema di gestione, prassi unitaria in materia di asilo e allontanamento);
- gestione (adeguata portata del controllo direttivo);
- incentivazione delle potenzialità dei collaboratori (utilizzo e incentivazione delle potenzialità dei collaboratori);
- orientamento al cliente (chiara definizione delle responsabilità verso l'interno e verso l'esterno, referenti);
- conciliabilità delle prospettive a medio e lungo termine (strategia per il trattamento delle domande e ristrutturazione del settore dell'asilo).

Nel progetto di sviluppo dell'organizzazione del settore asilo e ritorno si è posta particolare attenzione, elaborando la nuova struttura organizzativa, al coinvolgimento e alla partecipazione dei collaboratori, alla stretta cooperazione con le autorità cantonali e le parti sociali e a una continua e trasparente opera di informazione.

Risultati del progetto di sviluppo dell'organizzazione del settore asilo e ritorno

In relazione alla nuova struttura organizzativa dell'Ufficio federale della migrazione, la consigliera federale Simonetta Sommaruga ha approvato alla fine del 2012 le seguenti modifiche:

- I settori che si occupano del ritorno confluiranno in una nuova divisione ritorno, la quale a sua volta sarà assegnata all'ambito direzionale cooperazione internazionale.
- La precedente divisione centri di registrazione e di procedura (CRP) e Dublino sarà divisa dal punto di vista organizzativo: saranno create ex novo una divisione CRP e una divisione Dublino. In questo modo si valorizzerà l'ambito di Dublino (40% delle domande di asilo pervenute) e si ridurrà la portata del controllo direttivo. La nuova divisione Dublino e la divisione centri di registrazione e di procedura saranno sempre subordinate, in particolare a causa della necessaria contiguità con la procedura di asilo, all'ambito direzionale asilo.

- Il personale operativo dei centri di registrazione e di procedura (CRP) deve essere potenziato fin d'ora, nell'ottica della ristrutturazione del settore dell'asilo, allo scopo di permettere ai CRP, anche in caso di elevato numero di domande di asilo pervenute, di svolgere parte delle audizioni e di poter assumere decisioni.
- Il compito principale delle due divisioni procedura d'asilo di Wabern consiste nel gestire e decidere in merito a domande d'asilo e pratiche di soggiorno in stretta collaborazione con i centri di registrazione e di procedura.

La nuova struttura entrerà in vigore il 1° settembre 2013. A fine 2013 verrà effettuata una prima valutazione dell'efficacia delle misure adottate.



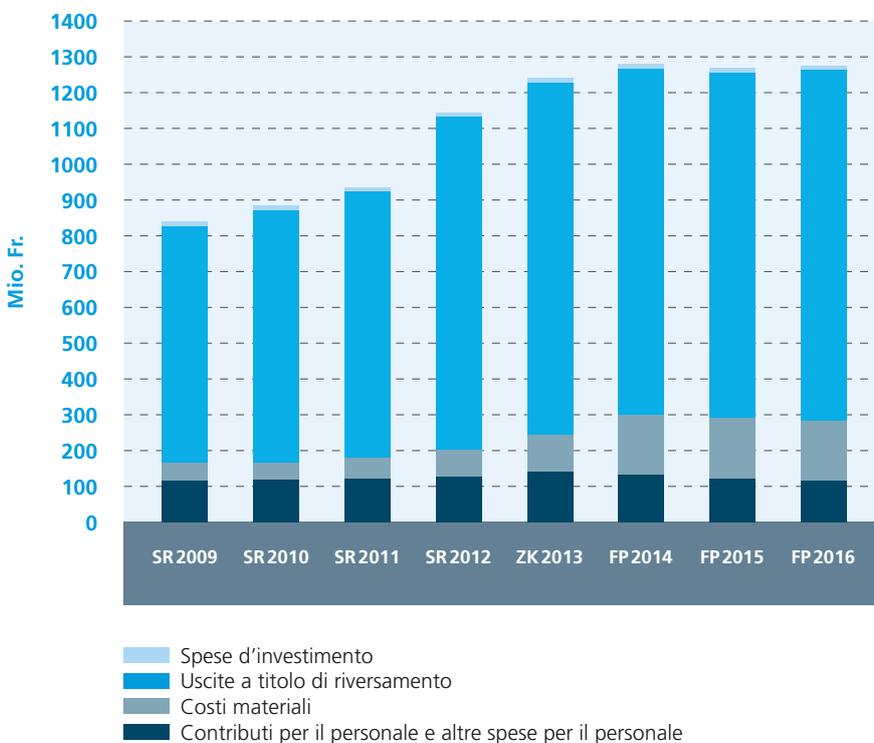
L'inserimento nel mercato del lavoro è un importante passo verso l'integrazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse a titolo provvisorio.

2. Evoluzione delle uscite

- Le uscite dell'Ufficio federale della migrazione comprendono quattro categorie:
- uscite a titolo di riversamento: circa l'82 % 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 11 % 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 di procedura 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.

Evolutione delle uscite dell'UFM – solo uscite che incidono sul finanziamento

(consuntivi dello Stato 2009-2012, credito di pagamento 2013, piani finanziari 2014-2016)



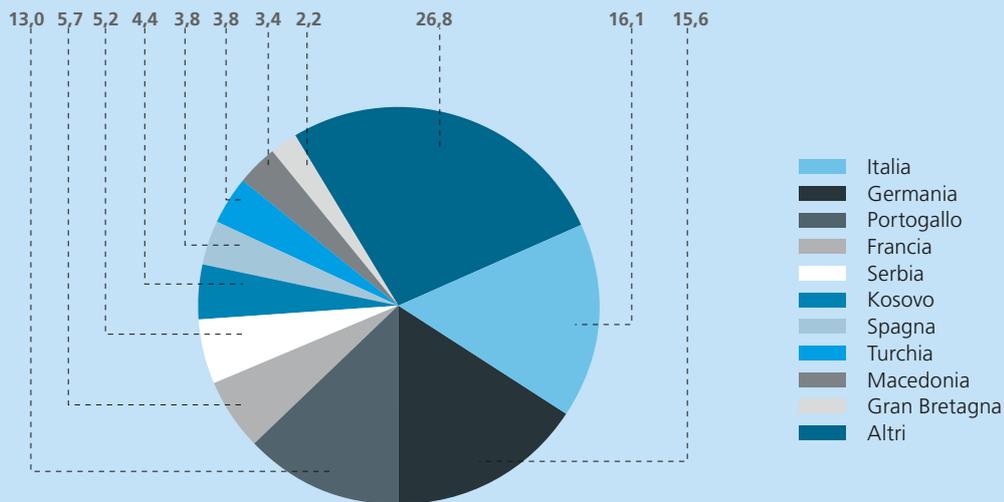


Nel 2012 sono state emanate 24941 decisioni d'asilo in prima istanza.

Allegato

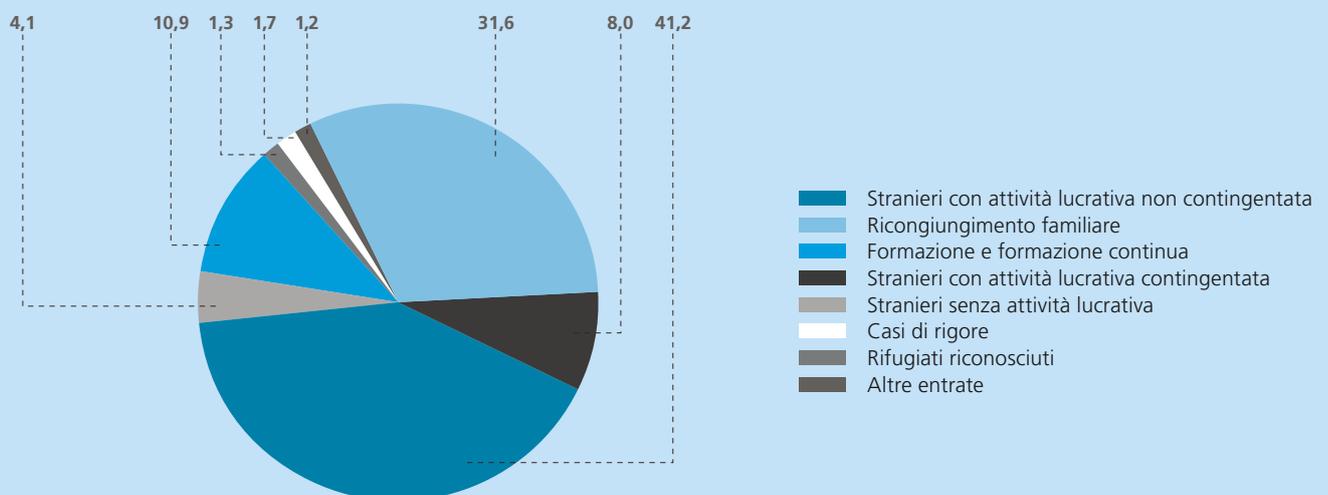
Popolazione residente permanente straniera

(in %, effettivo al 31 dicembre 2012)



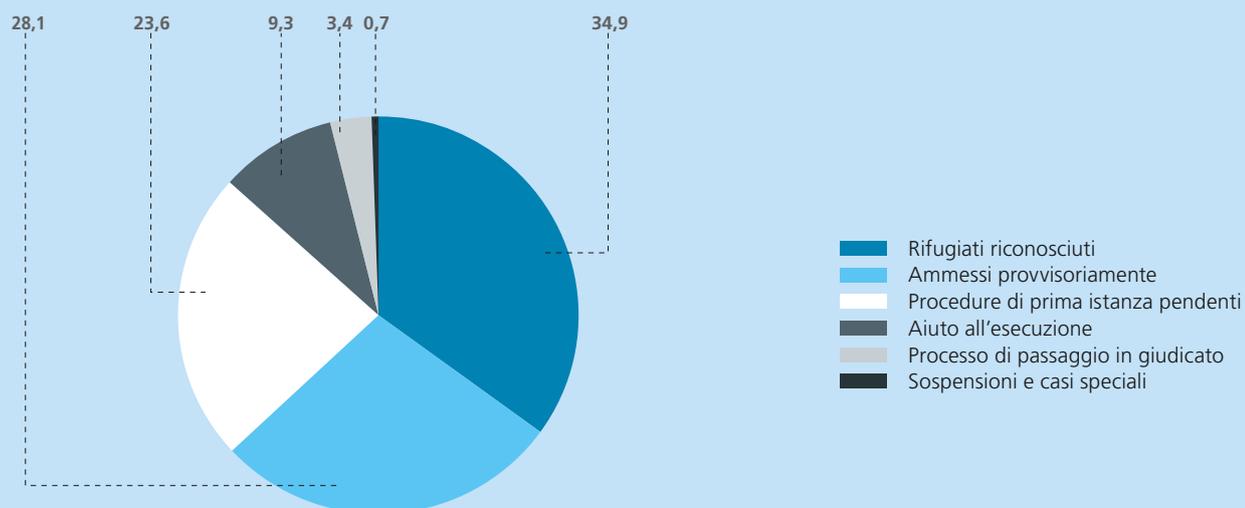
Entrate per motivo d'immigrazione

(in % del totale il 31 dicembre 2012)



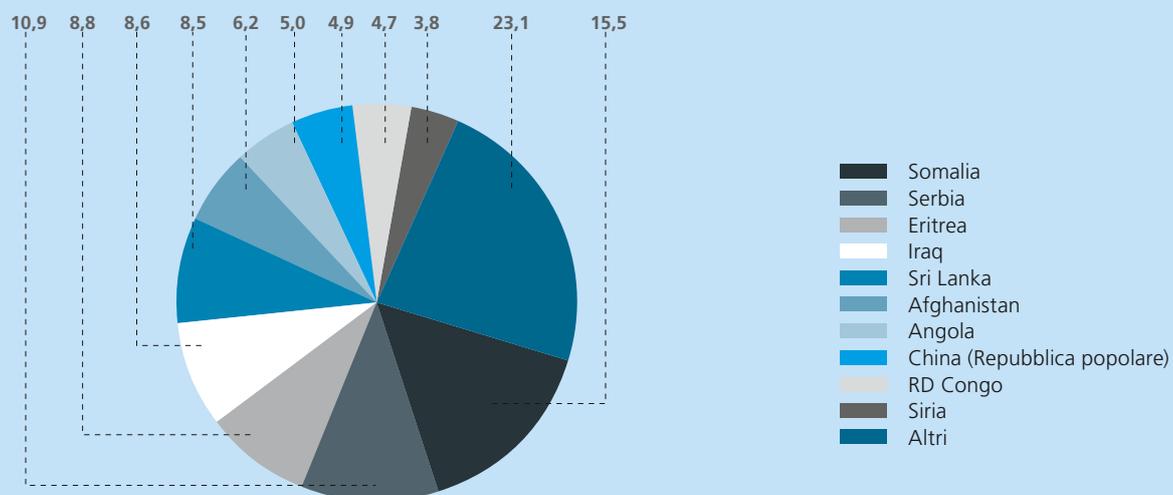
Persone del settore dell'asilo

(in % del totale il 31 dicembre 2012)



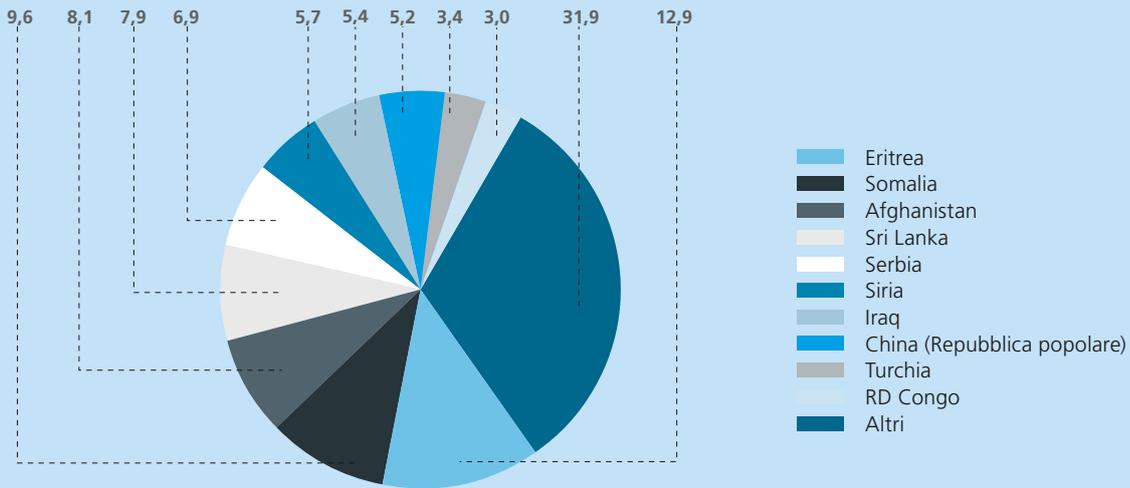
Persone ammesse provvisoriamente

(in % del totale il 31 dicembre 2012)



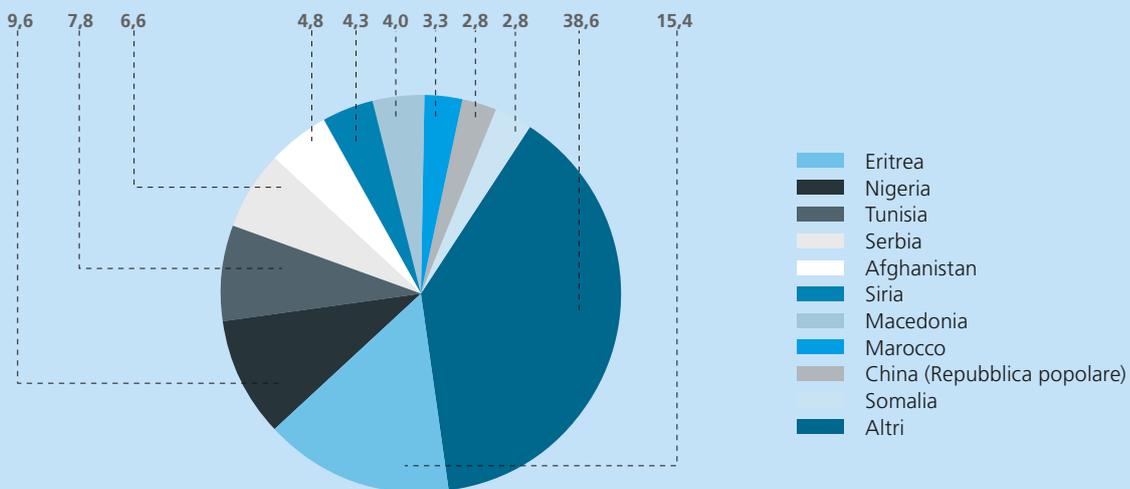
Persone con procedura di asilo

(in % del totale il 31 dicembre 2012)



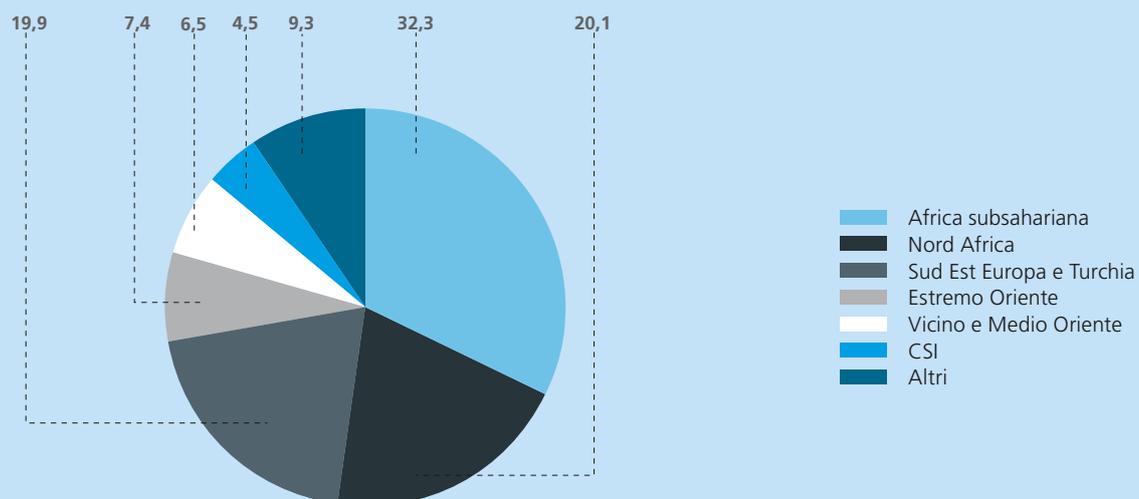
Domande d'asilo per nazioni

(in % del totale il 31 dicembre 2012)



Persone nell'aiuto all'esecuzione per regioni

(in % del totale il 31 dicembre 2012)



Domande d'asilo per anno



