



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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



# Rapporto sulla migrazione 2010

## Impressum

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

**Progetto  
e redazione:** Informazione & comunicazione, UFM  
**Realizzazione:** [www.casalini.ch](http://www.casalini.ch)

**Fonti:** UFCL, Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna,  
[www.bundespublikationen.admin.ch/it.html?](http://www.bundespublikationen.admin.ch/it.html)  
Art. n.: 420.010.I  
© UFM/DFGP giugno 2011

### Fotografie

- © Philipp Eyer: frontespizio, pagine 4, 6-7, 13, 14,  
16, 18, 21, 22, 25, 27, 30, 33, 35, 37, 39, 41
- © Beat Schweizer: pagina 43
- © Laurent Burst: pagina 1
- © UFM: pagina 44
- © Ufficina Migrazione, UFM: pagine 8-11

## Editoriale



La migrazione è un tema cruciale che occupa ogni cittadino. Le questioni legate agli stranieri e all'integrazione figurano al quinto posto del barometro delle apprensioni 2010, mentre i rifugiati e l'asilo si trovano all'ottavo posto.

Sin dal mio arrivo alla direzione dell'Ufficio federale della migrazione, oltre un anno e mezzo fa, è mio desiderio rendere più obiettiva la discussione attorno alla migrazione, il che a mio modo di vedere presuppone che si prendano sul serio le paure e il senso d'insicurezza della popolazione. Il dibattito attuale attorno all'immigrazione mostra l'impossibilità di obli-  
terare la questione della gestione futura dell'immigrazione. È un interrogativo legittimo con cui le autorità hanno il dovere di confrontarsi.

L'economia svizzera è fortemente incentrata sul settore delle prestazioni e abbisogna pertanto di manodopera qualificata. Grazie all'Accordo sulla libera circolazione delle persone concluso con l'UE è possibile reclutare manodopera specializzata anche all'estero. Diversi studi hanno mostrato l'influsso positivo dell'Accordo sulla crescita dell'economia svizzera, individuando addirittura un importante effetto stabilizzante dell'immigrazione durante i periodi di crisi.

Nonostante questi aspetti positivi, non vanno sottaciute le possibili zone d'ombra insite in un'immigrazione accresciuta. Occorre pertanto chiedersi quali sono le conseguenze della libera circolazione delle persone su vari aspetti della nostra società quali le infrastrutture di traffico, il mercato dell'alloggio, la pianificazione del territorio, il sistema formativo, l'integrazione e la sicurezza pubblica. Anziché isolatamente, questi interrogativi vanno fronteggiati in un approccio globale. Al momento è in preparazione un pertinente rapporto steso dai vari dipartimenti.

Altro tema importante: la situazione dell'Africa settentrionale. L'arrivo al sud dell'Italia di circa 26 000 immigrati risveglia il timore di una maggiore pressione migratoria in tutti gli Stati europei, compresa la Svizzera. Ma anche qui non bisogna perdere di vista le giuste proporzioni: a essere maggiormente colpiti sono i Paesi limitrofi della Libia. Le sollevazioni hanno spinto oltre 600 000 persone a tentare di fuggire raggiungendo il confine con l'Egitto e la Tunisia. Finora la Svizzera è toccata solo marginalmente e ha registrato circa 350 nuove domande d'asilo in provenienza dall'Africa settentrionale. La situazione in questa regione continuerà tuttavia ad occuparci e ci adopereremo per rafforzare l'aiuto sul posto e per sostenere gli Stati nei loro processi di riforma.

Il presente rapporto offre una panoramica dei principali campi d'attività che hanno occupato l'Ufficio federale della migrazione nel 2010, testimoniando del lavoro svolto dagli oltre 800 collaboratori e collaboratrici dell'ufficio.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'A. du Bois-Reymond', with a stylized flourish at the end.

Alard du Bois-Reymond



# Indice

<b>Editoriale</b>	<b>1</b>
<b>Indice</b>	<b>3</b>
<b>A Panoramica</b>	<b>4</b>
<b>B La storia migratoria della svizzera</b>	<b>8</b>
1. Panoramica	8
2. La storia	8
3. Bilancio storico	11
4. Nuovi sviluppi	12
<b>C Migrazione 2010</b>	<b>14</b>
1. Visti Schengen	15
2. Immigrazione e popolazione straniera	15
3. Attività lucrative	16
4. Europa	18
5. Le cifre chiave relative al settore dell'asilo	19
6. Regolamentazioni dei casi di rigore	23
7. Rapporti con i Paesi d'origine e gli Stati terzi	23
8. Integrazione	24
9. Naturalizzazioni	25
10. Ritorno	26
11. Misure di allontanamento e respingimento	29
12. Emigrazione	29
<b>D Ambiti di rilievo 2010</b>	<b>30</b>
1. Sviluppi della politica di integrazione	31
2. Nigeria	32
3. Voli speciali	33
4. Bilancio Dublino	34
5. Iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati»	36
6. Beneficiari di lunga durata del soccorso di emergenza	36
7. Politica dei contingenti 2010	38
8. Sviluppi dell'acquis di Schengen	40
<b>E Ufficio federale della migrazione</b>	<b>44</b>
<b>F Annesso</b>	<b>46</b>



L'Inselspital di Berna impiega collaboratori domestici di 40 nazioni diverse.

# Panoramica

## I punti principali in sintesi

### Sviluppo della politica dell'integrazione

Il 5 marzo 2010 il Consiglio federale ha presentato in un rapporto le modalità previste per lo sviluppo della politica dell'integrazione della Confederazione:

- la vigente politica integrativa deve essere rafforzata attraverso migliorie in svariati ambiti, ad esempio quello della lingua, e sancita dalla legge,
- le specifiche misure di promozione dell'integrazione adottate dalla Confederazione devono essere incrementate e maggiormente orientate alle effettive esigenze.

In futuro dovrà essere migliorato soprattutto l'aspetto delle informazioni destinate ai migranti nuovamente arrivati.

### Nigeria

Il 5 novembre la Svizzera e la Nigeria hanno concluso le trattative intraprese al fine di avviare un partenariato dei due Paesi in materia di migrazione, sottoscrivendo il memorandum il 14 febbraio 2011. Questa dichiarazione d'intenti costituisce il primo accordo del suo genere tra la Svizzera ed uno Stato africano e mira a rafforzare la collaborazione tra Svizzera e Nigeria.

### Voli speciali

La politica svizzera per il rimpatrio degli stranieri, pur promuovendo da un lato le partenze autonome, impone dall'altro – in caso di inosservanza di prescrizioni d'ordine – disposizioni esecutive di allontanamento o di espulsione, anche con l'impiego di misure coercitive di polizia. Per le persone che si rifiutano di rimpatriare su voli di linea, anche se accompagnate da una scorta di polizia, vengono organizzati voli speciali.

### Bilancio Dublino

L'Accordo di associazione a Dublino (AAD) è entrato in vigore in Svizzera il 12 dicembre 2008. Il sistema di Dublino stabilisce che per ogni domanda d'asilo è competente un solo Stato; in tal modo si evita che la stessa persona presenti diverse domande in più Stati. Dall'inizio dell'applicazione dell'accordo, il 12 dicembre 2008, fino al 31 dicembre 2010 la Svizzera ha richiesto la ripresa da parte di un altro Stato Dublino in 12 035 (2010: 5994) casi: in 9685 (2010: 5095) di questi casi lo Stato interpellato ha dichiarato la propria competenza e la disponibilità di occuparsi delle persone in questione.

### Iniziativa espulsione

L'iniziativa espulsione (iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati») è stata accolta da Popolo e Cantoni il 28 novembre 2010 con il 52,9 per cento di voti a favore, contro la raccomandazione del Consiglio federale e del Parlamento. Nel dicembre 2010 la consigliera federale Simonetta Sommaruga, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), ha istituito un gruppo di lavoro incaricato di illustrare le possibilità di trasporre nella legge le nuove disposizioni costituzionali. Il rapporto del gruppo di lavoro è atteso per giugno 2011.

### Beneficiari di lunga durata del soccorso di emergenza

Una volta scaduto il termine di partenza fissato, i richiedenti l'asilo respinti non beneficiano più dell'aiuto sociale, bensì unicamente del soccorso di emergenza, qualora ne abbiano bisogno. Il blocco dell'aiuto sociale è stato introdotto all'inizio del 2008 nei confronti di tutte le persone con decisione d'asilo negativa. Circa il 50 per cento di tali persone non sollecita il soccorso di emergenza e lascia la Svizzera. Dopo un anno solo il 15 per cento è ancora a carico del soccorso di emergenza. Alla fine del 2009, la Confederazione e i Cantoni hanno commissionato uno studio sulla problematica del ricorso protratto al soccorso d'emergenza, dal quale è risultato un catalogo di raccomandazioni per possibili miglioramenti.

### Politica dei contingenti 2010

Il 4 dicembre 2009, in seguito alla crisi economica e finanziaria mondiale, il Consiglio federale aveva deliberato in prima battuta di dimezzare i contingenti dei cittadini di Stati terzi per l'anno 2010.

Nella procedura di consultazione relativa alla revisione parziale dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) per l'anno 2011 si sono registrate posizioni diverse. Le associazioni economiche in particolar modo ed altri rappresentanti di interessi nonché la metà circa dei Cantoni si sono lamentati del numero ridotto dei contingenti fissato per lavoratori altamente specializzati, mentre la politica e gli altri Cantoni hanno espresso approvazione al proposito o hanno richiesto maggiori limitazioni.

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

Dalla firma dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS) il 26 ottobre 2004, l'UE ha notificato alla Svizzera complessivamente 117 sviluppi dell'acquis di Schengen (stato: 11.4.2011). Nel 2010 undici sviluppi sono stati considerati di competenza dell'Ufficio federale della migrazione. Gli sviluppi sono stati recepiti dal Consiglio federale e in taluni casi hanno richiesto l'adeguamento delle ordinanze.



## Le cifre di riferimento più importanti del 2010

- L'anno scorso, la Svizzera ha rilasciato 390 751 visti Schengen. Come l'anno precedente, la maggior parte di tali visti è stata emessa dalle rappresentanze svizzere in Russia, seguite da quelle in India e in Cina.
- A fine anno, la popolazione residente permanente straniera in Svizzera contava 1 720 393 persone, di cui 1 101 760 cittadini dell'UE-27/AELS. Pertanto la quota di stranieri era pari al 22,1 per cento.
- Dall'UE-27/AELS sono immigrate in Svizzera 90 496 persone. Per circa il 61,5 per cento di esse l'immigrazione è riconducibile a motivi di lavoro.
- A 40 403 persone è stata concessa la cittadinanza Svizzera. Come negli ultimi anni, i richiedenti provengono essenzialmente dalla Serbia, dall'Italia e dalla Germania.
- 15 567 persone hanno avanzato richiesta di asilo in Svizzera. I richiedenti provenivano soprattutto da Nigeria, Eritrea, Sri Lanka, Serbia, Afghanistan, Iraq, Georgia, Kosovo, Turchia, Siria.
- Delle 20 690 richieste di asilo trattate in prima istanza nel 2010 ne sono state accolte 3 499. Ciò corrisponde ad una quota di riconoscimento pari al 17,7 per cento.
- 3 071 persone hanno ottenuto un permesso di dimora grazie alla regolamentazione dei casi di rigore.
- Complessivamente 2 171 persone hanno lasciato la Svizzera con un aiuto al ritorno della Confederazione.
- 8 059 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto il controllo delle autorità. Il 66 per cento delle partenze controllate ha riguardato persone interessate dalla legge sull'asilo e il 34 per cento persone rientranti nel campo d'applicazione della legge sugli stranieri.
- L'Ufficio federale ha disposto 8 176 divieti d'entrata.



## 1. Panoramica

Le cifre non lasciano dubbi.

- Dalla seconda guerra mondiale a questa parte oltre due milioni di persone sono immigrate in Svizzera o vivono nel nostro Paese in quanto discendenti di immigrati.
- Alla fine del 2010 in Svizzera erano presenti oltre 1,72 milioni di stranieri.
- In Svizzera, un lavoratore su quattro ha un passaporto straniero.
- La Svizzera ha una percentuale di stranieri tra le più alte d'Europa rispetto alla popolazione totale: oltre il 22 per cento.
- La migrazione contribuisce alla crescita della popolazione svizzera più di quanto non faccia nei Paesi d'immigrazione «classici» (USA, Canada, Australia).
- Circa un decimo degli Svizzeri vive all'estero.

## 2. La storia

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

Hugenotten



Seit Mitte des 16. Jahrhunderts wurden in Frankreich die Protestanten – Hugenotten genannt – verfolgt und vertrieben. Nach dem Widerruf des Edikts von Nantes im Jahre 1685, das den französischen Protestanten Glaubensfreiheit garantiert hatte, setzte eine Massenflucht der Hugenotten ein. Die protestantischen Kantone der Eidgenossenschaft nahmen Zehntausende dieser Vertriebenen grosszügig auf. Später wurden aber viele Hugenotten zur Weiterreise aufgefordert.

Die Revolutionen von 1848/49



1848 wurde die Schweiz zu einem Bundesstaat mit moderner Verfassung. Die Liberalen ganz Europas waren begeistert darüber. Die konservativen Regierungen der europäischen Staaten hatten jedoch an diesem liberalen Kleinstaat keine Freude. 1848/49 kam es in den meisten Staaten Europas zu bürgerlichen Revolutionen, denen jedoch kein Erfolg beschieden war. Die Anführer dieser Revolutionen wurden ins Exil gezwungen. Rund 12 000 politische Flüchtlinge gelangten damals in die Schweiz. Wegen der Aufnahme dieser Flüchtlinge wurde die Schweiz von den umliegenden Staaten unter Druck gesetzt.

Handwerker und Firmengründer



Nach 1840 zogen deutsche Handwerker auf der Suche nach Arbeit von Stadt zu Stadt. Auf diese Weise bereiteten die «Schwabens» auch die Schweiz. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gründeten ausländische Pioniere zahlreiche Unternehmen, unter anderem Nestlé, Bally und Ciba.

Bourbaki-Armee



1871 überschritten in Les Verrières innerhalb von 48 Stunden 87 000 Soldaten der geschlagenen französischen Ostarmee die Schweizer Grenze. Die Internierung der Bourbaki-Armee stellte die erste grosse Herausforderung des Roten Kreuzes dar. Nach sechs Wochen verliessen die französischen Soldaten die Schweiz wieder.

# La storia migratoria della Svizzera

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

Il favorevole sviluppo dell'economia dopo la seconda guerra mondiale determina in Svizzera una forte domanda di manodopera straniera. Il reclutamento avviene soprattutto in Italia; la forza lavoro viene impiegata primariamente nell'agricoltura, nell'industria e nel settore edile. La politica svizzera del dopoguerra in materia di stranieri si basa sostanzialmente, fino a metà degli anni 60 sul cosiddetto «principio della rotazione»,

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

### Sozialisten, Anarchisten, Kommunisten



Gegen Ende des 19. Jahrhunderts landeten Flüchtlinge in der Schweiz ein, die die gesellschaftliche Ordnung und den Kapitalismus bekämpften. Es handelte sich um Sozialisten, Kommunisten und Anarchisten. Auch Karl Marx, Friedrich Engels und Michail Bakunin kämpften in der Schweiz für ihre Sache. Die Schweizer Behörden gestanden diesen «Umstürzern» Redefreiheit zu. Anarchisten, die gelegentlich aus der Schweiz ausgewiesen wurden, durften jedoch bald schon keine Propaganda mehr machen.

### Wirtschaftsaufschwung



Zwischen 1895 und 1914 erlebte die Schweiz einen besonders intensiven Wirtschaftsaufschwung, was zu einer starken Zunahme der Einwanderung führte. Für den Bau der Eisenbahntunnels durch den Gotthard, den Simplon und den Lötschberg sowie die Erstellung von Strassen und Staudämmen wurden vor allem Italiener rekrutiert.

### Touristen und Studentinnen



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

### Erster Weltkrieg



Mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges verliessen junge Ausländer die Schweiz in Scharen, um in den Krieg zu ziehen. Im Verlaufe des Krieges suchten vor allem Militärflichtlinge Schutz in der Schweiz. Auch wurden Verwundete und Kranke aus den Krieg führenden Lagern aufgenommen. Von den Bürgerlichen und den Behörden wurden die «Bolschewisten» als die grosse neue Gefahr für die Schweiz angesehen. Der Führer der sozialistischen Jugend, der Deutsche Willi Münzenberg, wurde deshalb 1918 ausgewiesen.

1895

1914

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

Oltre ai lavoratori che immigrano legalmente, nel secondo dopoguerra molte persone entrano in Svizzera come rifugiati. Fino ai primi anni 80, la Svizzera accoglie con grande disponibilità, attraverso apposite campagne, un cospicuo numero di stranieri in cerca di protezione: 14 000 dall'Ungheria nel 1956, 12 000 da Repubblica Ceca e Slovacchia nel 1968, più alcune migliaia di rifugiati da Tibet, Cile e Indocina. Dall'inizio degli anni 80 si registra un forte aumento delle domande d'asilo, soprattutto dalla Turchia, dal Libano, dallo Sri Lanka e dai Balcani occidentali, ma anche da altri Paesi. Il picco viene raggiunto nel 1999 con 46 000 richieste. Con la fine del conflitto nell'area balcanica, il numero delle domande d'asilo in Svizzera e negli altri Paesi europei è calato notevolmente, attestandosi, negli ultimi anni, intorno a una media di circa 16 000 richieste

all'anno. Nonostante la quota dei richiedenti l'asilo sul totale degli stranieri presenti in Svizzera sia molto bassa (2,5 %), la questione dell'asilo continua a suscitare accaniti dibattiti tra la popolazione, il mondo politico e i media.

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

#### Antifascisten



Nach der Machtergreifung Mussolini flüchteten zahlreiche seiner politischen Gegner in die Schweiz. Viele benutzten die Schweiz jedoch nur als Transitland auf dem Weg nach Paris. Die italienischen Antifascisten stellten für die Schweizer Regierung eine Belastung in den Beziehungen zu Italien dar.

#### Nationalsozialismus und Zweiter Weltkrieg



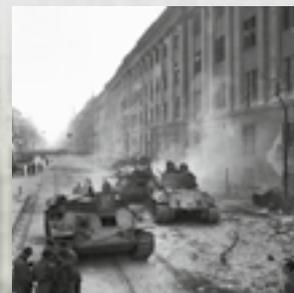
Zur Zeit des Nationalsozialismus wollte die Schweiz den Flüchtlingen nicht als Asylland, sondern bloss als Transitland zur Verfügung stehen. Der Chef der Eidgenössischen Fremdenpolizei warnte vor der «Verjudung» der Schweiz. Verhandlungen zwischen der Schweiz und Deutschland führten zur Kennzeichnung der Füsse deutscher Juden mit dem «J-Stempel». Im Sommer 1942 verfügten die Schweizer Behörden die Schliessung der Grenze, obwohl sie zu diesem Zeitpunkt Informationen über die Deportationen und die Vernichtung der Juden hatten. Für die gesamte Kriegszeit sind über 24 000 Rückweisungen an der Grenze nachgewiesen. Der Anteil jüdischer Flüchtlinge an den Ab- und Weggewiesenen ist nicht bekannt, muss aber hoch gewesen sein. Demgegenüber wurden rund 51 000 Zivilflüchtlinge aufgenommen.

#### Die Zeit der Hochkonjunktur



In den 1950er- und 1960er-Jahren herrschte in der Schweiz Hochkonjunktur. Die von den Unternehmen zusätzlich benötigten Arbeitskräfte wurden in den Nachbarländern rekrutiert, insbesondere in Italien. Die «Gastarbeiter» waren vor allem im Baugewerbe, in den Fabriken, in der Landwirtschaft und im Reinigungswesen beschäftigt. Gewisse Krisen befürchteten eine Überfremdung der Schweiz und kämpften für eine massive Reduktion des Ausländerbestandes.

#### Ungarn-Aufstand



Nach der Niederschlagung des Ungarn-Aufstandes im Jahre 1956 durch die Sowjetunion flohen rund 14 000 Ungarn in die Schweiz. Ihnen schwappte eine Welle der Solidarität entgegen. Sie wurden ohne weitere Abklärungen als politische Flüchtlinge anerkannt.

#### Tibeter



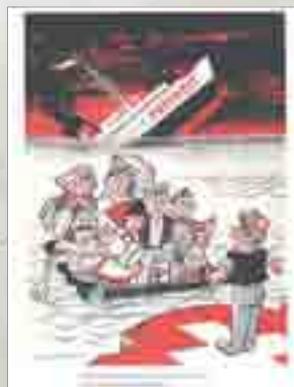
1960 traten die ersten tibetischen Flüchtlinge in der Schweiz ein. Ihnen folgten rund 1000 weitere Tibeterinnen und Tibeter. Diese Menschen wurden in der Schweiz mit offenen Armen empfangen.

### 3. Bilancio storico

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

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

**Prager Frühling - Tschechen und Slowaken**



Rund 11 000 Tschechen und Slowaken flohen nach dem Einmarsch der Truppen des Warschauer Paktes in die Tschechoslowakei von 1968 in die Schweiz. Von der schweizerischen Bevölkerung und den Behörden wurden diese Flüchtlinge freundlich und unbürokratisch aufgenommen.

**Chilenen**



Nach dem Militärputsch in Chile von 1973 gewährte die Schweiz rund 1600 Personen aus diesem Land Aufnahme. Das waren weit mehr, als der Bundesrat eigentlich wollte.

**Boat-People**



Ungefähr drei Millionen Menschen flohen zwischen 1975 und 1995 vor zahlreichem Konflikten in Indochina, viele davon auf Booten. 1978 erreichte die Schweiz eine Lufbrücke nach Südostasien und floh Tausende von Flüchtlingen in die Schweiz. Die schweizerische Bevölkerung zeigte eine immense Anteilnahme, als die Dimension der Dramen im südostasiatischen Raum in ihr Bewusstsein drang.

**Asylsuchende aus aller Welt**



Seit Beginn der 1980er-Jahre nahm die Zahl der Asylsuchende in der Schweiz stark zu. Aufgrund der kriegerischen Ereignisse in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo flohen sehr viele Menschen aus diesen Regionen in die Schweiz, wo sie vielfach Verwandte oder Freunde hatten. 1999 wurden rund 46 000 Asylgesuche registriert, wobei es sich mehrheitlich um Kosovo-Albaner handelte. Seither sank die Zahl der Asylgesuche markant.

**Drei Kreise – Zwei Kreise**



Die Frage, aus welchen Ländern die Schweiz ihre Arbeitskräfte rekrutieren soll, sorgte in der jüngeren Vergangenheit immer wieder für hitzige Debatten. Heute wird das «Zwei-Kreise-Modell» praktiziert: Dem ersten Kreis gehören die EU- und EFTA-Staaten an, dem zweiten alle übrigen Länder. Aufenthaltsbewilligungen für Staatsangehörige aus EU- und EFTA-Staaten werden gemäss dem Personenfreizügigkeitsabkommen erteilt. Die Zuwanderung aus dem zweiten Kreis ist auf qualifizierte Arbeitskräfte beschränkt.

## 4. Nuovi sviluppi

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

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

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

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

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

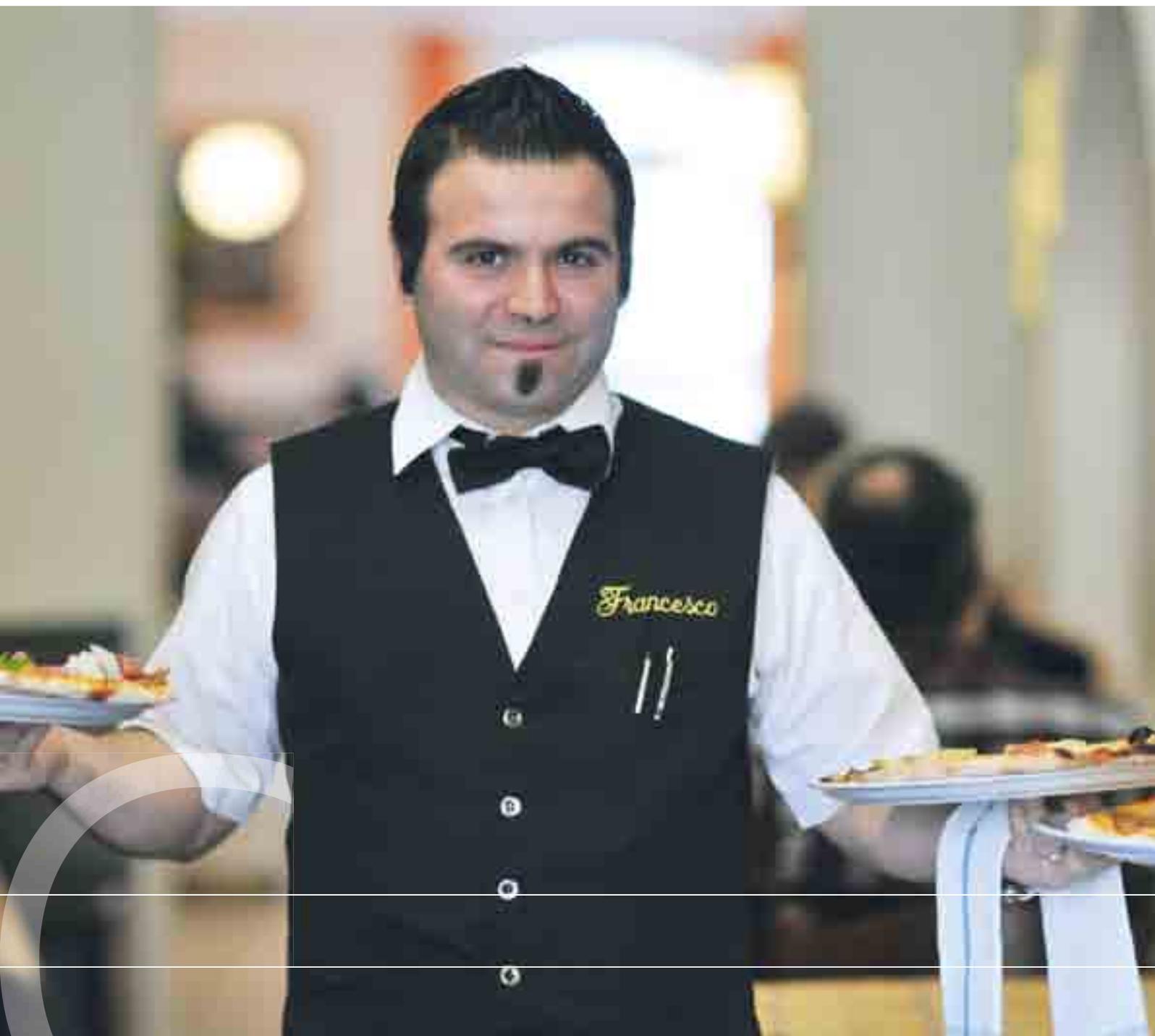
<sup>1</sup> L'Europa accoglie solo il 10 per cento dei profughi presenti nel mondo, cioè circa 1,6 milioni di persone.

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

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



Nour El Gourany vive da 12 anni a Bethlehem (Berna).



La maggiore comunità di cittadini stranieri è quella degli italiani (289 125 persone).

# Migrazione 2010

## 1. Visti Schengen

Il visto Schengen sostituisce il visto svizzero per soggiorni di breve durata (al massimo 90 giorni in un periodo di 180 giorni), richiesto solitamente da turisti e uomini d'affari, che possono così viaggiare in Svizzera e nel restante spazio Schengen con un unico visto. Nel 2010 la Svizzera ha rilasciato complessivamente 390 751 visti Schengen. Come l'anno precedente, la maggior parte di tali visti è stata emessa dalle rappresentanze svizzere in Russia, seguite da quelle in India e in Cina. Anche la Svizzera, come gli Stati Schengen, tiene un elenco dei Paesi con obbligo di consultazione. Se un cittadino di uno dei Paesi compresi in tale elenco presenta una domanda di visto presso la rappresentanza di un altro Stato Schengen, le autorità svizzere vengono sistematicamente consultate e possono opporsi al rilascio del visto Schengen. Questa procedura ha dato origine nel 2010 a circa 48 900 richieste della Svizzera di essere consultata (comprese le consultazioni in rappresentanza di un altro Stato Schengen). A partire da aprile 2010, la Svizzera ha notificato ad altri Stati Schengen circa 218 900 visti rilasciati (i cosiddetti formulari H) e ha controllato circa 265 700 persone nel quadro di consultazioni da parte degli Stati membri. Le consultazioni si svolgono online attraverso il sistema VISION, gestito da un'unità amministrativa centralizzata (Ufficio VISION) che ha la funzione di punto di contatto con gli Stati membri.

Nell'evadere le domande di visto, gli Stati Schengen possono farsi rappresentare da un altro Stato membro. La Svizzera rappresenta vari Stati Schengen in 14 luoghi ed è a sua volta rappresentata dall'Ungheria a Chisinau e Minsk e dalla Francia a Kingston. Questo tipo di rappresentanza viene formalizzata mediante accordi tra i Paesi interessati. Il ruolo guida nell'ambito di questi accordi è svolto dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). Le rappresentanze operano in stretta collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

## 2. Immigrazione e popolazione straniera

A fine dicembre 2010 la popolazione residente permanente straniera in Svizzera ammontava a 1 720 393 persone (2009: 1 680 197).<sup>2</sup> In totale, 1 101 760 persone, corrispondenti al 64 per cento della popolazione residente permanente straniera, sono cittadini dell'UE-27/AELS e 618 633 (36 per cento) provengono da altri Paesi. Per i cittadini dell'UE-27/AELS si è registrato un aumento del 3,3 per cento rispetto all'anno precedente. Il numero dei cittadini di altri Paesi è aumentato dello 0,7 per cento. La comunità straniera più numerosa è quella italiana, con 289 125 persone (16,8 per cento del totale complessivo della popolazione residente permanente straniera), seguita da quella tedesca con 264 227 persone (15,3 per cento) e dal Portogallo con 213 153 persone (12,3 per cento). Rispetto all'anno precedente, il maggiore aumento numerico riguarda i cittadini del Kosovo (+32 433), della Germania (+13 755), del Portogallo (+7898) e della Francia (+4535). L'aumento dei cittadini kosovari è da ricondursi in primo luogo al fatto che con l'indipendenza del Kosovo molti kosovari residenti in Svizzera hanno riassunto la cittadinanza del loro Paese. Di conseguenza è diminuito anche, in misura pressoché identica, il numero di Serbi (-35 560). Oltre alla Serbia, sono in diminuzione anche le cifre relative alla popolazione formata da cittadini della Bosnia e Erzegovina (-1217), della Croazia (-1170) e dello Sri Lanka (-985). La compagine dei cittadini italiani in Svizzera, che formano la popolazione straniera più consistente, è rimasta invece più o meno costante dalla fine del 2009 (+14 persone).

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

### 3. Attività lucrative

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

Nel 2010, sono immigrate in Svizzera dai Paesi dell'UE-27/AELS<sup>3</sup> 90 496 persone, di cui circa il 61,5 per cento (55 685) per motivi di lavoro. I cittadini dell'UE-17/AELS, che beneficiano della piena libertà di circolazione, sono impiegati prevalentemente nel settore dei servizi (76 per cento).<sup>4</sup> Circa il 22 per cento della

popolazione residente permanente straniera proveniente dai vecchi Stati UE e che svolge attività lucrative lavora nel settore industriale-artigianale e circa il 2 per cento nell'agricoltura. Il quadro della popolazione residente permanente straniera proveniente dagli Stati dell'UE-8<sup>5</sup> e che svolge attività lucrative ha caratteristiche analoghe. Circa il 67 per cento dell'immigrazione ha interessato il settore dei servizi e il 12 per cento quello industriale-artigianale. Tuttavia, rispetto all'immigrazione dall'area UE-17/AELS, un numero molto maggiore di persone (circa il 21 per cento) ha trovato lavoro nel comparto agricolo.

Per i cittadini bulgari e romeni (UE-2), che beneficiano delle norme sulla libera circolazione solo dal 1° giugno 2009, la situazione è la seguente: anche qui la maggior parte degli immigrati che esercita un'attività lucrative (74 per cento) è attiva nel settore dei servizi, mentre circa l'11 per cento lavora nel settore industriale e commerciale e solo il 15 per cento in quello agricolo.



**Due donne architetto**, una rumena e una tedesca

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

La diminuzione del numero di permessi di dimora e di lavoro rilasciati a cittadini di Stati terzi riscontrata nel 2009 è proseguita, sull'onda della crisi economica, anche nel 2010. Complessivamente, sono stati concessi 6129 permessi di soggiorno di breve durata e 3101 permessi di dimora (con un calo del 12 per cento circa rispetto all'anno di contingentamento 2009). In data 4 dicembre 2009, a seguito della difficile congiuntura economica, il Consiglio federale aveva deliberato di autorizzare in prima battuta solo la metà dei contingenti (3500 permessi di soggiorno di breve durata e 2000 permessi di dimora) relativi all'ammissione di lavoratori provenienti da Stati terzi. Nella primavera del 2010 si è constatato che i contingenti dimezzati non avrebbero potuto colmare il fabbisogno di forza lavoro specializzata e adeguatamente qualificata da Stati terzi e che si rendeva necessario, nell'interesse della politica economica svizzera, autorizzare ulteriori contingenti; di conseguenza, il 28 aprile 2010 il Consiglio federale ha deciso di integrare i contingenti relativi al soggiorno breve e alla dimora rispettivamente di 4500 e 1000 unità. L'economia svizzera ha quindi potuto fruire in totale, nell'anno in esame, di 8000 contingenti in regime di soggiorno breve e di 3000 contingenti in regime di dimora. Dato poi che i 3000 contingenti disponibili per i permessi di dimora sono andati completamente esauriti, l'ulteriore fabbisogno ha dovuto essere coperto attingendo alle riserve non utilizzate dell'anno precedente.

Come nel 2009, la maggior parte dei permessi (1708) ha riguardato il settore informatico: il numero di tecnici informatici ammessi in Svizzera è rimasto quindi allo stesso livello dell'anno precedente. Il secondo e il terzo posto sono stati occupati, nell'ordine, dall'industria chimico-farmaceutica (688) e dalla consulenza alle imprese (560), con un incremento dei permessi pari rispettivamente al 13 e 15 per cento rispetto al 2009. Il forte calo registrato nel 2009 per i permessi riguardanti i servizi finanziari (35 per cento in meno rispetto al 2008) è stato parzialmente recuperato nel 2010 con un aumento del 13 per cento (435 permessi). Si è riscontrata invece una diminuzione del 34 per cento nei permessi riguardanti l'industria meccanica legata all'export (449 nel 2010 a fronte dei 676 del 2009). Per quanto riguarda le qualifiche della forza lavoro proveniente dagli Stati terzi, i dati rimangono invariati: quattro su cinque delle persone ammesse dall'UFM possedevano un titolo di studio universitario. I dati suddivisi in base alla nazionalità rivelano che, come in passato, vengono ammessi in Svizzera soprattutto cittadini indiani (1617), statunitensi (1590), canadesi (540) e cinesi (376).

L'accaparramento dei contingenti da parte di prestatori di servizi provenienti dagli Stati UE/AELS, rilevato ormai da anni, si è riconfermato soprattutto per quanto riguarda i permessi di soggiorno breve. Il 20 per cento (1858) del totale dei permessi soggetti a contingentamento (9230) è stato concesso a prestatori di servizi provenienti dagli Stati UE/AELS, il cui soggiorno non è governato dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone stipulato tra la Confederazione svizzera, la Comunità europea e i suoi Stati membri (ALC). Il 3 dicembre 2010 il Consiglio federale ha deliberato<sup>6</sup> l'adozione, a partire dal 1° gennaio 2011, di due tipi di contingenti distinti:

- un contingente per i permessi di soggiorno di breve durata e uno per i permessi di dimora riguardanti i cittadini di Stati terzi (rispettivamente 5000 e 3500 permessi),
- analogamente, due contingenti anche per i prestatori di servizi provenienti dagli Stati UE/AELS (rispettivamente 3000 e 500 permessi).<sup>7</sup>

Con la sua delibera, il Consiglio federale ha in pratica concesso, per l'anno 2011, complessivamente 1000 contingenti in più rispetto al 2010. Contestualmente a questa revisione parziale è stata anche data pratica attuazione alla revisione della legge sugli stranieri già approvata dal Parlamento il 18 giugno 2010.<sup>8</sup>

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

<sup>4</sup> I valori si riferiscono alla popolazione residente permanente straniera.

<sup>5</sup> Con l'espressione UE-8 si indicano gli Stati dell'Europa occidentale che sono entrati nella UE nel 2004, esclusi Malta e Cipro, vale a dire: Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

<sup>6</sup> Nell'ambito della procedura di consultazione riguardante la revisione parziale dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA).

<sup>7</sup> I prestatori di servizi provenienti dall'area UE/AELS che svolgono un'attività lavorativa in Svizzera per più di 90 giorni non sono soggetti all'Accordo sulla libera circolazione delle persone.

<sup>8</sup> Iniziativa parlamentare Neiryck, 08.407, Facilitare l'ammissione e l'integrazione di stranieri diplomati presso una scuola universitaria svizzera

## 4. Europa

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

Il primo addetto per la migrazione nell'ambito della politica europea ha assunto il suo incarico il 1° dicembre 2010 a Bruxelles. L'addetto, il cui ufficio ha sede nella Missione della Svizzera presso l'Unione Europea, rappresenta il collegamento diretto della Confederazione con le strutture consiliari e le commissioni UE competenti per le tematiche della migrazione.

L'Ufficio federale della migrazione tutela gli interessi della Svizzera presso le seguenti istituzioni e/o i seguenti organi: il **Fondo per le frontiere esterne** (FFE), sviluppatosi dall'acquis di Schengen, è un fondo di solidarietà creato dall'UE per il periodo 2007-2013 e finalizzato alla ripartizione degli oneri riguardanti la protezione delle frontiere esterne Schengen. Il Fondo ha lo scopo di migliorare l'efficienza dei controlli e quindi la sicurezza delle frontiere, e anche di contenere il fenomeno dell'immigrazione illegale (v. cap. D 8.5 Fondo per le frontiere esterne);

la **General Directors' Immigration Services Conference** (GDISC) promuove la concreta collaborazione tra le autorità per la migrazione degli Stati UE ed AELS ed altri Stati dell'Europa dell'Est (candidati all'ingresso nella UE) e offre alla Svizzera – in quanto Paese non appartenente alla UE – la possibilità di partecipare come partner paritario al dibattito sulle politiche migratorie;<sup>9</sup>

nell'ambito degli Accordi di associazione Schengen-Dubliino, la Svizzera partecipa regolarmente alle sedute del **Consiglio dei ministri della giustizia e degli interni** dell'Unione Europea (Consiglio GAI). L'Ufficio federale della migrazione, in collaborazione con i servizi amministrativi interessati, contribuisce a una presenza coerente della Svizzera in campo europeo;

L'**International Centre for Migration Policy Development** (ICMPD) è un'organizzazione interstatale che svolge attività a favore dell'armonizzazione delle politiche migratorie europee e della pratica attuazione della politica estera svizzera in materia di migrazione. In qualità di socio fondatore, la Svizzera, tramite l'Ufficio federale della migrazione, è membro di diritto del Comitato direttivo ICMPD.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> <http://www.gdisc.org/>

<sup>10</sup> <http://www.icmpd.org/>



Quattro amici, quattro nazionalità: Luca, Dejan, Ismail, Fabien

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

### Situazione in Svizzera nel 2010

Nel 2010, 15 567 persone hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera, il che corrisponde a un calo del 2,7 per cento (-438 domande) rispetto all'anno precedente. Il numero totale di persone interessate da una procedura di asilo (persone con procedura di asilo e di esecuzione dell'allontanamento in corso o persone che beneficiano dell'ammissione provvisoria) è diminuito fino a fine dicembre 2010, a 36 788, ovvero dell'8,8 per cento rispetto a fine 2009 (-3531 persone). Nel 2010 sono state trattate in prima istanza 20 690 domande di asilo, pari a un nuovo aumento del 19,4 per cento (+3364 decisioni) rispetto all'anno precedente. In 9466 casi è stata pronunciata una decisione di non entrata nel merito, il che rappresenta una crescita del 23,3 per cento (+1788 persone) rispetto al 2009. L'elevata incidenza delle decisioni di non entrata nel merito è sostanzialmente riconducibile al fatto che non si entra nel merito delle domande d'asilo presentate da persone che, nel quadro della procedura Dublino, possono essere trasferite in un altro Stato (nel 2010 sono state pronunciate 6393 decisioni di non entrata nel merito rispetto alle 3486 del 2009). Lo scorso anno il 30,9 per cento di tutte le pratiche ha pertanto riguardato una procedura Dublino (vedi capitolo D 4, Bilancio Dublino).

Nel 2010 3499 persone hanno ottenuto l'asilo, 6541 domande sono state respinte e 1234 ritirate o stralciate. La quota di accoglimento nel 2010 è stata del 17,7 per cento ed ha quindi fatto registrare un lieve aumento rispetto all'anno precedente (nel 2009: 16,3 per cento). Nel 2010, inoltre, 4796 persone sono state ammesse in Svizzera a titolo provvisorio. Il numero totale di rifugiati riconosciuti è stato a fine 2010 di 25 285 persone, corrispondente ad un aumento del 7 per cento (+1645 persone).

I dieci principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Svizzera nel 2010 sono i seguenti:

Nazione	Domande 2010	Variazioni 2009-2010 in persone
Nigeria	1969	+183
Eritrea	1799	+75
Sri Lanka	939	-476
Serbia	910	+335
Afghanistan	670	-81
Iraq	659	-276
Georgia	642	+4
Kosovo	602	-92
Turchia	530	-29
Siria	469	+69

Il principale Paese d'origine è stato ancora una volta la Nigeria. Poiché la crisi economica ha colpito la Svizzera meno duramente rispetto ad altri importanti Paesi di destinazione scelti dai cittadini nigeriani (in particolare l'Italia e la Spagna), si sono creati flussi migratori secondari interni all'Europa. La procedura di asilo attuata dalla Svizzera nei confronti dei cittadini nigeriani è analoga a quella di altri Stati europei: nel 2010 sono state evase 2243 domande di asilo di cittadini nigeriani. Solo due persone hanno ottenuto l'asilo e una persona è stata ammessa a titolo provvisorio.

Nel caso dell'Eritrea nel 2010, nell'ambito della procedura di ricongiungimento familiare è stata autorizzata l'entrata nel Paese di 1000 familiari di cittadini eritrei riconosciuti in Svizzera come rifugiati.

Il forte aumento delle domande provenienti dalla Serbia dipende dal fatto che dal dicembre 2009 i cittadini serbi, macedoni e montenegrini sono autorizzati ad entrare negli Stati dello Spazio Schengen senza visto. Diverse migliaia di cittadini serbi e macedoni, in molti casi appartenenti alla minoranza etnica dei rom, hanno sfruttato lo scorso anno questa nuova libertà di viaggiare per richiedere asilo in uno Stato Schengen. La Svizzera è stata interessata da questo fenomeno in misura largamente inferiore rispetto ad altri Stati europei (p. es. Belgio, Germania e Svezia).

### Le tendenze in Europa

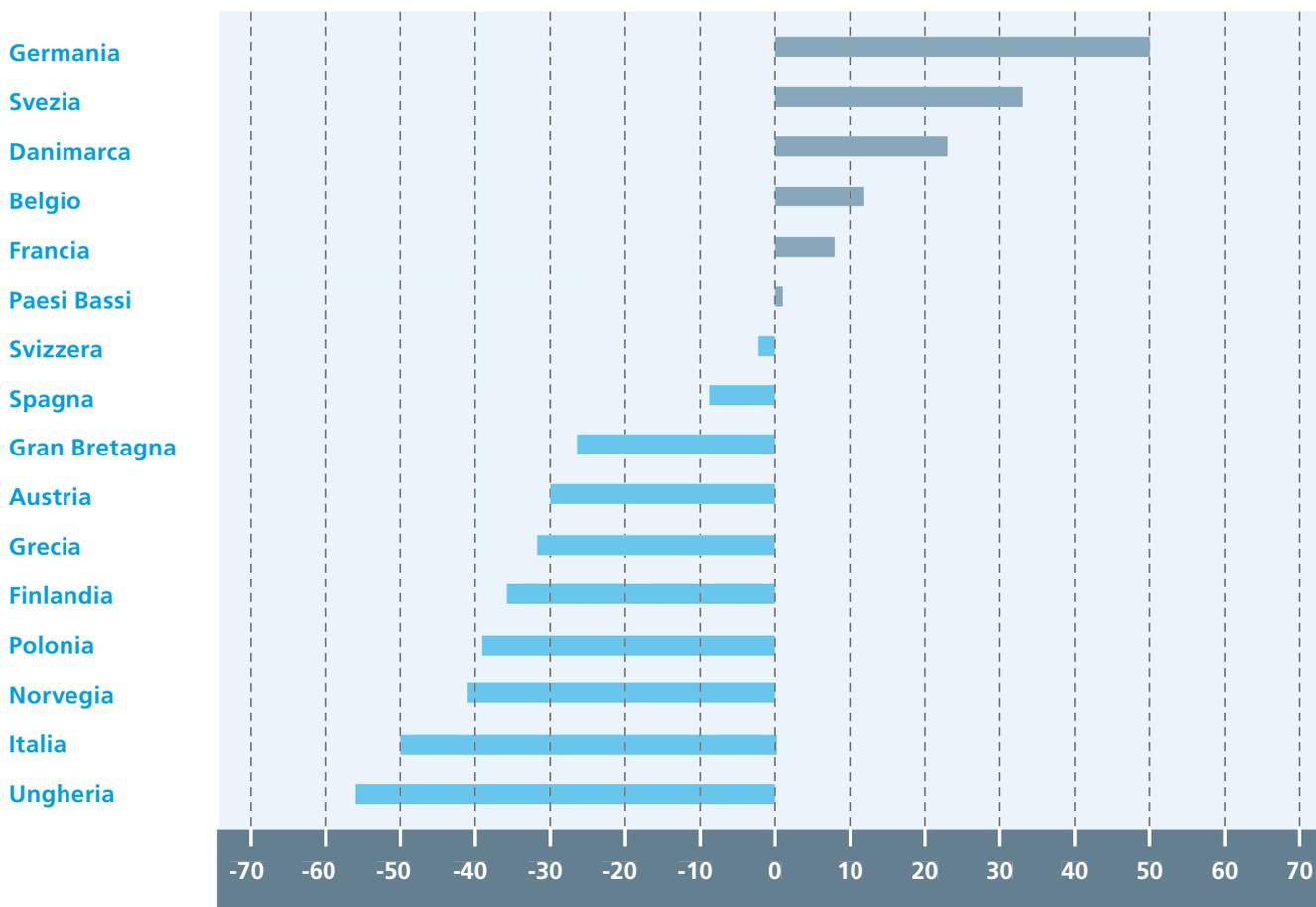
Negli Stati dell'UE e dell'AELS (Svizzera inclusa) sono state presentate nel 2010 circa 265 000 domande di asilo, con una flessione di circa il 6 per cento rispetto al 2009. È pertanto la prima volta dal 2006 che si registra un calo nel numero delle domande di asilo presentate in Europa. Rispetto agli anni 2001 e 2002 il numero di domande di asilo resta comunque basso. In quel periodo oltre 450 000 persone all'anno hanno presentato domanda di asilo in Europa, con una quota a carico della Svizzera pari a circa il 5,9 per cento di tutte le domande presentate in Europa nel 2010. L'anno precedente era stata del 5,7 per cento.

### Principali Paesi di destinazione europei

I principali Paesi di destinazione dei richiedenti l'asilo in Europa nel 2010 sono stati:<sup>11</sup>

- Francia (51 000 domande)
- Germania (41 300)
- Svezia (31 800)
- Gran Bretagna (21 800)
- Belgio (19 400)
- Svizzera (15 567)
- Paesi Bassi (15 000)
- Austria (11 000)
- Grecia (10 800)
- Norvegia (10 100)
- Italia (6 700)

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



Le cifre sono tuttavia variate in maniera estremamente eterogenea nei singoli Stati. In Francia, nei Paesi Bassi e in Svizzera il numero delle domande di asilo è rimasto pressoché stabile. In Germania, Svezia e Belgio è al contrario salito drasticamente. Questo aumento è riconducibile in larga parte all'introduzione dell'esenzione dal visto per i cittadini macedoni e serbi. Numerosi cittadini di questi Stati, soprattutto appartenenti all'etnia rom, hanno sfruttato questa nuova libertà di viaggiare per venire in Europa occidentale – preferibilmente in Belgio, Germania o Svezia – e presentare domanda di asilo.

Nel 2010 è stato osservato un netto calo del numero di richiedenti l'asilo in Gran Bretagna, Austria, Grecia, Norvegia e Italia e questo fenomeno è stato determinato da vari fattori. L'Italia ha beneficiato della prosecuzione degli accordi di cooperazione con la Libia per il controllo del Mediterraneo centrale. La Grecia, con misure opinabili che nel frattempo ha nuovamente modificato, ha di fatto limitato l'accesso al proprio sistema di asilo a poche persone al giorno. La Gran Bretagna si avvantaggia del fatto di essere un'isola e pertanto i controlli di frontiera possono essere eseguiti già nei porti marittimi belgi e francesi sul canale della Manica.

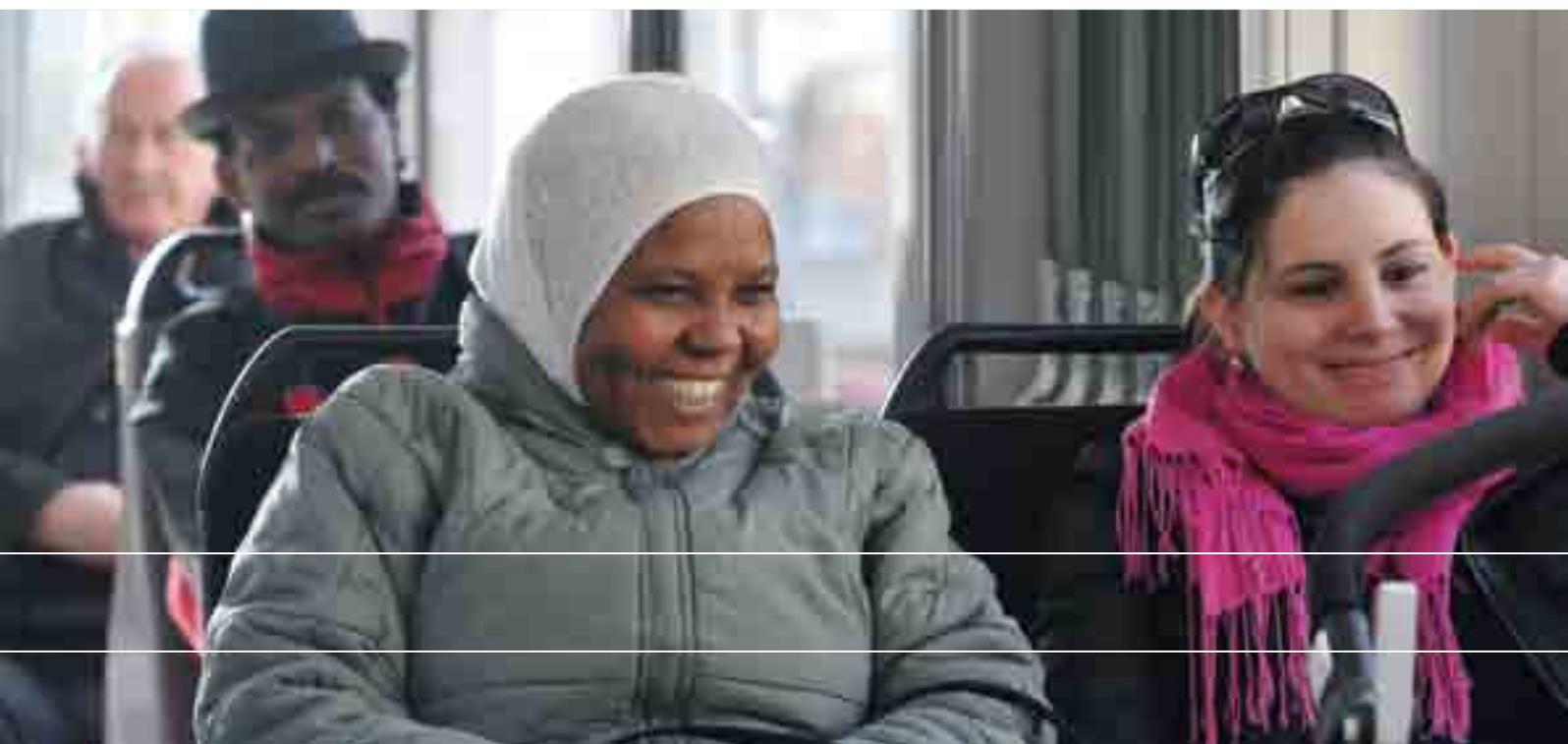
### **Principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Europa<sup>11</sup>**

Anche nel 2010, l'Afghanistan si è collocato, con circa 21 000 domande, al primo posto tra i Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Europa. Nel 2010 il numero di cittadini afgani che hanno presentato domanda di asilo in Europa è stato però inferiore rispetto all'anno precedente (-4500) e in totale solo 670 cittadini afgani hanno richiesto asilo in Svizzera, pari al 3,2 per cento di tutti i richiedenti l'asilo afgani in Europa.

Al secondo posto si è collocata la Russia con circa 18 000 richiedenti l'asilo (-1000). In Svizzera hanno richiesto asilo 348 cittadini russi, pari all'1,9 per cento di tutti i richiedenti l'asilo russi in Europa.

Al terzo posto segue la Somalia con 16 800 domande di asilo. Rispetto all'anno precedente, nel 2010 il numero di cittadini somali che hanno richiesto asilo in Europa è diminuito (-3000). Il potenziale migratorio rimane comunque elevato, considerata la precaria situazione di sicurezza del Paese. In Svizzera hanno presentato domanda di asilo 337 cittadini somali, ossia il 2,0 per cento di tutti i richiedenti l'asilo somali in Europa.

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



**Nel 2010 la Svizzera ha concesso asilo a 3449 persone, di cui 2160 eritrei.**



**3071 persone hanno ottenuto** un permesso di dimora grazie al regolamento dei casi di rigore.

## 6. Regolamentazioni dei casi di rigore

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

La legge sull'asilo stabilisce che i richiedenti l'asilo possono ottenere un permesso di dimora a condizione che si trovino da almeno cinque anni in Svizzera, che il loro luogo di dimora sia sempre stato noto e che si tratti di un caso di rigore personale in considerazione dell'avanzato grado di integrazione dell'interessato. Nel 2010, 286 richiedenti l'asilo hanno ottenuto il permesso di dimora (nel 2009: 429 persone).

Per le persone ammesse a titolo provvisorio, la legge sugli stranieri prevede, dopo oltre cinque anni di soggiorno in Svizzera, l'esecuzione di un accurato controllo volto a verificare se si è in presenza di un caso di rigore personale. Nel 2010, 2656 persone ammesse provvisoriamente hanno ottenuto questo tipo di permesso (nel 2009: 2682 persone).

La LStr consente inoltre il rilascio di un permesso di dimora se si è in presenza di un caso di rigore personale particolarmente grave. Nel 2010 è stato rilasciato un permesso di dimora a 129 stranieri che dimoravano in Svizzera senza idoneo titolo di soggiorno (sans-papiers) (nel 2009: 88 persone). Uno speciale regolamento del soggiorno è inoltre previsto per le persone che per particolari motivi hanno sciolto il proprio vincolo matrimoniale (p. es. per violenza nella coppia) perdendo lo statuto di soggiorno. I primi dati in merito saranno rilevati nel 2011.

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

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

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

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

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

## 8. Integrazione

L'integrazione si sperimenta soprattutto nella vita quotidiana ed è un compito delle strutture esistenti – scuole, istituzioni della formazione professionale, imprese o istituzioni della sanità pubblica – che si esplica su tre livelli politici, ossia a livello federale, cantonale e comunale. Le misure speciali a favore degli stranieri devono fungere unicamente da sostegno complementare. Nel settore dell'asilo è stato introdotto nel 2010 il cosiddetto sostegno specifico all'integrazione nei seguenti tre settori (come da programma dei punti fondamentali per gli anni 2008-2011):<sup>12</sup>

- lingua e formazione,
- creazione di centri di competenza in materia di integrazione e sussidi agli uffici di collocamento per gli interpreti interculturali,
- sviluppo di progetti modello.

È stata inoltre agevolata l'integrazione delle persone riconosciute a titolo provvisorio e dei rifugiati riconosciuti. La Confederazione paga ai Cantoni una somma forfettaria una tantum per ogni nuovo rifugiato riconosciuto e per ogni persona ammessa provvisoriamente. Tale somma serve innanzitutto a promuovere l'integrazione professionale e l'apprendimento di una lingua nazionale.

Tutte queste misure di integrazione sono descritte nel rapporto «Promozione dell'integrazione da parte della Confederazione e impatto nei Cantoni 2009», pubblicato nel settembre 2010.<sup>13</sup>

L'Ufficio federale della migrazione è stato incaricato dal Consiglio federale di mettere a punto un programma di massima per la promozione delle competenze linguistiche dei migranti in Svizzera con l'obiettivo di garantire un buon livello qualitativo e un'adeguata promozione della lingua e la certificazione delle competenze acquisite. Va inoltre migliorato il coordinamento tra gli uffici, la Confederazione e i Cantoni. Finora l'Istituto di plurilinguismo dell'Università di Friburgo e l'Alta scuola pedagogica di Friburgo hanno sviluppato un «Curriculum di riferimento per la promozione delle competenze linguistiche dei migranti». Entro il 2012 saranno sviluppati ulteriori strumenti per la promozione linguistica e per la certificazione delle competenze linguistiche dei migranti.<sup>14</sup>

### Dialogo con i musulmani

In risposta al voto relativo all'«iniziativa antiminareti» (novembre 2009), l'Ufficio federale della migrazione, su incarico del capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP, ha organizzato un incontro di dialogo tra i musulmani presenti in Svizzera e le autorità federali. Attraverso il «Dialogo con i musulmani» sono state analizzate questioni e problemi specifici, individuati gli interessi condivisi della Confederazione e della popolazione musulmana e delineate le misure che la Confederazione può introdurre nei propri ambiti di competenza. Nel 2010 si sono svolti sei incontri di lavoro.

<sup>12</sup> In base all'art. 55 LStr, il programma dei punti fondamentali del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) definisce, per la durata di una legislatura, la cornice contenutistica delle misure cofinanziate grazie al credito federale.

<sup>13</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/bfmlit/home/themen/integration/foerderung/spezifisch.html>

<sup>14</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/bfmlit/home/themen/integration/themen/sprache.html>

## 9. Naturalizzazioni

### Situazione iniziale /sviluppi

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

Nel 2010, 40403 persone hanno ottenuto la cittadinanza svizzera, con una flessione di circa il 10 per cento rispetto all'anno precedente (44948 persone). 31186 persone hanno acquisito la cittadinanza svizzera attraverso la procedura ordinaria, 9080 hanno beneficiato della naturalizzazione agevolata mentre 137 sono state reintegrate.

Come negli ultimi anni, i richiedenti provengono essenzialmente dalla Serbia, dall'Italia e dalla Germania. Nel 2010 6843 cittadini serbi hanno acquisito la cittadinanza svizzera, ossia il 19 per cento in meno rispetto al 2009.

Il numero di naturalizzazioni di cittadini italiani è diminuito passando da 4953 nel 2009 a 4236, pari ad un calo del 14,5 per cento. Dal 28 agosto 2007 i cittadini tedeschi che acquisiscono la cittadinanza di un altro Stato dell'UE o della Svizzera non perdono più la propria; di conseguenza nel 2009 4272 cittadini tedeschi hanno acquisito la cittadinanza svizzera, con una crescita del 40 per cento rispetto al 2008. Lo scorso anno invece 3742 cittadini tedeschi hanno acquisito la cittadinanza svizzera, con un decremento del 12,5 per cento rispetto al 2009. Il numero di cittadini portoghesi naturalizzati nel 2010 (2184 persone) è leggermente maggiore rispetto al numero di cittadini turchi che hanno acquisito la cittadinanza svizzera (2098 persone).

Il numero di portoghesi naturalizzati nel 2009 ha fatto registrare solo una lieve flessione rispetto all'anno precedente (6 per cento), mentre quello dei cittadini turchi naturalizzati è diminuito nello stesso periodo di quasi il 19 per cento.



## 10. Ritorno

### Aiuto al ritorno

Nel 2010, grazie ai diversi programmi di aiuto al ritorno varati dalla Svizzera, 2171 persone hanno fatto volontariamente o autonomamente ritorno nel proprio Paese d'origine:

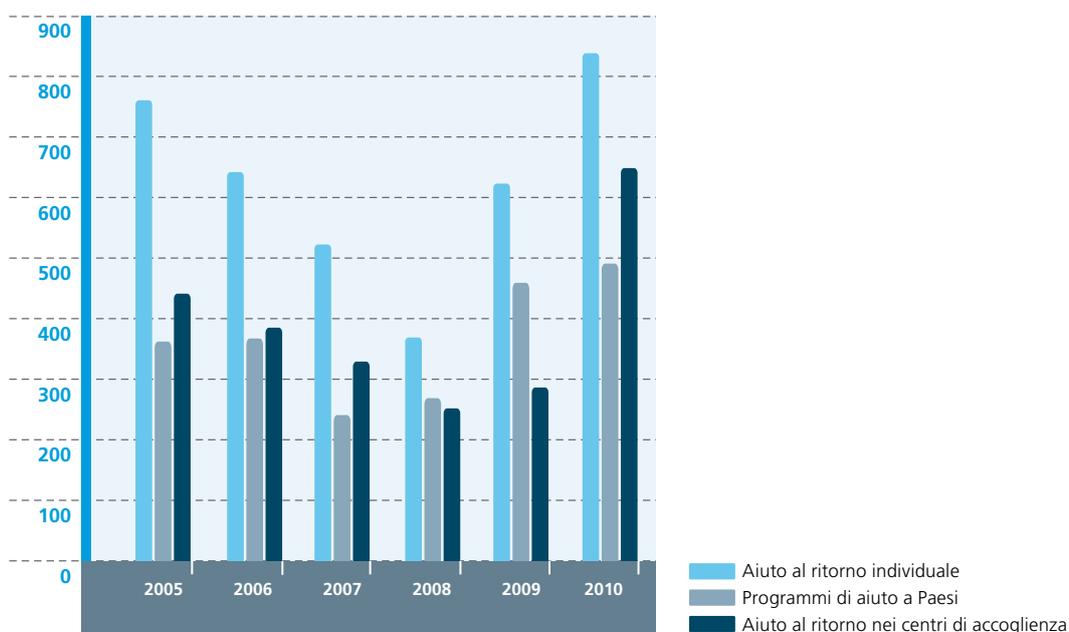
- 645 persone (30 %) dai centri di accoglienza con un aiuto al ritorno in contanti,
- 494 persone (23 %) nel quadro dei programmi di aiuto a Paesi esteri, con una somma in contanti e un piccolo progetto,
- 835 persone (38 %) grazie all'aiuto al ritorno individuale, con una somma in contanti e un piccolo progetto,
- 197 persone (9 %) grazie ai servizi di consulenza.

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

L'offerta mondiale di aiuti al ritorno individuali prevede un sostegno finanziario iniziale e un progetto individuale di reintegrazione sul posto. Per la Nigeria, la Guinea, la Georgia, l'Iraq e i Balcani occidentali, l'Ufficio federale della migrazione ha attuato nel 2010, in collaborazione con i propri partner, programmi di aiuto speciali destinati a ciascun Paese. Questi Paesi hanno costituito nel contempo le destinazioni principali delle persone che hanno lasciato la Svizzera beneficiando dell'aiuto al ritorno. Anche nel 2011 l'Ufficio federale della migrazione offrirà programmi di aiuto al ritorno, ad eccezione del programma relativo ai Balcani occidentali.

Dal 1° gennaio 2008, data di entrata in vigore della legge federale sugli stranieri, determinati gruppi di persone straniere hanno accesso all'aiuto al ritorno. L'attuale progetto nel settore degli stranieri è rivolto alle vittime della tratta di esseri umani e alle ballerine di cabaret in condizioni di sfruttamento. Finora 28 persone hanno accettato l'offerta.

**Grafico del numero di partenze rapportato ai diversi programmi di aiuto al ritorno nel periodo 2005-2010**



Fonte: UFM



2171 persone hanno fatto ricorso all'aiuto al ritorno nel 2010.

## Misure coercitive

Non tutti gli stranieri rientrano spontaneamente in patria. I richiedenti l'asilo la cui domanda è stata rifiutata sono tenuti a lasciare la Svizzera al termine della procedura d'asilo. Anche a carico di altri stranieri soggiornanti illegalmente in Svizzera può essere pronunciata una decisione di allontanamento e, se non ottemperano all'obbligo di lasciare il Paese, possono essere adottate misure coercitive.

La legge prevede diversi tipi di ordini di carcerazione. La tendenza osservata negli ultimi due anni nell'applicazione di queste misure coercitive, si conferma anche per la prima metà del 2010. La carcerazione in vista di rinvio coatto<sup>15</sup> è stata disposta, da gennaio a giugno 2010, in oltre il 95 per cento dei casi di carcerazione ordinati, nell'86 per cento dei quali ha determinato il rimpatrio. La quota riferita alla carcerazione cautelativa<sup>16</sup> è rimasta stabile al 30 per cento. Quasi immutata invece rispetto all'ultimo rapporto la durata media della carcerazione preliminare<sup>17</sup> (31 giorni contro i 32 del 2009). La durata media della carcerazione in vista di rinvio coatto è salita a 24 giorni (nel 2009: 19). Un drastico aumento a 155 giorni (nel 2009: 106) è stato registrato in relazione alla durata media della carcerazione cautelativa. La durata massima di carcerazione ordinata è stata, come nell'anno precedente, pari a 18 mesi per la carcerazione in vista di rinvio coatto mentre per la carcerazione cautelativa è salita da quasi 12 mesi a oltre 16 mesi.

Come già osservato a fine 2009, anche nel 2010 Nigeria, Kosovo e Serbia sono stati i tre principali Paesi per numero di carcerazioni in vista di rinvio coatto. Per quanto riguarda la carcerazione cautelativa, il 33 per cento dei 200 ordini di carcerazione ha interessato cittadini algerini. Quasi il 90 per cento dei carcerati è rappresentato da uomini.

## Rimpatri per via aerea

Nel 2010 8059 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità, con un incremento pari quasi all'11 per cento rispetto al 2009 (nel 2009: 7272 rimpatri). Questo aumento del numero di rimpatri è dovuto soprattutto all'ulteriore crescita degli allontanamenti verso i competenti Paesi di primo asilo dello spazio Dublino, in conformità al relativo accordo (Procedura Out Dublino).

Delle 8059 partenze complessive, il 66 per cento riguarda il settore dell'asilo (legge sull'asilo, LAsi) e il 34 per cento il settore degli stranieri (legge federale sugli stranieri, LStr). Come già osservato l'anno precedente, la prevalenza della quota di partenze relative al settore dell'asilo è dovuta all'elevato numero di Procedure Out Dublino che hanno consentito di trasferire 2722 persone verso i competenti Stati Dublino, con un incremento del 43 per cento rispetto al 2009 (nel 2009: 1904 Procedure Out Dublino).

Nel 2010 è inoltre cresciuto del 4 per cento il numero di partenze autonome. Tuttavia numerose persone allontanate o espulse con ordinanza esecutiva non ottemperano all'ordine di lasciare autonomamente la Svizzera, passano alla clandestinità o rifiutano il ritorno per via aerea. Solo il 29 per cento delle persone che soggiacevano all'obbligo di partire ha lasciato la Svizzera autonomamente, il 71 per cento è stato oggetto di procedura di rimpatrio. 276 persone sono state accompagnate fin nello Stato di destinazione da agenti della sicurezza appositamente addestrati, utilizzando voli di linea o voli speciali (cfr. cap. D 3 Voli speciali).

<sup>15</sup> Per garantire l'esecuzione dell'espulsione può essere ordinata una carcerazione a carico della persona tenuta a lasciare la Svizzera, per un periodo comunque non superiore a 18 mesi. Le rispettive condizioni generali sono indicate nell'art. 76 della legge federale sugli stranieri (LStr).

<sup>16</sup> La carcerazione cautelativa ai sensi dell'art. 78 LStr ha lo scopo di garantire l'adempimento dell'obbligo di lasciare la Svizzera. Una persona che non adempie al proprio obbligo può essere incarcerata per un periodo massimo di 18 mesi, qualora non sia ammissibile una carcerazione in vista di rinvio coatto e risulti vana una misura più mite. La carcerazione viene ordinata inizialmente per un mese, potendo essere prorogata di volta in volta di due mesi.

<sup>17</sup> La carcerazione preliminare ha lo scopo di garantire l'esecuzione di una procedura di allontanamento e può essere ordinata per un periodo massimo di sei mesi, nel rispetto delle condizioni generali di cui all'art. 75 LStr.

## 11. Misure di allontanamento e respingimento

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

Il divieto di entrata e l'espulsione mirano ad impedire l'ingresso nel Paese agli stranieri indesiderati. Entrambe le misure hanno comunque carattere preventivo e non penale e, fintanto che sono in vigore, lo straniero può entrare in Svizzera solo previa espressa autorizzazione. Le misure di allontanamento e respingimento nei confronti di cittadini dell'UE possono essere adottate solo se l'interessato rappresenta una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per la sicurezza e l'ordine pubblico. Nel 2010 in Svizzera sono stati pronunciati 8176 divieti di entrata (nel 2009: 7943).

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

## 12. Emigrazione

L'immigrazione in Svizzera è un tema di primo piano nell'opinione pubblica. Non va tuttavia dimenticato che esiste anche un'emigrazione svizzera, sebbene oggi si tratti per lo più di espatri temporanei, quindi limitati nel tempo.

Circa 700 000 cittadini svizzeri – cifra equivalente a un buon 11 per cento della popolazione – vivono infatti all'estero. Ogni anno oltre 25 000 cittadini svizzeri espatriano e solo un numero leggermente inferiore fa ritorno nel Paese. Anche se manca una statistica sull'emigrazione, dai colloqui intercorsi si può affermare che la maggioranza delle persone espatriate ha vissuto all'estero per favorire la propria crescita professionale e migliorare le conoscenze linguistiche.

Dei 33 accordi sullo scambio di tirocinanti siglati dalla Svizzera, solo 17 sono stati effettivamente attuati dall'Ufficio federale della migrazione in virtù degli accordi bilaterali.

Dal 1° settembre 2010, a seguito di un processo di riorganizzazione, i compiti relativi a «emigrazione, tirocinanti, EURES, rientro di cittadini svizzeri» sono svolti da diversi settori dell'Ufficio federale della migrazione.

### Cittadini svizzeri registrati all'estero

Stato	Totale	Di cui con doppia cittadinanza	Saldo
31.12.2008	676 176	485 286	+8069
31.12.2009	684 974	493 468	+8798
31.12.2010	695 101	502 320	+10 127

### Scambio di tirocinanti

Anno	Svizzeri	Stranieri
2009	301	111
2010	96 <sup>18</sup>	105

<sup>18</sup> Oltre a 200 cittadini svizzeri residenti in Canada (autorizzazione diretta per via elettronica).



**Falanga Yangala, proveniente dal Congo,**  
lavora da 10 anni come conducente di tram e autostatali presso la Bernmobil.

## Ambiti di rilievo 2010

# 1. Sviluppi della politica di integrazione

In data 5 marzo 2010 il Consiglio federale ha presentato un rapporto nel quale illustra le modalità secondo cui intende riorientare lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione.

L'idea dell'integrazione in quanto mandato trasversale e compito vincolante pluridisciplinare delle strutture ordinarie competenti – l'integrazione si realizza quotidianamente – va maggiormente radicata al fine di consentire una maggiore uguaglianza in termini di opportunità. Occorre inoltre rafforzare la tutela dalle azioni discriminatorie e instaurare un dialogo mirato all'integrazione.

A tale proposito si segnalano nello specifico due novità:

1. la vigente politica integrativa deve essere rafforzata attraverso migliorie in svariati ambiti, ad esempio quello della lingua, e sancita dalla legge; l'Ufficio federale della migrazione sta lavorando a un disegno di una base legale in materia;
2. le specifiche misure di promozione dell'integrazione adottate dalla Confederazione devono essere incrementate e maggiormente orientate alle effettive esigenze. Presumibilmente a partire dal 2014, tali misure dovranno essere reimpostate sulla base di cosiddetti programmi di integrazione cantonali, che a loro volta devono basarsi sui tre pilastri «Informazione e consulenza», «Formazione e lavoro» e «Pilastro 3» (piattaforma per ulteriori misure) e collegare tra loro il settore degli stranieri e quello dell'asilo.

In futuro dovrà essere migliorato soprattutto l'aspetto delle informazioni destinate ai migranti nuovi arrivati, che devono essere resi edotti dei loro diritti e doveri. In tale contesto è anche possibile informarli per tempo delle proposte per l'integrazione disponibili. È l'Ufficio federale della migrazione ad occuparsi, di concerto con i partner nei Cantoni e nelle città, delle prime misure necessarie ai fini dello sviluppo delle future attività di promozione dell'integrazione. Al fine di garantire un'accurata programmazione e concedere ai Cantoni tempo sufficiente per lo sviluppo di strategie cantonali e programmi d'integrazione, è prevista – una volta concluso l'attuale programma dei punti fondamentali (dal 2008 al 2011) – una fase di transizione della durata di due anni. In questo periodo il programma in corso sarà sostanzialmente portato avanti.

Con l'obiettivo di sostenere gli interlocutori cantonali in materia d'integrazione nella programmazione delle future misure di promozione dell'integrazione conformemente a quanto suggerito dal rapporto Schiesser<sup>19</sup> e di ottenere il massimo per quanto riguarda la qualità dei programmi d'integrazione, l'Ufficio federale della migrazione supporta e affianca i Cantoni nello sviluppo di tali programmi.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Rapporto del 5 marzo 2010 del Consiglio federale concernente lo sviluppo della politica d'integrazione della Confederazione

<sup>20</sup> <http://www.bfm.admin.ch/content/bfmit/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html>

## 2. Nigeria

Il 5 novembre 2010, le delegazioni svizzera e nigeriana hanno concluso con successo a Berna le trattative intraprese al fine di avviare un partenariato migratorio bilaterale. Il memorandum of understanding, che era oggetto di negoziazioni tra i due Paesi dopo la visita della capo del Dipartimento federale degli affari esteri svizzero Micheline Calmy-Rey ad Abuja nell'aprile 2009, regola la cooperazione in campi quali il rafforzamento delle capacità dei servizi d'immigrazione, la migrazione e lo sviluppo, la promozione e la protezione dei diritti dell'uomo, la migrazione regolare (ad esempio attraverso programmi di scambio in materia di formazione e perfezionamento), e si estende anche alla lotta contro la tratta dei migranti, il traffico di esseri umani, il traffico di stupefacenti, gli aiuti al ritorno, la riammissione e la reintegrazione, nonché la prevenzione della migrazione illegale.

La sottoscrizione formale del memorandum è avvenuta il 14 febbraio 2011 in occasione della visita ufficiale del Ministro degli esteri nigeriano Henry Odein Ajumogobia alla capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) Simonetta Sommaruga. Il memorandum of understanding per il partenariato in materia di migrazione è un'iniziativa pionieristica che permetterà di intensificare in maniera significativa la collaborazione tra Svizzera e Nigeria. I due partner ambiscono ad avviare una cooperazione a lungo termine che sia di vantaggio per i reciproci interessi e rifletta nel contempo un approccio globale alla migrazione, vale a dire un approccio che prenda atto sia delle opportunità che delle sfide poste da tale fenomeno. Si tratta del primo accordo di questo tipo tra la Svizzera e un Paese africano.

Le consultazioni politiche del 5 novembre hanno rappresentato un'utile piattaforma per lo scambio di punti di vista sul seguito da dare all'iniziativa, sull'attuazione pratica del partenariato e sulla realizzazione di eventuali progetti e iniziative comuni. Tra i numerosi argomenti trattati, le due delegazioni hanno esplorato le possibilità di potenziamento del programma svizzero di aiuto al ritorno volontario e alla reintegrazione, di cui i nigeriani beneficiano dal 2005. Sono stati intrapresi colloqui preliminari con aziende svizzere operanti in Nigeria per identificare le

possibilità di formazione professionale a un certo numero di giovani nigeriani. Nel settore della migrazione e dello sviluppo la Svizzera estenderà alla Nigeria un sistema regionale già esistente per l'identificazione, la tutela e la reintegrazione di giovani migranti in difficoltà («stranded migrants») e di bambini vulnerabili. Entrambe le parti hanno accettato di includere sempre più nel partenariato i membri della diaspora nigeriana in Svizzera.

Nell'ordine del giorno figurava anche il tragico incidente in seguito al quale il 17 marzo 2010 all'aeroporto di Zurigo ha perso la vita un giovane nigeriano in procinto di essere rimpatriato. La delegazione Svizzera ha espresso nuovamente il proprio rammarico e le due delegazioni hanno chiarito le diverse misure pratiche sviluppate congiuntamente negli ultimi mesi per migliorare il processo di rimpatrio ed evitare il ripetersi di incidenti di questo tipo. In particolare, il governo nigeriano ha espresso il proprio assenso a partecipare al procedimento di rimpatrio in ogni sua fase. Inoltre, il Segretario di Stato Uhomoibhi ha espresso la sua soddisfazione riguardo alle misure adottate. Entrambe le parti hanno insistito sull'esigenza di adottare tutti i provvedimenti necessari ad assicurare che il processo di rimpatrio si svolga con dignità e rispetto.

È stato pertanto deciso di riprendere la cooperazione fondata sugli accordi bilaterali di riammissione del 2003. La normale cooperazione riprenderà progressivamente con missioni di identificazione condotte dalle autorità nigeriane e la partecipazione di rimpatriati nigeriani a voli FRONTEX per la Nigeria.

Le due delegazioni hanno inoltre discusso tematiche di interesse comune, come il commercio e gli investimenti bilaterali, la lotta congiunta contro beni patrimoniali acquisiti illecitamente, le operazioni di pace nell'Africa sub-sahariana, la sicurezza nella regione saharo-saheliana, la presidenza nigeriana della Comunità Economica degli Stati dell'Africa occidentale nonché la revisione del Consiglio per i diritti umani. Nella primavera del 2011 un gruppo di giovani diplomatici nigeriani partecipa con la propria controparte svizzera a una formazione della durata di un mese a Ginevra e a Berna.

### 3. Voli speciali

La politica svizzera per il rimpatrio degli stranieri promuove da un lato le partenze autonome ma prescrive dall'altro lato disposizioni esecutive di allontanamento o espulsione in caso di inosservanza di prescrizioni d'ordine, anche con adozione di misure coercitive ad opera della polizia. Per le persone che si rifiutano di rimpatriare su voli di linea, anche se accompagnati da una scorta di polizia, viene organizzato un volo speciale. Delle 8059 persone partite dalla Svizzera per via aerea nel 2010, 136 sono state oggetto di rimpatrio coatto verso i Paesi d'origine effettuato con 27 voli speciali. Il numero di voli speciali è pertanto diminuito drasticamente; nel 2009 erano state infatti imbarcate 360 persone a bordo di 43 voli speciali di rimpatrio. Questa flessione è stata causata esclusivamente dalla temporanea sospensione di tutti i voli speciali di rimpatrio, disposta dall'Ufficio federale della migrazione da fine marzo a fine maggio 2010 in seguito alla tragica morte di un cittadino nigeriano in procinto di essere trasferito, avvenuta il 17 marzo 2010. All'inizio di giugno i voli speciali sono stati progressivamente ripristinati, ad eccezione di quelli a destinazione della Nigeria.

A causa del crescente numero di reati commessi da persone interessate da una decisione di non entrata nel merito in virtù dell'Accordo Dublino (NEM Dublino), nel 2010 è stato necessario effettuare un maggior numero di voli speciali verso i competenti Stati Dublino, per un totale di 11 voli e 42 persone.

#### **Partecipazione della Svizzera ai voli di rimpatrio congiunti UE**

L'UE, coadiuvata dall'agenzia europea per il controllo delle frontiere (FRONTEX), effettua anche i cosiddetti «voli di rimpatrio congiunti». Tra il 2006 e il 2009 la Svizzera ha preso parte all'organizzazione di 24 di questi voli congiunti bilaterali e multilaterali, assumendone in molti casi addirittura la responsabilità. Nel 2010 invece non ha partecipato a nessun volo di rimpatrio congiunto UE poiché la Conferenza dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) ha richiesto alle autorità esecutive cantonali e federali maggiori misure di sicurezza a bordo di questi voli. Si prevede che nel 2011 la Svizzera collaborerà più intensamente alla gestione dei voli speciali dell'UE.



**Nel 2010 la Svizzera ha effettuato** complessivi 8059 rimpatri per via aerea, di cui 136 a bordo di voli speciali.

## 4. Bilancio Dublino

L'Accordo di associazione a Dublino (AAD) è entrato in vigore in Svizzera il 12 dicembre 2008. Attualmente lo spazio Dublino comprende quindi 30 Stati, di cui 27 facenti parte dell'Unione Europea e tre Stati associati, ossia la Norvegia, l'Islanda e la Svizzera. La procedura Dublino non armonizza la procedura d'asilo e di allontanamento nello spazio Dublino, bensì disciplina esclusivamente la competenza di un dato Stato Dublino per l'esecuzione di tale procedura, in applicazione del diritto interno dello Stato in questione.

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

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

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

Dal 12 dicembre 2008, data di inizio dell'applicazione dell'accordo, al 31 dicembre 2010 la Svizzera ha richiesto ad altri Stati Dublino di accogliere 12 035 persone (nel 2010: 5994), ritenendo questi Stati competenti per il trattamento delle domande di asilo. In 9685 casi (nel 2010: 5095) lo Stato in questione si è dichiarato competente e disposto a prendere in carico queste persone. 1718 domande (nel 2010: 853) sono state invece respinte. 632 persone attendono ancora una risposta. 4626 persone (nel 2010: 2722) sono già state trasferite nel competente Stato Dublino.

Nello stesso periodo sono state rivolte alla Svizzera 1932 domande di accoglimento (nel 2010: 1327). In 1249 casi (nel 2010: 797) la Svizzera si è dichiarata disposta a prendere in carico le persone interessate, mentre in 647 casi (nel 2010: 514) la Svizzera non ha riconosciuto la propria competenza. 36 domande sono ancora in sospenso. 676 persone (nel 2010: 481) sono già state trasferite in Svizzera.

Le esperienze maturate in relazione all'ADD sono positive e la collaborazione con gli Stati aderenti funziona egregiamente. Grazie all'accordo la Svizzera ha potuto sinora trasferire più persone verso altri Stati Dublino di quante ne abbia dovute prendere in carico. Solo con la Grecia vi sono state limitazioni, a causa della difficile situazione del Paese per quanto concerne l'accoglienza. L'Ufficio federale della migrazione ha pertanto deciso di rinunciare nell'anno in esame ad avviare la procedura Dublino con la Grecia per le persone particolarmente vulnerabili, poiché durante la procedura di asilo questo Paese non ha adottato misure atte a individuare i soggetti particolarmente vulnerabili, assisterli adeguatamente e offrire loro un alloggio. L'Ufficio federale della migrazione ha seguito costantemente la situazione nel corso dell'anno e a partire da gennaio 2011 ha deciso di rinunciare completamente ad avviare una procedura Dublino con la Grecia nel caso si riconosca la competenza di questo Paese.



**Le impronte digitali forniscono informazioni sullo Stato competente**  
per svolgere la procedura d'asilo o che deve riammettere il richiedente.

## 5. Iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati»

L'iniziativa espulsione (iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati»), sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni il 28 novembre 2010, è stata accolta con il 52,9 per cento di voti favorevoli che hanno così respinto la controproposta del Consiglio federale e del Parlamento. La disposizione transitoria per l'attuazione delle nuove disposizioni costituzionali prevede un termine di cinque anni per effettuare i necessari adeguamenti.

L'iniziativa popolare chiede che gli stranieri condannati per determinati reati o che hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale perdano ogni diritto di soggiorno e vengano espulsi dalla Svizzera. Inoltre le persone in questione sottostanno a un divieto d'entrata e sono punite se trasgrediscono il divieto o entrano illegalmente in Svizzera in altro modo.

Nel dicembre 2010 la consigliera federale Simonetta Sommaruga, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), ha istituito un gruppo di lavoro che ha il compito di illustrare le possibilità di trasporre nella legge le nuove disposizioni costituzionali, rivedendo con maggiore attenzione ed eventualmente integrando soprattutto i reati che possono determinare l'allontanamento. Il gruppo di lavoro è presieduto dal prof. Heinrich Koller, già Direttore dell'Ufficio federale di giustizia, ed è inoltre composto da due rappresentanti dei promotori dell'iniziativa popolare, due rappresentanti dei Cantoni e due rappresentanti dell'amministrazione federale. Il rapporto del gruppo di lavoro sarà disponibile a giugno 2011.

Seguendo l'iter legislativo ordinario, il Consiglio federale porrà in consultazione l'avamprogetto per poi licenziare, all'attenzione del Parlamento, un messaggio e un disegno di legge allo scopo di evitare possibili conflitti con gli impegni internazionali assunti dalla Svizzera.

## 6. Beneficiari di lunga durata del soccorso di emergenza

Scaduto il termine di partenza fissato, i richiedenti l'asilo respinti che necessitano di un aiuto non beneficiano più dell'aiuto sociale, bensì unicamente del soccorso d'emergenza. L'idea è di incentivare gli interessati a lasciare la Svizzera.

Il blocco dell'aiuto sociale è stato introdotto all'inizio del 2008 nei confronti di tutte le persone con decisione d'asilo negativa. Circa il 50 per cento di tali persone non usufruisce del soccorso d'emergenza e lascia la Svizzera. Dopo un anno, solo il 15 per cento è ancora a carico del soccorso d'emergenza.

Tuttavia, i Cantoni registrano la presenza di uno zoccolo duro di cosiddetti «beneficiari di lunga durata», che non lasciano la Svizzera nonostante la riduzione del sostegno finanziario al solo soccorso d'emergenza. Particolarmente colpiti sono i Cantoni densamente popolati e quelli con grossi agglomerati urbani

sul proprio territorio. Alla fine del 2009, la Confederazione e i Cantoni hanno commissionato uno studio vertente sulla problematica del ricorso protratto al soccorso d'emergenza.

Lo studio individua le due principali opportunità operative a disposizione dei Cantoni nella perfetta interazione di incentivi e sanzioni, sia in relazione al soccorso d'emergenza che all'esecuzione delle decisioni di allontanamento. Lo studio evidenzia inoltre che è determinante avere la disponibilità di risorse sufficienti, in termini di posti carcerari o di atti di polizia, per esempio relativi alle procedure di accertamento dell'identità.

Il comitato di esperti «Procedura d'asilo e alloggio» ha analizzato e attuato le misure proposte dallo studio, discutendo, da un lato, i seguenti suggerimenti:

- **incentivi alla cooperazione:** nella procedura esecutiva di allontanamento e nella definizione del tipo di soccorso di emergenza sono compresi gli incentivi alla cooperazione e le possibili sanzioni;
- **coordinamento tra le autorità:** l'allontanamento e la concessione del soccorso d'emergenza sono gestiti ed eseguiti dallo stesso ufficio;
- **capacità dei penitenziari:** è disponibile un numero sufficiente di posti carcerari e di forze di polizia allo scopo di garantire la presenza delle persone allontanate alle scadenze fissate (identificazione) e per gestire le previste espulsioni;
- **iter della procedura esecutiva:** un elevato grado di informazione delle autorità preposte all'allontanamento in ordine alla permanenza delle persone allontanate è garantito dall'imposizione di obblighi di regolare segnalazione o dall'esecuzione di controlli sulle presenze nelle strutture di accoglienza;
- **aiuto al ritorno / consulenza per il ritorno:** la consulenza per il ritorno e la possibilità di beneficiare dell'aiuto al ritorno sono regolarmente portate a conoscenza degli interessati, le persone allontanate sono consapevoli di queste opportunità a cui possono accedere con estrema facilità;
- **soccorso di emergenza:** il passaggio dall'aiuto sociale al soccorso di emergenza è percepito in maniera tangibile dagli interessati;
- **prassi relativa ai casi di rigore:** i Cantoni sono coscienti del fatto che le loro decisioni in ordine alle domande per il rilascio di permessi per i casi di rigore rappresentano un segnale per le persone allontanate. Non sfruttano completamente il margine d'azione a loro disposizione in materia di casi di rigore soprattutto quando si tratta di persone allontanate cui va attribuita la colpa dell'impossibilità dell'esecuzione dell'allontanamento.

D'altro lato, la discussione tra la Confederazione e i Cantoni ha riguardato anche altre misure che, sebbene non inerenti al soccorso di emergenza, potrebbero contribuire a ridurre o quantomeno a stabilizzare lo zoccolo duro dei beneficiari di lunga durata.

La discussione ha così consentito di definire i campi di azione a disposizione della Confederazione e dei Cantoni, che saranno trattati in gruppi più piccoli. L'avanzamento dei lavori sarà discusso in un'ulteriore seduta del comitato che si terrà a metà 2011.



## 7. Politica dei contingenti 2010

Ai sensi della legge federale sugli stranieri (LStr), approvata il 24 settembre 2006 dal popolo e da tutti i Cantoni con il 68 per cento di voti favorevoli, il Consiglio federale può limitare il numero dei permessi di soggiorno di breve durata e i permessi di dimora rilasciati la prima volta ai lavoratori di Stati terzi mediante l'introduzione di contingenti. Sono invece esclusi dalla disciplina dei contingenti i familiari delle persone immigrate in Svizzera per lavoro. Lo stesso vale per gli studenti o per i rifugiati riconosciuti. La possibilità d'introdurre misure limitative o di contingenti per i cittadini dell'UE/AELS assunti in Svizzera sussiste solo nel quadro delle disposizioni transitorie previste per i cittadini degli Stati membri dell'Europa orientale.

Dal 2002, anno di entrata in vigore della libertà di circolazione delle persone, la forza lavoro che emigra in Svizzera proviene per lo più dagli Stati membri dell'UE e dell'AELS. Il 1° giugno 2007 sono state abolite le disposizioni transitorie previste per i familiari di cittadini di 17 Stati membri dell'UE e dell'AELS. L'abolizione dei contingenti favorisce un più facile ingresso di lavoratori qualificati a qualsiasi livello nel mercato del lavoro svizzero. La popolazione residente permanente straniera in Svizzera proveniente dagli Stati dell'UE-17/AELS, è aumentata dal 2002 (816 300 persone) al 2010 (1 059 000 persone) di un buon 29 per cento. Il 1° maggio 2011 la completa libertà di circolazione, che comprende l'abolizione dei contingenti, è estesa a otto Stati membri dell'Europa orientale. Fino al 2016 la Svizzera potrà comunque continuare ad applicare le attuali limitazioni nei confronti della Romania e della Bulgaria per quanto riguarda l'ingresso di forza lavoro (contingenti separati, precedenza alla popolazione locale e controllo delle condizioni salariali e di lavoro).

Da uno sguardo al saldo migratorio (immigrazione-emigrazione) dei cittadini dei 17 Stati membri dell'UE/AELS (popolazione residente permanente straniera) risulta che i flussi migratori sono influenzati oltre che dalle limitazioni introdotte nell'ambito della politica migratoria anche dalla congiuntura economica e dalla conseguente domanda di forza lavoro. Il saldo migratorio che nel 2002 era di +16 923 persone, è salito nel 2008 a 68 417 persone. Dal 2009 questa cifra ha iniziato a decrescere pur rimanendo ancora positiva (nel 2009: +43 904 persone rispetto al 2010: +37 072 persone).

Dalla fine del 2009 la politica dei contingenti introdotta dal Consiglio federale è un tema ricorrente nel dibattito politico ed economico. Il 4 dicembre 2009 il Consiglio federale ha deciso, stante la crisi economica e finanziaria mondiale, di dimezzare i contingenti previsti per i cittadini di Stati terzi per il 2010 (cfr. capitolo C 3 Attività lucrative/Cittadini di Stati terzi sul mercato del lavoro). A fronte della progressiva estensione della libera circolazione delle persone, è possibile, ai sensi della legge federale sugli stranieri, contingentare il numero di immigrati solo in relazione ai lavoratori provenienti da Stati terzi e ai fornitori di servizi di Stati UE/AELS che lavorano da oltre quattro mesi in Svizzera. Nella procedura di consultazione relativa alla revisione parziale dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA) per l'anno 2011 sono state prese diverse posizioni. Mentre soprattutto le associazioni economiche ed altri gruppi interessati ma anche circa la metà dei Cantoni hanno criticato il numero di contingenti fissato per la forza lavoro altamente qualificata, i politici e i restanti Cantoni hanno approvato tale scelta o chiesto maggiore cautela. Il gruppo di accompagnamento<sup>21</sup> convocato parallelamente si è espresso in linea di principio a sfavore dell'abolizione dei contingenti in quanto si perderebbe in tal modo il controllo diretto e indiretto (ricongiungimento familiare) sull'immigrazione.

Alla luce di queste considerazioni il Consiglio federale intende proseguire la propria politica dei contingenti. Al termine della procedura di consultazione il Consiglio federale ha deciso di concedere per l'anno 2011 1000 contingenti in più rispetto a quelli previsti dall'avamprogetto posto in consultazione.

<sup>21</sup> Il gruppo di accompagnamento è costituito dai seguenti soggetti: UFM, SECO, Conferenza dei direttori cantonali dell'economia pubblica (CDEP), Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) e partner sociali.



Specialista di laboratorio di origine kosovara attivo nella ricerca presso l'Ospedale universitario di Berna.

## 8. Sviluppi dell'acquis di Schengen

### Codice dei visti

Il Codice dei visti individua le procedure e i requisiti per il rilascio di visti per il transito sul territorio nazionale dei Paesi Schengen o per soggiorni programmati in tali zone della durata massima di tre mesi. Riunisce in un nuovo atto unico le disposizioni fondamentali in materia di rilascio del visto Schengen. Il Codice dei visti è in vigore dal 5 ottobre 2009 e trova applicazione dal 5 aprile 2010.

### Direttiva sul rimpatrio

La Direttiva sul rimpatrio persegue l'obiettivo di contribuire all'armonizzazione, entro l'area Schengen, delle procedure di allontanamento applicabili alle persone entrate illegalmente da Paesi non Schengen (Stati terzi). La Direttiva include infatti alcune disposizioni concernenti l'emanazione di decisioni di allontanamento, la carcerazione per garantire l'esecuzione dell'allontanamento, l'espulsione e l'emanazione di divieti d'entrare in Svizzera.

L'attuazione di questa Direttiva ha richiesto un adeguamento della legge federale sugli stranieri e della legge sull'asilo. In particolare, l'allontanamento senza formalità è stato sostituito da una corrispondente procedura formale. Un'altra modifica riguarda la durata massima di tutti i tipi di carcerazione, che ora è pari a 18 mesi.

La Direttiva sul rimpatrio prevede infine il controllo indipendente (definito monitoraggio) degli allontanamenti per via aerea. È stata adeguata anche l'ordinanza concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE).

Le modifiche delle leggi e dell'ordinanza sono entrate in vigore il 1° gennaio 2011.

### Nuova carta di soggiorno biometrica (NAA)

In data 21 maggio 2008 è stato notificato alla Svizzera il Regolamento relativo all'istituzione di un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi.<sup>22</sup> Lo scopo di tale regolamento è l'introduzione di dati biometrici nella carta di soggiorno unificata, che viene emessa in Svizzera dal 12 dicembre 2008. La NAA è rilasciata a cittadini di Paesi non appartenenti all'UE o all'AELS. L'anno scorso le autorità svizzere si sono alacremente impegnate al fine di introdurre la NAA.

Scopo dell'introduzione di questo titolo di soggiorno biometrico è impedire e contrastare l'immigrazione e il soggiorno illegali. Il modello uniforme della carta di soggiorno biometrica deve contenere, registrati su un microchip, un'immagine del volto e le immagini di due impronte digitali del titolare. I dati biometrici contenuti nella carta di soggiorno sono utilizzati esclusivamente per verificare l'autenticità del documento e l'identità del suo titolare con l'ausilio di elementi di confronto.

Il Parlamento ha approvato le nuove disposizioni nel corso della votazione finale del 18 giugno 2010.

Il 17 dicembre 2010 il Consiglio federale ha fissato al 24 gennaio 2011 la data di entrata in vigore delle disposizioni e delle ordinanze modificate.

I preparativi tecnici concernenti la realizzazione della carta di soggiorno biometrica si sono conclusi il 24 gennaio 2011.

## Sistema d'informazione sui visti (VIS)

Il Regolamento VIS,<sup>23</sup> notificato alla Svizzera in data 16 luglio 2008 in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen, fissa lo scopo, le funzioni e le competenze attribuite al nuovo sistema e descrive le diverse procedure per lo scambio di dati sui visti tra Stati Schengen. Nel sistema sono registrati i dati biometrici al fine di consentire un'identificazione attendibile dei richiedenti il visto. Questo sviluppo dell'acquis di Schengen sarà attuato prevedibilmente nel giugno 2011.

Il 2010 ha visto svolgersi intense attività preparatorie per l'attuazione del VIS. Da un lato è stato sviluppato l'attuale sistema di rilevamento elettronico del visto (EVA) e dall'altro è stato migliorato il collegamento con il sistema VIS.

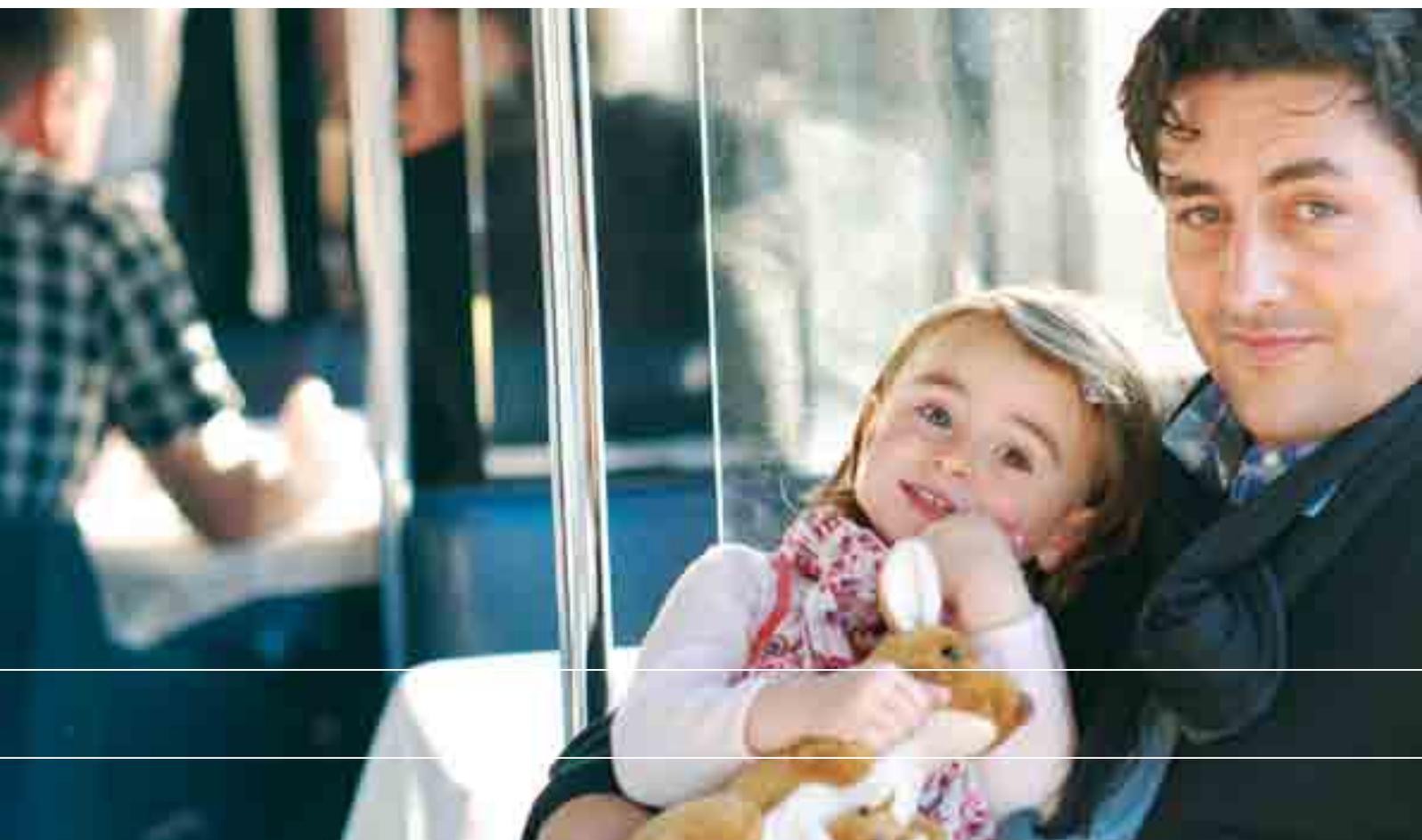
L'11 dicembre 2009 il Parlamento ha approvato nel corso della votazione finale le basi legali necessarie per l'attuazione del Regolamento VIS, che sono poi state concretizzate sotto

forma di ordinanza nel 2010 (ordinanza sul sistema centrale d'informazione visti).

Parallelamente al VIS è stato introdotto il sistema di comunicazione VIS-Mail, un ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen, che consente lo scambio sicuro di messaggi di posta elettronica tra i Paesi aderenti.

<sup>22</sup> Regolamento (CE) n. 380/2008 del Consiglio del 18 aprile 2008 che modifica il regolamento (CE) n. 1030/2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi, G.U. europea L 115 del 29 aprile 2008, pag. 1.

<sup>23</sup> Regolamento (CE) n. 767/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 luglio 2008, concernente il sistema di informazione visti (VIS) e lo scambio di dati tra Stati membri sui visti per soggiorni di breve durata, G.U. europea L 218 del 13 agosto 2008, pag. 60.



L'introduzione di Schengen ha agevolato i viaggi.

## Fondo per le frontiere esterne

Il Fondo per le frontiere esterne<sup>24</sup> è un fondo di solidarietà che permette in particolare di sostenere finanziariamente gli Stati Schengen che, a causa dell'estensione delle loro frontiere terrestri e marittime, sono costretti ad assumersi durevolmente costi elevati per garantire la protezione delle frontiere esterne.<sup>25</sup> Il Fondo si propone anzitutto di contribuire ad assicurare controlli efficaci e quindi migliorare la protezione delle frontiere esterne e contenere l'immigrazione illegale.

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

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

Il Parlamento ha approvato, nella votazione finale del 1° ottobre 2010, le basi legali relative al Fondo per le frontiere esterne.<sup>26</sup> Entro il termine utile del 20 gennaio 2011 non è stato indetto alcun referendum. I tre scambi di note relativi al recepimento del Fondo per le frontiere esterne sono entrati in vigore il 9 febbraio 2011, mentre l'accordo integrativo è in vigore dal 1° aprile 2011.

## Ulteriori sviluppi dell'acquis di Schengen

Entro fine dicembre 2010 l'UE ha notificato alla Svizzera 114 sviluppi dell'acquis di Schengen. Nel 2010 undici sviluppi sono stati considerati di competenza dell'Ufficio federale della migrazione. Gli sviluppi sono stati recepiti dal Consiglio federale e in taluni casi hanno richiesto l'adeguamento delle ordinanze.

La maggior parte degli sviluppi dell'acquis ha riguardato il visto Schengen, in particolare – come sopra menzionato – il Codice dei visti e le problematiche di natura tecnica riguardanti l'introduzione di un modello uniforme per i visti. Alla Svizzera è stato anche notificato un manuale per l'organizzazione del servizio visti e la cooperazione consolare locale.

Come accaduto l'anno precedente, anche nel 2010 i Paesi UE hanno stabilito nuove esenzioni dall'obbligo del visto. Ora, in presenza di determinati requisiti, sono esentati dall'obbligo del visto anche i cittadini di Taiwan, Marianne settentrionali, Albania e Bosnia e Erzegovina.

<sup>24</sup> *Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori», G.U. europea L 144 del 6.6.2007, pag. 22*

<sup>25</sup> *Cfr. capitolo C 4 Europa*

<sup>26</sup> *FF 2010 7093*



Dal 15 dicembre 2010 i cittadini di Albania e Bosnia e Erzegovina sono esentati dall'obbligo del visto Schengen.



Accanto agli oltre 800 collaboratori, l'UFM si avvale dell'appoggio di circa 500 interpreti per le audizioni e gli interrogatori.

# Ufficio federale della migrazione

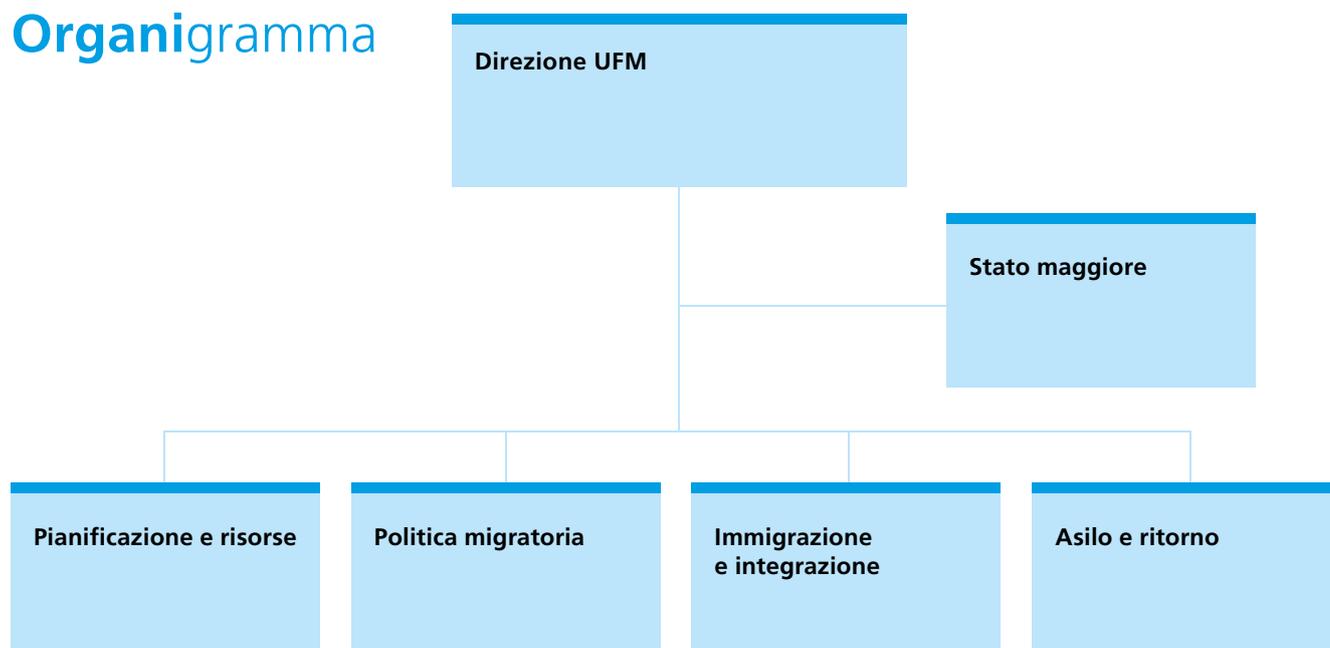
L'Ufficio federale della migrazione è nato il 1° gennaio 2005 dalla riunione dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) e dell'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (IMES). Esso stabilisce a quali condizioni una persona può entrare, risiedere e lavorare in Svizzera e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

## Struttura delle uscite

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

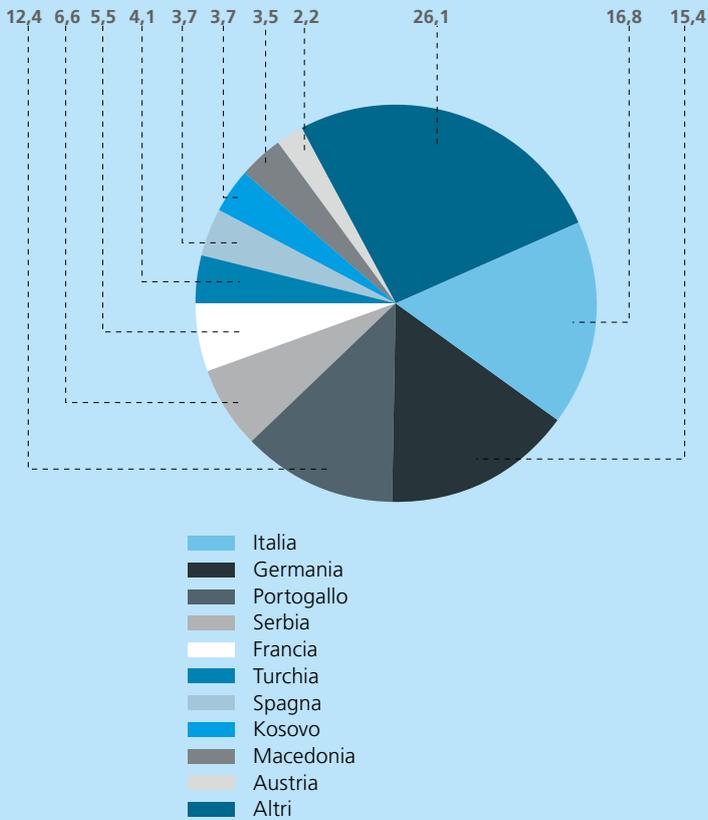
- Uscite a titolo di riversamento: circa l'80 per cento dell'insieme delle spese riguarda gli aiuti accordati ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse a titolo provvisorio e ai rifugiati, l'esecuzione degli allontanamenti, gli aiuti al ritorno, le misure d'integrazione a favore degli stranieri e la cooperazione internazionale nel settore della migrazione.
- Spese per il personale: circa il 13 per cento delle spese complessive riguarda le retribuzioni, compresi i contributi previdenziali, per tutte le categorie del personale, nonché le ulteriori spese concernenti misure di formazione e perfezionamento.
- Costi materiali: circa il 5 per cento delle spese complessive riguarda la gestione dei centri di registrazione e di procedura nonché il settore informatico, la consulenza e le altre spese di gestione.
- Spese d'investimento: circa il 2 per cento dell'insieme della spesa riguarda investimenti legati ad applicazioni informatiche specializzate.

## Organigramma



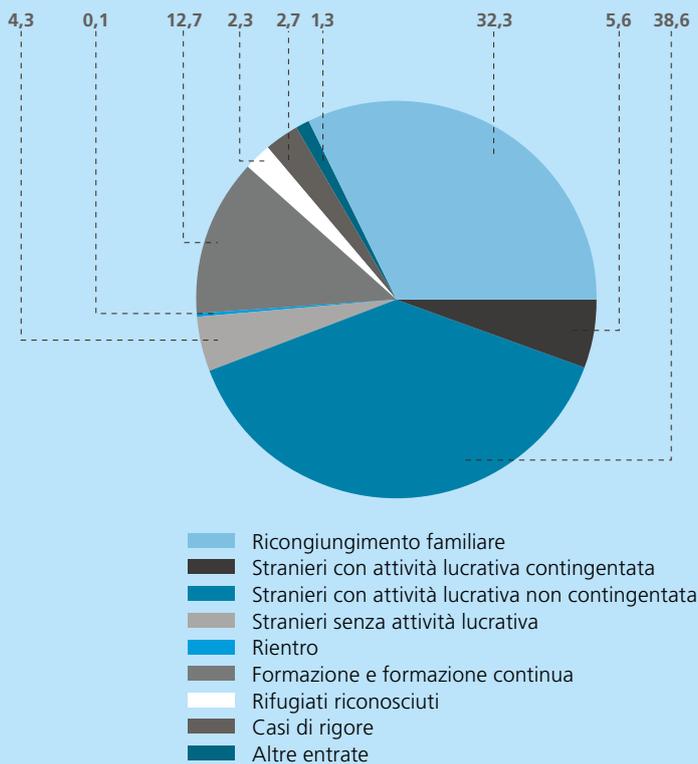
## Top 10 per cittadinanza

(in % del totale il 31 dicembre 2010)



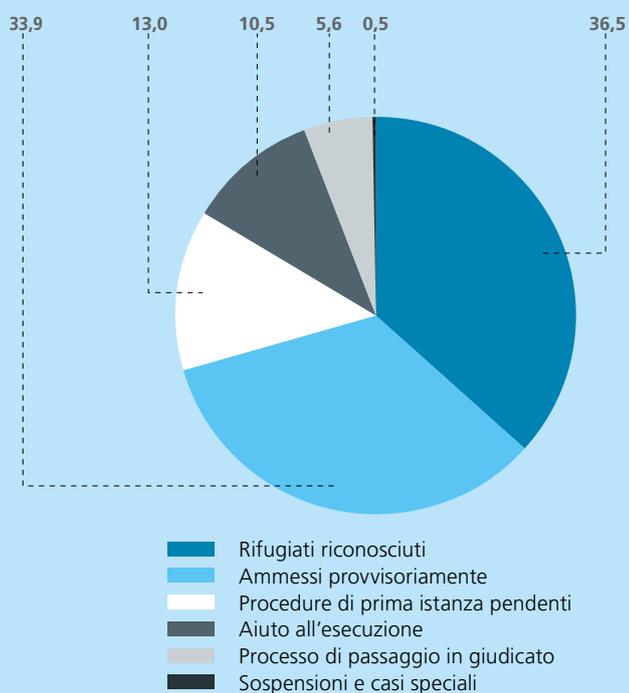
## Entrate per motivo d'immigrazione

(in % del totale il 31 dicembre 2010)



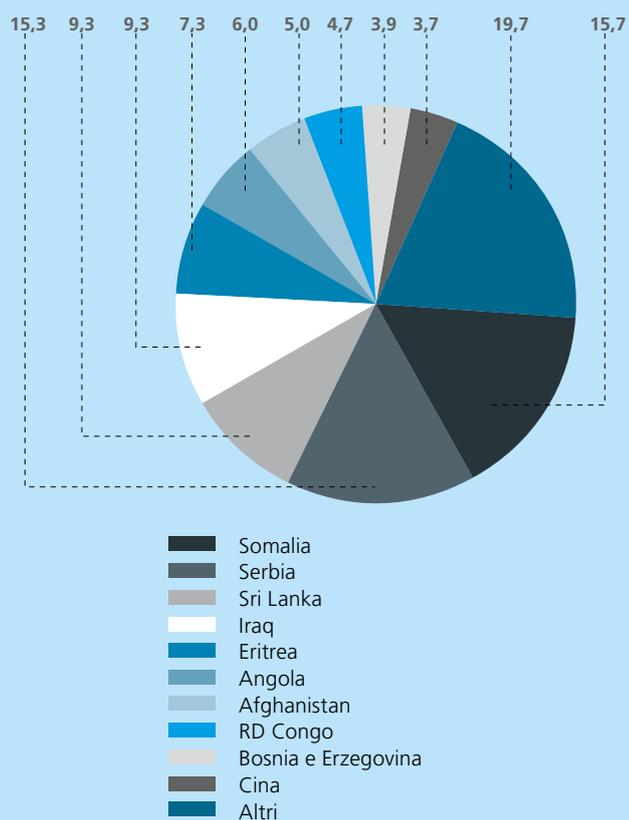
## Persone del settore dell'asilo

(in % del totale il 31 dicembre 2010)



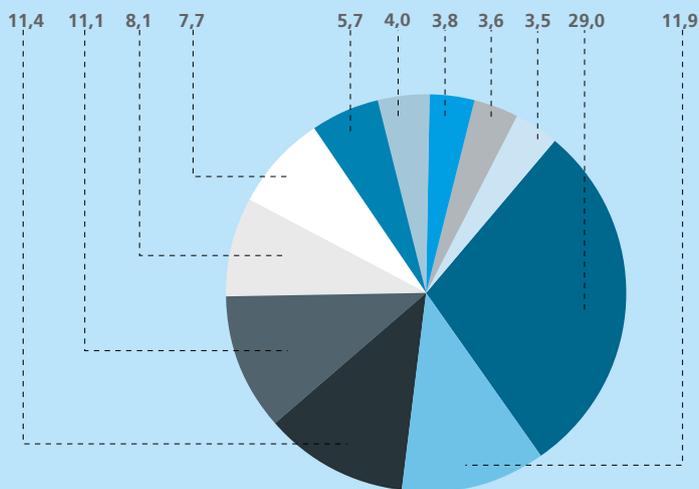
## Persone ammesse provvisoriamente

(in % del totale il 31 dicembre 2010)



### Persone con procedura di asilo

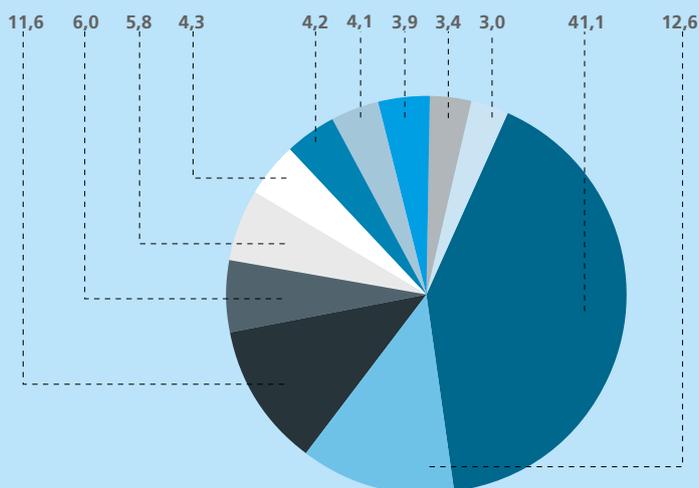
(in % del totale il 31 dicembre 2010)



- Serbia
- Sri Lanka
- Somalia
- Eritrea
- Iraq
- Afghanistan
- Angola
- Turchia
- RD Congo
- Siria
- Altri

### Domande d'asilo per nazioni

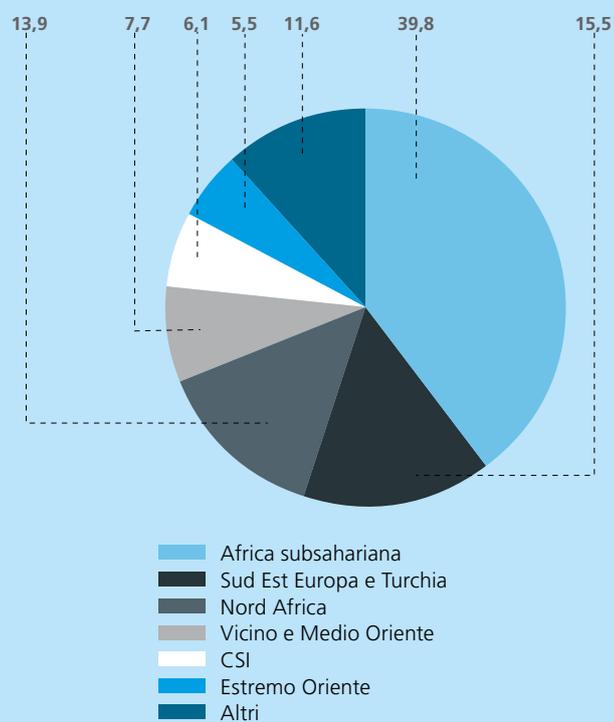
(in % del totale il 31 dicembre 2010)



- Nigeria
- Eritrea
- Sri Lanka
- Serbia
- Afghanistan
- Iraq
- Georgia
- Kosovo
- Turchia
- Siria
- Altri

## Persone nell'aiuto all'esecuzione per regioni

(in % del totale il 31 dicembre 2010)



## Domande d'asilo per anno



