



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP  
**Segreteria di Stato della migrazione SEM**



# Rapporto sulla migrazione 2016

## Colofone

**Editore:** Segreteria di Stato della migrazione (SEM),  
Quellenweg 6, CH-3003 Berna-Wabern

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

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

**Fonti:** UFCL, Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna,  
[www.bundespublikationen.admin.ch](http://www.bundespublikationen.admin.ch)  
N. art.: 420.010.I  
© SEM/DFGP aprile 2017

### Copertina e pagine

Massimiliano Antico, cuoco, Italia

### Pagina

Bahija Mohamad, job training salvaguardia del paesaggio, Siria

### Fotografie

Tomas Wüthrich: copertina e pagine 4, 6, 8, 10, 14, 16, 28, 32, 36, 40, 46, 50, 52, 57, 60  
Carmela Odoni: pagina 3  
UNHCR/Achilleas Zavallis: pagina 13  
SEM/Cédric Kottelat: pagina 18  
Keystone/Ennio Leanza: pagina 20  
Thomas Kern: pagina 24  
[bit.it/photocase.de](http://bit.it/photocase.de): pagina 26  
Philipp Eyer: pagina 30  
Keystone/Gaetan Bally: pagina 31  
Laurent Burst: pagine 34, 49  
Gerry Amstutz: pagina 43  
Lukas Linder: pagina 44  
David Zehnder: pagina 54

---

## Editoriale

Asilo – integrazione – rinvio – libera circolazione delle persone – cooperazione internazionale – naturalizzazione: la politica migratoria abbraccia temi molto diversi, rivelandosi eterogenea e per molti poco chiara. Tuttavia questi fenomeni distanti tra loro fanno parte dello stesso insieme e spesso gli opposti apparenti si definiscono reciprocamente. Un paio di esempi:

*Protezione – ma solo per le persone che ne hanno bisogno.* L'anno scorso la Svizzera ha concesso l'asilo a quasi 6000 perseguitati e circa 7000 persone, soprattutto rifugiati di guerra, sono state ammesse provvisoriamente finché esposte a pericolo – una prestazione umanitaria in linea con la tradizione del nostro Paese. Per contro, le persone che non hanno bisogno di protezione devono lasciare velocemente la Svizzera. Per il ritorno le autorità fanno affidamento in via primaria sulla partenza volontaria, facilitandola con consulenza e aiuti finanziari.

*Accoglienza – ma anche aiuto in loco.* La maggioranza dei rifugiati non fugge verso l'Europa, ma cerca protezione nei Paesi limitrofi. Pertanto la Svizzera fornisce ampi aiuti umanitari in loco, ad esempio ai Siriani in Libano e Giordania. Inoltre, la Segreteria di Stato della migrazione sostiene progetti volti ad esempio a rafforzare le autorità competenti sul posto. Tuttavia, nonostante l'impegno di molti Stati e organizzazioni internazionali, la disponibilità ad accogliere i rifugiati da parte dei Paesi di prima fuga può raggiungere i suoi limiti. E l'esistenza nei campi profughi non offre prospettive a lungo termine. Non è possibile impedire che una (piccola) parte dei rifugiati prosegua il suo viaggio verso l'Europa. Aiuto in loco e concessione dell'asilo sono complementari e non possono sostituirsi a vicenda.

*Libertà di circolazione – ma anche controllo.* Il diritto di Schengen permette di circolare liberamente tra gli Stati europei che, come la Svizzera, partecipano al sistema. Questo vale anche per visitatori provenienti da Stati terzi. Turismo, commercio e altre relazioni vengono così notevolmente agevolate. Per contro, le autorità verificano attentamente le richieste di visti Schengen e le rigettano se sussistono dubbi in merito alla certezza del ritorno in patria o alla sicurezza.

*Pari opportunità – ma anche aspettative.* L'integrazione è spesso un processo lungo. Richiede sforzi da parte della persona interessata, ma anche sostegno da parte della società e dello Stato. L'esperienza dimostra sempre più chiaramente che soprattutto gli stranieri che crescono in Svizzera vanno sostenuti già nella prima infanzia, in modo da garantire loro le stesse opportunità dei bambini svizzeri per quanto riguarda la salute



e la formazione. La Svizzera si aspetta però che, dal canto loro, gli stranieri si integrino. Già da tempo questo è un presupposto per la naturalizzazione e lo rimane anche se per la terza generazione la procedura d'ora in poi sarà agevolata.

*Gestione dell'immigrazione – maggiore integrazione.* Negli ultimi anni si è aspramente dibattuto sull'attuazione dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa. Il Parlamento ha deciso che i lavoratori svizzeri e quelli stranieri che già vivono in Svizzera debbano avere accesso prioritario al mercato del lavoro e il Consiglio federale è stato incaricato per legge di adottare misure corrispondenti. Ciò è in linea con gli sforzi sempre più intensi per integrare economicamente e socialmente i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente. In questo modo la politica in materia di immigrazione e quella in materia di integrazione procedono di pari passo.

Il rapporto sulla migrazione contiene fatti e cifre concernenti l'intero spettro di attività della Segreteria di Stato della migrazione con l'obiettivo di facilitare la comprensione di un ambito tematico che ci riguarda tutti e inquadrare le molteplici sfaccettature che caratterizzano la gestione della migrazione. Auguro a tutti una proficua lettura.

Mario Gattiker  
Segretario di Stato, Segreteria di Stato della migrazione



*Dara Sadun, parrucchiere siriano*

# Indice

<b>A</b>	<b>Panoramica .....</b>	<b>6</b>
1.	Le cifre di riferimento più importanti 2016 .....	7
2.	I punti chiave in sintesi .....	9
3.	Nuovi sviluppi .....	12
<b>B</b>	<b>Migrazione 2016 .....</b>	<b>14</b>
1.	Popolazione straniera.....	15
2.	Immigrazione e mercato del lavoro .....	15
3.	Visti Schengen .....	18
4.	Naturalizzazioni .....	19
5.	Cooperazione internazionale.....	21
6.	Settore dell'asilo.....	22
7.	Trattamento dei casi di rigore.....	26
8.	Ritorno .....	27
9.	Misure di allontanamento e respingimento.....	31
<b>C</b>	<b>Integrazione .....</b>	<b>32</b>
1.	Necessità d'intervento per la promozione dell'integrazione .....	33
2.	Programmi cantonali integrazione e di sostegno alla prima infanzia.....	35
3.	Programmi e progetti di importanza .....	38
<b>D</b>	<b>Ambiti principali .....</b>	<b>40</b>
1.	I movimenti migratori in Europa .....	41
2.	Collaborazione con i Paesi di origine e di transito – esempi .....	44
3.	Difficoltà e interventi nel settore dell'asilo in Svizzera .....	47
4.	Stato di attuazione dell'articolo 121a Cost.....	53
<b>E</b>	<b>La Segreteria di Stato della migrazione .....</b>	<b>54</b>
1.	Organigramma.....	55
2.	Evoluzione delle uscite .....	56



## 1. Le cifre di riferimento più importanti 2016

- Alla fine del 2016 vivevano in Svizzera 2 029 527 stranieri (nel 2015: 1 993 916). La popolazione residente permanente straniera è quindi cresciuta dell'1,8 per cento rispetto al 2015. Di questa, il 69 per cento era costituito da cittadini provenienti dagli Stati UE/AELS.
- Con l'immigrazione la popolazione è aumentata di 60 262 persone. Questo «saldo migratorio» si è ridotto del 15 per cento rispetto all'anno precedente poiché, come già nel 2015, è calata l'immigrazione e aumentata l'emigrazione. L'anno scorso sono immigrate in Svizzera 100 217 persone provenienti da Stati UE/AELS, mentre 58 042 cittadini UE/AELS hanno lasciato il Paese.
- Nel 2016 sono stati rilasciati 428 463 visti Schengen (nel 2015: 452 735), la maggior parte dei quali è stata emessa dalle rappresentanze svizzere in India (96 211), Cina (68 967), Thailandia (33 893) e Russia (24 131).
- Sono state naturalizzate 42 974 persone (nel 2015: 42 703), di cui 32 155 con procedura ordinaria e 10 688 con procedura agevolata, nonché 131 mediante reintegrazione. Al vertice della classifica dei Paesi d'origine si sono attestati Italia, Germania, Portogallo, Francia e Kosovo.
- 27 207 persone hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera (nel 2015: 39 523). I principali Paesi d'origine dei richiedenti sono stati Eritrea, Afghanistan, Siria, Somalia, Sri Lanka e Iraq.
- La Segreteria di Stato della migrazione ha evaso 31 299 domande d'asilo (nel 2015: 28 118). Il numero delle procedure pendenti in prima istanza è diminuito da 29 805 a 27 711 domande.
- Hanno ottenuto l'asilo 5 985 persone (nel 2015: 6 377), mentre 7 369 persone sono state ammesse provvisoriamente (nel 2015: 7 787). 3 750 richiedenti l'asilo sono stati trasferiti in un altro Stato Dublino (nel 2015: 2 461). La quota di protezione è scesa dal 53 al 49 per cento.
- La Svizzera ha accolto 662 rifugiati, soprattutto siriani, direttamente da un Paese di primo asilo della regione di crisi del Medio Oriente (reinsediamento). Nell'ambito della ridistribuzione tra gli Stati Dublino (ricollocazione), la Svizzera ha finora preso in carico 368 richiedenti l'asilo.
- 2 378 persone hanno ottenuto un permesso di dimora sulla base di un caso di rigore personale (nel 2015: 2 284). Nella maggior parte dei casi si è trattato di persone ammesse provvisoriamente (1 866 persone).
- 8 781 persone, che non avevano (più) diritto di soggiornare in Svizzera, hanno dovuto lasciare il Paese per via aerea sotto il controllo delle autorità (nel 2015: 8 608).

---

La Svizzera ha accolto 662 rifugiati,  
soprattutto siriani, direttamente  
da un Paese di primo asilo della regione  
di crisi del Medio Oriente.

---



*Xamdi Maxamed, addetta impianto imballaggio finale dalla Somalia*

## 2. I punti chiave in sintesi

### Svolta temporanea nel settore dell'asilo

Grazie alla chiusura della rotta balcanica dalla Grecia in direzione dell'Austria, della Germania, della Svizzera e della Scandinavia e all'accordo dell'UE con la Turchia, da marzo 2016 si è registrata una forte riduzione della migrazione irregolare dal Vicino e dal Medio Oriente verso l'Europa. Le traversate del Mediterraneo centrale – soprattutto dalla Libia verso l'Italia – sono invece aumentate. In Svizzera il numero di domande d'asilo è sceso del 31 per cento rispetto al valore massimo raggiunto nel 2015. In particolar modo è calato il numero dei richiedenti l'asilo provenienti dall'Afghanistan, dalla Siria e dall'Iraq. Ma anche per quanto riguarda gli eritrei, che come in passato continuano a essere il gruppo più importante, si è registrata una diminuzione del 44 per cento per diversi motivi.

La cooperazione nell'ambito del sistema Dublino ha preso a funzionare meglio rispetto agli anni precedenti. La Svizzera ha potuto rinviare molti più richiedenti l'asilo in un altro Stato europeo rispetto al 2015. Questo è uno dei motivi che hanno consentito di evadere un numero quasi record di domande d'asilo riducendo le pendenze; la quota di protezione è leggermente calata.

---

### La cooperazione nell'ambito del sistema Dublino migliora sempre di più.

---

In segno di solidarietà la Svizzera ha partecipato al nuovo programma dell'UE per la ricollocazione dei richiedenti l'asilo all'interno dell'Europa e si è adoperata attivamente per accogliere rifugiati esposti a condizioni particolarmente precarie in un Paese di prima fuga. Per quanto riguarda questo secondo settore d'impegno, il Consiglio federale ha approvato un ulteriore contingente di 2000 persone per gli anni 2017 e 2018.

### Potenziamento del sistema d'asilo

La portata estremamente vasta del fenomeno migratorio dei richiedenti l'asilo nella tarda estate del 2015 ha spinto la Confederazione e i Cantoni a collaborare strettamente per predisporre un'organizzazione d'emergenza e concretizzare le misure precauzionali messe a punto per situazioni di questo tipo. Nel 2016 la pianificazione d'emergenza è stata ulteriormente sviluppata. La SEM ha allestito altri posti di alloggio, ha organizzato capacità di riserva e ha istituito un pool di pronto intervento per l'asilo composto da propri collaboratori per riuscire ad alloggiare e registrare tutti i nuovi richiedenti l'asilo anche in situazioni straordinarie.

Il sistema dell'asilo deve essere potenziato a lungo termine mediante un riassetto volto a garantire procedure celeri ed eque. Dopo la votazione relativa alla revisione della legge sull'asilo, approvata il 5 giugno 2016 con una maggioranza di due terzi, la SEM, i Cantoni, le città e i Comuni hanno continuato a lavorare alla sua attuazione. Alla fine del 2016 erano state fissate 12 delle 18 sedi per i centri della Confederazione.

### Regolazione dell'immigrazione e libera circolazione

L'immigrazione netta in Svizzera è nuovamente diminuita e in misura relativamente massiccia. Ciononostante il tema ha impegnato intensamente la SEM, il Consiglio federale, il Parlamento e l'opinione pubblica. Il 16 dicembre 2016 le Camere federali hanno adottato le nuove disposizioni di legge per attuare l'articolo 121a della Costituzione federale (iniziativa contro l'immigrazione di massa). Uno dei punti cardine è l'introduzione dell'obbligo per i datori di lavoro di notificare agli uffici pubblici di collocamento i posti vacanti nei settori con una disoccupazione superiore alla media e di verificare le candidature da questi proposte. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE rimane inalterato. Per colmare la discrepanza tra l'articolo costituzionale e la legge d'esecuzione, il Consiglio federale ha posto in consultazione due disegni di controproposta all'iniziativa RASA, che chiede l'abrogazione senza sostituzione dell'articolo 121a Cost..

L'ammissione di cittadini di Stati non UE/AELS sul mercato del lavoro svizzero rimane quantitativamente e qualitativamente molto limitata. Vista l'elevata domanda di personale particolarmente qualificato, il Consiglio federale ha aumentato il tetto massimo dei permessi per il 2017 da 6500 a 7500.



*Robel Kahsay, titolare negozio di quartiere dall'Eritrea*



### Promozione sistematica dell'integrazione

L'integrazione economica e sociale degli immigrati è un compito continuo, che acquista sempre più importanza. Il maggior numero di decisioni d'asilo positive e di ammissioni provvisorie, ma anche l'arrivo di nuovi lavoratori e delle loro famiglie da una moltitudine di Stati diversi richiede sforzi mirati – intesi sempre come completamento e sostegno alle prestazioni dei migranti stessi. Nel 2016 i programmi d'integrazione cantonali concordati con la Confederazione sono giunti al terzo anno. Per i rifugiati accolti da Paesi di primo asilo esiste uno speciale programma pilota intensivo.

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha adottato la revisione della legge sugli stranieri, che regola l'integrazione in modo più dettagliato. Si tratta da un lato della promozione diretta dell'integrazione e dall'altro della valutazione del grado di integrazione nell'ambito delle decisioni di diritto degli stranieri. Ad esempio, d'ora in poi il permesso di domicilio potrà essere rilasciato soltanto se la persona interessata è integrata. Inoltre, sarà parzialmente agevolata l'attività lucrativa di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente grazie alla sostituzione dell'obbligo di autorizzazione con un obbligo di notifica.

### Naturalizzazione

Con la revisione totale della legge sulla cittadinanza è stato in parte nuovamente disciplinato l'accesso all'integrazione civile. Il 17 giugno 2016 il Consiglio federale ha emanato la corrispondente ordinanza. Il nuovo diritto entrerà in vigore il 1° gennaio 2018. Per la terza generazione di stranieri il 30 settembre il Parlamento ha approvato diverse disposizioni relative alla naturalizzazione agevolata. Il 12 febbraio 2017 il Popolo ha approvato la relativa modifica della Costituzione. La legge d'esecuzione, già deliberata dal Consiglio nazionale e dal Consiglio degli Stati, sottostà al referendum facoltativo.

---

La Svizzera ha partecipato al programma dell'UE per la ricollocazione dei richiedenti l'asilo.

---

### 3. Nuovi sviluppi

Nel settore dell'asilo il 2016 è stato caratterizzato dal superamento della situazione straordinaria venutasi a creare nella seconda metà del 2015, anno in cui ben oltre un milione di persone è giunto in Europa attraversando la Turchia e l'Egeo e, in misura molto minore, il Mediterraneo centrale. Mai prima d'ora nell'arco di un anno erano giunte nel nostro continente così tante persone in cerca di protezione provenienti da Paesi non europei. Nei primi mesi del 2016 la migrazione dalla Turchia attraverso la Grecia e i Balcani è perlopiù cessata. Tra l'inizio di aprile e la fine di dicembre 2016 hanno raggiunto le isole greche nell'Egeo soltanto circa 22 000 migranti. Nell'ottobre 2015, quando l'ondata migratoria era al suo apice, un tale numero di persone sbarcava in tre giorni. Nel 2016 la migrazione attraverso il Mediterraneo centrale è di nuovo aumentata del 18 per cento circa, dopo che nell'anno precedente era stato registrato un calo su questa rotta. Con 181 500 sbarchi è stato raggiunto un nuovo record. Rispetto al valore massimo del 2014 l'aumento è stato del 7 per cento.

---

La maggioranza dei migranti che sono sbarcati in Grecia o in Italia intende continuare il proprio viaggio verso l'Europa centrale, occidentale o settentrionale.

---

Dopo la fine della migrazione attraverso i Balcani, nell'aprile del 2016 l'Europa si è trovata di fronte a due sfide.

Le domande d'asilo di centinaia di migliaia di migranti che erano giunti in Europa nell'autunno del 2015 o nei primi mesi del 2016 non erano ancora state del tutto registrate. Il problema riguardava soprattutto la Germania. Soltanto a settembre 2016 è stato possibile completare la registrazione delle domande d'asilo presentate da persone che erano arrivate in Germania nel 2015. Complessivamente circa 450 000 delle 746 000 domande registrate in Germania nel 2016 sono state presentate da persone giunte in Europa nel 2015. La cifra di 1,3 milioni di domande d'asilo registrate in Europa nel 2016 va interpretata tenendo presente questo dato e pertanto non permette di trarre conclusioni dirette sul volume effettivo della migrazione nel 2016. Ad esempio, sulle due più importanti rotte migratorie verso l'Europa, il Mediterraneo centrale e la rotta Turchia-Grecia, nel 2016 sono stati registrati soltanto 360 000 migranti.

Un problema ancora più grande della registrazione di tutti i richiedenti l'asilo era ed è il superamento della situazione dell'autunno del 2015 sul piano politico. Gli Stati europei sono concordi sul fatto che non deve più verificarsi una migrazione incontrollata verso l'Europa e al suo interno come avvenuto nel 2015. Le opinioni invece divergono per quanto riguarda le modalità con cui raggiungere questo obiettivo. Nel 2016 in Grecia e in Italia sono stati allestiti dei cosiddetti hotspot, in cui vengono registrati, mediante prelievo e inserimento delle impronte digitali nella banca dati Eurodac, tutti i migranti che attraversano illegalmente le frontiere. Questo approccio ha dato risultati molto buoni. Successivamente, le persone in cerca di protezione che provengono da Paesi d'origine con un'elevata quota di protezione dovrebbero essere distribuite in altri Stati europei (ricollocazione).

Nell'autunno del 2015 l'UE ha deciso di ricollocare entro due anni 160 000 richiedenti l'asilo dalla Grecia e dall'Italia. Questo programma procede però molto a rilento. Alla fine del 2016 erano state trasferite in altri Paesi soltanto 8000 persone dalla Grecia e 3000 dall'Italia. Nonostante l'UE abbia stabilito una quota fissa di assegnazione, numerosi Stati europei si dimostrano molto restii ad accogliere persone nel quadro del programma di ricollocazione. Questo atteggiamento è dovuto tra l'altro a scrupoli legati alla sicurezza. Ma anche lo scetticismo ampiamente diffuso tra la popolazione nei confronti delle persone in cerca di protezione provenienti da Paesi extraeuropei ha contribuito alla scarsa attuazione del programma di ricollocazione.

Questo fenomeno ha comportato un significativo aumento del peso sopportato dalla Grecia e dall'Italia nel 2016. Ciò è testimoniato anche dall'evoluzione delle domande d'asilo. Oltre alla Germania, sono la Grecia, l'Italia e in misura molto inferiore la Spagna gli unici Stati che nel 2016 hanno registrato un aumento delle domande d'asilo in percentuali a due cifre. La maggioranza dei migranti che nel 2016 sono sbarcati in Grecia o in Italia intende continuare il proprio viaggio verso l'Europa centrale, occidentale o settentrionale. L'inasprimento dei controlli di frontiera da parte degli Stati confinanti con la Grecia e l'Italia rende loro più difficile proseguire la migrazione. Al contempo, il rinvio nei Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo respinti avviene in molti casi a rilento poiché mancano i necessari accordi di riammissione o non vengono attuati quelli esistenti. Nel 2016 il carico sopportato dai due Stati europei è aumentato in modo continuo. Contemporaneamente cresce anche lo scontento tra i migranti bloccati soprattutto in Grecia. Tenendo conto di questi fattori, si prevede che nel 2017 il carico della Grecia e soprattutto dell'Italia continuerà a salire. L'Italia è maggior-

mente colpita soprattutto perché la grande maggioranza dei migranti che giungono nel Meridione proviene dalla Libia, un Paese politicamente instabile e fortemente frazionato, per cui la possibilità di stipulare un accordo analogo a quello tra l'UE e la Turchia appare irrealistica. È quindi molto improbabile che nel 2017 la migrazione attraverso il Mediterraneo centrale diminuisca. L'EU si sta impegnando sempre più attivamente lungo le rotte che portano alla Libia, ad esempio in Niger. Tuttavia potrebbe trascorrere ancora molto tempo finché questo impegno dispieghi un effetto a lungo termine.

Secondo l'ACNUR in tutto il mondo alla fine del 2015 erano in fuga 65,3 milioni di persone. La maggioranza sono profughi interni, ossia persone che fuggono all'interno del loro Paese d'origine. Dei 21,3 milioni di persone che hanno dovuto lasciare il loro Paese, la grande maggioranza è rimasta nella regione di origine. Secondo l'ACNUR alla fine del 2015 il maggior numero di rifugiati è stato registrato da Turchia (2,5 mio.), Pakistan (1,6 mio.), Libano (1,1 mio.), Iran (980 000) ed Etiopia (740 000). Si tratta però soltanto delle persone registrate dall'ACNUR.



*Nel 2016 la migrazione attraverso il Mediterraneo centrale ha raggiunto un nuovo apice.*

# B Migrazione 2016



*Starky Miguel Rodriguez Martinez, musicista dalla Repubblica Dominicana*

## 1. Popolazione straniera

A fine dicembre 2016 la popolazione residente permanente straniera in Svizzera ammontava a 2 029 527 persone<sup>1</sup> (nel 2015: 1 993 916). Complessivamente 1 390 405 (nel 2015: 1 363 736) persone (circa il 69 % della popolazione residente permanente straniera) sono cittadini UE-28/AELS, 639 122 o il 31 per cento (nel 2015: 630 180) provengono invece da altri Stati. Per quanto riguarda i cittadini UE-28/AELS è stato osservato un incremento del 2,0 per cento rispetto al 2015. Il numero di persone con cittadinanza diversa è invece aumentato dell'1,4 per cento. La comunità di cittadini stranieri più numerosa è quella italiana con 318 653 persone (15,7 % del totale della popolazione residente permanente straniera), seguita dalla Germania con 304 706 persone (15,0 %) e dal Portogallo con 269 521 persone (13,3 %). Gli aumenti più consistenti rispetto al 2015 sono stati registrati per i cittadini di Italia (+4928), Francia (+4244) e Germania (+3158).

<sup>1</sup> Le statistiche sugli stranieri elaborate dalla SEM sono basate sul registro SIMIC ma escludendo i funzionari internazionali e i loro familiari, i titolari di un permesso di soggiorno di breve durata inferiore a 12 mesi, i richiedenti l'asilo e le persone ammesse provvisoriamente.

<sup>2</sup> UE-17/AELS: per i cittadini di Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia è in vigore dal 1° giugno 2007 la totale libertà di circolazione delle persone.

<sup>3</sup> Questi valori si riferiscono alla popolazione residente permanente straniera.

<sup>4</sup> Con l'espressione UE-8 si indicano gli Stati dell'Europa dell'Est che sono entrati nella UE nel 2004, esclusi Malta e Cipro, vale a dire: Estonia, Lettonia e Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

<sup>5</sup> Il ricorso alla clausola di salvaguardia prevista nel protocollo II per i cittadini dell'UE-2 è possibile fino al 31 maggio 2019.

<sup>6</sup> Stati membri dell'UE-17, dell'UE-8 e dell'AELS.

<sup>7</sup> La Confederazione ha coperto il fabbisogno eccedente i tetti massimi di 2500 (B) e 4000 (L) permessi con le riserve dell'anno precedente.

## 2. Immigrazione e mercato del lavoro

L'ammissione di forza lavoro straniera in Svizzera è regolamentata da un sistema duale: in virtù dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Svizzera e l'UE (ALC), i cittadini degli Stati UE-27/AELS hanno la priorità a essere ammessi sul mercato del lavoro svizzero, mentre l'ammissione dei cittadini di Stati terzi è complementare.

### Il 1° giugno 2016 è entrata in vigore la totale libertà di circolazione delle persone per la Bulgaria e la Romania

#### Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE

Nel 2016 sono immigrate in Svizzera 100 217 persone provenienti da Stati UE-28/AELS,<sup>2</sup> di cui circa due terzi per motivi di lavoro (popolazione residente permanente straniera).

I cittadini immigrati da Stati UE-17/AELS<sup>3</sup> lavorano prevalentemente nel settore dei servizi (80 %).<sup>4</sup> Il 18 per cento della popolazione residente permanente straniera attiva proveniente dai vecchi Stati UE è occupato nel settore industriale-artigianale e il 2 per cento nel settore agricolo. Il quadro della popolazione straniera attiva immigrata dai Paesi UE-8<sup>5</sup> è analogo: circa il 74 per cento dell'immigrazione ha interessato il settore dei servizi e il 18 per cento quello industriale-artigianale. Tuttavia, rispetto all'immigrazione dall'area UE-17/AELS, una percentuale molto maggiore di persone (8 %) ha trovato lavoro nel comparto agricolo. Per i cittadini bulgari e romeni immigrati che esercitano un'attività lucrativa (UE-2) la parte preponderante opera nel settore dei servizi (74 %), mentre circa il 17 per cento nel settore industriale e commerciale e il 9 per cento nel comparto agricolo.

Il 1° giugno 2016 è entrata in vigore la completa libera circolazione delle persone per la Bulgaria e la Romania.<sup>6</sup> Decorso un regime transitorio di sette anni che valeva solo per la Svizzera, i cittadini bulgari e romeni hanno ora gli stessi diritti dei cittadini dell'UE-25 e dell'AELS.<sup>7</sup>



*Charlotte Lebrun, supply planning specialist dalla Francia*

### Accesso contingentato al mercato del lavoro (cittadini di Stati terzi e prestatori di servizi da Paesi UE/AELS)

Il Consiglio federale delibera ogni anno il rilascio di un numero di contingentati a favore dei lavoratori provenienti da Paesi extra UE/AELS (cittadini di Paesi terzi) e dei prestatori di servizi di Stati UE/AELS che lavorano in Svizzera per oltre 120 giorni. Nel 2016 alle persone di Paesi terzi ha riservato complessivamente 4000 contingentati per permessi di soggiorno di breve durata (L) e 2500 contingentati per permessi di dimora (B). Ai prestatori di servizi provenienti da Stati UE/AELS, il Consiglio federale ha concesso 2000 contingentati per permessi di soggiorno di breve durata (L) e 250 contingentati per permessi di dimora (B).

I contingentati disponibili per i prestatori di servizi (permessi L e B) sono andati completamente esauriti e hanno riguardato sia il settore terziario (finanza, consulenza aziendale, informatica) che quello industriale (industria meccanica, elettrotecnica, edilizia).

Nel novembre 2016 è andato esaurito il contingente massimo (2500) di permessi di dimora B assegnati dal Consiglio federale per l'anno 2016 ai cittadini di Stati terzi. A fine dicembre anche i contingentati per permessi di soggiorno di breve durata L erano stati completamente utilizzati.<sup>8</sup> Rispetto al 2016 sono stati rilasciati circa 90 permessi di dimora B e circa 180 permessi di soggiorno di breve durata L in più.<sup>9</sup>

La maggior parte dei permessi rilasciati nel 2016 ha riguardato il settore informatico (1990 permessi), l'industria chimico-farmaceutica (640), il settore della consulenza aziendale (570), l'industria dei generi alimentari e dei beni voluttuari (510), il settore della ricerca (390), l'industria meccanica (350) e i servizi finanziari e assicurativi. L'85 per cento dei lavoratori ammessi provenienti da Stati terzi disponeva di un diploma universitario. La gran parte dei permessi è stata rilasciata invariabilmente a cittadini indiani (1780), statunitensi (1120), cinesi (430) e russi (370).

---

## I contingentati disponibili per i prestatori di servizi sono andati completamente esauriti.

---

Il 12 ottobre 2016 il Consiglio federale ha deciso di aumentare moderatamente per il 2017 i contingentati per i permessi di soggiorno di breve durata e di dimora per i cittadini di Stati terzi. Pertanto nel 2017 saranno disponibili complessivamente 7500 permessi per specialisti provenienti da Stati terzi. I 1000 permessi aggiuntivi (500 B e 500 L) confluiranno nella riserva federale. Con la sua decisione il Consiglio federale tiene conto del permanente fabbisogno dell'economia di specialisti da Stati terzi e rispetta al contempo le direttive dell'articolo sull'immigrazione (art. 121a Cost.) introdotto il 9 febbraio 2014 nella Costituzione federale. Restano invariati i contingentati per i prestatori di servizi provenienti dagli Stati UE/AELS (2000 permessi di soggiorno di breve durata e 250 permessi di dimora).

### Accordi bilaterali per lo scambio di giovani lavoratori (stagisti)

Nei decenni scorsi la Svizzera ha stipulato con diversi Paesi i cosiddetti accordi sui giovani professionisti, che danno la possibilità a giovani lavoratori di età compresa tra 18 e 35 anni di soggiornare per un massimo di 18 mesi nel Paese controparte dell'accordo, lavorando e seguendo percorsi di formazione nel proprio settore. Sono ammessi stagisti in tutte le professioni.

Nel 2016 sono stati complessivamente circa 300 i giovani svizzeri che hanno fruito di un accordo sui giovani professionisti per soggiornare all'estero. La maggior parte di essi ha scelto come meta il Canada e gli USA. Nello stesso anno sono stati rilasciati in tutto 173 permessi a cittadini stranieri per soggiornare come stagisti in Svizzera. Per la maggior parte si è trattato di giovani lavoratori provenienti dal Canada (56), dagli USA (31) e dalla Tunisia (15), che nel nostro Paese hanno operato in svariati settori, prevalentemente quello della sanità, quello dell'architettura e quello alberghiero e della ristorazione.

<sup>8</sup> La Confederazione ha coperto il fabbisogno eccedente i tetti massimi di 2500 (B) e 4000 (L) permessi con le riserve dell'anno precedente.

<sup>9</sup> Sino a fine 2016 sono stati rilasciati 2656 permessi di dimora B sottostanti a contingente e 4079 permessi di soggiorno di breve durata L sottostanti a contingente.

### 3. Visti Schengen

Il visto Schengen consente alle persone soggette all'obbligo di visto di soggiornare all'interno dello spazio Schengen per un periodo massimo di 90 giorni (in un arco di tempo di 180 giorni). Il visto viene richiesto soprattutto da turisti e uomini d'affari. Nel 2016 la Svizzera ha rilasciato complessivamente 428 463 visti Schengen e respinto 34 687 domande di rilascio del visto, poiché da accertamenti è risultato che uno o più requisiti necessari per l'entrata in Svizzera non erano soddisfatti. Ad esempio quando le autorità dubitano che alla scadenza del visto il richiedente effettivamente rimpatrierà o quando quest'ultimo non dispone di sufficienti mezzi finanziari.

La maggior parte dei visti Schengen è stata rilasciata dalle rappresentanze svizzere in India (96 211), Cina (68 967), Thailandia (33 893) e Russia (24 134). Ogni Stato Schengen può richiedere che gli altri Stati Schengen gli presentino in determinati casi richiesta di autorizzazione prima di emettere un visto. Nel 2016 il servizio speciale della SEM è stato consultato da altri Paesi in merito a 471 037 richieste di visto. Le autorità svizzere hanno a loro volta sottoposto 75 679 richieste ad altri Stati Schengen.

Da ottobre 2011 è entrato in vigore a livello europeo il sistema d'informazione visti (VIS), in cui tutti gli Stati Schengen memorizzano oltre ai dati anagrafici anche i dati biometrici dei richiedenti (10 impronte digitali e fototessera). L'organo preposto al controllo alle frontiere confronta le impronte digitali dei viaggiatori, titolari di un visto Schengen, direttamente con le impronte digitali memorizzate nel sistema VIS. Dall'11 ottobre 2014 tale controllo avviene sistematicamente negli aeroporti svizzeri.

Dal dicembre 2016 la Svizzera confronta le impronte digitali dei richiedenti l'asilo con i dati del sistema centrale di informazione visti. Nel 2016 è stato così possibile accertare che 1663 persone sono entrate con un visto Schengen, richiedendo in seguito asilo in Svizzera. Altre 403 persone hanno presentato domanda d'asilo dopo che il visto era stato loro negato. Se il visto è stato rilasciato da un altro Stato Schengen, in base al Regolamento Dublino, questo Stato è competente in linea di principio anche per la procedura d'asilo.

Dal 15 marzo 2016 i cittadini peruviani possono entrare in Svizzera con un passaporto biometrico e senza visto. Dal 2016 possono inoltre beneficiare dell'esenzione dall'obbligo del visto i cittadini di Kiribati, Tuvalu, della Micronesia e delle Isole Marshall e Salomon. Il Consiglio federale ha in tal modo recepito le relative decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE. Quando l'UE introduce l'obbligo di visto per uno specifico Paese o lo abolisce, questa modifica si estende all'intero spazio Schengen e quindi anche alla Svizzera. Negli ultimi anni sono state così esentate dall'obbligo del visto anche Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Albania, Moldavia, gli Emirati Arabi Uniti, Colombia, Timor-Est, Dominica, Vanuatu, Samoa (ovest), Saint Vincent e Grenadine, Grenada, Saint Lucia, Trinidad e Tobago, Tonga e Palau.



*Nel 2016 la Svizzera ha rilasciato 428 463 visti Schengen.*

## 4. Naturalizzazioni

Nel 2016 presso la Segreteria di Stato della migrazione SEM sono pervenute complessivamente 33 289 domande di naturalizzazione – dato quasi invariato rispetto all'anno precedente (33 437 domande).

Nel 2016 42 974 persone hanno acquisito la cittadinanza svizzera mediante naturalizzazione – 271 persone in più rispetto al 2015 (42 703 persone). Il numero delle naturalizzazioni ordinarie è aumentato del 3 per cento rispetto all'anno precedente,

mentre quello delle naturalizzazioni agevolate e delle reintegrazioni è diminuito rispettivamente del 6 e del 19 per cento. 32 155 persone sono state naturalizzate mediante procedura ordinaria (nel 2015: 31 170 persone), 10 688 sono state naturalizzate mediante procedura agevolata (nel 2015: 11 371 persone) e 131 hanno acquisito la cittadinanza svizzera mediante reintegrazione (nel 2015: 162 persone).

### Naturalizzazioni dal 1.1.2016 al 31.12.2016 suddivise per nazionalità<sup>10</sup>

Nazionalità	Totale naturalizzazioni	di cui residenti in Svizzera	di cui residenti all'estero	Naturalizzazioni		
				Naturalizzazioni ordinarie	Naturalizzazioni agevolate	Reintegrazioni
Italia	5 380	5 108	272	3 931	1 441	8
Germania	4 786	4 610	176	3 252	1 522	12
Portogallo	3 927	3 922	5	3 724	203	0
Francia	3 831	3 104	727	2 466	1 328	37
Kosovo	3 252	3 250	2	2 859	393	0
Turchia	1 734	1 725	9	1 475	259	0
Spagna	1 577	1 547	30	1 267	310	0
Serbia	1 565	1 564	1	1 381	184	0
Macedonia	1 553	1 553	0	1 386	167	0
Bosnia ed Erzegovina	957	957	0	824	133	0
Sri Lanka	759	759	0	724	35	0
Croazia	737	736	1	643	94	0
Gran Bretagna	687	664	23	516	171	0
Russia	605	597	8	398	207	0
Brasile	547	517	30	181	364	2
USA	522	431	91	287	217	18
Iraq	393	393	0	369	24	0
Belgio	387	367	20	302	84	1
Marocco	347	343	4	217	130	0
Paesi Bassi	326	315	11	209	116	1
Altri	9 102	8 665	437	5 744	3 306	52
<b>Totale</b>	<b>42 974</b>	<b>41 127</b>	<b>1 847</b>	<b>32 155</b>	<b>10 688</b>	<b>131</b>

<sup>10</sup> A differenza delle tabelle statistiche ufficiali relative all'acquisizione della cittadinanza svizzera, in queste cifre sono incluse le naturalizzazioni di persone all'estero, ma non quelle di persone che hanno ottenuto la cittadinanza mediante accertamento o adozione.

Come nel 2015, sono stati soprattutto cittadini italiani e tedeschi a ottenere la cittadinanza svizzera. Il loro numero è tuttavia diminuito rispettivamente del 6 e dell'11 per cento: sono stati naturalizzati 5380 cittadini italiani (nel 2015: 5740 persone), mentre per i cittadini tedeschi il numero di persone naturalizzate è sceso da 5363 a 4786. Come nel 2015, anche nel 2016 il terzo posto nella statistica delle naturalizzazioni è occupato dai portoghesi, seguiti dai francesi, dai kosovari e dai turchi. Le naturalizzazioni di cittadini portoghesi e francesi sono entrambe aumentate dell'8 per cento con 3927 portoghesi (nel 2015: 3624 persone) e 3831 francesi (nel 2015: 3532 persone). Rispetto al 2015 (3167 persone), le

naturalizzazioni di cittadini kosovari sono aumentate del 3 per cento passando a 3252 persone. Il numero di cittadini turchi naturalizzati è diminuito del 4 per cento ed è pari a 1734 persone (nel 2015: 1813 persone). Anche le naturalizzazioni di cittadini serbi sono diminuite del 6 per cento, passando da 1670 persone nel 2015 a 1565 nel 2016. Le naturalizzazioni di cittadini spagnoli sono aumentate del 2 per cento, mentre quelle di cittadini macedoni del 19 per cento: sono stati naturalizzati 1577 spagnoli (nel 2015: 1541 persone) e 1553 macedoni (nel 2015: 1303 persone). Il numero di persone provenienti dalla Bosnia e dall'Erzegovina è sceso del 13 per cento passando da 1105 a 957 persone.



## 5. Cooperazione internazionale

Nell'ambito della cooperazione internazionale la Svizzera cerca e intrattiene una collaborazione e una cooperazione ravvicinate con i Paesi d'origine, di transito e di destinazione e assume un ruolo attivo nell'ulteriore sviluppo della gestione internazionale della migrazione per far fronte alle grandi sfide e agli importanti compiti del settore della migrazione.

Una delle priorità assolute dell'impegno internazionale della SEM nel 2016 è stato sostenere gli Stati di prima accoglienza in relazione al perdurante conflitto in Siria.

Nell'ambito della Strategia di cooperazione della Svizzera in Medio Oriente 2015–2018, la SEM ha ad esempio offerto il suo supporto alle autorità giordane nella registrazione dei rifugiati siriani, quale presupposto per il loro accesso ad aiuti statali. In Libano la SEM sta finanziando un progetto di gestione integrata delle frontiere a favore del «General Directorate of General Security», con cui intende sviluppare una strategia globale per il trattamento delle persone particolarmente vulnerabili durante i controlli di frontiera. Inoltre, in Turchia la Svizzera sostiene la definizione e lo sviluppo di ambiti d'intervento strategici del «Directorate General for Migration Management», la nuova autorità della migrazione istituita nel 2014. Il significato particolare che il Medio Oriente ricopre per la Svizzera ha trovato espressione nella prima designazione di un incaricato per le questioni migratorie in Medio Oriente da parte del Consiglio federale.

Anche il Corno d'Africa continua a essere una delle regioni prioritarie dell'impegno internazionale della SEM. Il programma «Protezione nella regione» intende affiancare i Paesi di prima accoglienza come ad esempio l'Etiopia, il Sudan o il Kenya nel loro impegno per garantire una protezione efficace, migliorare le condizioni di vita delle persone bisognose di protezione e trovare per loro soluzioni durature. In quest'ottica si è continuato a finanziare un progetto in Etiopia che aiutai rifugiati eritrei a crearsi una base di sostentamento al di fuori dei campi profughi.

Di primaria importanza nel 2016 è stata anche l'ulteriore sviluppo di una governance migratoria nell'Africa settentrionale e occidentale. In questo ambito la Svizzera si è concentrata sul rafforzamento delle strutture locali destinate a proteggere i migranti. Alla fine del 2016 è stato tra l'altro possibile lanciare un progetto volto a potenziare le capacità della guardia costiera libica.

Nel quadro dei partenariati migratori con i Paesi dei Balcani occidentali, la Nigeria e la Tunisia, la Svizzera ha attuato progetti volti a rafforzare le istituzioni nazionali e condotto dialoghi migratori. In Tunisia le autorità sono state affiancate nell'ambito della gestione integrata delle frontiere e nell'uso del documento d'identità dattiloscopico. In Nigeria è stato realizzato un progetto volto a potenziare le capacità del corpo delle guardie di confine nigeriano. Sono stati compiuti primi passi in vista di un partenariato sulla migrazione con lo Sri Lanka. Nell'ottobre 2016 la consigliera federale Simonetta Sommaruga ha visitato lo Sri Lanka e ha firmato un accordo in materia di migrazione con le autorità del Paese.

Oltre alla cooperazione bilaterale hanno assunto maggiore significato anche le risposte collettive della comunità degli Stati nel settore della migrazione. Aumenta sempre più la consapevolezza che le grandi sfide legate ai movimenti di fuga e di migrazione possono essere affrontate con successo soltanto nel quadro di una governance migratoria internazionale e non dai singoli Stati. Nel settembre 2016 la consigliera federale Simonetta Sommaruga ha partecipato a un vertice sulla fuga e la migrazione in occasione della 71<sup>a</sup> Assemblea generale delle Nazioni Unite. Al vertice è stato deciso di adottare due convenzioni globali («Global Compacts») per colmare le lacune esistenti in tema di protezione. Insieme al Messico, la Svizzera elaborerà le modalità del processo relativo al «Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration».

Un'ulteriore risposta collettiva è costituita dal reinsediamento permanente (resettlement). Il 9 dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso di accogliere ulteriori 2000 persone particolarmente vulnerabili, già riconosciute come rifugiati dall'ACNUR.

Nel dibattito parlamentare sulla cooperazione internazionale si è giunti alla conclusione che in futuro si dovrà mirare a collegare politica migratoria e cooperazione allo sviluppo. Un ulteriore obiettivo strategico per il 2017 è la conclusione di nuovi partenariati e accordi in materia di migrazione.

## 6. Settore dell'asilo

### Trend europei

L'evoluzione del numero di domande d'asilo nel 2016 è stata influenzata dalla fine della migrazione tollerata dalla Turchia verso l'Austria, la Germania e la Svezia e altri Paesi di destinazione, passando attraverso la Grecia e i Balcani. Tale arresto è dovuto alla quasi totale chiusura della rotta balcanica nel marzo 2016 e all'accordo tra l'UE e la Turchia entrato in vigore a fine marzo 2016. Al contrario, nel 2016 è aumentata la migrazione attraverso il Mediterraneo centrale. Nel 2016 in Europa sono state complessivamente registrati circa 1,3 milioni di domande d'asilo. Tale cifra è quasi pari a quella del 2015 (1,36 milioni). Questo dato non permette tuttavia di trarre alcuna conclusione diretta per quanto riguarda la migrazione dei richiedenti l'asilo in direzione dell'Europa nello scorso anno. Nel 2015 questa migrazione è stata straordinariamente forte, motivo per cui non tutte le domande d'asilo sono state registrate poco dopo l'arrivo dei richiedenti l'asilo. Questo problema si è verificato soprattutto in Germania. Circa 450 000 domande registrate nel 2016 sono state presentate da persone giunte in Germania già nel 2015.

### Domande d'asilo in Svizzera

Nel 2016 27 207 persone hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera con una diminuzione del 31,2 per cento (-12 316 domande) rispetto al 2015. All'inizio dell'anno il numero di domande era alto dato che la rotta balcanica era ancora aperta: gennaio (3618 domande) e febbraio (2705 domande) sono stati i mesi con il maggior numero di domande nel 2016. In aprile è stato raggiunto il valore mensile più basso dell'anno con 1748 domande. Dal mese successivo il numero di domande è di nuovo aumentato come conseguenza dell'aumento stagionale della migrazione attraverso il Mediterraneo centrale. Nonostante il significativo aumento degli sbarchi nell'Italia meridionale nei mesi estivi del 2016, l'aumento delle domande d'asilo in Svizzera è stato relativamente moderato. Dall'estate del 2016 il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) ha intensificato i propri controlli alla frontiera sud nel Canton Ticino. Contemporaneamente anche gli organi di sicurezza italiani hanno incrementato la loro presenza al confine. Ciò ha permesso al Cgcf di allontanare ovvero trasferire in Italia in tempi brevi tutte le persone fermate al varco del confine che non volevano presentare domanda d'asilo in Svizzera.

### Principali Paesi europei di destinazione dei richiedenti l'asilo nel 2016<sup>11</sup>

Paese	Domande d'asilo 2016	Domande d'asilo 2015	Variazione assoluta	Variazione relativa
Germania	746 000	442 000	+ 304 000	+68,8 %
Italia	124 000	86 000	+ 38 000	+44,2 %
Francia	85 000	80 000	+ 5 000	+6,3 %
Grecia	56 000	13 000	+43 000	+330,8 %
Austria	43 000	88 000	-45 000	-51,1 %
Gran Bretagna	38 000	38 500	-500	-1,3 %
Ungheria	29 500	179 000	-149 500	-83,5 %
Svezia	29 000	163 000	-134 000	-82,2 %
Paesi Bassi	28 500	59 000	-30 500	-51,7 %
Svizzera	27 207	39 523	-12 316	-31,2 %

### Principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Europa nel 2016<sup>11</sup>

Paese	Domande d'asilo nel 2016 in Europa	Variazione rispetto al 2015	Domande d'asilo nel 2016 in Svizzera	Quota di domande che interessa la Svizzera
Siria	325 000	-65 000	2 144	0,7 %
Afghanistan	175 000	-20 000	3 229	1,8 %
Iraq	125 000	-5 000	1 312	1,0 %
Pakistan	50 000	+ 2 500	167	0,3 %
Nigeria	49 000	+ 17 000	1 106	2,3 %
Iran	42 000	+ 13 500	561	1,3 %
Eritrea	39 000	-11 000	5 178	13,3 %
Russia	35 000	+ 5 500	185	0,5 %
Albania	32 000	-36 000	157	0,5 %
Somalia	21 500	-500	1 581	7,4 %

<sup>11</sup> Le cifre sono arrotondate e si basano in parte su dati provvisori, tratti dai siti web delle singole autorità preposte alla migrazione, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), dell'IGC (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees) e di Eurostat.

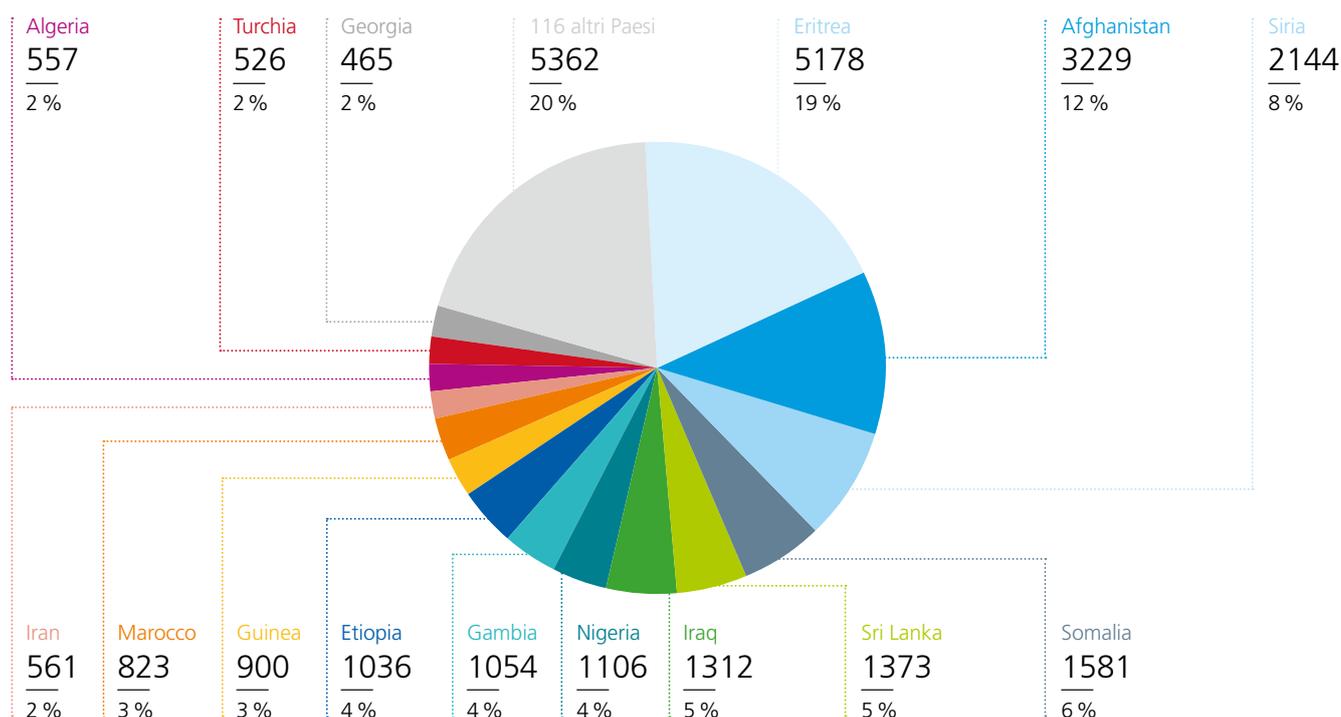
La quota di domande d'asilo presentate in Svizzera rispetto a tutte quelle presentate in Europa è scesa a circa il 2 per cento nel 2016. Questo valore basso non rispecchia però in modo completo la quota della Svizzera nell'attuale migrazione dei richiedenti l'asilo verso l'Europa. Un motivo essenziale per questa flessione statistica sono le registrazioni a posteriori delle domande d'asilo in Germania. Un valore realistico per il 2016 si attesterebbe intorno al 3 per cento, in linea con il 2015. Il valore svizzero di 3,4 domande d'asilo per 1000 abitanti (nel 2015: 4,9) continua a essere comunque nettamente superiore alla media europea con 2,5 domande d'asilo per 1000 abitanti (nel 2015: 2,6). Il numero più elevato di domande d'asilo per 1000 abitanti è stato registrato nel 2016 dalla Germania (9,2), seguita dalla Grecia (5,2), dall'Austria (5,0), da Malta (4,5) e dal Lussemburgo (3,6).

Il principale Paese d'origine degli immigrati nel 2016 è stato di nuovo l'Eritrea con 5178 domande d'asilo ossia 48 per cento in meno rispetto al 2015. Questa netta diminuzione è riconducibile al calo degli sbarchi di eritrei nell'Italia meridionale (-49%). Inoltre, grazie all'istituzione dei cosiddetti «hot spot» e alla

possibilità di partecipare al programma di ricollocazione dell'UE, è aumentato il numero di eritrei che hanno presentato domanda d'asilo in Italia (7700 domande). Il Paese di destinazione di gran lunga più ambito dai richiedenti l'asilo eritrei nel 2016 è stato però la Germania con 17700 domande.

Con la quasi totale chiusura della rotta balcanica da marzo 2016, il numero delle domande d'asilo presentate da persone che giungevano in Europa per questa via è repentinamente diminuito. Questo sviluppo si rispecchia nel netto calo delle domande d'asilo presentate in Svizzera da afgani (-58%), siriani (-55%) e iracheni (-45%). A inizio anno il numero di richiedenti l'asilo da questi tre Stati era ancora molto alto. La migrazione attraverso la rotta del Mediterraneo centrale è stata nel 2016 un secondo fattore decisivo per l'evoluzione delle domande d'asilo in Svizzera. L'incremento delle domande presentate da cittadini nigeriani, gambiani e guineani, ad esempio, è da ricondurre all'aumento degli sbarchi di persone da questi Paesi nell'Italia meridionale.

#### Principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Svizzera nel 2016



### Trattamento delle domande d'asilo

Con 31 299 domande d'asilo evase, il numero di trattamenti in prima istanza nel 2016 è cresciuto dell'11,3 per cento rispetto al 2015. Il dato del 2016 rappresenta pertanto il valore più alto di domande trattate a partire dal 2000 (40 036 trattamenti).

Tale crescita è riconducibile principalmente al maggior numero di domande d'asilo evase con una decisione di non entrata nel merito (NEM) Dublino, poiché il trattamento delle domande è di competenza di un altro Stato Dublino. Il maggior numero di NEM spiega anche perché la percentuale di riconoscimenti e la quota di protezione nel 2016 sono state leggermente più basse rispetto al 2015.

Inoltre, nel 2016 il numero di stralci è aumentato considerevolmente a causa del fatto che, soprattutto durante i mesi estivi, molte persone hanno interrotto la loro procedura d'asilo in fase iniziale, lasciando in modo incontrollato i centri di registrazione e procedura.

Nel 2016 sono state disposte 7369 ammissioni provvisorie (nel 2015: 7787, -5,4%), di cui 6850 (nel 2015: 7109, -3,6%) riconducibili a decisioni d'asilo negative in prima istanza. Sono state portate a termine 3639 ammissioni provvisorie (nel 2015: 3466, +5,0%).

Nel 2016 la mole di domande d'asilo in prima istanza pendenti è diminuita di 2094 rispetto alla fine del 2015 (29 805), attestandosi a 27 711 (-7,0%). Rispetto al livello massimo raggiunto a fine febbraio 2017 con 31 196 domande pendenti, le pendenze sono state ridotte di 3485 casi.

### Durata delle procedure in prima istanza

Nel 2016 la durata media delle procedure in prima istanza, determinata matematicamente, è stata pari a 249 giorni, valore che oscilla sensibilmente e dipende in larga misura dal numero di domande in arrivo e dalla quota di domande prioritarie secondo la strategia di trattamento. Nel 2015 tale valore è stato pari a 278 giorni, mentre nel 2014 i giorni erano stati 401, nel 2013 258 e nel 2012 163.



*Nel 2016 27 207 persone hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera con una diminuzione del 31,2 per cento rispetto al 2015.*

La durata media delle procedure è tuttavia un valore poco significativo dell'effettiva durata di trattamento delle domande d'asilo, perché questa – dipendendo dalla strategia di trattamento con due categorie di priorità e l'elevata quota di procedure Dublino celeri – non risponde a una distribuzione gaussiana. È utile dividere le domande evase nel 2016 in tre categorie: le procedure Dublino con una quota del 35 per cento e una durata media di circa due mesi (72 giorni), il trattamento delle altre domande da Paesi con priorità 1 con una quota del 6 per cento e una durata media di circa sei mesi (182 giorni) e infine lo smaltimento dei casi con priorità 2 con una quota del 59 per cento e una durata media di circa un anno (361 giorni).

#### Procedure Dublino

L'Accordo di associazione a Dublino è in vigore in Svizzera dal 12 dicembre 2008. Le esperienze maturate sono in gran parte positive. Osservando il lungo periodo risulta che per circa il 40 per cento delle domande d'asilo presentate in Svizzera il trattamento della domanda rientra presumibilmente nella competenza di un altro Stato Dublino.

Nel 2016 il 29,2 per cento di tutte le domande d'asilo è stato trattato secondo la procedura Dublino (nel 2015: 28,9%). La Svizzera ha inoltre trasferito, in base al diritto Dublino e agli accordi di riammissione, molte più persone ad altri Stati Dublino (4096) di quante ne abbia dovute accogliere (473).

La cooperazione con gli Stati partner funziona bene. Soprattutto l'Italia è stata nel 2016 di nuovo in grado di adempiere molto meglio al proprio obbligo di registrazione dei migranti in arrivo. Rispetto all'anno precedente, la Svizzera ha così potuto prendere più decisioni di non entrata nel merito e trasferire un numero significativamente maggiore di persone allo Stato Dublino competente. L'elevata pressione migratoria sulle coste italiane e le incertezze relative alla rotta balcanica continuano tuttavia a costituire una sfida.

#### Casi trattati in prima istanza 2016

Domande trattate in prima istanza (numero di persone)	2016	Variazione 2015–2016	Variazione 2015–2016 in %
Concessione dell'asilo	5985	–392	–6,1 %
Percentuale di riconoscimenti <sup>12</sup>	22,7 %	–2,4 punti percentuali	–9,6 %
Quota di protezione <sup>13</sup>	48,7 %	–4,4 punti percentuali	–8,3 %
Decisioni di non entrata nel merito	9393	+ 972	+ 11,5 %
di cui NEM Dublino (incl. altre procedure di presa in carico) <sup>14</sup>	9136	+ 1013	+ 12,5 %
Rifiuti	10983	+ 381	+ 3,6 %
Stralci	4938	+ 2220	+ 81,7 %
<b>Totale pratiche evase</b>	<b>31299</b>	<b>+ 3181</b>	<b>+ 11,3 %</b>
Domande pendenti in prima istanza	27711	–2094	–7,0 %

<sup>12</sup> Quota di concessioni dell'asilo su tutte le domande trattate, stralci esclusi.

<sup>13</sup> Quota di concessioni dell'asilo e di ammissioni provvisorie sulla base di decisioni in prima istanza, rispetto a tutte le domande trattate, stralci esclusi.

<sup>14</sup> A partire dall'entrata in vigore del Regolamento Dublino III, il 1° gennaio 2014, determinate categorie di cittadini stranieri non rientrano più nel campo di applicazione del regolamento stesso; per questi stranieri deve essere presentata una domanda di presa in carico nell'ambito della direttiva sul rimpatrio o degli accordi bilaterali di riammissione.

## 7. Trattamento dei casi di rigore

La legge sull'asilo (LAsi) e la legge sugli stranieri (LStr) prevedono tre diverse categorie di casi di rigore. Previa autorizzazione della Segreteria di Stato della migrazione, i cantoni possono rilasciare un permesso di dimora nei seguenti casi:

La LAsi stabilisce che i richiedenti l'asilo possono ottenere un permesso di dimora a condizione che risiedano 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 2016 121 persone hanno così ottenuto un permesso di dimora.

Per le persone ammesse a titolo provvisorio, la LStr prevede, dopo oltre cinque anni di soggiorno in Svizzera, l'esecuzione su richiesta di un accurato controllo volto a verificare se si è in presenza di un caso di rigore personale. Nel 2016 1866 persone ammesse provvisoriamente hanno così ottenuto un permesso di dimora.

La LStr consente inoltre in linea generale il rilascio di un permesso di dimora se si è in presenza di un caso di rigore personale particolarmente grave. Nel 2016 è stato rilasciato un permesso di dimora a 391 persone che dimoravano in Svizzera senza idoneo titolo di soggiorno (tra l'altro i «sans-papiers»). Uno speciale regolamento del soggiorno è inoltre previsto per le persone che, per particolari motivi, hanno sciolto il proprio vincolo matrimoniale (p.es. per vidanza domestica, matrimonio forzato), rischiando di perdere il loro statuto di soggiorno.



*Nel 2016 è stato rilasciato un permesso di dimora a 391 persone che dimoravano in Svizzera senza idoneo titolo di soggiorno (tra l'altro i «sans-papiers»).*

## 8. Ritorno

### Aiuto al ritorno

Per la prima volta dopo vent'anni, la Confederazione non offre più programmi di aiuto al ritorno specifici per determinati Paesi. Gli ultimi due programmi, destinati alla Guinea e alla Nigeria, sono terminati alla fine del 2016. Con l'aiuto al ritorno individuale i richiedenti l'asilo provenienti dalla stragrande maggioranza degli Stati può comunque contare su un'offerta ben sviluppata e sperimentata. Durante la procedura d'asilo gli interessati sono costantemente informati sulle prestazioni a disposizione, che corrispondono a quelle di un programma nazionale.

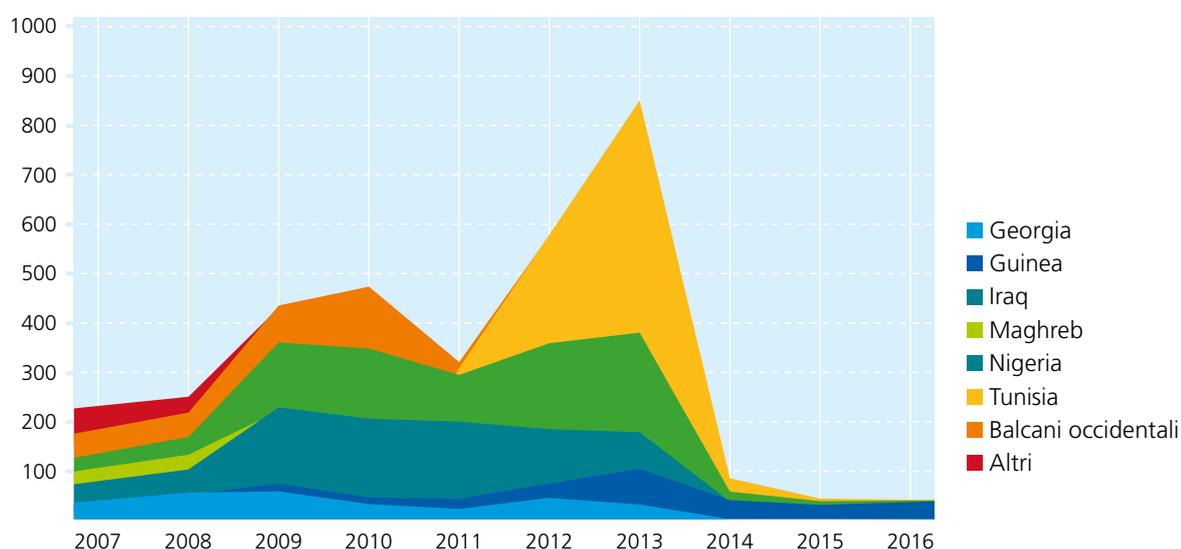
La Confederazione ha avviato la promozione del ritorno volontario nel 1997 con il programma di aiuto al ritorno per la Bosnia e l'Erzegovina e da allora ha attuato, in collaborazione con la Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC) e l'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), 24 programmi nazionali. Negli ultimi vent'anni la Confederazione ha offerto sette programmi nei Balcani occidentali e altrettanti nell'Africa nera, cinque in Asia e due nel Caucaso e nel Maghreb, nonché uno in Turchia.

Il maggior numero di persone che hanno fatto ritorno è stato registrato dal programma di aiuto al ritorno per il Kosovo (circa 40 000), seguito da quello per la Bosnia e l'Erzegovina (10 000). Gli altri programmi hanno contato un numero notevolmente inferiore di adesioni (tra l'altro l'Iraq con circa 1200 e Nigeria con 900 persone).

Più volte è emerso che il valore aggiunto di un programma non è costituito in prima linea dalle prestazioni individuali destinate ai richiedenti l'asilo. Un programma nazionale deve prevedere, oltre alle prestazioni individuali, anche prestazioni strutturali ad ampio raggio, nonché una cooperazione migratoria approfondita tra gli Stati. Una costellazione in cui ciò risulta opportuno (p.es. una situazione post conflitto analogamente al primo programma nazionale per la Bosnia e l'Erzegovina) può verificarsi nuovamente e pertanto la SEM ritiene che il lancio di un nuovo programma nazionale rimanga un'opzione ragionevole e degna di essere esaminata.

Nel frattempo si continua a perseguire l'approccio mirato a un Paese nell'ambito dell'aiuto individuale al ritorno: per garantire l'assistenza alle persone che ritornano e l'attuazione di progetti di aiuto al ritorno, nel 2017 la SEM versa un contributo al finanziamento degli uffici locali dell'OIM nei quattro Paesi Afghanistan, Gambia, Iraq e Sri Lanka.

### Partenze programmi d'aiuto al ritorno 2007 – 2016





*Sambujang Cessay, capogruppo programma di formazione professionale Team Clean dalla Guinea-Bissau*

### Misure coercitive

I richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta sono tenuti a lasciare la Svizzera dopo la conclusione della procedura d'asilo. Anche altri stranieri che si intrattengono illegalmente in Svizzera 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, come in particolare la carcerazione, e organizzare relativi rimpatri.

Nel 2016 la durata media della carcerazione amministrativa prevista dal diritto in materia di stranieri è rimasta praticamente invariata, attestandosi a 25 giorni (nel 2015: 23). Complessivamente la carcerazione è stata ordinata 5732 volte (nel 2015: 5935 volte). Come già nell'anno precedente, anche nel 2016 la maggior parte delle persone soggette a carcerazione amministrativa proveniva dalla Nigeria e dell'Albania, seguite per la prima volta da persone dall'Afghanistan e dal Gambia, per le quali la carcerazione è stata ordinata nella maggioranza dei casi nel quadro della procedura Dublino (art. 76a LStr).

### Rimpatri per via aerea

Lo scorso anno 8781 persone che soggiacevano all'obbligo di partenza nel settore dell'asilo e degli stranieri hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità. Nonostante il calo massiccio delle domande d'asilo, questa cifra corrisponde all'incirca al livello dell'anno precedente (nel 2015: 8603 partenze). Questo dato è riconducibile in prima linea al fatto che, rispetto al 2015, è stato possibile trasferire un numero significativamente maggiore di persone nello Stato Dublino competente.

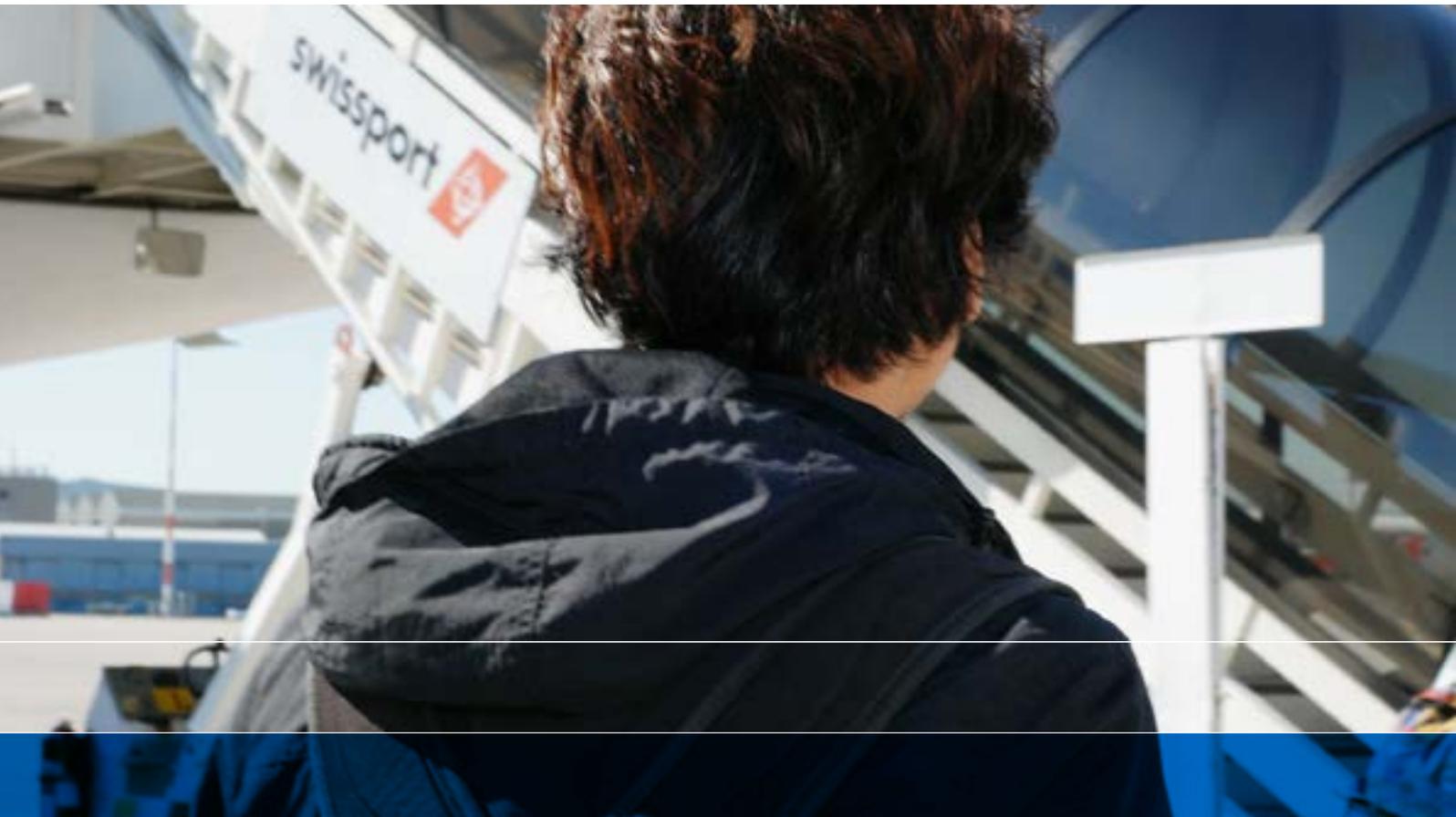
Anche nel 2016 è stato possibile aumentare ulteriormente la partecipazione svizzera ai voli congiunti UE.

### Rimpatri per via aerea nel periodo (2013–2016)



Già nell'anno precedente quasi il 27 per cento delle persone che soggiacevano all'obbligo di partenza ha lasciato la Svizzera autonomamente. Ciononostante numerose persone allontanate o espulse con decisione esecutiva non ottemperano spontaneamente all'ordine di lasciare la Svizzera. La maggioranza di queste persone è stata rimpatriata secondo le modalità d'esecuzione di livello 1 (scorta di polizia solo fino all'imbarco sull'aereo). Solo in 630 casi (7 % delle partenze) è stato necessario accompagnare le persone fin nello Stato di destinazione, scortate da agenti della sicurezza appositamente formati, utilizzando in 345 di questi casi complessivamente 64 voli speciali (nel 2015: 45 voli speciali). Il marcato aumento del numero di voli speciali dipende dal fatto che in un maggior numero di casi sono stati effettuati voli congiunti UE coordinati dall'Agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne Frontex. Dei 21 voli congiunti UE a cui la Svizzera ha partecipato (nel 2015: 16 voli congiunti UE), essa ne ha organizzato cinque in qualità di Stato responsabile.

L'anno scorso è entrato in vigore il nuovo regolamento concernente la formazione delle scorte di polizia per i rimpatri, che è stato elaborato insieme all'Istituto svizzero di polizia (ISP) e disciplina la formazione di base per le diverse funzioni e il perfezionamento regolare. Per garantire che tutti i membri delle scorte siano costantemente aggiornati per quanto riguarda le ultime conoscenze nel settore dei rimpatri, è stato introdotto un corso di ricertificazione obbligatorio.



*Lo scorso anno 8781 persone che soggiacevano all'obbligo di partenza nel settore dell'asilo e degli stranieri hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità.*

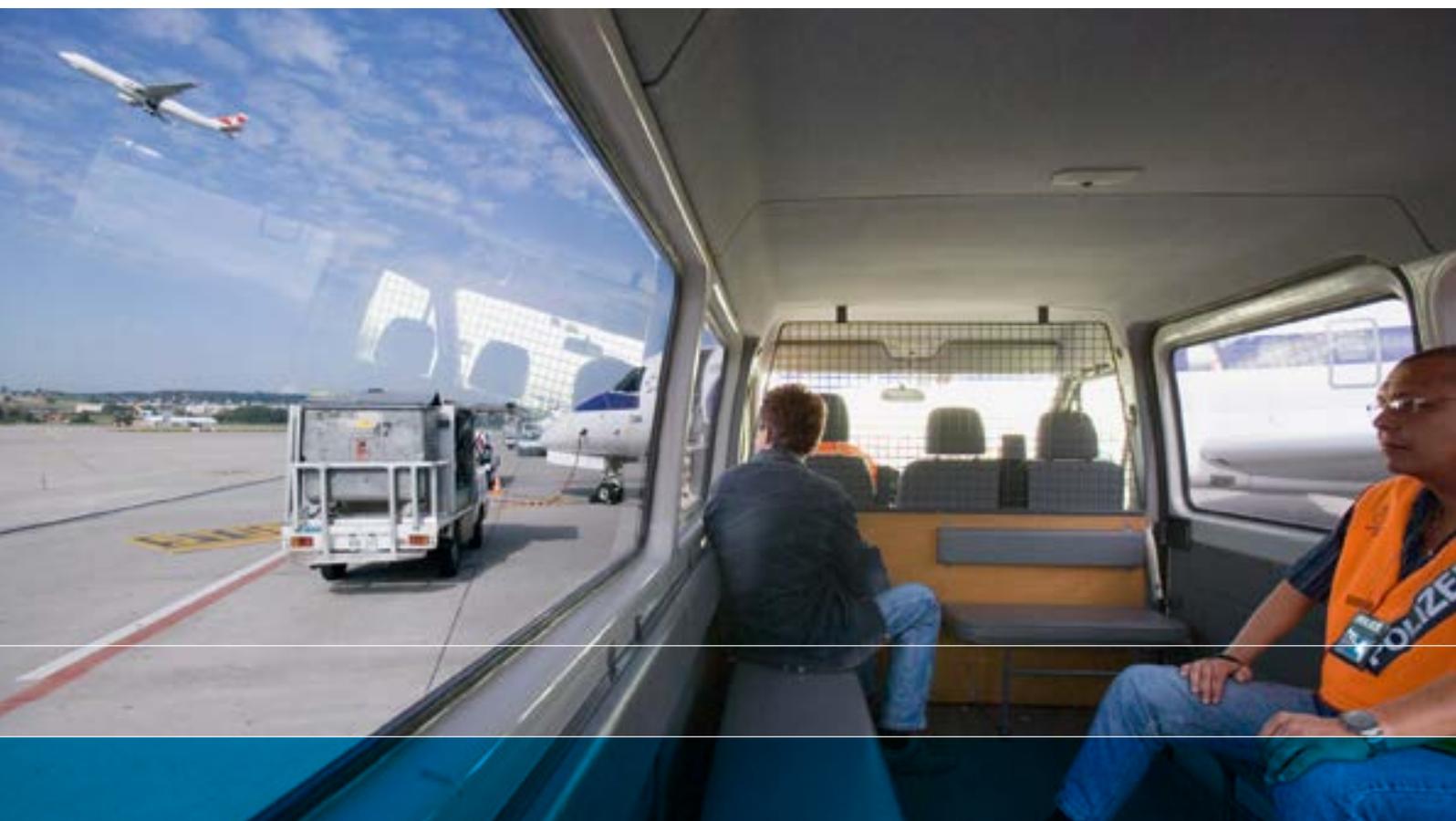
## 9. Misure di allontanamento e respingimento

La legge federale sugli stranieri (LStr) prevede misure contro gli 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 comprendono in particolare l'allontanamento, l'espulsione e il divieto d'entrata. Sia l'allontanamento che il divieto di entrata hanno carattere preventivo e non penale e, fintantoché 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 2016 in Svizzera sono stati disposti complessivamente 13 566 divieti di entrata (nel 2015: 11 979).

In veste di Stato associato a Schengen, la Svizzera registra tutti i divieti d'entrata pronunciati nei confronti di cittadini di Stati terzi nel Sistema d'informazione Schengen (SIS), evitando in tal modo il loro ingresso nell'intero spazio Schengen.

Il 1° ottobre 2016 è entrata in vigore la modifica<sup>15</sup> del Codice penale (CP) e del Codice penale militare (CPM) concernente l'attuazione dell'articolo 121 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati. Queste nuove disposizioni conferiscono al giudice penale la competenza esclusiva di ordinare, mediante l'espulsione obbligatoria o facoltativa, una misura di allontanamento o di respingimento a carico di stranieri che commettono reati. In questi casi le espulsioni rimpiazzano le misure di diritto degli stranieri.

<sup>15</sup> Testo di legge: [www.admin.ch/opclit/official-compilation/2016/2329.pdf](http://www.admin.ch/opclit/official-compilation/2016/2329.pdf)



*Nel 2016 in Svizzera sono stati disposti complessivamente 13 566 divieti di entrata (nel 2015: 11 979).*

# C Integrazione



Séverine Montaland, insegnante dalla Francia

## 1. Necessità d'intervento per la promozione dell'integrazione

I primi anni di vita sono estremamente importanti per lo sviluppo e la salute di un bambino. Ciò vale sul piano sociale, emotivo e intellettuale. Nella prima infanzia vengono gettate importanti fondamenta per poi conseguire successi nella formazione e nella vita. Da anni, pertanto, la promozione specifica dell'integrazione da parte della Confederazione pone un forte accento sul sostegno alla prima infanzia nel quadro dei programmi cantonali d'integrazione (PIC) nonché dei programmi e dei progetti di importanza della SEM e in particolare del dialogo CTA sull'integrazione «Prima infanzia – Chi inizia sano va lontano».

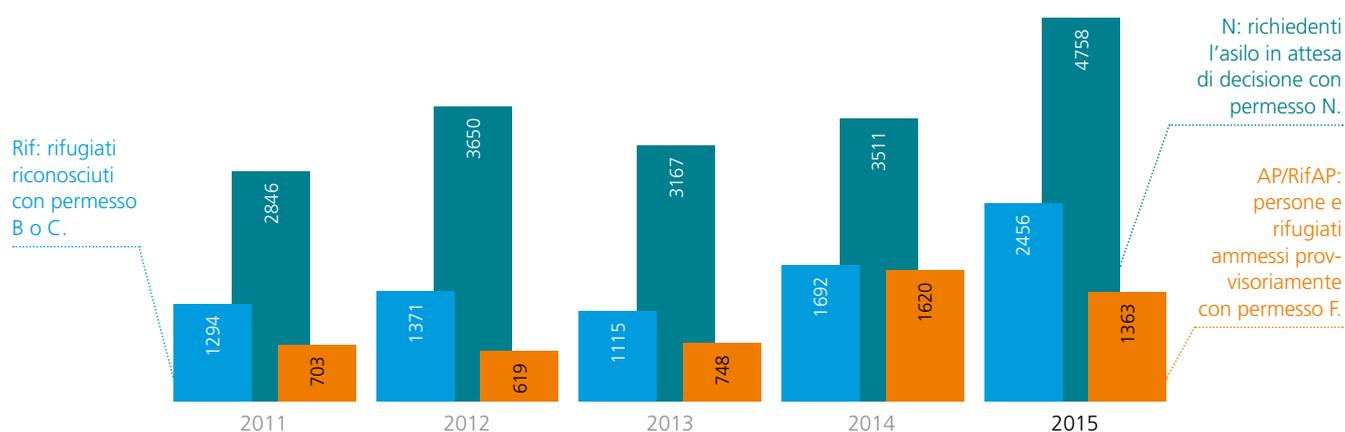
Da questo impegno trae vantaggio tutta la società: i bambini che vengono adeguatamente stimolati durante la prima infanzia hanno più successo a scuola, nella formazione professionale e nella vita lavorativa.

Il sostegno alla prima infanzia è compito del sistema formativo, sociale e sanitario. Una particolare necessità d'intervento emerge anche per quanto riguarda la promozione dell'integrazione, se si considera che, tra i più giovani abitanti della Svizzera, la popolazione migrante costituisce un gruppo relativamente grande, come dimostrano i dati dell'Ufficio federale di statistica:

- Nel 2015 in Svizzera sono nati 86 559 bambini vivi, di cui 25 215 di nazionalità straniera.
- Nel periodo 2000–2015 il numero di nascite da madri di nazionalità straniera è aumentato del 19 per cento.
- Un buon quarto della popolazione residente permanente sotto i 15 anni è costituito da stranieri nati all'estero o in Svizzera.
- I bambini stranieri hanno perlopiù nazionalità portoghese, tedesca o italiana. Seguono i cittadini kosovari, francesi e serbi con percentuali inferiori al 10 per cento degli stranieri di età inferiore ai 15 anni.
- Dei bambini fino ai sei anni, la maggioranza ha almeno un genitore con background migratorio.
- Nel settore dell'asilo, negli ultimi cinque anni il numero di bambini fino a cinque anni è aumentato sia per quanto riguarda i rifugiati riconosciuti che i bambini ammessi provvisoriamente. La maggioranza proviene dall'Eritrea, dalla Siria, dall'Afghanistan e dalla Somalia.

Il sostegno alla prima infanzia e l'integrazione contribuiscono a garantire le pari opportunità.

### Aumento dei bambini fino ai 5 anni nel settore dell'asilo (2011–2015)



Per quanto riguarda la promozione dell'integrazione, la particolare necessità d'intervento è dovuta anche al fatto che i bambini con background migratorio spesso non possono contare sulle stesse condizioni di partenza dei bambini con genitori svizzeri:

- Analisi statistiche dimostrano che, durante la gravidanza e il parto, le madri e i neonati stranieri soffrono più spesso di problemi di salute rispetto alle madri e ai neonati svizzeri: più bambini con scarso peso alla nascita, tasso di mortalità più elevato sia per i neonati che per le madri, ecc. Anche la percentuale di interruzioni di gravidanza è superiore alla media. Tali dati devono tuttavia essere considerati in modo differenziato, visto che la popolazione migrante è eterogenea e non tutti i gruppi sono interessati da questi problemi (v. rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 12.3966 Maury Pasquier).

- Nel 2014 il tasso di mortalità dei neonati per tutta la popolazione residente permanente era pari al 3,8 per mille. Questo indicatore è influenzato dal luogo di nascita della madre e dalla sua nazionalità: il tasso di mortalità dei neonati delle madri nate in Svizzera è pari al 3,4 per mille, mentre quello delle madri nate all'estero è pari al 4,1 per mille. Le madri con nazionalità straniera evidenziano tendenzialmente un tasso di mortalità dei neonati maggiore delle madri svizzere: 4,1 per mille contro 3,5 per mille.
- Meno del 50 per cento dei bambini con background migratorio di età fino a tre anni comunica in una lingua nazionale. I figli di migranti che non parlano una lingua nazionale né a casa né nel loro ambiente sociale, hanno un rischio da doppio a quadruplo di crescere in povertà e svantaggiati rispetto ai bambini autoctoni.

Considerando questi dati, il sostegno alla prima infanzia ha assunto un significato crescente in tutti gli ambiti della politica rilevanti per lo sviluppo del bambino come la formazione, il sistema sociale e quello sanitario nonché l'integrazione.

Il compito della promozione dell'integrazione è riconoscere precocemente potenziali e rischi, eliminando gli ostacoli con misure appropriate. L'obiettivo è di consentire ai bambini con e senza background migratorio, secondo il principio delle pari opportunità, di trarre ugualmente vantaggio da una formazione, un'assistenza e un'educazione precoci di elevata qualità.

Già nel 2009 la SEM e la Commissione federale della migrazione (CFM) avevano lanciato insieme un progetto modello per la «Promozione dell'integrazione nel settore del sostegno alla prima infanzia», che mirava a potenziare la raggiungibilità delle offerte per genitori e bambini con background migratorio, migliorare la qualificazione internazionale del personale assistenziale, nonché accelerare i lavori relativi a progetti in materia, soprattutto a livello comunale. Tra il 2009 e il 2011 sono stati così sostenuti finanziariamente 86 progetti innovativi, per un totale di 5 milioni di franchi. Questi lavori hanno fatto sì che dal 2014 il sostegno alla prima infanzia diventasse uno degli otto settori di promozione dei programmi cantonali d'integrazione (PIC).



*Un buon quarto della popolazione residente permanente al di sotto dei 15 anni è costituito da stranieri.*

## 2. Programmi cantonali integrazione e di sostegno alla prima infanzia

L'avvio dei programmi cantonali integrazione (PIC) nel 2014 ha permesso di definire per la prima volta su scala nazionale obiettivi condivisi da Confederazione e cantoni. La prima fase di questi programmi ha una durata di quattro anni e consentirà di sviluppare il lavoro di integrazione a livello cantonale e comunale su un arco di tempo più lungo.

Uno dei punti di forza dei PIC è quello di definire obiettivi unitari per tutta la Svizzera, rispettando tuttavia le peculiarità locali in sede di attuazione. I cantoni e i comuni possono quindi definire le loro priorità.

Nel 2015 la Confederazione e i cantoni hanno investito oltre 148 milioni di franchi nella promozione specifica dell'integrazione nell'ambito dei PIC. Tali fondi sono stati impiegati prevalentemente per la promozione linguistica, l'integrazione nel mercato del lavoro, la consulenza e le prime informazioni.

Nel 2015 7,4 milioni di franchi (circa 5 % del volume complessivo dei PIC) sono stati investiti nel settore del sostegno alla prima infanzia, con l'obiettivo strategico di assicurare alle famiglie dei migranti accesso su base paritaria a offerte di sostegno alla prima infanzia adeguate alla loro situazione familiare. In tale contesto i cantoni pongono l'accento su cinque obiettivi:

### Raggiungere una buona collaborazione

La collaborazione tra gli attori e il coordinamento orizzontale e verticale sono molto importanti per il conseguimento degli obiettivi, visto soprattutto che né la SEM né i servizi cantonali o comunali per l'integrazione assumono la direzione e la competenza nell'ambito della promozione della prima infanzia. I delegati all'integrazione sono chiamati a interagire con altri servizi cantonali e con i comuni. Devono in particolare conoscere e coordinare i numerosi attori e le varie offerte. Poiché in molti cantoni la responsabilità in questo settore spetta ai comuni, la collaborazione permette spesso di convincere questi ultimi dell'importanza di promuovere la prima infanzia. Generalmente, gli esperti entrano in contatto tra loro durante eventi di formazione e perfezionamento.

### Promozione dell'integrazione





*Tsering Dolma Chedrong, partecipante programma di formazione professionale Pulizie dal Tibet*

### Rafforzare i genitori

Il comportamento dei genitori influenza fortemente lo sviluppo del bambino. Il lavoro con i genitori consiste essenzialmente nel sostenerli nel loro ruolo, affinché possano svolgere i loro compiti educativi. Utili in questo senso sono i numerosi programmi con visite a domicilio. Una decina di cantoni sostiene ad esempio attraverso i PIC il progetto «Schritt:weise» (v. riquadro). I consultori per le madri e i padri, attivi su scala nazionale, rivestono un ruolo fondamentale nell'ambito dell'accompagnamento socio-pedagogico delle famiglie e beneficiano in parte del sostegno dei PIC.

### Imparare la lingua locale insieme alla lingua madre

Spesso i figli di famiglie migranti economicamente svantaggiate e/o meno istruite non sono pronti per la scuola dell'infanzia. Le loro competenze nella lingua locale sono inferiori a quelle dei compagni di madrelingua. La promozione linguistica della prima infanzia in famiglia, negli asili nido, nelle famiglie diurne, ecc. è importante nell'ottica dell'integrazione. Molti cantoni sostengono offerte di promozione linguistica precoce che consistono in progetti per i bambini che frequentano gli asili nido, gruppi di gioco come «SpielgruppenPlus» oppure in progetti che coinvolgono i genitori nel sostegno allo sviluppo del linguaggio.

#### Il progetto «Schritt:weise»

Questo programma di prevenzione è destinato alle famiglie socialmente svantaggiate e meno istruite con bambini d'età compresa tra uno e cinque anni. Le visite settimanali a domicilio previste dal programma si focalizzano su una promozione adeguata all'età dei bambini e sul rafforzamento delle competenze educative dei genitori. Queste misure risultano particolarmente efficaci se non si limitano alle semplici visite a domicilio, ma includono anche offerte con obiettivi chiaramente definiti, tra cui la formazione degli adulti, il sostegno e la consulenza, la promozione della salute e il controllo regolare dello sviluppo dei bambini.

[www.a-primo.ch/de/angebote/programm-schritt-weise/uebersicht](http://www.a-primo.ch/de/angebote/programm-schritt-weise/uebersicht)

### Promuovere la qualità a tutti i livelli

Quasi tutti i cantoni promuovono la formazione e il perfezionamento del personale degli asili nido e dei gruppi di gioco, puntando in particolare sull'interculturalità, la collaborazione con i genitori, la salute e la promozione linguistica nella prima infanzia. Le offerte di perfezionamento assicurano agli specialisti importanti occasioni di scambio. Un buon esempio in questo senso è il corso intercantonale organizzato nella Svizzera romanda «Valoriser la diversité dès l'enfance». Nell'ambito dei PIC ci si propone di impostare maggiormente le offerte attuali per la promozione della prima infanzia in base alle esigenze dei migranti e, se necessario, di completarle con misure di integrazione mirate. Le offerte ben strutturate sono utili a tutte le famiglie e quindi a tutti i bambini e al loro sviluppo. A trarre i vantaggi maggiori sono comunque i bambini delle famiglie socialmente svantaggiate. Gli studi mostrano chiaramente che la qualità della promozione della prima infanzia è fondamentale e influisce positivamente sullo sviluppo.

### Risolvere le difficoltà

Dai feedback dei cantoni emerge che le offerte per la promozione della prima infanzia sono molto apprezzate. Un incentivo sufficiente per proseguire su questa strada e affrontare le molteplici sfide. Alcuni cantoni rilevano difficoltà imputabili alla scarsa raggiungibilità dei genitori e alla loro situazione finanziaria. Il finanziamento costituisce un problema anche dal punto di vista istituzionale, poiché generalmente mancano le necessarie disposizioni legali. La collaborazione e il coordinamento tra i diversi attori, statali e non riveste quindi un'importanza centrale. Tra le offerte dei vari comuni si osservano spesso sensibili differenze che si rivelano d'ostacolo sia per i gruppi target che per i fornitori. Molti comuni inoltre non sono ancora riusciti a rivedere o adeguare la loro offerta.

Nel 2016 è stato pubblicato un primo rapporto intermedio con un resoconto dettagliato di tutti i settori di promozione dei programmi cantonali d'integrazione. Il testo è disponibile all'indirizzo:

[www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/berichte/integration.html](http://www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/berichte/integration.html)

### 3. Programmi e progetti di importanza

I programmi e progetti di importanza nazionale (PPIN), finanziati direttamente dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), completano i programmi d'integrazione cantonali (PIC) e contribuiscono a garantire l'ulteriore sviluppo, la qualità e l'innovazione degli strumenti di attuazione della promozione dell'integrazione. Nel settore del sostegno alla prima infanzia la SEM si impegna fortemente nell'ambito del dialogo CTA sull'integrazione «Prima infanzia».

Anche nel contesto del progetto pilota Reinsediamento (ammissione attiva di rifugiati in gruppi) si riserva particolare attenzione al sostegno alla prima infanzia.

#### Il dialogo CTA sull'integrazione «Prima infanzia – Chi inizia sano va lontano»

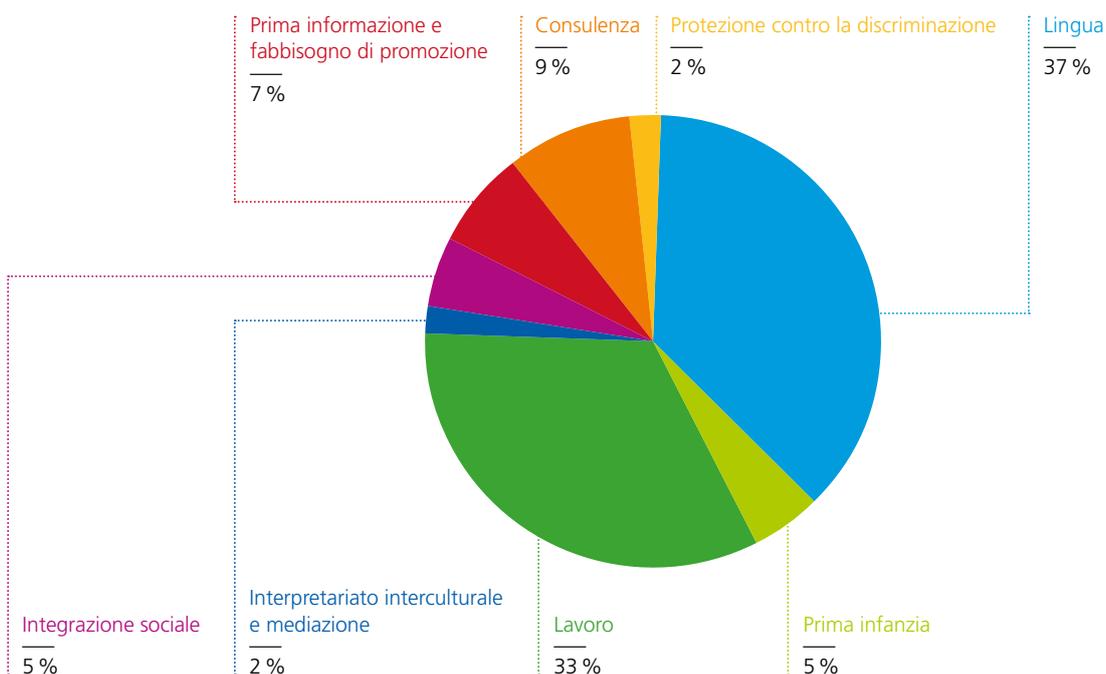
Con il dialogo sull'integrazione «Prima infanzia» lanciato nel 2013 la Confederazione, i cantoni, le città e i comuni intendono fornire un contributo congiunto, in seno alla Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), per ottimizzare le condizioni quadro per un buono sviluppo fisico, psichico e sociale di

tutti i bambini nella prima infanzia. I partner del dialogo sono, da un lato, gli enti responsabili della CTA (Confederazione, cantoni, città e comuni – soprattutto servizi del settore sanitario, sociale ed educativo), e dall'altro lato, attori non statali dell'offerta sanitaria di base, delle offerte a sostegno delle famiglie e della promozione dell'integrazione.

Con il dialogo la CTA intende fare in modo che tutte le famiglie, a prescindere dalla loro appartenenza sociale o nazionale, conoscano e sfruttino le offerte sanitarie e quelle a sostegno della famiglia e dell'integrazione nella loro regione. Inoltre il dialogo mira a sostenere gli attori interessati nel gestire la diversità culturale e a potenziare la loro collaborazione.

Nel quadro del dialogo «Prima infanzia» sono state elaborate 13 raccomandazioni concrete rivolte agli attori statali, che la CTA ha adottato ufficialmente, e diverse raccomandazioni indirizzate agli attori non statali, di cui la CTA ha preso atto. I partner non statali del dialogo intendono partecipare quanto più possibile all'attuazione delle raccomandazioni.

#### Costi effettivi 2015: percentuali dei vari ambiti di promozione dei PIC



A maggio 2017, in occasione di un convegno organizzato insieme alla Rete svizzera per la custodia dei bambini, si farà un bilancio del dialogo «Prima infanzia» (2013–2017).

Il dialogo CTA «Prima infanzia» è rivolto a tutte le famiglie svantaggiate. Nell'attuazione concreta la SEM punta soprattutto sul gruppo target delle famiglie di migranti. Come contributo al miglioramento delle capacità comunicative e dell'interazione linguistica dei genitori, la SEM ha ad esempio ampliato il sistema di promozione linguistica «fide. – Italiano in Svizzera – imparare, insegnare, valutare» con materiali relativi ai temi della gravidanza, della nascita e della prima infanzia.

Nel quadro di corsi di lingua rivolti specificamente alle donne incinte, istituzioni che dispongono di esperienza pluriennale nello svolgimento di corsi di lingua hanno testato il materiale nell'ambito di progetti pilota. Nel 2015/2016 il programma è stato attuato nelle regioni sostenendo 14 progetti. I corsi di lingua fide puntano sull'apprendimento legato alla vita quotidiana: essi permettono ad esempio alle donne incinte di acquisire le conoscenze linguistiche richieste durante la gravidanza e il parto, così che possano interagire meglio con il personale medico, facilitandone al contempo il lavoro.

Inoltre la SEM si impegna per l'attuazione delle raccomandazioni della CTA, sostenendo finanziariamente diverse attività dei partner mediante il credito per la promozione dell'integrazione della Confederazione. Il programma Femmes-Tische ha potuto sviluppare un nuovo set per la moderazione di colloqui su temi inerenti alla salute riproduttiva e alla ricerca preventiva per la prima infanzia e avviare una serie di scambi in materia. Varie associazioni di categoria hanno elaborato e rivisto direttive e materiali riguardanti il lavoro con i migranti. Sono stati lanciati studi sulle barriere linguistiche, sulle offerte informative e sull'efficacia delle offerte esistenti.

### Il dialogo CTA sull'integrazione

Affinché l'integrazione abbia successo è necessario agire congiuntamente. Per questo, in seno alla loro piattaforma politica, ossia la Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA), dopo la seconda Conferenza nazionale sull'integrazione del 2011, la Confederazione, i cantoni, le città e i comuni hanno lanciato il dialogo Integrazione, che prevede diversi settori d'intervento e mira ad approfondire la collaborazione con gli attori privati per garantire una solida base all'integrazione negli ambiti del lavoro, della prima infanzia e della convivenza.

Il dialogo «Lavoro» (2012–2016) si è concluso il 3 novembre 2016 con un bilancio positivo. Il dialogo «Prima infanzia» è iniziato nel 2013 e si concluderà nel 2017. Il dialogo «Convivenza» è stato lanciato l'8 settembre 2016.

Nel 2017 la CTA confluirà nella Conferenza tripartita (CT). La terza Conferenza nazionale sull'integrazione avrà luogo in giugno 2017.

Per ulteriori informazioni consultare il sito Internet del dialogo: [www.dialog-integration.ch/it](http://www.dialog-integration.ch/it)

### Il progetto pilota Reinsediamento

Nel progetto pilota Reinsediamento, 503 rifugiati, accolti in otto cantoni tra la fine del 2013 e la fine del 2015, sono seguiti per due anni nell'ambito di uno speciale programma d'integrazione. In tale contesto particolare attenzione è riservata al sostegno ai bambini, dato che il programma pilota conta 170 bambini di età compresa tra 5 e 15 anni nonché 69 bambini in età prescolare (fino a 4 anni). I cantoni partner (Basilea Campagna, Ginevra, Lucerna, Sciaffusa, Soletta, San Gallo, Uri e Vallese) provvedono affinché i bambini possano essere inseriti nel sistema scolastico in base alle loro competenze e alle loro necessità e affinché i più piccoli ricevano un sostegno precoce.

Le esperienze maturate con il programma pilota forniscono conoscenze che a lungo termine permetteranno di migliorare le misure d'integrazione per tutti i rifugiati riconosciuti.

# D Ambiti principali



*Yahya Dalib Ahmed, interprete interculturale dalla Somalia*

## 1. I movimenti migratori in Europa

La situazione alla frontiera meridionale/migrazione di transito A partire da maggio 2016 la migrazione dei richiedenti l'asilo verso la Svizzera ha avuto luogo principalmente attraverso la frontiera meridionale. Questa tendenza è rimasta costante negli ultimi anni, fatta eccezione per il periodo tra agosto 2015 e gennaio 2016, in cui la maggior parte dei richiedenti l'asilo è giunto in Svizzera attraverso il confine orientale e quello settentrionale provenendo rispettivamente dall'Austria e dalla Germania lungo la rotta balcanica.

Con il miglioramento delle condizioni climatiche all'inizio dell'estate del 2016, è nuovamente aumentato il numero di traversate del Mediterraneo verso l'Italia. Questo fattore, insieme al rafforzamento delle misure attuato dalla Francia e dall'Austria ai confini con l'Italia, ha comportato un forte incremento della pressione migratoria alla frontiera meridionale svizzera. Dalla fine di maggio 2016 il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) ha fermato molti più migranti che cercavano di entrare illegalmente in Ticino rispetto allo stesso periodo del 2015. Nei soli mesi tra giugno e ottobre il Cgcf ha rilevato nella regione IV circa 24 200 ingressi illegali (nel 2015: ca. 7000).

---

**Le traversate verso l'Italia e il rafforzamento delle misure da parte della Francia e dell'Austria hanno incrementato la pressione migratoria sulla frontiera meridionale svizzera.**

---

Per reagire alla mutata situazione, il Cgcf ha aumentato il suo personale alla frontiera meridionale: l'attività di controllo è stata potenziata soprattutto alla stazione di Chiasso, dato che la migrazione irregolare al confine meridionale è avvenuta per circa l'85 per cento sulla linea ferroviaria tra Como e Chiasso. Le persone che durante il controllo hanno dichiarato di non voler presentare domanda d'asilo in Svizzera sono state consegnate direttamente alle autorità di frontiera italiane in base all'accordo bilaterale di riammissione. Di conseguenza nei mesi estivi a Como si è creato un affollamento di diverse centinaia di persone accampate davanti alla stazione in condizioni in parte precarie nella speranza di riuscire a superare la frontiera svizzera in un secondo momento.

Nel 2016 è fortemente aumentata la percentuale delle persone che intendevano soltanto attraversare la Svizzera senza presentare domanda d'asilo. Nella seconda metà dell'anno in media soltanto un quarto circa delle persone fermate al confine meridionale ha dichiarato al Cgcf l'intenzione di chiedere asilo in Svizzera. Per quanto riguarda le persone che hanno presentato domanda d'asilo, un numero straordinariamente elevato ha lasciato il Paese senza essere controllato poco dopo le formalità. Nei mesi tra giugno e agosto 2016 fino al 40 per cento dei richiedenti l'asilo è scomparso ancora prima che fosse stata completata la registrazione della domanda d'asilo e che avesse avuto luogo la prima audizione nei centri di registrazione e procedura (CRP). Un ulteriore 10–20 per cento dei richiedenti ha interrotto la procedura d'asilo dopo la registrazione della domanda, lasciando anticipatamente il CRP senza essere controllato nei primi giorni di permanenza. Per contrastare le sparizioni durante il trasferimento da Chiasso in altri CRP, la SEM ha organizzato tra l'altro un servizio di trasporto in autobus. Poiché però i CRP non sono istituti chiusi, non è stato possibile impedire del tutto le partenze incontrollate dei richiedenti l'asilo. Stando alle informazioni disponibili, si presume che la grande maggioranza dei richiedenti l'asilo che sono partiti senza controlli non si trovi più in Svizzera e abbia proseguito il proprio viaggio verso l'Europa settentrionale.

### Cooperazione internazionale

La Svizzera si trova nel cuore dell'Europa ed è circondata dagli Stati membri dell'UE. La politica in materia di asilo e immigrazione dell'UE ha pertanto un'influenza diretta anche sulla Svizzera. Con l'Accordo di associazione a Schengen/Dublino la Svizzera partecipa in parte all'ordinamento giuridico e al dibattito politico inerenti a questi temi, può esprimere il proprio parere e di conseguenza recepire anche gli ulteriori sviluppi del diritto europeo.

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) analizza le ripercussioni delle politiche di Schengen/Dublino sulla Svizzera e partecipa attivamente alle discussioni in seno a gruppi di lavoro e comitati a livello comunitario, consultandosi con gli altri organi dell'Amministrazione federale. La posizione della Svizzera è definita dal Consiglio federale o dal DFGP e, a seconda dell'autorità coinvolta, sono il capo del Dipartimento, il Segretario di Stato della SEM, il capo della Missione svizzera presso l'UE o i collaboratori della SEM a sostenere questa posizione a Bruxelles.

Nel 2015 l'Europa ha dovuto confrontarsi con la più grande migrazione di massa registrata dalla fine della Seconda Guerra mondiale. Soprattutto lo spostamento incontrollato delle persone in cerca di protezione e dei migranti lungo la cosiddetta rotta balcanica ha costituito un problema per molti Stati dell'UE. La situazione si è parzialmente normalizzata a partire dalla primavera del 2016 dopo la reintroduzione dei controlli alle frontiere tra i singoli Stati Schengen e la dichiarazione congiunta dell'UE e della Turchia.

Nel mese di maggio 2015 è stata varata l'agenda europea sulla migrazione, con cui l'UE intende rispondere in maniera coordinata alle problematiche che la politica migratoria si trova a dover affrontare. I programmi di ricollocazione adottati nell'autunno del 2015 non sono stati attuati abbastanza velocemente nemmeno nel 2016. Su un totale di 106 000 persone in cerca di protezione, meno di 10 000 migranti provenienti dalla Grecia e dall'Italia sono stati trasferiti in altri Stati Dublino prima della fine del 2016.

Il 4 maggio 2016 la Commissione europea ha pubblicato alcune proposte di revisione del Regolamento Dublino III, che vertono su tre obiettivi principali: velocizzare e ottimizzare le procedure, arginare la migrazione secondaria e sostenere solidalmente, grazie a un meccanismo correttivo, gli Stati Dublino soggetti a una pressione migratoria particolarmente elevata. Contemporaneamente è stato rivisto anche il Regolamento Eurodac soprattutto per ampliarne il campo d'applicazione. Il 13 giugno 2016 è stato pubblicato il secondo pacchetto legislativo relativo alla revisione del Sistema europeo comune sull'asilo (CEAS) con proposte di direttive per la procedura d'asilo, l'accoglienza e la qualifica dei rifugiati. Per la Svizzera questo pacchetto è di importanza secondaria, dato che le direttive non sono vincolanti per il nostro Paese.

Nel corso dell'anno a livello europeo sono stati discussi, e in parte adottati, diversi progetti per migliorare la protezione delle frontiere. Dal 6 ottobre 2016 è ad esempio operativa la nuova Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), di cui fa parte un pool d'intervento immediato di 1500 esperti che possono essere mobilitati rapidamente. In tal modo l'UE intende sorvegliare meglio le frontiere esterne dello spazio Schengen e combattere efficacemente la migrazione illegale transfrontaliera e la criminalità. Frontex dispone ora di competenze ampliate anche nel settore del ritorno. La Svizzera ha deciso di partecipare attivamente all'Agenzia.

---

## Nel 2016 l'UE si è impegnata per migliorare la protezione delle frontiere.

---

In futuro, durante i controlli di frontiera a una frontiera esterna, anche per le persone che secondo la legislazione europea hanno il diritto di circolare liberamente saranno consultate sistematicamente le banche dati europee per la ricerca di persone. Si prevede che questa riforma sarà adottata nella prima metà del 2017.

Dopo la pubblicazione di una nuova proposta di regolamento nell'aprile del 2016, sono proseguite le discussioni relative all'introduzione di un sistema di ingresso e uscita (Entry/Exit System [EES]). L'EES prevede, alle frontiere esterne dello spazio Schengen, la registrazione all'ingresso e all'uscita mediante rilevamento dei dati biometrici dei cittadini di Stati terzi che giungono in Europa per un soggiorno di breve durata di massimo 90 giorni nell'arco di un periodo di riferimento di 180 giorni o con un visto di circolazione, indipendentemente dall'obbligo del visto.

Nel novembre del 2016 la Commissione europea ha presentato una proposta per l'EU Travel Information and Authorisation System (ETIAS), che prevede che i cittadini di Stati terzi esonerati dal visto registrino in anticipo online informazioni rilevanti sul viaggio in programma nonché dati alfanumerici relativi alla loro persona. Si tratta di un sistema simile all'ESTA (Electronic System for Travel Authorization) degli Stati Uniti per i cittadini di Stati terzi che potrebbero entrare nel Paese senza visto.

Tutte queste misure mirano a migliorare la protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen e a rafforzare la sicurezza interna.

La SEM si è anche impegnata con alcuni Stati membri dell'UE siglando accordi bilaterali. Nel 2016 ha sostenuto finanziariamente una ONG greca che fornisce servizi di assistenza nell'ambito della procedura d'asilo greca, nonché le attività dell'ACNUR in Grecia. Ha altresì intensificato la cooperazione con la Polonia per favorire il trasferimento di conoscenze per quanto riguarda le procedure d'asilo, le prassi relative all'accoglienza e l'integrazione. Traendo spunto dalle strette relazioni con la Polonia nel settore della migrazione, la SEM intende intensificare la collaborazione anche con gli altri Stati del Gruppo di Visegrad (Repubblica ceca, Ungheria e Slovacchia).

### Il contributo della Svizzera

Dal 2013 sono stati adottati diversi programmi con cui la Svizzera ha accolto o accoglierà un totale di circa 9700 persone in cerca di protezione per sgravare gli Stati di accoglienza:

- nel 2013 il DFGP ha autorizzato l'ingresso di circa 4700 cittadini siriani grazie ad agevolazioni relative al rilascio dei visti;
- fino a 1500 richiedenti l'asilo dall'Italia e dalla Grecia saranno accolti nel quadro del programma di ricollocazione dell'UE (decreto del Consiglio federale del 18 settembre 2015);
- 3000 rifugiati particolarmente vulnerabili troveranno protezione e una prospettiva di vita duratura in Svizzera grazie al programma di reinsediamento (decreti del Consiglio federale del 6 marzo 2015 e del 9 dicembre 2016);
- ad altri 500 familiari stretti di cittadini siriani ammessi provvisoriamente in Svizzera saranno rilasciati visti per motivi umanitari.

### Reinsediamento

Gli arrivi iniziati nel 2015 sono proseguiti per tutto il 2016. L'anno scorso sono giunte in Svizzera 662 persone. Dall'inizio del programma sono arrivati 968 rifugiati, per cui alla fine del 2016 risultava quasi esaurito il contingente di accoglienza stabilito con il decreto del Consiglio federale del 6 marzo 2015.

Il 9 dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso di proseguire l'impegno della Svizzera nei confronti delle vittime del conflitto in Siria. Nei prossimi due anni, in stretta collaborazione con l'ACNUR e i Cantoni, il nostro Paese accoglierà altre 2000 persone particolarmente vulnerabili nel quadro del reinsediamento.

### Ricollocazione

Con la sua partecipazione volontaria al programma di ricollocazione dell'UE la Svizzera dimostra la propria solidarietà non solo nei confronti dei profughi di guerra, ma anche dell'Italia e della Grecia, che si trovano ad affrontare notevoli difficoltà a causa dei flussi di profughi. Al programma possono partecipare i richiedenti l'asilo delle nazionalità con una quota di protezione a livello europeo di almeno il 75 per cento. Finora si è trattato prevalentemente di cittadini siriani ed eritrei.

Nel quadro della ricollocazione la Svizzera ha finora accolto 368 richiedenti l'asilo dall'Italia e dalla Grecia. Tali persone sono soggette alla normale procedura d'asilo in Svizzera.

Per sostenere l'approccio basato sugli hotspot per la ricollocazione in Italia e in Grecia, la SEM mette a disposizione dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (UESA) collaboratori per interventi specialistici di diversi mesi. Nel corso del 2016 17 esperti svizzeri hanno effettuato un totale di 1240 interventi, di cui 1028 in Italia e 212 in Grecia.

### Visti per motivi umanitari

Oltre ai 150 visti rilasciati nel 2015 ai membri del nucleo familiare stretto di cittadini siriani già ammessi provvisoriamente in Svizzera, nel 2016 sono state accolte ulteriori 222 domande di visto per coniugi e figli minorenni.



*L'anno scorso nell'ambito del programma reinsediamento sono giunte in Svizzera complessivamente 662 persone.*

## 2. Collaborazione con i Paesi di origine e di transito – esempi

### Strategia «Partenariati migratori Svizzera–Balceni occidentali 2016–2019»

Da molti anni la Svizzera intrattiene rapporti assidui con i Paesi dei Balcani occidentali, che negli ultimi decenni hanno rappresentato una delle regioni d'origine più importanti della migrazione verso il nostro Paese. Per rafforzare ulteriormente questa cooperazione, la Svizzera ha concluso partenariati migratori con la Bosnia ed Erzegovina (aprile 2009), la Serbia (luglio 2009) e il Kosovo (febbraio 2010). Dal 1° gennaio 2016 è in vigore la nuova strategia «Partenariati migratori Svizzera–Balceni occidentali 2016–2019», che funge da quadro strategico per questi partenariati e costituisce la prosecuzione della prima strategia interdipartimentale per il periodo 2012–2015. Essa ha come obiettivo principale il potenziamento delle capacità dei Paesi partner, affinché questi possano affrontare in modo adeguato le sfide poste dalla migrazione. Fanno parte delle priorità in particolare i seguenti settori d'intervento:

- asilo e protezione per i migranti, segnatamente il sostegno alla creazione di sistemi funzionali, coerenti e in linea con gli standard internazionali;
- ritorno e reintegrazione, sia che si tratti del ritorno dalla Svizzera nei Paesi partner o da questi ultimi nei Paesi d'origine;
- migrazione e sviluppo, segnatamente il migliore sfruttamento del potenziale delle diaspore per lo sviluppo dei rispettivi Stati d'origine;
- prevenzione della migrazione irregolare e lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti.

Un accento particolare è posto sulla «capacity building» e sulla cooperazione regionale mediante un ampio ricorso a piattaforme e reti regionali.

Per sviluppare e attuare progetti comuni che soddisfino le esigenze delle autorità partner nel settore della migrazione, la Svizzera intrattiene un dialogo regolare con la Bosnia ed Erzegovina, la Serbia e il Kosovo.



*Dal 1° gennaio 2016 è in vigore la nuova strategia «Partenariato migratorio Svizzera – Balceni occidentali 2016–2019».*

Considerando l'aspetto transfrontaliero delle sfide migratorie nei Balcani occidentali, il sostegno della Svizzera si può anche estendere ad altri Stati della regione come l'Albania, la Macedonia e il Montenegro, sia per via bilaterale sia nell'ambito di un progetto regionale. Grazie ai partenariati migratori la Svizzera ha inoltre potuto fornire un aiuto molto attivo ai Paesi della regione durante la crisi lungo la rotta balcanica. Anche se la situazione è notevolmente cambiata dalla chiusura della rotta balcanica nel marzo 2016, i problemi per i Paesi della regione continuano ad essere significativi. Ad esempio, all'inizio del 2017 si trovavano in Serbia ancora 7500 migranti che perlopiù non intendevano presentare domanda d'asilo in tale Paese, ma erano decisi a continuare il loro viaggio verso l'Europa occidentale. Questa situazione si ripercuote non solo sulle autorità ma anche sulla popolazione locale, per non parlare dei rischi per i migranti.

Considerate le sfide attuali, la Svizzera continuerà il proprio impegno per potenziare le capacità delle autorità e sostenere i migranti nella regione, basandosi sui suoi partenariati migratori e sulla strategia 2016–2019. A tal fine per i prossimi quattro anni è stato stanziato un budget di 10 milioni di franchi, cui la SEM ha contribuito con 6 milioni di franchi. L'attuazione della strategia 2016–2019 avviene in stretta cooperazione con la SEM, la Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC), la Segreteria di Stato dell'Economia (SECO) e il Principato del Liechtenstein, che a sua volta ha concluso partenariati migratori con la Bosnia ed Erzegovina e con il Kosovo.

#### **L'impegno della Svizzera nell'Africa settentrionale**

Dopo gli eventi noti come Primavera araba, la Svizzera ha elaborato e attuato un programma di cooperazione con i Paesi dell'Africa settentrionale per il periodo 2011–2016. Si trattava di rispondere con una certa urgenza alle numerose sfide politiche, economiche e sociali e di sostenere a lungo termine la transizione verso la democrazia nei Paesi della regione. I diversi attori dell'Amministrazione federale (DSC, SECO, Divisione sicurezza umana del DFAE, SEM) hanno optato per un approccio coordinato («whole of government approach») per potenziare l'efficacia e la coerenza dell'intervento e hanno aperto uffici comuni presso le ambasciate svizzere. Il programma di questa cooperazione verteva su tre settori essenziali: 1) transizione alla democrazia e diritti umani; 2) sviluppo economico e occupazione; 3) migrazione e protezione.

Nei sei anni di attuazione del programma nell'Africa settentrionale sono stati investiti 268 milioni di franchi. Più di metà di questo importo era destinato all'accesso all'occupazione e alla

---

## Da molti anni la Svizzera intrattiene rapporti assidui con i Paesi dei Balcani occidentali.

---

formazione professionale per far fronte alla disoccupazione giovanile e quindi prevenire la migrazione irregolare verso l'Europa. Quasi un terzo delle risorse del programma era stanziato per progetti nel settore della migrazione. La SEM ha impiegato 9 milioni di franchi per rafforzare le strutture istituzionali nell'Africa settentrionale in modo che potessero gestire meglio i flussi migratori. L'impegno della SEM nell'ambito del programma di cooperazione svizzero è spesso accompagnato da un dialogo bilaterale in materia di migrazione con i Paesi dell'Africa settentrionale, in cui vengono affrontate anche le questioni dell'asilo e della riammissione.

Nell'ambito del partenariato migratorio con la Tunisia, ad esempio, sono stati sostenuti numerosi progetti volti a potenziare le capacità delle istituzioni in diversi settori della migrazione: si tratta della gestione integrata delle frontiere, dello sviluppo del quadro giuridico ed istituzionale per il settore dell'asilo e dell'amministrazione dei dati relativi alle impronte digitali. Oltre 1500 richiedenti l'asilo respinti sono tornati dalla Svizzera in Tunisia con un aiuto al ritorno. Le capacità istituzionali della Mezzaluna rossa tunisina sono state ulteriormente sviluppate, in modo che possa occuparsi meglio dei migranti e dei profughi salvati durante la traversata del Mediterraneo. Nei dialoghi sulla migrazione vengono affrontate anche le difficoltà relative alla riammissione. È ad esempio il caso del Marocco e dell'Algeria, dove i programmi svizzeri di cooperazione sostengono un approccio più ampio nella gestione del fenomeno migratorio.

Considerando la forte pressione migratoria e i movimenti irregolari di transito in direzione dell'Europa, la regione dell'Africa settentrionale risulta di interesse strategico per la politica migratoria svizzera. Nel corso del 2016 circa 180000 persone hanno attraversato il Mediterraneo percorrendo la rotta centrale e oltre 4200 hanno perso la vita nel tentativo di giungere in Europa per questa via. Impegnandosi in diversi progetti di aiuto umanitario per i migranti che non riescono nel loro intento e sostenendo il salvataggio in mare in Libia, la SEM contribuisce ad affrontare i problemi sul posto. La nuova strategia per la cooperazione della Svizzera nell'Africa settentrionale per il periodo 2017–2020 permetterà di proseguire l'impegno nella regione.



*Sladjana Markovic, collaboratrice di laboratorio dalla Serbia*

### 3. Difficoltà e interventi nel settore dell'asilo in Svizzera

#### Attuazione della revisione della legge sull'asilo

Il 3 settembre 2014 il Consiglio federale ha adottato il messaggio sul riassetto del settore dell'asilo e sull'accelerazione delle procedure d'asilo. Con votazione finale del 25 settembre 2015 il Parlamento ha approvato le modifiche della legge sull'asilo, ma contro il testo di legge è stato indetto un referendum.

La revisione della legge sull'asilo è pertanto stata sottoposta a votazione popolare il 5 giugno 2016 ed è stata approvata dagli elettori svizzeri con una maggioranza del 66,8 per cento dei voti.

Con la revisione della legge sull'asilo si intende consentire l'evasione definitiva di gran parte delle domande nell'ambito di procedure celeri nei centri della Confederazione. Durante la procedura celere o la procedura Dublino e l'esecuzione dell'allontanamento i richiedenti l'asilo sono ospitati in centri della Confederazione. Le due procedure celeri, inclusa l'eventuale esecuzione dell'allontanamento, vanno concluse in via definitiva entro un massimo di 100 ovvero 140 giorni. Qualora si rendano necessari ulteriori accertamenti, la domanda d'asilo è trattata nell'ambito di una procedura ampliata. Per questa procedura i richiedenti l'asilo sono attribuiti come in passato ai Cantoni. La procedura deve concludersi con decisione passata in giudizio entro un anno, inclusa l'esecuzione di un eventuale allontanamento. Per eseguire le procedure celeri in maniera conforme allo Stato di diritto, quale misura accompagnatoria, i richiedenti l'asilo hanno diritto ad usufruire gratuitamente di una consulenza e di un rappresentante legale.

Il settore dell'asilo è un compito comune della Confederazione, dei Cantoni, delle città e dei Comuni. Anche in futuro determinati compiti in questo ambito saranno espletati dai Cantoni, dalle città e dai Comuni, come ad esempio la promozione dell'integrazione sociale ed economica di persone che hanno il diritto di rimanere in Svizzera. Già durante il processo di elaborazione della revisione della legge sull'asilo si è tenuto conto di questa responsabilità comune: i valori chiave del futuro sistema dell'asilo sono stati decisi dai tre livelli statali in stretta cooperazione. Questo approccio sarà proseguito anche in futuro. I progetti di attuazione della nuova legge sull'asilo saranno, ad esempio, coordinati dal gruppo di lavoro misto per il riassetto del settore dell'asilo (AGNA), sotto la guida del consigliere di Stato Hans-Jürg Käser e del segretario di Stato Mario Gattiker.

#### Pianificazione delle ubicazioni dei nuovi centri della Confederazione

Con il nuovo sistema la maggior parte delle procedure d'asilo sarà svolta nei centri della Confederazione e ai Cantoni saranno attribuiti meno richiedenti l'asilo rispetto al passato, pertanto la Confederazione ha incrementato le proprie capacità di alloggio. In occasione della seconda Conferenza nazionale sull'asilo del 28 marzo 2014 è stato deciso che in futuro la Confederazione gestirà un totale di 5000 posti di alloggio in sei regioni. Ciascuna regione avrà da due a quattro centri. Inoltre a livello nazionale saranno istituiti due centri speciali per l'alloggio di richiedenti l'asilo renitenti.

La pianificazione delle ubicazioni dei futuri centri della Confederazione è in stadio molto avanzato: entro la fine del 2016, insieme ai rispettivi Cantoni e Comuni di ubicazione, è stato possibile fissare dodici dei diciotto centri pianificati.

#### Adeguamento delle ordinanze

Alcune direttive della rivista legge sull'asilo possono essere attuate direttamente, senza bisogno di adeguare le relative ordinanze. Alla fine di agosto 2016 il Consiglio federale ha deciso di porre in vigore questo primo pacchetto già a partire dal 1° ottobre 2016. Esso comprende, tra l'altro, misure tese a migliorare l'esecuzione dell'allontanamento nonché disposizioni relative all'istruzione scolastica di base per i richiedenti l'asilo in età scolastica. Per l'attuazione di ulteriori parti della revisione di legge è necessario adeguare le relative ordinanze. Il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione su un secondo pacchetto di nuove disposizioni a ottobre 2016. Questo pacchetto contiene soprattutto spiegazioni relative alla procedura di approvazione dei piani nel settore dell'asilo. Gli adeguamenti delle ordinanze per tutte le altre disposizioni di legge nuove o modificate sono attualmente in fase di elaborazione presso il DFGP. Si tratta, tra l'altro, dell'iter procedurale e della protezione giuridica. Anche i Cantoni, le città e i Comuni partecipano ai lavori.

---

**Il 1° ottobre 2016 è entrato in vigore il primo pacchetto di misure che riguarda, tra l'altro, l'esecuzione dell'allontanamento e l'istruzione.**

---

### Strategia di trattamento delle domande d'asilo

La SEM attua la procedura d'asilo in maniera rapida e conforme allo Stato di diritto. In virtù dell'articolo 37b della legge sull'asilo, la SEM definisce in una strategia di trattamento quali domande d'asilo devono essere trattate in via prioritaria, tenendo presente in proposito soprattutto i termini previsti dalla legge, la situazione nei Paesi d'origine, l'evidente fondatezza o infondatezza delle domande e l'atteggiamento dei richiedenti l'asilo. L'obiettivo principale di questa strategia è di raggiungere una maggiore efficienza nell'evasione delle domande d'asilo dando la priorità a determinate categorie di domande.

Altri obiettivi della strategia sono i seguenti:

- ridurre il numero di domande che si prevede abbiano poche possibilità di essere accolte;
- ridurre l'affollamento nel settore degli alloggi;
- minimizzare i costi totali nel settore dell'asilo.

Nel 2012 la SEM ha introdotto per le domande d'asilo ritenute idonee e provenienti dai Paesi europei non soggetti all'obbligo di visto, una procedura accelerata «in 48 ore», che è stata poi estesa anche al Kosovo e alla Georgia dalla primavera del 2013.

Inoltre, a partire da dicembre 2012 la SEM ha progressivamente introdotto la procedura accelerata «Fast-Track», che si differenzia da quella «in 48 ore» principalmente per il fatto che per i Paesi in questione l'esecuzione dell'allontanamento e l'acquisizione dei documenti necessari a tal fine sono più difficoltose. La procedura Fast-Track è al momento applicata a sei Stati che hanno una scarsa percentuale di riconoscimenti: Marocco, Nigeria, Tunisia, Algeria, Gambia e Senegal.

Dall'introduzione della procedura in 48 ore e della procedura Fast-Track è stato registrato un drastico calo delle domande d'asilo presentate dai cittadini dei Paesi indicati. Tali domande si sono attestate a un livello stabilmente basso. Le procedure celeri hanno pertanto reso meno attrattiva la Svizzera come Paese di destinazione per le persone le cui domande hanno poche probabilità di essere accolte e che provengono da Paesi in cui non vi è esigenza di protezione.

### Richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati

#### Situazione

Tra il 2013 e il 2015 il numero di domande d'asilo presentate da richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RMNA) è notevolmente aumentato (nel 2013: 332; nel 2014: 790; nel 2015: 2739). Nel 2016 le domande sono state 1997. Mentre negli ultimi dieci anni la percentuale di RMNA si era attestata tra 1 e 3 per cento, nel 2015 e nel 2016 è salita al 7 per cento. Questo fenomeno è stato riscontrato in numerosi Paesi europei. La quota di RMNA che non riescono a provare in modo credibile la loro età nella procedura di asilo è pari al 50 per cento. Pertanto la verifica della credibilità dell'età indicata rimane di centrale importanza. Se la domanda viene presentata da RMNA o da persone che dichiarano di essere minorenni, questo ha ripercussioni importanti sulla procedura d'asilo, il sostegno, l'alloggio, il finanziamento e l'assistenza. Questi dossier sono pertanto trattati in via prioritaria.

---

**Attualmente la procedura Fast-Track  
vale per il Marocco, la Nigeria, la Tunisia,  
l'Algeria, il Gambia e il Senegal.**

---

#### Procedura d'asilo

In base alla giurisprudenza costante dal 2004, in caso di mancanza di un documento d'identità valido occorre giudicare se il richiedente l'asilo riesce a dimostrare in modo credibile di essere minorenne secondo il principio della valutazione complessiva di tutti gli elementi di riferimento; ai sensi della legge sull'asilo il carico della prova spetta al richiedente. Nonostante le numerose critiche da parte dei media e della politica (spesso rivolta contro gli esami radiologici delle ossa della mano che sono uno dei punti di riferimento nell'insieme degli indizi) e in mancanza di strumenti migliori, questo metodo di valutazione è l'unico a disposizione. Un'alternativa è la verifica scientifica dei cosiddetti «tre pilastri», applicata in particolare nella fase di test svoltasi a Zurigo; attualmente questo metodo è però fortemente controverso e la giurisprudenza non gli riconosce chiaramente un valore maggiore rispetto all'analisi radiologica delle ossa. Infine, per quanto riguarda l'effettiva procedura d'asilo, la SEM ha adottato misure per attribuire in modo più coerente la priorità alle domande presentate dai RMNA (selezione) e per migliorare le audizioni dei richiedenti l'asilo minorenni.

#### Alloggio, assistenza, scolarizzazione e cure mediche

Oltre alla nomina di un rappresentante legale, anche l'alloggio, l'assistenza, la scolarizzazione e un'eventuale assistenza medica rientrano nella competenza esclusiva del Cantone di attribuzione. Soprattutto considerando l'aumento delle domande d'asilo presentate da minorenni non accompagnati, nel maggio del 2016 la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali ha adottato una serie di raccomandazioni rivolte ai Cantoni per chiarire e armonizzare il modo di procedere in questo settore.

#### Organizzazione d'emergenza asilo

Quando nell'autunno del 2015 è repentinamente aumentato il numero delle domande d'asilo, i centri di registrazione e procedura (CRP) a tratti quasi non riuscivano più ad espletare i loro compiti; è stato possibile alloggiare tutti i richiedenti soltanto facendo ricorso a misure d'emergenza. Anche quando con la chiusura della tratta balcanica nel marzo del 2016 il numero delle domande d'asilo è fortemente diminuito, la situazione nel settore della migrazione è rimasta tesa. La SEM ha pertanto dovuto continuare con l'organizzazione d'emergenza asilo migliorandola.



*Mentre negli ultimi dieci anni la quota di richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati (RAMNA) si era attestata tra l'1 e il 3 per cento, nel 2015 e nel 2016 ha raggiunto il 7 per cento.*

È stata pertanto proseguita l'attività di organo di coordinamento e comunicazione dello Stato maggiore Situazione asilo (SMSA), nel cui ambito collaborano a stretto contatto rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni.

In base all'evolversi della situazione, lo SMSA si è riunito una volta alla settimana, per poter discutere degli interventi necessari attingendo all'analisi quotidiana del Centro operativo asilo della SEM, che fornisce informazioni sullo sviluppo del fenomeno migratorio. In previsione di una possibile situazione di emergenza nel settore dell'asilo, in seno alla SEM è stato poi istituito un pool di pronto intervento per l'asilo con il compito di intervenire a breve termine, qualora non dovesse più essere possibile registrare e trattare le domande d'asilo all'interno delle strutture ordinarie. Finora non è ancora stato necessario ricorrere al pool di pronto intervento per l'asilo.

Il 14 aprile 2016 la Confederazione, i Cantoni, le città e i Comuni si sono accordati sui valori chiave comuni della pianificazione d'emergenza asilo. In questo contesto sono stati creati i presupposti organizzativi, strutturali e di personale affinché, anche in caso di emergenza, possano essere garantiti l'alloggio di tutti i nuovi arrivati, la registrazione delle domande d'asilo, il controllo di sicurezza e la visita sanitaria di confine. A tal fine la SEM

mantiene una capacità costante di 5000 posti letto in alloggi definitivi e temporanei. Ciò corrisponde al doppio delle capacità della primavera del 2015. Inoltre sono stati predisposti 1000 posti in quattro punti di primo contatto, che possono essere resi utilizzabili in breve tempo. In Muttenz è stato possibile aprire un centro di registrazione, che attualmente offre ulteriori 500 posti (in caso di necessità 900). Infine, in collaborazione con il Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) si stanno facendo preparativi per mettere rapidamente a disposizione ulteriori centri temporanei della Confederazione con altri 3000 posti in caso di escalation della situazione.

Il 20 aprile 2016 il Consiglio federale ha incaricato il DDPS di adottare tutte le misure necessarie affinché all'occorrenza l'esercito possa affiancare le autorità civili, in particolare il Corpo delle guardie di confine (Cgcf), con un massimo di 2000 militari. Inoltre deve prendere i provvedimenti richiesti per far intervenire un ulteriore battaglione (circa 700 militari) in caso di eventi gravi, poiché anche nel 2017 è possibile che si verifichino sviluppi che causeranno un elevato aumento delle domande d'asilo. Sarebbe quindi prematuro dichiarare già finita l'emergenza.



*Confederazione e Cantoni hanno aumentato nettamente le loro capacità ricettive.*

## Adeguamenti della prassi in materia di asilo e allontanamento

**Sri Lanka:** Nell'estate del 2013 la SEM (allora ancora Ufficio federale della migrazione) aveva sospeso provvisoriamente tutti i rinvii verso lo Sri Lanka e l'emanazione di decisioni con ordine di esecuzione dell'allontanamento, dopo che due richiedenti l'asilo respinti erano stati arrestati al loro arrivo in Sri Lanka. Nel dicembre del 2013 la SEM ha effettuato un viaggio di servizio nel Paese insieme all'ambasciata svizzera a Colombo. Successivamente, nel marzo del 2014, è stata organizzata dalla SEM una riunione per valutare la situazione, a cui hanno partecipato rappresentanti di diversi organi federali (Dipartimento federale degli affari esteri, Polizia giudiziaria federale, Servizio delle attività informative della Confederazione, Tribunale amministrativo federale) nonché l'ACNUR. Sulla base dei riscontri ottenuti la SEM ha deciso di annullare completamente la moratoria a partire dal 26 maggio 2014, ossia di autorizzare nuovamente le decisioni relative a tutte le domande d'asilo presentate da persone provenienti dallo Sri Lanka.

Nell'ambito di un viaggio di servizio effettuato a gennaio/febbraio 2016, la SEM ha nuovamente appurato la situazione sul posto per quanto riguarda la sicurezza e i diritti umani. Tenendo conto anche di ulteriori informazioni fornite da organizzazioni ed esperti internazionali, le summenzionate autorità hanno effettuato una nuova analisi complessiva della situazione. In base ai risultati emersi, nel luglio del 2016 la SEM ha deciso di adeguare la propria prassi in materia di asilo e allontanamento per lo Sri Lanka. Per quanto riguarda la protezione dei diritti umani, in Sri Lanka sono stati fatti progressi sostanziali, soprattutto nel campo della libertà di opinione e di riunione; ciononostante sussistono ancora carenze per quanto concerne i diritti fondamentali. Contemporaneamente è generalmente migliorata anche la situazione della sicurezza nell'ex regione teatro di guerra nel nord del Paese. La SEM tiene conto di queste circostanze nell'ambito della consueta valutazione del singolo caso dietro una domanda d'asilo, ma in linea di massima considera ora l'esecuzione dell'allontanamento verso lo Sri Lanka ragionevolmente esigibile per tutte le regioni del Paese.

Nel 2016, 1373 persone provenienti dallo Sri Lanka hanno presentato una domanda d'asilo in Svizzera. Per quanto riguarda i Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo, lo Sri Lanka è quindi il quinto in termini di importanza. La quota di riconoscimento è diminuita dal 2014 e nel 2016 si è attestata al 46,9 per cento (nel 2014: 71,4%; nel 2015: 58,3%). Hanno ottenuto l'asilo 610 persone, di cui 163 direttamente e 447 in base al ricon-

giungimento familiare. Oltre alle decisioni positive, in 102 casi è stata disposta l'ammissione provvisoria. In 289 casi la domanda d'asilo è stata respinta senza ammissione provvisoria.

**Eritrea:** L'analisi dei Paesi SEM valuta costantemente rapporti relativi all'Eritrea e si consulta con esperti e autorità partner. Nel quadro di una Fact-Finding Mission condotta in febbraio/marzo 2016, l'analisi dei Paesi SEM ha verificato, integrato e approfondito le informazioni a sua disposizione sull'Eritrea. Sulla base di tali ricerche nonché di rapporti pubblicati negli ultimi anni, la SEM ha redatto il rapporto del 22 giugno 2016 «Update Nationaldienst und illegale Ausreise» (non disponibile in italiano), con cui è stato aggiornato il capitolo rilevante per la prassi in materia di asilo della pubblicazione «Eritrea. Notizie sul Paese». Una versione del rapporto convalidata da autorità europee partner è stata pubblicata nel novembre del 2016 dall'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Nel giugno 2016 la SEM ha provveduto ad un adeguamento della prassi relativa all'Eritrea. Tale cambiamento si basa da un lato sul fatto che la SEM ha effettuato una nuova valutazione complessiva della sua prassi in materia di asilo per quanto riguarda l'Eritrea e dall'altro sulle menzionate informazioni più dettagliate fornite dall'analisi dei Paesi SEM. Determinante in tal senso è stato il fatto che, stando alle informazioni attuali della SEM, il trattamento dei rimpatriati da parte delle autorità eritree dipende principalmente dal carattere del ritorno in Eritrea (volontario o imposto), nonché dallo statuto dei rimpatriati prima della loro partenza dall'Eritrea per quanto riguarda il servizio di leva nazionale. Attualmente la SEM parte dal presupposto che gli eritrei che non sono mai stati chiamati per il servizio di leva nazionale, che ne sono esonerati o che sono stati dimessi, al loro ritorno in Eritrea non devono temere una persecuzione rilevante per la concessione dell'asilo soltanto per via della loro partenza illegale. Gli eritrei che non si sono rifiutati di prestare servizio né hanno disertato non hanno violato la Proclamation on National Service del 1995, per cui la probabilità che in caso di ritorno debbano affrontare pregiudizi gravi non è «considerabile» ai sensi della giurisprudenza relativa all'articolo 3 della legge sull'asilo. I requisiti per la conferma di un timore fondato di persecuzione futura non sono quindi adempiuti. Di conseguenza tali persone non sono più riconosciute come rifugiati e vengono allontanate dalla Svizzera, sempreché non vi siano ostacoli all'esecuzione dell'allontanamento.

Il Tribunale amministrativo federale ha approvato questa modifica della prassi in materia di asilo con una sentenza di principio del 30 gennaio 2017.



*Idahosa Dickson, partecipante programma di formazione professionale Impianti domestici dalla Nigeria*

## 4. Stato di attuazione dell'articolo 121a Cost.

Il 9 febbraio 2014 è stata accolta l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», che prevede una gestione autonoma dell'immigrazione mediante tetti massimi e contingenti annui e un adeguamento dei trattati internazionali in contrasto con l'articolo 121a della Costituzione federale (Cost.) entro febbraio 2017. Il 4 marzo 2016 il Consiglio federale ha adottato un disegno di legge destinato al Parlamento. Poiché in quel momento non era ancora stato possibile raggiungere un'intesa con l'UE, il Consiglio federale ha proposto di controllare l'immigrazione con una clausola unilaterale di salvaguardia. Contemporaneamente ha portato avanti le consultazioni con l'UE per trovare una soluzione condivisa. Questo processo è stato però ritardato in attesa del referendum Brexit nel Regno Unito e sospeso dopo la decisione inglese di lasciare l'UE.

Nella votazione finale del 16 dicembre 2016,<sup>16</sup> il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato un testo di legge per l'attuazione dell'articolo 121a Cost., che prevede un controllo indiretto dell'immigrazione ed è compatibile con l'Accordo di libera circolazione delle persone (ALC), garantendo quindi il proseguimento degli accordi bilaterali. Il Parlamento ha deciso di adottare un meccanismo a tre livelli.

Primo: il Consiglio federale è incaricato di stabilire misure per sfruttare pienamente il potenziale di forza lavoro di cui dispone la Svizzera.

Secondo: nei gruppi professionali, nei settori di attività o nelle regioni economiche con una disoccupazione superiore alla media, i datori di lavoro devono notificare i posti vacanti agli uffici pubblici di collocamento. Questi forniscono al datore di lavoro i dossier idonei dei disoccupati registrati. Il datore di lavoro invita i candidati ad un colloquio di presentazione o di accertamento dell'idoneità e comunica i risultati all'ufficio di collocamento. Il Consiglio federale può prevedere eccezioni all'obbligo di notifica dei posti vacanti.

Terzo: qualora questi provvedimenti non ottengano l'effetto auspicato, il Consiglio federale sottopone al Parlamento ulteriori misure.

Con l'attuazione dell'articolo 121a Cost. decisa dal Parlamento sono stati adempiuti i requisiti per la ratifica del Protocollo III sull'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla Croazia. Il 17 giugno 2016 il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati avevano approvato il Protocollo III e autorizzato il Consiglio federale a ratificarlo nel momento in cui con l'UE si fosse raggiunta una soluzione compatibile con l'ordinamento giuridico svizzero per controllare l'immigrazione.<sup>17</sup> Il Protocollo III è stato quindi ratificato il 16 dicembre 2016 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2017. In seguito a questa ratifica, dal 1° gennaio 2017 la Svizzera è tornata ad essere un membro a pieno titolo del programma di ricerca Horizon 2020.

---

A causa della Brexit si sono arenati i colloqui in corso con l'UE per trovare una soluzione condivisa in tema di immigrazione.

---

Le modifiche della legge sull'asilo non prevedono però alcuna attuazione letterale del testo dell'articolo 121a Cost. Per tale motivo il Consiglio federale ha deciso di opporre all'iniziativa popolare «Fuori dal vicolo cieco» (RASA), che chiede l'abrogazione completa dell'articolo 121a Cost., una controproposta diretta volta a eliminare il conflitto tra le normative. A tal fine ha posto in consultazione due varianti di controprogetto. La prima intende sostituire l'articolo 121a capoverso 4 Cost. con una disposizione secondo cui, nella regolazione dell'immigrazione, occorre tenere conto anche dei trattati internazionali di portata significativa per la posizione della Svizzera in Europa. È inoltre prevista l'abrogazione della disposizione transitoria (art. 197 n. 11 Cost.). La seconda variante prevede semplicemente l'abrogazione della disposizione transitoria senza modificare l'articolo 121a Cost..

Le discussioni relative alla libera circolazione delle persone proseguiranno con l'iniziativa popolare RASA e con un possibile referendum relativo alla legislazione di attuazione dell'articolo 121a Cost. Di conseguenza il tema della libera circolazione delle persone e della regolazione dell'immigrazione occuperanno anche nei prossimi anni un posto di primaria importanza nell'agenda politica svizzera ed europea.

<sup>16</sup> BBl 2016 8917

<sup>17</sup> BBl 2016 4999

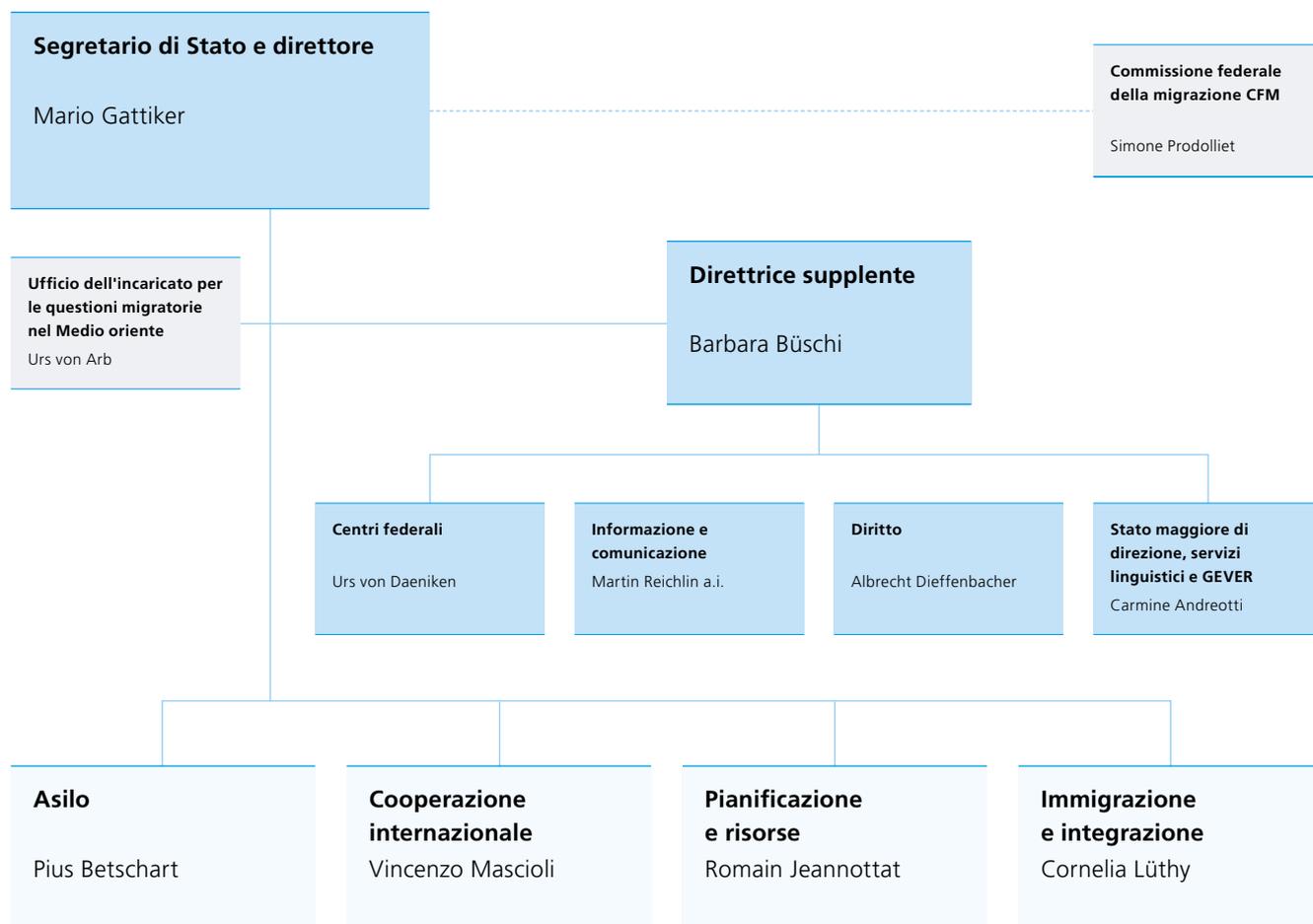


# La Segreteria di Stato della migrazione



Nel 2016 erano impiegate presso la Segreteria di Stato della migrazione 1130 persone.

## 1. Organigramma



stato 1° aprile 2017

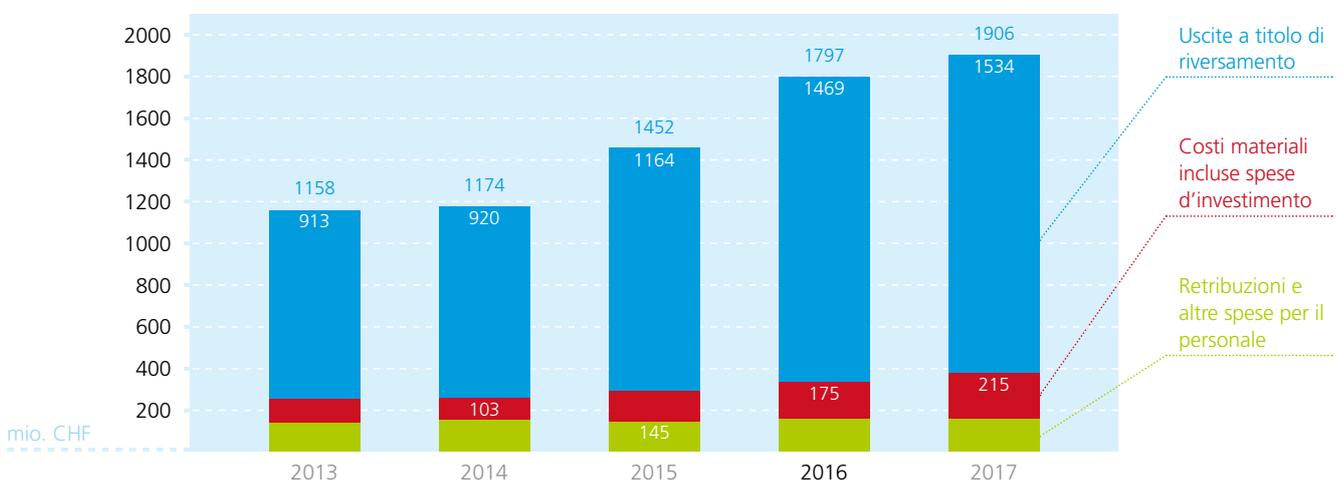
La Segreteria di Stato della migrazione stabilisce a quali condizioni una qualsiasi persona può entrare, vivere e lavorare in Svizzera e decide chi ha titolo di ricevere in Svizzera protezione contro la persecuzione. L'ente funge inoltre da organo di coordinamento delle iniziative poste in atto da Confederazione, Cantoni e Comuni a favore dell'integrazione ed è competente a livello federale per le istanze di naturalizzazione. In tutti i settori della politica migratoria cura attivamente il dialogo internazionale con i Paesi di provenienza e di transito e con altri Paesi di destinazione, nonché con le organizzazioni internazionali.

## 2. Evoluzione delle uscite

Le uscite della SEM si suddividono in tre categorie:

- uscite a titolo di riversamento: circa l'82 per cento delle spese totali riguarda gli aiuti accordati ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse a titolo provvisorio e ai rifugiati, nonché i costi per l'esecuzione degli allontanamenti, per gli aiuti al ritorno, per le misure d'integrazione a favore degli stranieri e per la cooperazione internazionale nel settore della migrazione;
- spese per il personale: circa l'8 per cento delle spese complessive riguarda i costi per il personale, ossia le retribuzioni compresi i contributi previdenziali, e le ulteriori spese per il personale, segnatamente per le misure di formazione e perfezionamento;
- costi materiali incluse le spese d'investimento: circa il 10 per cento delle spese complessive riguarda la gestione dei centri di registrazione e procedura, il settore informatico, la consulenza, le altre spese di gestione e gli investimenti.

**Evoluzione delle uscite SEM – solo spese che incidono sui finanziamenti (consuntivi 2013–2016, credito di pagamento 2017)**

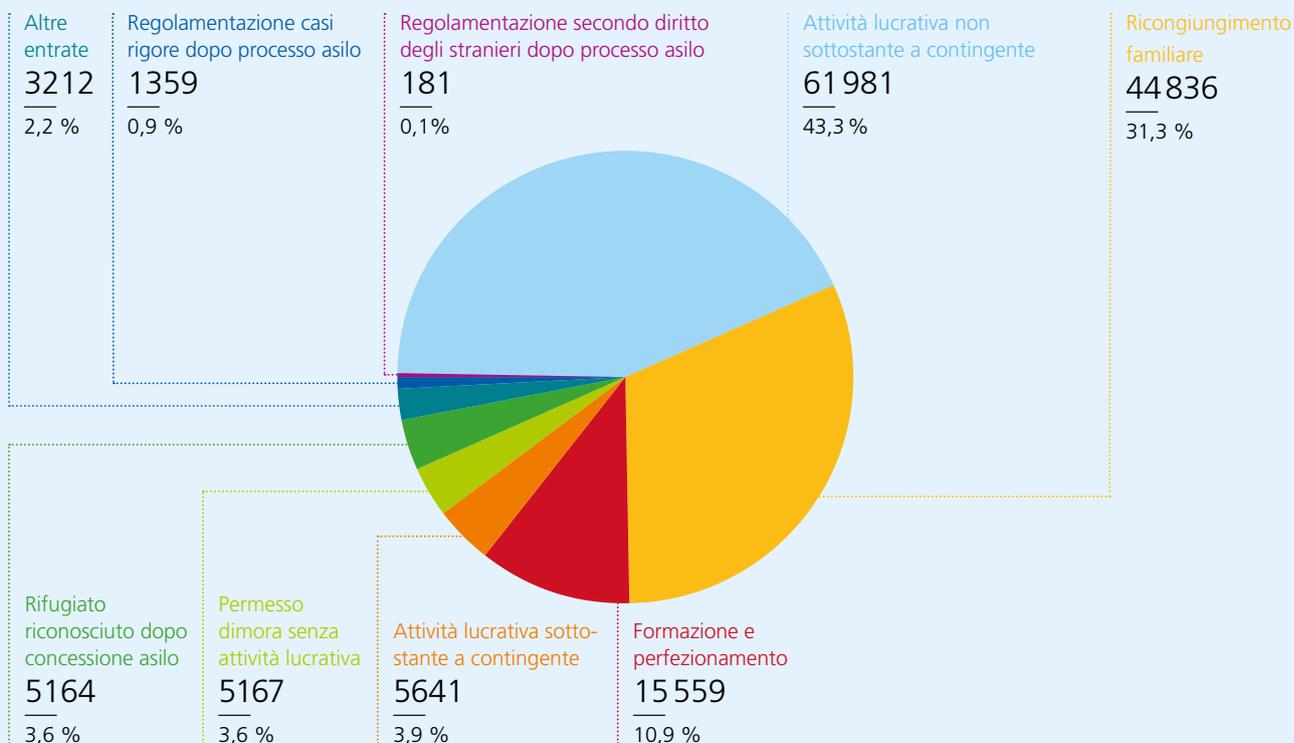




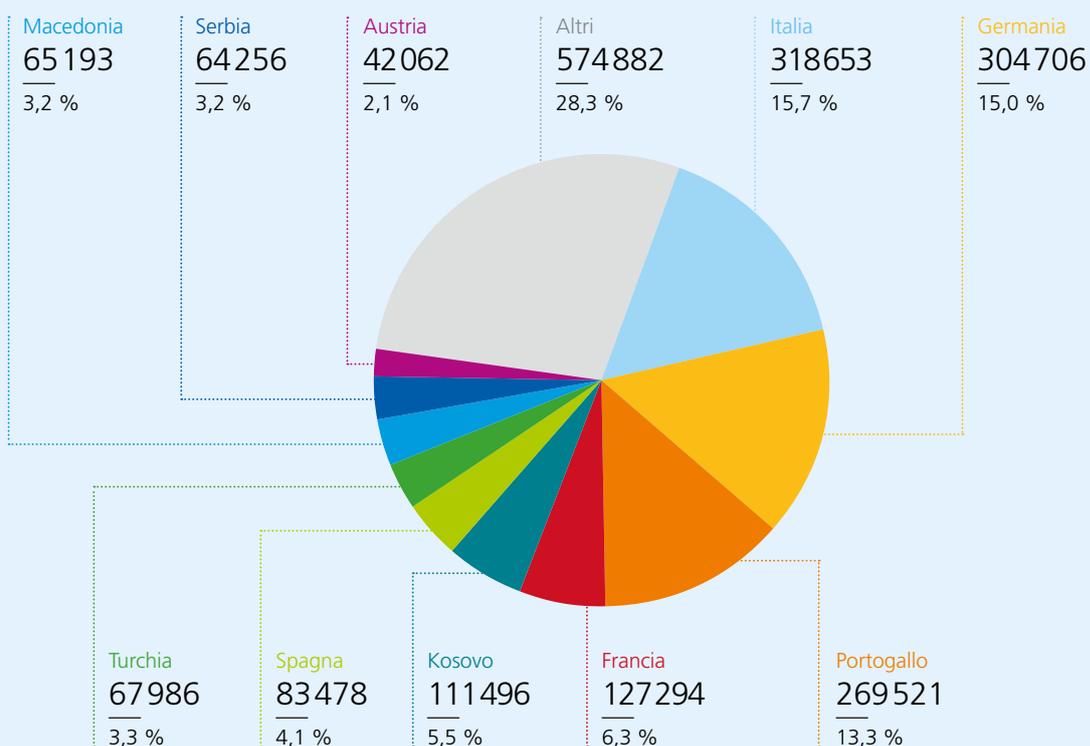
*Mariya Nasir, panettiera-pasticcera dalla Somalia*

# Allegato

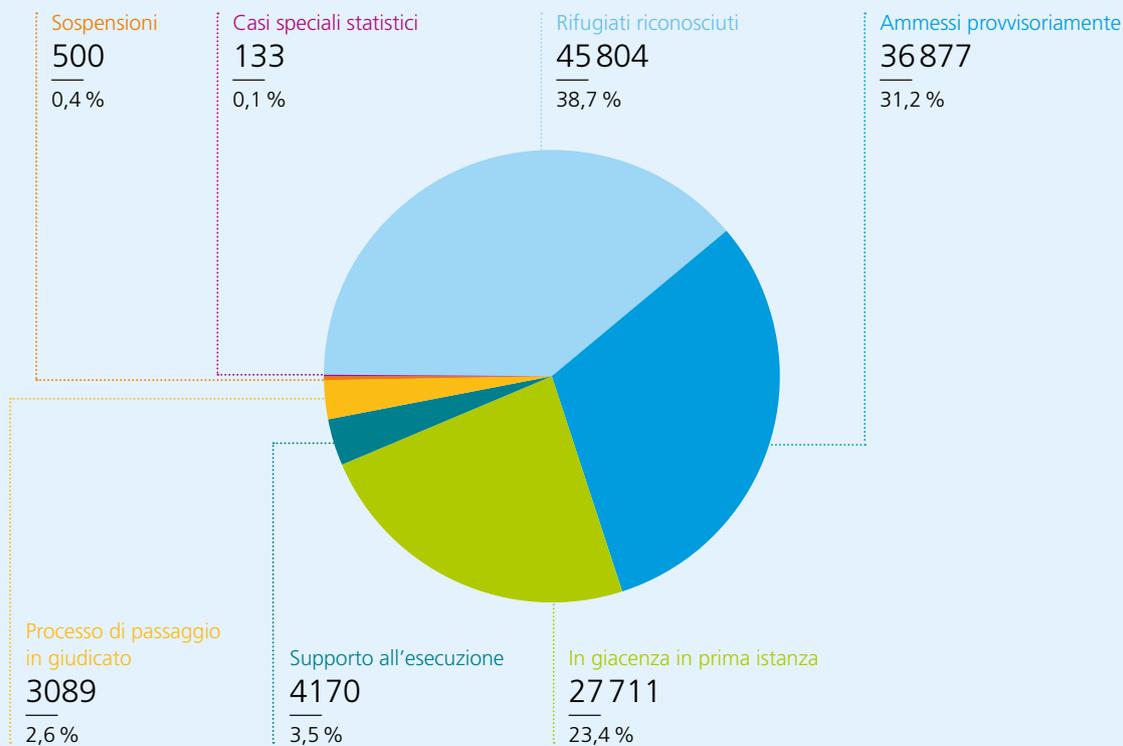
## Immigrazione per motivo d'immigrazione 2016



## Effettivo popolazione residente permanente straniera 2016



## Persone del settore dell'asilo 2016



## Effettivo ammessi provvisoriamente per nazione 2016

