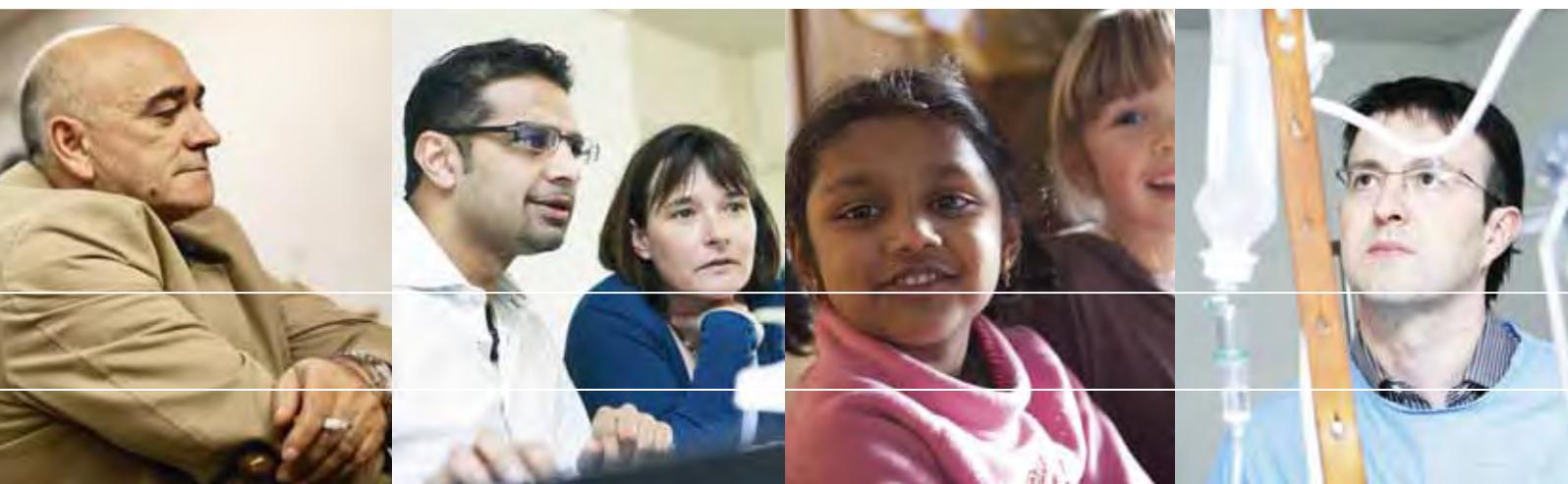




Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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



# Rapporto sulla migrazione 2009

## 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](http://www.bundespublikationen.admin.ch)  
Art. n.: 420.010.I  
© UFM/DFGP giugno 2010

### Fotografie

- © Beat Schweizer: frontespizio, pagine 4, 6-7
- © Michael Sieber: frontespizio, pagine 14, 33, 42
- © Christoph Chammartin: pagina 12
- © David Zehnder: pagine 19, 23, 27
- © Christoph Engeli: pagine 24, 30
- © Laurent Burst: pagine 1, 20, 28, 41
- © UFM: pagine 38
- © Ufficina Migrazione, UFM: pagine 8-11

## Editoriale



All'inizio dell'anno ho assunto un nuovo incarico, passando dall'assicurazione per l'invalidità all'Ufficio federale della migrazione UFM. Mi sono state riferite voci secondo cui sarei passato dai «finti invalidi» ai «finti rifugiati» e agli stranieri che fanno «turismo sociale».

Di fatto in Svizzera gran parte della popolazione vede nei lavoratori stranieri un elemento di concorrenza e la parola «asilante» ha ormai una connotazione negativa. E così l'abuso è diventato un tema importante anche nella discussione politica sulla migrazione. Spesso nella discussione pubblica succede che alcuni casi vengano gonfiati. Di fatto comunque l'abuso esiste ed esisterà sempre e va combattuto efficacemente: in ogni caso non deve valere la pena commetterlo. Perciò le autorità devono applicare le norme legali vigenti con tutti i mezzi disponibili, altrimenti lo Stato perde la sua credibilità.

Pur essendo importante, il tema dell'abuso non deve però distoglierci da altre tematiche centrali. Ho notato che si parla poco dei rifugiati veri. L'anno scorso la Svizzera ha concesso l'asilo ad oltre 2600 persone. Molti di questi rifugiati sono venuti nel nostro Paese essendo in pericolo di vita. Una volta arrivati si sono sottoposti ad una procedura di asilo difficile e faticosa. I rifugiati riconosciuti ricorrono giustamente alla nostra tradizione umanitaria. In Svizzera trovano sicurezza e protezione, ma sperano anche di poter condurre una vita nuova e migliore. Cerchiamo di fare il possibile affinché queste persone si integrino rapidamente e nel migliore dei modi! Analoga è la situazione per quanto riguarda la manodopera straniera. Attualmente in Svizzera un lavoratore su quattro ha un passaporto straniero. Forte la domanda di specialisti provenienti dall'Europa ma non solo. Nel nostro Paese la manodopera altamente specializzata contribuisce a generare valore aggiunto e di conseguenza anche a creare nuovi posti di lavoro. Tutte queste persone arricchiscono la nostra società anche con la loro presenza, non solo con il loro lavoro. Cerchiamo di vedere in loro anche la chance che rappresentano per il nostro Paese!

In qualità di direttore mi sta a cuore dare impulsi alla politica della migrazione che vadano oltre il lavoro di tutti i giorni. La nuova struttura organizzativa basata sui processi e il nuovo Ambito direzionale Politica migratoria ci aiuteranno a raggiungere gli obiettivi prefissati. Grazie all'impegno quotidiano di oltre 700 collaboratrici e collaboratori, sono certo che l'UFM saprà svolgere ottimamente i compiti assegnatigli.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. L...' followed by a flourish.



# 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. Le cifre	8
2. La storia	8
3. Bilancio storico	11
<b>C Migrazione 2009</b>	<b>12</b>
1. Immigrazione e popolazione residente straniera	13
2. Attività lucrative	13
3. Visti	16
4. Le cifre chiave relative al settore dell'asilo	17
5. Regolamentazioni dei casi di rigore	20
6. Naturalizzazioni	21
7. Emigrazione	21
8. Aiuto al ritorno e prevenzione della migrazione irregolare	22
9. Misure coercitive	25
10. Rimpatri per via aerea	26
11. Misure di respingimento	26
12. Accordi di riammissione e accordi sui visti	27
<b>D Ambiti principali</b>	<b>28</b>
1. Estensione alla Bulgaria e alla Romania (UE-2) dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)	29
2. Iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati» (Iniziativa espulsione)	30
3. Revisione totale della legge sulla cittadinanza	32
4. Avvenimenti salienti nel settore dell'integrazione	33
5. Introduzione degli accordi di Associazione a Schengen/Dublino	35
6. Documenti d'identità biometrici	36
<b>E Ufficio federale della migrazione</b>	<b>38</b>
<b>F Annesso</b>	<b>44</b>



Panoramica

## I punti principali in sintesi

### Rinnovo ed estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) alla Bulgaria e alla Romania

A febbraio 2009, il popolo svizzero ha approvato con un buon 59% di voti favorevoli il rinnovo dell'ALC e la sua estensione alla Bulgaria e alla Romania. Per quanto riguarda i permessi di dimora e i permessi di soggiorno di breve durata concessi ai cittadini bulgari e romeni, la Svizzera potrà mantenere in essere le restrizioni di accesso al mercato del lavoro (priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro, aumento progressivo dei contingenti) per un massimo di sette anni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo.

### Iniziativa espulsione

Con l'Iniziativa espulsione si punta ad espellere senza ulteriori verifiche caso per caso, gli stranieri che sono stati condannati per determinati reati o hanno percepito abusivamente prestazioni delle assicurazioni sociali o dell'aiuto sociale.

Dopo discussioni approfondite, Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati hanno dichiarato valida l'iniziativa espulsione.

### Revisione totale della legge sulla cittadinanza

È stata aperta la consultazione sulla revisione totale della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera. La legge sulla cittadinanza, che ha ormai perso la sua trasparenza a causa delle innumerevoli revisioni parziali intervenute nel corso degli anni, deve essere adeguata alle condizioni attuali. Questi gli obiettivi della revisione:

- concedere il passaporto svizzero solo agli stranieri ben integrati
- evitare doppioni amministrativi tra autorità comunali, cantonali e federali
- snellire la procedura di naturalizzazione in generale

### Integrazione

Nel 2009, l'UFM ha partecipato ai lavori della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA, piattaforma politica degli esecutivi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni) per lo sviluppo della politica d'integrazione svizzera.

L'UFM ha sostenuto lo sviluppo dell'integrazione postulando i seguenti punti chiave:

- promozione e valutazione delle competenze linguistiche
- sensibilizzazione contro i matrimoni forzati
- sostegno alla prima infanzia volto ad aumentare le opportunità iniziali della persona

### Introduzione degli Accordi di associazione a Schengen e Dublino

Le prime esperienze relative agli accordi di associazione a Schengen e Dublino, introdotti dal 2008, sono positive: Schengen concede ai cittadini degli Stati terzi una maggiore libertà di movimento grazie all'armonizzazione delle procedure di rilascio dei visti per soggiorni di breve durata. Quanto a Dublino, la collaborazione con gli Stati aderenti all'Accordo funziona egregiamente. L'Accordo di Dublino stabilisce quale è lo Stato competente per lo svolgimento della procedura d'asilo. Grazie all'Accordo, la Svizzera ha potuto sinora trasferire molte più persone verso altri Stati Dublino di quante ne abbia dovute prendere in carico.

### Documenti d'identità biometrici

Lo sviluppo dell'acquis di Schengen obbliga la Svizzera a introdurre dati biometrici nel passaporto svizzero, nei documenti di viaggio per persone straniere, nel visto Schengen e nel libretto per stranieri rilasciato ai cittadini di Stati terzi. Ai fini della registrazione e della verifica dei dati in questione ha dovuto essere elaborata una piattaforma di sistema e-doc. L'introduzione dei documenti d'identità biometrici è prevista per il 2010.

### Riorganizzazione

L'Ufficio federale della migrazione è attualmente in fase di riorganizzazione. L'attuale organizzazione basata sulle funzioni sarà in ampia misura sostituita da un'organizzazione basata sui processi. Obiettivo di questa trasformazione è l'impiego ottimale delle risorse disponibili.





## 1. Le cifre

Le cifre non lasciano adito a dubbi

- Dopo la Seconda Guerra Mondiale, circa due milioni di persone sono immigrate in Svizzera o vivono nel nostro Paese in quanto discendenti di immigrati.
- Alla fine del 2009 in Svizzera erano presenti oltre 1 680 000 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 21 %.
- La migrazione contribuisce alla crescita della popolazione svizzera più di quanto non faccia nei Paesi d'immigrazione «classici» (USA, Canada, Australia).
- Un decimo degli Svizzeri vive all'estero.

## 2. La storia

Fino al 19° secolo, la Svizzera è stata soprattutto un Paese di emigranti. La disoccupazione e la pressione demografica costringevano soprattutto i piccoli contadini, ridotti in povertà, a lasciare il Paese. Le destinazioni preferite, oltre ai Paesi confinanti, erano il Nord e il Sud America, l'Australia e la Russia. Solo a seguito dell'industrializzazione, verso la fine del 19° secolo, la Svizzera cambia il suo volto da Paese di emigranti a Paese di immigrati. Nel 1890 vengono registrati per la prima volta più immigrati che emigrati. L'afflusso dagli Stati confinanti è dovuto soprattutto alle condizioni di lavoro più vantaggiose rispetto a quelle degli altri Paesi e la totale libertà di circolazione delle persone. Nel 1914 la compagine degli stranieri presenti in Svizzera raggiunge – con circa 600 000 persone, pari al 15 % della popolazione complessiva – la massima espansione. La cosa suscita timori nella popolazione indigena e la Confederazione, titolare sin dal 1925 della politica in materia di stranieri, mercato del lavoro e rifugiati, si

### 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 bereisten die «Schwabern» 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

vede costretta ad adottare misure di contrasto all'eccessivo «inforestierimento». La quota di stranieri presenti in Svizzera viene progressivamente ridotta fino a raggiungere, in pieno secondo conflitto mondiale, il minimo storico: 223000 unità, pari a circa il 5% della popolazione complessiva. Il favorevole sviluppo dell'economia dopo la Seconda Guerra Mondiale determina in Svizzera una forte domanda di manodopera straniera. Il reclutamento avviene soprattutto in Italia; la forza lavoro viene impiegata primariamente nell'agricoltura, nell'industria e nel settore edile. La politica svizzera del dopoguerra in materia di stranieri si basa sostanzialmente, fino a metà degli anni '60, sul cosiddetto «principio della rotazione», che prevede di limitare a pochi anni la permanenza della manodopera straniera – cui è attribuita, sotto il profilo economico, la funzione di «tampone» congiunturale – senza concedere il rinnovo automatico dei permessi di lavoro. In questo contesto, l'integrazione non è un obiettivo formulato in

maniera esplicita; tuttavia, il numero dei «Gastarbeiter» continua a crescere a ritmo accelerato, tanto che nel 1970 la Svizzera registra, per la prima volta nella sua storia, la presenza di più di un milione di stranieri. Il dibattito sull'inforestierimento, dai toni quanto mai accesi, raggiunge il suo apice con l'Iniziativa Schwarzenbach, rigettata di stretta misura dal popolo svizzero quello stesso anno. Le autorità rispondono alla crescente ondata di xenofobia tra la popolazione con una serie di misure di «contenimento», volte soprattutto a limitare l'immigrazione della nuova manodopera che affluisce numerosa da Jugoslavia, Turchia e Portogallo. Tuttavia, nonostante la recessione economica della metà degli anni '70 e l'introduzione di contingenti cantonali per i dimo-ranti 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

### 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, dürften 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 Militärflüchtlinge 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

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

Oltre ai lavoratori che immigrano legalmente, nel secondo dopoguerra molte persone entrano in Svizzera come rifugiati. Fino ai primi anni '80, la Svizzera accoglie con grande disponibilità, attraverso apposite campagne, un cospicuo numero di stranieri in cerca di protezione: 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 movimenti migratori dettati da ragioni economiche, mentre si fanno strada concetti quali «pressione migratoria», «migrazione illegale», «rifugiati economici», «lotta agli abusi», ma anche «protezione dei veri rifugiati» e «integrazione». Questo iter evolutivo dà adito da un lato a richiedere l'adozione di politiche d'asilo più restrittive, dall'altro a pretendere che le maglie di tali politiche si facciano più larghe. 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's flüchteten zahlreiche seiner politischen Gegner in die Schweiz. Viele benutzten die Schweiz jedoch nur als Transitland auf dem Weg nach Paris. Die italienischen Antifaschisten 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 Pässe 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



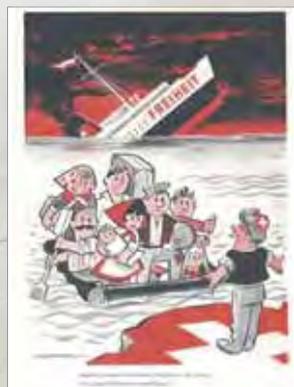
1960 trafen die ersten tibetischen Flüchtlinge in der Schweiz ein. Ihnen folgten rund 1000 weitere Tibeterinnen und Tibeter. Diese Menschen wurden in der Schweiz mit offenen Armen empfangen.

### 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 appresentano quindi le sfide attuali e future con cui la politica migratoria del nostro Paese dovrà confrontarsi. Tali temi si possono sintetizzare nei seguenti dieci enunciati:

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

**Prager Frühling - Tschechen und Slowaken**



Rund 11 000 Tschechen und Slowaken 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 1985 vor zahlreichem Konflikten in Indochina, viele davon auf Booten. 1978 erreichte die Schweiz eine Luftbrücke 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.



# Migrazione 2009

# 1. Immigrazione e popolazione residente straniera

A fine dicembre 2009 la popolazione straniera permanentemente residente in Svizzera assommava a 1 680 197 persone<sup>1</sup>, pari al 21,6 % della popolazione residente permanente complessiva (7 783 000 persone). In totale, 1 066 086 persone, corrispondenti al 63,6 % della popolazione straniera residente permanente, sono cittadini dell'UE-27/AELS<sup>2</sup> e 614 111 (36,5 %) provengono da altri Paesi. Per i cittadini dell'UE-27/AELS si è registrato un aumento del 3,9 % rispetto all'anno precedente. Il numero dei cittadini di altri Paesi è aumentato dello 0,3 %.

La comunità straniera più numerosa è quella italiana, con 298 111 persone (17,7 %), seguita da quella tedesca con 250 471 persone (14,4 %) e da quella portoghese con 205 255 persone (12,2 %). Rispetto all'anno precedente, il maggiore aumento in termini di numero riguarda i cittadini del Kosovo (+27 181), della Germania (+17 119), del Portogallo (+9 087), della Francia (+4 955) e della Gran Bretagna (+22 222). 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 il numero di serbi.

In diminuzione invece, sempre lo scorso anno, il numero di cittadini della Serbia (-31 093), della Bosnia-Erzegovina (-17 131), dello Sri Lanka (-12 431), della Croazia (-11 831) e dell'Italia (-9 091).

<sup>1</sup> Statistica degli stranieri UFM; la cifra non comprende 27 341 funzionari internazionali con i loro familiari (dati 2008, fonte: DFA), 48 006 persone in possesso di un permesso di soggiorno di breve durata inferiore ai 12 mesi e 40 319 persone con procedura d'asilo in corso.

<sup>2</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.

<sup>3</sup> Considerando solo la popolazione straniera residente permanente; contemporaneamente sono emigrati 38 693 cittadini dell'UE-27/AELS

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

# 2. Attività lucrative

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

## I cittadini dell'UE/AELS sul mercato del lavoro svizzero

Nel 2009, sono immigrate in Svizzera dai Paesi dell'UE-27/AELS 90 215 persone<sup>3</sup>, di cui circa il 62,7 % (56 539) 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 %). Circa il 22,2 % della popolazione straniera attiva permanentemente residente proveniente dai vecchi Stati UE lavora nel settore industriale-artigianale e circa l'1,8 % nell'agricoltura. Il quadro della popolazione straniera attiva permanentemente residente proveniente dagli Stati dell'UE-8<sup>4</sup> ha caratteristiche analoghe. Circa il 63,3 % dell'immigrazione ha interessato il settore dei servizi e il 15,6 % quello industriale-artigianale. Tuttavia, rispetto all'immigrazione dall'area UE-17/AELS, un numero molto maggiore di persone (circa il 21,1 %) 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 (84,3 %) è attivo nel settore dei servizi, mentre circa l'11,4 % lavora nel settore industriale e commerciale e solo il 4,3 % in quello agricolo.

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

Per quanto concerne l'ammissione dei lavoratori stranieri, l'anno 2009 è caratterizzato da una diminuzione del numero di permessi di dimora e di lavoro rilasciati. Complessivamente, nel 2009 sono stati concessi 6994 permessi di soggiorno di breve durata (con un calo del 21 % circa rispetto all'anno di contingentamento 2008) e 3530 permessi di dimora (con un calo del 20 % circa rispetto all'anno di contingentamento 2008). Da notare che, sui 10524 permessi sopra citati, il 30 % (3199 unità) è stato concesso a prestatori di servizi, cittadini

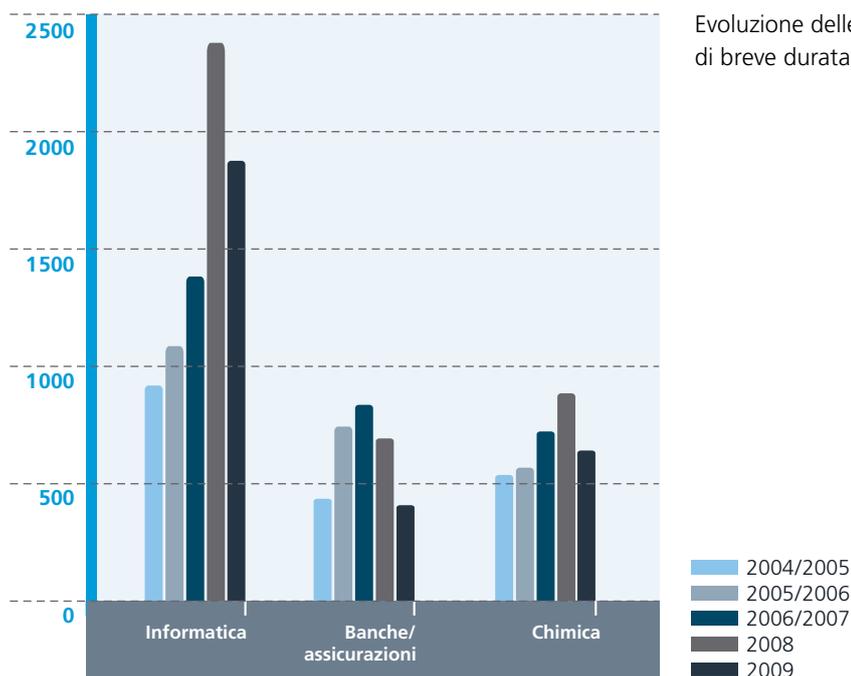
dell'area UE o AELS, il cui soggiorno non è governato dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone tra la Confederazione svizzera, la Comunità europea e i suoi Stati membri (ALC). Come l'anno precedente, il numero di domande approvate dall'UFM si è mantenuto particolarmente elevato nei settori dei servizi informatici (1797 permessi), delle macchine e apparecchiature elettriche (676 permessi) e dell'industria chimico-farmaceutica (604 permessi), nei quali, nonostante la recessione che ha colpito l'economia svizzera nel 2009, è stata riscontrata una forte penuria di personale sia sul mercato svizzero che nei Paesi dell'UE/AELS.



Per quanto riguarda le qualifiche della manodopera proveniente dagli Stati terzi, le statistiche ci dicono che l'anno scorso quattro su cinque delle persone ammesse dall'UFM erano titolari di un diploma di scuola universitaria. I dati relativi all'ammissione in funzione della nazionalità mostrano una riduzione uniforme del numero di permessi rilasciati, con i cittadini indiani sempre al primo posto (1833 permessi, rilasciati soprattutto a favore di informatici), seguiti da quelli americani e canadesi (rispettivamente 1499 e 459 permessi rilasciati a imprese attive a livello internazionale) e da quelli cinesi (385 permessi, soprattutto a favore di aziende operanti nel settore della chimica e dell'industria delle macchine e delle apparecchiature elettriche, nonché di cuochi esperti nella preparazione di specialità alimentari e di medici specializzati in medicina tradizionale cinese).

La netta diminuzione dei permessi riflette in primo luogo il rallentamento dell'economia nel 2009, che si è ripercosso in maniera più o meno pesante su tutti i rami dell'economia ma in particolare sui settori dei servizi finanziari (-38%) e della consulenza alle imprese (-35%).

Per quel che concerne i permessi di soggiorno di breve durata, va segnalato che la riduzione nel numero di permessi approvati dall'UFM è dovuta anche all'esaurimento dei relativi contingenti, che non ha consentito al nostro ufficio di trattare tutte le domande presentate.



Evoluzione delle domande di permessi di dimora e di soggiorno di breve durata in alcuni settori a partire dal 2004

Fonte: UFM

### 3. Visti

L'anno 2009 ha visto il consolidamento e la messa in atto operativa degli Accordi di associazione a Schengen, entrati in vigore il 12 dicembre 2008. Nel 2009, sono stati rilasciati 394 260 visti per i Paesi e i motivi più vari. Il maggior numero di visti (65 156) l'hanno rilasciato le nostre rappresentanze in Russia, seguite da quelle presenti in India (51 260) e in Cina (30 539). Rispetto all'anno precedente, il numero totale di visti rilasciati è comunque diminuito del 38%, il che si spiega in parte con la nostra adesione agli Accordi di associazione a Schengen. In effetti, dato che il visto rilasciato da uno Stato membro è valido anche per la Svizzera, numerosi viaggiatori non hanno più bisogno di richiedere due visti per muoversi nello Spazio Schengen. D'altro canto, la crisi economica mondiale ha fatto sì che molte persone rimanessero a casa.

La procedura di consultazione per i visti, cioè la possibilità di consultare o essere consultati prima del rilascio di un visto, ha dato origine a 55 400 domande di consultazione da parte della Svizzera e 235 000 da parte degli Stati membri. La consultazione si svolge sulla base di una rete informatica (sistema VISION) gestita da un'unità amministrativa centralizzata (Ufficio VISION) che ha la funzione di punto di contatto tra gli Stati membri.

Nel contesto dell'istituto della «rappresentanza visti», vale a dire della possibilità di farsi rappresentare da uno Stato membro o di rappresentarlo, sono stati presi contatti con l'Austria per rappresentare tale Paese nel Kosovo e nella Repubblica Dominicana; allo stesso modo, l'Ungheria ha contattato la Svizzera per rappresentarla in svariati Paesi del continente sudamericano e dell'Asia. La «rappresentanza visti» viene formalizzata mediante accordi tra i Paesi interessati,

accordi che vengono stipulati dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) in collaborazione con il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). L'anno 2009 è stato inoltre contraddistinto da attività volte alla messa in opera del nuovo sistema d'informazione visti (VIS), che prevede il rilevamento delle impronte digitali delle dieci dita e l'acquisizione di una fotografia digitalizzata del richiedente il visto. La partecipazione della Svizzera a questo sistema costituisce uno sviluppo dell'acquis Schengen, la cui completa attuazione è prevista per la fine del 2010, previa introduzione dei necessari adeguamenti giuridici (legge sugli stranieri, ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto) e tecnici (accesso al sistema CS-VIS e adattamento del sistema EVA).

Per quanto riguarda le frontiere, la collaborazione operativa tra Svizzera e UE si è dipanata in due fasi: nella prima (dicembre 2008) sono stati soppressi i controlli sistematici delle persone alle frontiere terrestri, nella seconda è stato introdotto il regime dei controlli delle persone alle frontiere esterne. Per la Svizzera, il problema riguarda gli aeroporti legati alle rotte internazionali esterne allo Spazio Schengen nonché, temporaneamente, la frontiera con il Liechtenstein. Quindi, i passeggeri provenienti da o diretti in un Paese non appartenente allo Spazio Schengen vengono sistematicamente controllati. All'entrata e all'uscita dallo Spazio Schengen, sul passaporto dei cittadini di Stati terzi viene apposto un timbro e le loro condizioni di entrata vengono verificate (controllo del documento di viaggio, del visto, della carta di soggiorno e del motivo del soggiorno, consultazione delle banche dati nazionali e internazionali).

## 4. Le cifre chiave relative al settore dell'asilo<sup>5</sup>

### Situazione in Svizzera nel 2009

Nel 2009, 16 005 persone hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera, con un calo del 3,6% (-601 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) era pari, a fine dicembre 2009, a 40 319, con un calo dell'1,2% rispetto a fine dicembre 2008 (-475 persone). Nel 2009 sono state evase in prima istanza 17 326 domande d'asilo, con un aumento del 56,6% (+6264 decisioni) rispetto al 2008. In 7678 casi è stata pronunciata una decisione di non entrata nel merito (nel 2008: 3073 casi), con un netto aumento di questo fenomeno, attribuibile tra l'altro al fatto che non si entra nel merito delle domande d'asilo presentate da persone che, nel quadro dell'accordo di Dublino, possono essere trasferite in un altro Stato (nel 2009: 3486 casi). In 2622 casi la domanda d'asilo è stata accolta. Il tasso di accoglimento delle domande nel 2009 è stato del 16,3%. Questo indica che le persone richiedenti l'asilo in quanto vittime di persecuzione o in pericolo di vita, possono contare sulla protezione della Svizzera. Nel 2009, inoltre, 4053 persone sono state ammesse in Svizzera a titolo provvisorio. A fine novembre 2009, il numero totale di rifugiati riconosciuti era complessivamente di 23 543 persone.

I dieci principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Svizzera nel 2009 sono stati i seguenti:

Paese	Domande 2009	Variazione 2008-2009
Nigeria	1786	+798
Eritrea	1724	-1125
Sri Lanka	1415	+153
Iraq	935	-505
Somalia	753	-1261
Afghanistan	751	+346
Kosovo	694	<sup>6</sup>
Georgia	638	+157
Serbia	575	<sup>6</sup>
Turchia	559	+40

La stabilizzazione delle domande d'asilo in Svizzera al livello dell'anno precedente è dovuta soprattutto ai seguenti sviluppi:

- con l'effettiva chiusura della via d'accesso dalla Libia all'Italia attraverso Lampedusa e il Mediterraneo centrale, è stata interrotta una delle più importanti rotte migratorie in direzione della Svizzera. L'accresciuto utilizzo di questa rotta è stato, unitamente al «panico dell'ultima ora» originatosi in vista dell'adozione della Convenzione di Dublino nel dicembre 2008, uno dei principali motivi che hanno determinato l'elevato numero di domande d'asilo registrato mensilmente in Svizzera tra l'agosto 2008 e il gennaio 2009;
- nel corso del 2009 la Svizzera è salita al secondo posto (dopo l'Italia) tra i Paesi di destinazione dei nigeriani richiedenti l'asilo in Europa. 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: le 1808 domande d'asilo evase nel 2009 sono state quasi tutte respinte. È stato concesso l'asilo solo in un caso e sei persone sono state accolte temporaneamente.

<sup>5</sup> Il 1° marzo 2008 l'Ufficio federale della migrazione ha cambiato il proprio sistema di analisi statistica, passando da AUPER a SIMIC (cfr. cap. D10). Le elaborazioni statistiche qui riportate sono basate sul sistema SIMIC. A causa di queste modifiche e dell'entrata in vigore, il 1° gennaio 2008, della nuova legge sull'asilo, i nuovi dati sull'asilo raccolti dall'Ufficio federale della migrazione non sono più comparabili sotto ogni aspetto con quelli pubblicati nel rapporto sulla migrazione del 2007.

<sup>6</sup> Fino al mese di ottobre 2008 Serbia e Kosovo erano stati considerati insieme nella statistica. Non è pertanto possibile quantificare la portata della variazione tra i dati del 2008 e quelli del 2009. Nel 2008 hanno presentato domanda d'asilo 1301 persone provenienti dai due Stati.

### Le tendenze in Europa

Negli Stati membri dell'UE e dell'AELS (inclusa la Svizzera) sono state presentate nel 2009 circa 283000 domande d'asilo, con un aumento di quasi il 2% rispetto al 2008. Le domande d'asilo sono pertanto leggermente aumentate per la terza volta consecutiva in tutta Europa. Rispetto al 2001 e al 2002, il numero di domande d'asilo si è comunque mantenuto piuttosto basso. In quegli anni, infatti, oltre 450000 persone avevano inoltrato domanda d'asilo in Europa. Circa il 5,6% delle domande d'asilo presentate in Europa nel 2009 (nel 2008: 6,1%) sono state attribuite alla Svizzera.

<sup>7</sup> Queste cifre sono in parte riferite a dati e proiezioni provvisori, ricavati dai siti web degli Uffici della migrazione, dell'UNHCR e dell'IGC.

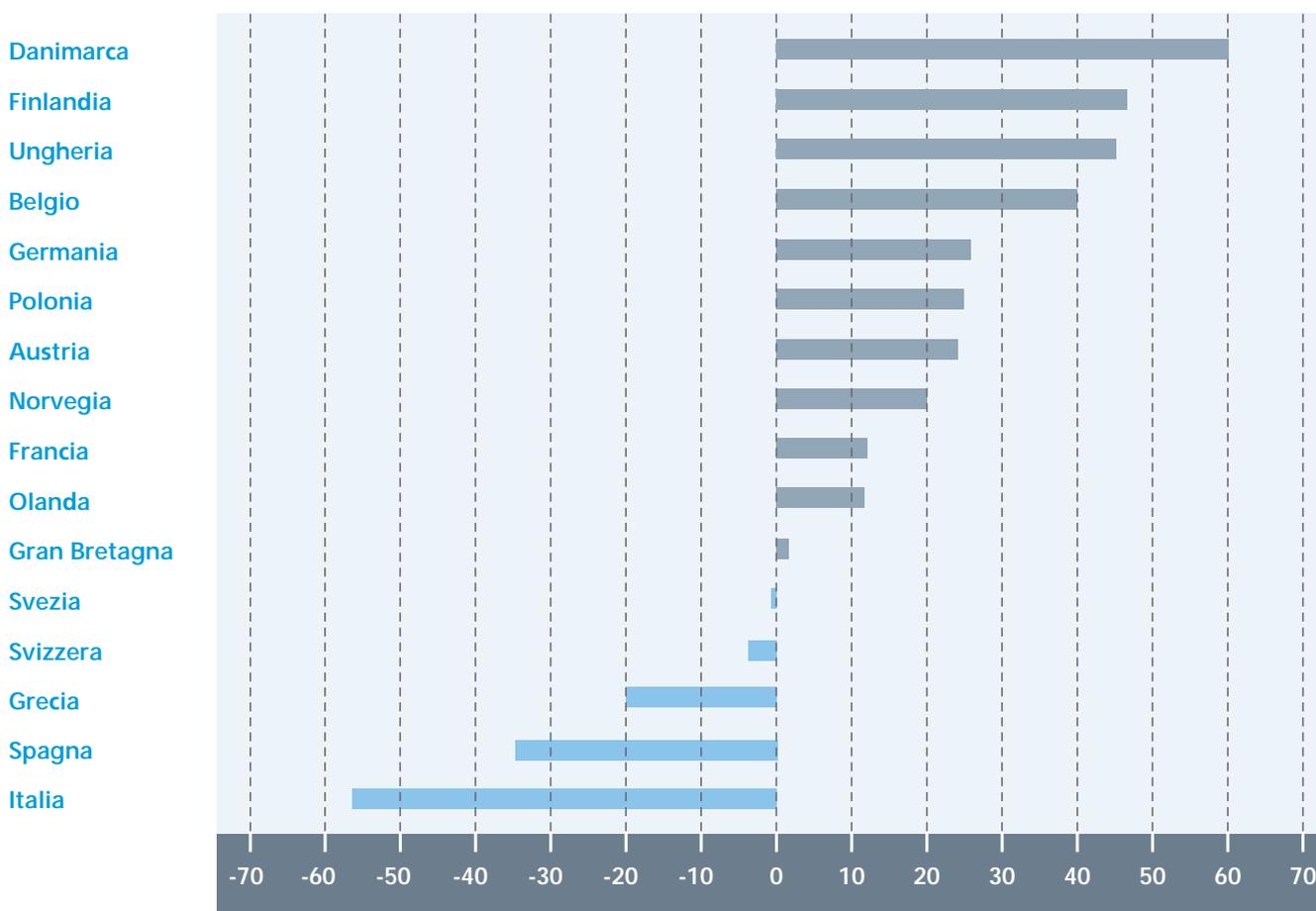
### Principali Paesi di destinazione europei

I principali Paesi di destinazione dei richiedenti l'asilo in Europa nel 2009 sono stati:<sup>7</sup>

la Francia (47600 domande), la Gran Bretagna (30200), la Germania (27600), la Svezia (24200), la Norvegia (17200), il Belgio (17200), la Svizzera (16005), la Grecia (15900), l'Austria (15800), l'Olanda (14900) e l'Italia (13700).

Le cifre sono tuttavia aumentate in maniera estremamente eterogenea nei singoli Stati. In Svezia e in Gran Bretagna sono infatti rimaste pressoché stabili, mentre nei restanti Stati di destinazione dell'Europa centrale e settentrionale sono cresciute a volte anche in misura consistente.

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

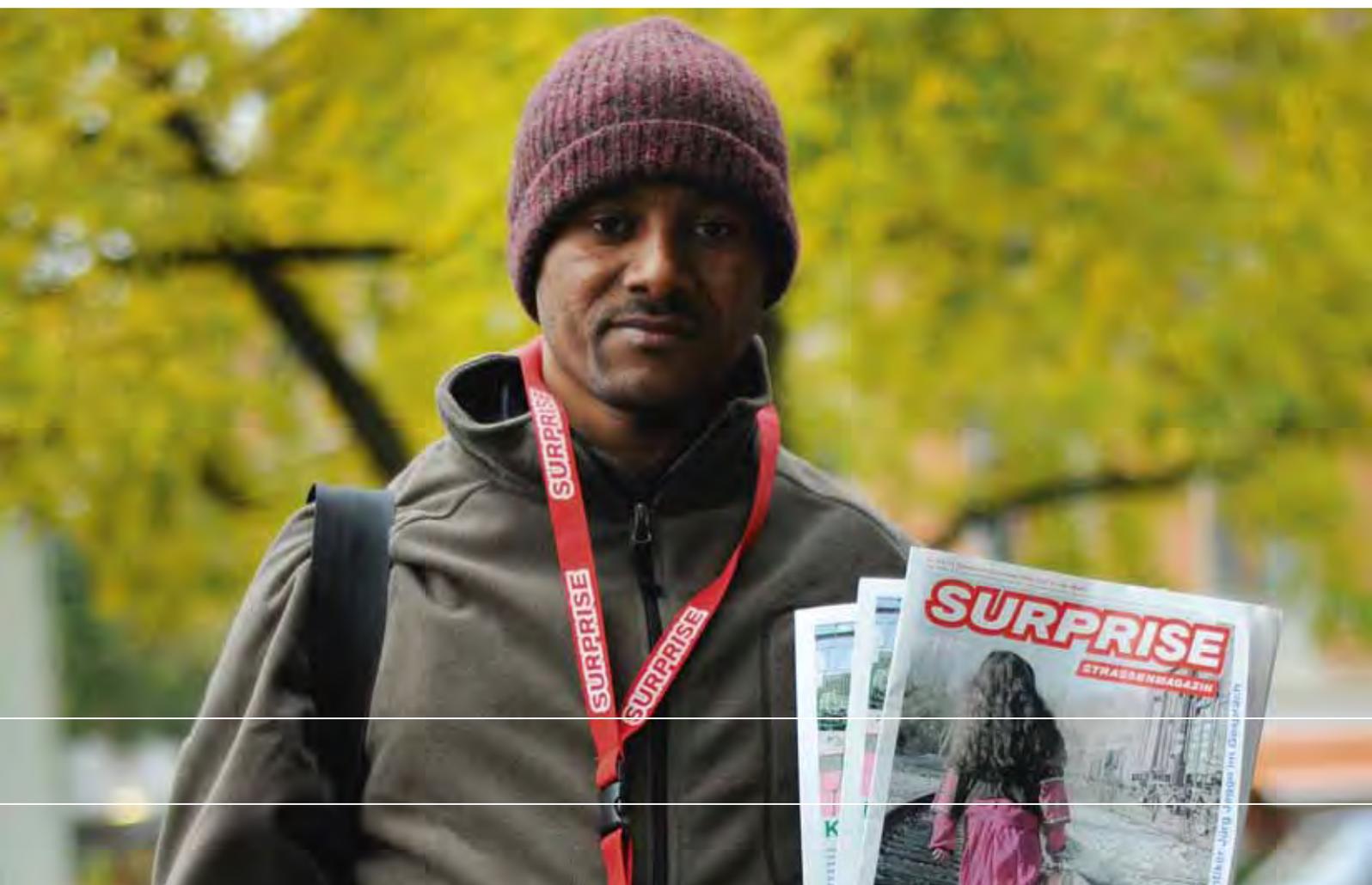


Nei tre principali Stati di destinazione situati nell'Europa meridionale (Grecia, Italia e Spagna) è stato osservato un calo percentuale a due cifre delle domande d'asilo, con l'Italia che ha fatto registrare il maggior decremento, circa il 55%, essenzialmente a causa dell'interruzione della rotta migratoria attraverso il Mediterraneo centrale. Anche in Spagna (-34%) e in Grecia (-20%) si è avuta una forte diminuzione delle domande, sebbene lo scorso anno l'importanza strategica della Grecia quale Paese di transito per i flussi migratori irregolari verso l'Europa nord-occidentale si sia ulteriormente accresciuta, anche qui soprattutto a causa dell'interruzione della rotta migratoria attraverso Lampedusa e il Mediterraneo centrale.

#### **Principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Europa**

Nel 2009, l'Afghanistan si è collocato, con circa 25 500 domande, al primo posto tra i Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Europa. Rispetto all'anno precedente è cresciuto notevolmente il numero di cittadini afgani che hanno chiesto asilo in Europa

(+10000). In Svizzera le domande sono state 751 (pari a circa il 3,0% di tutti i richiedenti l'asilo afgani in Europa). Al secondo posto si colloca, con circa 21 000 domande (stesso numero dell'anno precedente), la Somalia, un Paese in cui la situazione si è ulteriormente aggravata nel corso dell'anno e la pressione migratoria continua ad essere sostenuta. In Svizzera hanno presentato domanda d'asilo 753 cittadini somali (pari a circa il 3,6% di tutte le domande d'asilo di cittadini somali in Europa). In terza posizione l'Iraq, con 19 600 domande d'asilo. Rispetto all'anno precedente il numero di cittadini iracheni che hanno chiesto asilo in Europa è notevolmente diminuito (-12 600). Il potenziale migratorio rimane comunque elevato, considerata la precaria situazione di sicurezza del Paese. In Svizzera hanno presentato domanda d'asilo 935 cittadini iracheni (pari al 4,8% di tutti i richiedenti l'asilo iracheni in Europa).





## 5. Regolamentazioni dei casi di rigore

La legge sull'asilo (LAsi) e la legge sugli stranieri (LStr) distinguono complessivamente tre tipi di regolamentazioni dei casi di rigore.

La legge sull'asilo stabilisce che i richiedenti l'asilo possono ottenere dal Cantone, previa autorizzazione dell'Ufficio federale della migrazione, un permesso di dimora a condizione che risiedano da almeno cinque anni in Svizzera e che si tratti di un caso di rigore personale in considerazione dell'avanzato grado di integrazione dell'interessato. Nel 2009, 429 richiedenti l'asilo hanno ottenuto il permesso di dimora (nel 2008: 845).

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. I Cantoni hanno la possibilità di rilasciare a queste persone un permesso di dimora previa autorizzazione dell'Ufficio federale della migrazione (UFM). Nel 2009, 2682 persone ammesse provvisoriamente hanno ottenuto questo tipo di permesso (nel 2008: 3132 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 2009 è stato rilasciato un permesso di dimora a 88 stranieri che dimoravano in Svizzera senza regolamento del soggiorno (sans-papiers). Dal settembre 2001 alla fine del 2008 questa misura ha interessato 1262 persone.

## 6. Naturalizzazioni

### Situazione iniziale/evoluzione in cifre

Negli ultimi anni il numero di domande di naturalizzazione è fortemente aumentato. 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. L'anno scorso all'Ufficio federale della migrazione (UFM) sono pervenute 30046 domande.

Nel 2009, 44948 persone hanno ottenuto la cittadinanza svizzera – 357 in meno rispetto al 2008.

34136 persone hanno acquisito la cittadinanza svizzera attraverso la procedura ordinaria, 10653 hanno beneficiato della naturalizzazione agevolata mentre 159 sono state reintegrate.

Come sempre negli ultimi anni, i richiedenti provengono essenzialmente dal Kosovo, dall'Italia, dalla Germania e dalla Turchia. Il numero di naturalizzazioni dei cittadini kosovari è diminuito del 18% nel 2008 e quello dei cittadini turchi di circa il 10%. 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 il numero di naturalizzazioni di cittadini tedeschi ha fatto registrare una crescita di circa il 40% (da 3056 persone nel 2008 a 4272 persone nel 2009). Le domande di naturalizzazione presentate da cittadini portoghesi sono aumentate di circa il 35% (da 1725 a 2324 persone) e quelle presentate da cittadini francesi di circa il 10% (da 1819 a 2010 persone).

## 7. Emigrazione

L'immigrazione in Svizzera è un tema di primo piano nell'opinione pubblica. Spesso si dimentica però che esiste anche un'emigrazione svizzera.

Circa 700000 cittadini svizzeri – cifra equivalente a un buon 11 per cento della popolazione – vivono infatti all'estero. Ogni anno pressappoco 30000 cittadini svizzeri espatriano e circa 25000 fanno 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.

Ogni anno pervengono all'UFM circa 6500 richieste e il sito web [www.swissemigration.ch](http://www.swissemigration.ch) registra annualmente oltre 9 milioni di accessi.

L'UFM ha finora concluso accordi sullo scambio di tirocinanti con 30 Stati per facilitare ai giovani l'accesso ai permessi di lavoro a tempo determinato. In seguito all'Accordo sulla libera circolazione delle persone siglato con l'UE, le convenzioni concluse con gli Stati comunitari non trovano ormai più applicazione. L'UFM ha registrato una diminuzione dei tirocinanti: oggi l'Ufficio aiuta ancora circa 400 giovani lavoratori svizzeri ad ottenere un permesso di lavoro all'estero, mentre circa 150 tirocinanti stranieri ottengono il permesso di lavorare in Svizzera.

## 8. Aiuto al ritorno e prevenzione della migrazione irregolare

Nel 2009, grazie ai diversi programmi di aiuto al ritorno varati dalla Svizzera, 1577 persone hanno fatto volontariamente o autonomamente ritorno nel proprio Paese d'origine:

- 283 persone (18%) grazie all'aiuto al ritorno nei centri di accoglienza, con una somma in contanti
- 455 persone (29%) nel quadro dei programmi di aiuto a Paesi esteri, con una somma in contanti e un piccolo progetto
- 614 persone (39%) grazie all'aiuto al ritorno individuale, con una somma in contanti e un piccolo progetto
- 225 persone (14%) grazie ai servizi di consulenza

L'aumento del numero delle richieste di asilo registrato a partire dalla seconda metà del 2008 si è ripercosso con il previsto ritardo sulle cifre dell'aiuto al ritorno (partenze con l'aiuto al ritorno nel 2008: 991). L'evoluzione degli ultimi cinque anni ha condotto nel 2009 ad un nuovo massimo nei programmi di aiuto ai Paesi. Ciò è dovuto soprattutto ai programmi per l'Iraq con 158 partenze e per la Nigeria con 133 partenze. Queste cifre corrispondono al triplo di quelle registrate nel

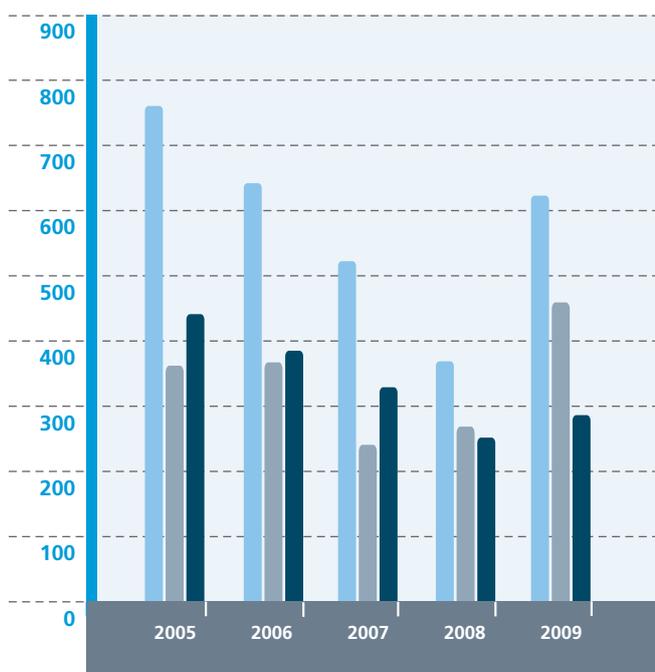
2008 con 53 ovvero 41 partenze. Anche negli altri tre programmi di aiuto ai Paesi (Balceni occidentali, Georgia) e nel progetto pilota in materia di stranieri si sono registrate più partenze nel 2009 che nel 2008.

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 accoglienza e di registrazione 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. Per la Nigeria, la Guinea, la Georgia, l'Iraq e i Balceni occidentali, l'UFM ha attuato nel 2009, in collaborazione con i propri partner, programmi di aiuto speciali diretti a ciascun Paese. Questi Paesi hanno costituito nel contempo le destinazioni principali delle persone che hanno lasciato la Svizzera beneficiando dell'aiuto al ritorno.

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

**Grafico del numero di partenze rapportato ai diversi programmi di aiuto al ritorno nel periodo 2005-2009**



Fonte: UFM

### Prevenzione della migrazione irregolare

Oltre ai programmi di aiuto al ritorno, l'UFM, in collaborazione con la Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC) e con altri partner, sostiene anche progetti per la prevenzione della migrazione irregolare e per l'aiuto strutturale ai Paesi d'origine e di transito dei migranti.

Da un lato vengono attuati progetti per l'aiuto al ritorno nei Paesi di transito, dall'altro i progetti di prevenzione attivati nei Paesi d'origine informano i possibili migranti sui requisiti necessari per emigrare legalmente, illustrando loro le possibili alternative alla migrazione. L'introduzione di progetti di aiuto strutturale contribuisce nel contempo allo sviluppo socio-economico nei Paesi di origine e aiuta a ridurre la pressione migratoria.

- Aiuto al ritorno individuale
- Programmi di aiuto ai Paesi
- Aiuto al ritorno nei centri di accoglienza





## 9. Misure coercitive

La legge prevede diversi tipi di carcerazione. Nel 2009 la carcerazione in vista dell'espulsione è stata ordinata in oltre il 90% dei casi, sfociando nell'86% di essi nel rimpatrio. La percentuale relativa alla carcerazione cautelativa è cresciuta, passando dal 29% al 30%. Pressoché invariata rispetto all'ultimo rapporto è rimasta anche la durata media della carcerazione. 32 giorni (nel 2008: 35) per la carcerazione preliminare, 19 giorni (nel 2008: 18) per la carcerazione in vista dell'espulsione e 106 giorni (nel 2008: 100) per la carcerazione cautelativa. Come era previsto, la durata massima della carcerazione è aumentata, attestandosi a quasi 18 mesi per la carcerazione in vista dell'espulsione e a circa 12 mesi per la carcerazione cautelativa. La percentuale di persone detenute per un periodo superiore a 12 mesi è pari allo 0,1% mentre in 4 dei 3750 casi di carcerazione conclusi la detenzione è durata oltre 12 mesi.

Va tuttavia considerato che a fronte dei 4463 ordini di carcerazione emessi negli ultimi 18 mesi, in 1082 casi il periodo di carcerazione non è ancora terminato. Tra questi, 381 persone incarcerate tra gennaio e giugno 2008, che a fine giugno 2009 si trovavano ancora in carcere. Al momento queste persone hanno già raggiunto il periodo di carcerazione massima di 12 mesi e talvolta lo hanno addirittura decisamente superato.

Come già osservato a fine 2008, anche nel 2009 Nigeria, Kosovo e Serbia sono stati i tre principali Paesi per numero di carcerazioni in vista dell'espulsione. Per quanto riguarda la carcerazione cautelativa, il 35% dei 169 ordini di carcerazione hanno interessato cittadini algerini. Quasi il 90% degli incarcerati è costituito da uomini e oltre la metà rientra nella fascia d'età compresa tra 22 e 30 anni. Gli ordini di carcerazione variano nei diversi Cantoni e mentre tutti i Cantoni, nel periodo preso in esame nel rapporto, hanno emesso ordini di carcerazione in vista dell'espulsione, la carcerazione preliminare è stata ordinata da 16 Cantoni e quella cautelativa da 18.

## 10. Rimpatri per via aerea

Nel 2009, 7272 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità, con un incremento superiore al 46 % rispetto al 2008 (nel 2008 le partenze erano state 4928). Questo drastico aumento del numero dei rimpatri è da ricondurre innanzitutto all'adesione della Svizzera agli Accordi di associazione a Schengen/Dublino, che ha consentito, per la prima volta nel 2009, di allontanare 1904 persone per via aerea dalla Svizzera verso i competenti Stati Dublino (Procedura Out Dublino).

Delle 7272 partenze totali, il 61 % riguarda il settore dell'asilo (legge sull'asilo, LAsi) e il 39 % il settore degli stranieri (legge sugli stranieri, LStr). La prevalenza della quota di partenze relative al settore dell'asilo è dovuta all'elevato numero di allontanamenti verso gli Stati Dublino (Procedura Out). Nel 2008 era stata infatti notevolmente più elevata la quota di partenze relativa al settore degli stranieri (54,5 %).

Nel 2009 è inoltre cresciuto il numero di rimpatri forzati rispetto alle partenze autonome. 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. Il 25 % delle persone che soggiacevano all'obbligo di partenza hanno lasciato la Svizzera autonomamente, il 75 % sono state oggetto di esecuzione controllata del rinvio. 453 persone sono state accompagnate fin nello Stato di destinazione da agenti della sicurezza appositamente addestrati, utilizzando voli di linea o voli speciali.

## 11. Misure di respingimento

Le misure di respingimento comprendono una serie di strumenti volti a rinviare uno straniero nel suo Paese o a impedirgli l'entrata in Svizzera per un periodo limitato o illimitato, se l'interessato ha violato in modo rilevante o ripetutamente od espone a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici oppure costituisce una grave minaccia per la sicurezza interna o esterna del Paese. Tali misure prevedono in particolare l'allontanamento, l'espulsione e il divieto d'entrata e possono essere applicate anche a stranieri legalmente residenti in Svizzera a determinate condizioni previste dalla legge federale sugli stranieri (LStr).

Il divieto d'entrata mira a impedire l'ingresso in Svizzera agli stranieri indesiderabili. Si tratta di una misura di respingimento di carattere preventivo e non penale e, fintanto che essa è in vigore, lo straniero non può entrare nel nostro Paese senza ottenere un'espressa autorizzazione da parte dell'autorità competente.

A seguito dell'associazione operativa della Svizzera agli Accordi di associazione a Schengen, ogni divieto d'entrata pronunciato dal nostro Paese viene segnalato al Sistema d'informazione Schengen (SIS), permettendo in tal modo di evitare che uno straniero indesiderabile possa accedere al territorio Schengen. Lo straniero può comunque entrare in uno Stato membro se questo vi consente espressamente. Nel 2009 sono stati emanati 7943 divieti di entrata per una varietà di motivi tra quelli previsti.

Le condizioni sono più restrittive quando si tratta di cittadini della Comunità. In questo caso, per poter adottare una misura di respingimento, l'interessato deve rappresentare una minaccia reale, attuale e sufficientemente grave per la sicurezza e l'ordine pubblico.

## 12. Accordi di riammissione e accordi sui visti

I contratti internazionali rimangono un importante strumento della politica svizzera sulla migrazione. Anche nel 2009 una delle priorità dell'UFM è stata la conclusione di accordi di riammissione e di accordi sui visti, a cui si è aggiunta l'introduzione e l'adozione di strumenti innovativi come i partenariati in materia di migrazione o gli accordi articolati in ambito migratorio.

La Svizzera ha firmato nel 2009 accordi di riammissione con la Bosnia-Erzegovina, la Bulgaria, la Finlandia, la Russia, la Serbia e la Repubblica Ceca. Gli accordi con la Guinea-Conakry, il Kazakistan, il Kosovo, il Montenegro, lo Sri Lanka e il Tagikistan erano ancora in fase di approvazione alla fine del 2009. A fine 2009<sup>8</sup> erano inoltre in corso negoziati con il Benin, la Danimarca, il Portogallo, la Macedonia, la Siria e l'Ucraina mentre nello stesso periodo la Svizzera ha concluso 43 accordi di riammissione e tre convenzioni tecniche in materia di ritorno.

Come già successo l'anno precedente, la Svizzera, analogamente all'UE, ha ripreso i negoziati con alcuni Stati per la conclusione di accordi di facilitazione al rilascio dei visti e concluso positivamente i negoziati avviati nel 2008.

Gli accordi con la Bosnia-Erzegovina, la Serbia e la Russia sono già stati firmati. Per quel che concerne gli accordi di facilitazione del rilascio dei visti con Montenegro, Moldavia, Macedonia e Ucraina è ancora in corso la procedura di approvazione interna. Questo tipo di accordo si basa su quelli già conclusi dalla UE con diversi Stati.<sup>9</sup>

La Svizzera può, indipendentemente dalla UE, sottoscrivere accordi sulla soppressione dell'obbligo del visto per i titolari di un passaporto diplomatico, di servizio o speciale. Nel 2009 sono stati firmati accordi in tal senso con l'Armenia e il Vietnam. Un analogo accordo con il Sudafrica sarà siglato prossimamente, mentre per l'accordo con il Kazakistan è in corso la procedura di approvazione interna.

<sup>8</sup> Alcuni negoziati potranno essere conclusi presumibilmente solo nel 2010.

<sup>9</sup> Albania, Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Russia, Serbia, Ucraina.





## Ambiti principali

# 1. Estensione alla Bulgaria e alla Romania (UE-2) dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)

L'8 febbraio 2009 il popolo svizzero ha approvato, con il 59,6% dei voti, il rinnovo dell'ALC e la sua estensione alla Bulgaria e alla Romania, dopo averne già approvato l'estensione, nel 2005, agli altri Paesi dell'Est europeo (UE-8). Per la Svizzera, l'adesione della Romania e della Bulgaria all'UE ha comportato il fatto che gli Accordi bilaterali I – ad esclusione dell'ALC – sono stati estesi a questi due Paesi. A seguito dell'approvazione popolare, l'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania è entrata in vigore il 1° giugno 2009.

Per quanto riguarda i permessi di dimora e i permessi di soggiorno temporaneo concessi ai cittadini bulgari e romeni, la Svizzera potrà continuare ad applicare, per una durata massima di sette anni, quindi fino al 2016, le restrizioni di accesso al mercato del lavoro (priorità dei lavoratori indigeni, controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro, aumento progressivo dei contingenti). Trascorso questo periodo di transizione, la Svizzera avrà la possibilità, per ulteriori tre anni, quindi fino al 2019, di richiamarsi alla specifica clausola di salvaguardia.

I permessi B e C per la Romania e la Bulgaria (UE-2) sono contingentati fino al 2016. Con l'entrata in vigore dell'estensione dell'ALC alla Bulgaria e alla Romania si è constatato quanto rapidamente siano andati esauriti per questi due Paesi i permessi di dimora di tipo B, per quanto comunque numericamente contenuti. Finora si registra invece una richiesta piuttosto scarsa di permessi di tipo L.

## Contingenti (UE-2)

Periodo	Numero di permessi B UE/AELS*	Numero di permessi L UE/AELS**
1° giugno 2009-31 maggio 2010	362	3620
1° giugno 2010-31 maggio 2011	523	4987
1° giugno 2011-31 maggio 2012	684	6355
1° giugno 2012-31 maggio 2013	885	7722
1° giugno 2013-31 maggio 2014	1046	9090
1° giugno 2014-31 maggio 2015	1126	10 457
1° giugno 2015-31 maggio 2016	1207	11 664

\* Validità 5 anni; rapporto di lavoro della durata minima di un anno o a tempo indeterminato

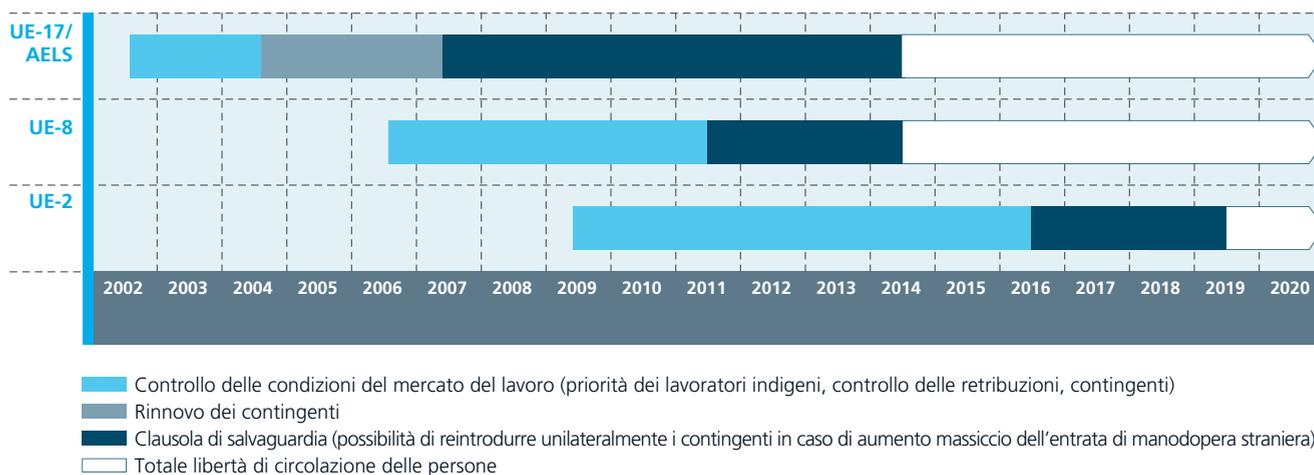
\*\* Validità in funzione della durata del contratto di lavoro: minimo 3 mesi e comunque inferiore all'anno

### Disposizioni transitorie per i Paesi UE-8

Il 13 maggio 2009 il Consiglio federale ha deciso di prorogare fino al 30 aprile 2011 le disposizioni transitorie nei confronti degli Stati membri che hanno aderito all'UE già nel 2004. Di conseguenza i cittadini di questi Paesi continueranno a sottostare fino a quel momento alle restrizioni di accesso al mercato

svizzero del lavoro (contingenti specifici, priorità dei lavoratori indigeni e controllo delle condizioni di retribuzione e di lavoro). Per il periodo dal 1° giugno 2009 al 31 maggio 2010 i contingenti prevedono 700 permessi di dimora B e 6500 permessi per soggiorni di breve durata L.

### Periodi ALC CH - UE/AELS



## 2. Iniziativa popolare «per l'espulsione degli stranieri che commettono reati» (Iniziativa espulsione)

La raccolta delle firme per l'iniziativa popolare è iniziata il 10 luglio 2007. L'iniziativa è stata depositata il 15 febbraio 2008 ed è formalmente riuscita, essendo state raccolte in pochi mesi circa 211 000 firme valide.

Nel giugno 2009 il Consiglio federale ha approvato il messaggio concernente l'Iniziativa espulsione, richiedendo di dichiarare valida l'iniziativa, con la raccomandazione di sottoporre al voto del popolo e dei Cantoni il suo eventuale rifiuto. Nel contempo il Consiglio ha presentato al Parlamento un controprogetto indiretto all'iniziativa, che prevede una modifica alla legge federale sugli stranieri (LStr).

La popolazione e le autorità interessate sono fortemente impegnate ad attuare una più efficace lotta alla criminalità riconducibile agli stranieri. Il Consiglio federale ha ritenuto indispensabile

presentare una soluzione che affronti i problemi reali evitando le difficoltà già prevedibili in fase di esecuzione dell'Iniziativa espulsione. Il controprogetto dovrebbe favorire la definizione di una prassi univoca e coerente per i Cantoni.

La Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati (CIP-S) aveva inizialmente approvato la proposta presentata dal Consiglio federale concernente la modifica della legge sugli stranieri con adeguamenti di modesta entità. Il 10 dicembre 2009 il Consiglio degli Stati ha tuttavia respinto il progetto ritornandolo alla CIP-S con l'invito a esaminare con maggiore attenzione la validità dell'iniziativa, unitamente alla possibilità di presentare un controprogetto diretto a livello costituzionale. Il 18 marzo 2010 il Consiglio degli Stati ha confermato la validità dell'iniziativa popolare, pronunciandosi inoltre a favore di un controprogetto indiretto a livello costituzionale.

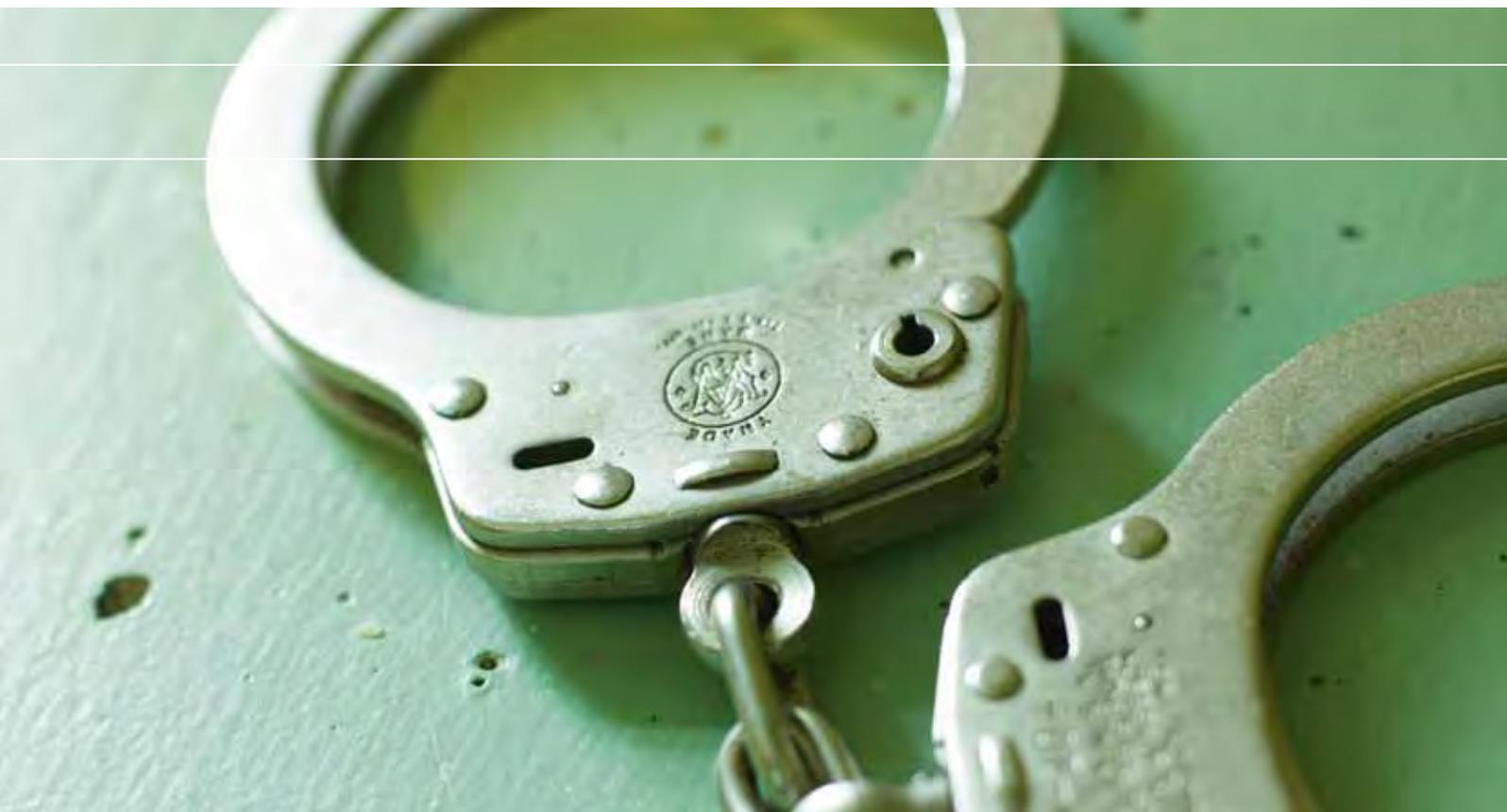
L'iniziativa dovrebbe essere dichiarata nulla qualora fossero violate le disposizioni cogenti del diritto internazionale (art. 139 cpv. 3 della Costituzione federale). Il diritto internazionale cogente costituisce il nucleo fondamentale del diritto internazionale, al quale non si può derogare in nessun caso. Secondo il Consiglio federale e il Consiglio degli Stati, l'iniziativa popolare può essere interpretata in modo tale da rispettare le disposizioni del diritto internazionale cogente. In relazione alla questione della validità dell'iniziativa vigono pareri diversi. Il Consiglio federale e il Consiglio degli Stati si sono comunque attenuti alla fine al principio «in dubio pro populo».

Il fatto che l'applicazione dell'iniziativa determinerebbe conflitti con il diritto internazionale non cogente, come ad esempio con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE, non costituisce, secondo la legge vigente, un motivo valido per dichiarare nulla un'iniziativa.

Il controprogetto diretto del Consiglio degli Stati (concernente la modifica della Costituzione) rispetta sostanzialmente il senso e lo scopo del controprogetto indiretto del Consiglio federale (concernente la modifica della legge sugli stranieri). Identica

è la definizione delle fattispecie penali gravi che determinano la revoca dei permessi. Il Consiglio federale può inoltre approvare anche la regolamentazione speciale, leggermente più restrittiva, presentata dal Consiglio degli Stati in materia di abusi nei settori delle assicurazioni sociali, dell'aiuto sociale, dei tributi di diritto pubblico e delle truffe di tipo economico. Lo stesso vale anche per l'ulteriore proposta concernente la disposizione sull'integrazione.

Dopo discussioni approfondite, Consiglio nazionale e Consiglio degli Stati hanno dichiarato valida l'iniziativa espulsione.



### 3. Revisione totale della legge sulla cittadinanza

Il 16 dicembre 2009, il Consiglio federale ha avviato le consultazioni sulla revisione totale della legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera (legge sulla cittadinanza). La legge sulla cittadinanza del 1952, diventata nel corso degli anni confusa e poco trasparente a causa delle innumerevoli revisioni apportate, deve essere adeguata alla situazione attuale e sostituita da disposizioni più moderne. Con la revisione la legge deve garantire che:

- solo gli stranieri ben integrati possano ottenere il passaporto svizzero;
- siano evitati doppiami amministrativi tra autorità federali, cantonali e comunali preposte alla naturalizzazione;
- la procedura di naturalizzazione venga generalmente snellita.

Il progetto stabilisce una logica di coerenza con la nuova legge sugli stranieri entrata in vigore il 1° gennaio 2008. Il nucleo del progetto è costituito alla precisazione del concetto di integrazione degli stranieri e dalla conseguente necessità che solo le persone in possesso di permesso di domicilio (permesso C) possano essere ammesse alla procedura ordinaria di naturalizzazione. Ai sensi del vigente ordinamento, anche le persone in possesso di permesso di dimora (permesso B) e persino le persone ammesse provvisoriamente (permesso F) possono presentare domanda di naturalizzazione. Con la nuova normativa ciò non dovrà più essere possibile. Si definiscono domiciliati gli stranieri che, dopo una dimora di cinque anni (cittadini CE/AELS, USA, Canada) o dieci anni (non UE) in Svizzera, hanno ottenuto il permesso di domicilio. In questi ultimi casi il permesso di domicilio può essere rilasciato anticipatamente in caso di integrazione riuscita. Nell'ottica di fornire uno stimolo per una rapida integrazione, è previsto che uno straniero sia ammesso alla procedura di naturalizzazione già dopo otto anni di dimora in Svizzera, qualora abbia ottenuto anticipatamente il permesso di domicilio grazie al particolare impegno profuso per integrarsi e al successo di tale impegno.

In base al nuovo ordinamento, le persone richiedenti la naturalizzazione devono soddisfare, per quanto riguarda l'integrazione, requisiti ancora più severi che in passato. Esse devono infatti:

- rispettare l'ordine e la sicurezza pubblici, e naturalmente anche l'ordinamento giuridico;
- rispettare i principi fondamentali della Costituzione federale;
- essere in grado di esprimersi in una delle lingue ufficiali della Svizzera;
- manifestare la volontà di partecipare alla vita economica o di acquisire una formazione.

Le relative disposizioni di esecuzione devono essere sancite da un'ordinanza.

Come accadeva finora, può essere naturalizzato solo chi non rappresenta una minaccia per la sicurezza esterna o interna della Svizzera. Ai fini della naturalizzazione ordinaria è poi richiesta, oltre a un'integrazione ben riuscita, anche la familiarità con la realtà e gli usi e costumi svizzeri.

Il disegno di legge propone inoltre un'armonizzazione del periodo di dimora così com'è definito a livello cantonale e comunale, allo scopo di tenere debitamente conto della mobilità, oggi molto diffusa, della popolazione. Il documento disciplina inoltre lo scambio di dati e informazioni tra le diverse autorità, in modo tale da garantire, meglio di quanto fatto finora, che l'autorità competente per la naturalizzazione disponga, nel momento in cui deve assumere la sua decisione, di tutte le necessarie informazioni sulla persona che ha chiesto la naturalizzazione (atti delle autorità di polizia o dell'assistenza sociale, documenti scolastici, ecc.).

## 4. Avvenimenti salienti nel settore dell'integrazione

L'UFM ha preso parte nel 2009 ai lavori della Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA, piattaforma politica degli esecutivi della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni) per lo sviluppo della politica di integrazione svizzera. Nel quadro di estese consultazioni sono state elaborate raccomandazioni per il miglioramento e lo sviluppo delle iniziative di promozione dell'integrazione e delle politiche relative; di tali raccomandazioni il Consiglio federale ha preso atto nel mese di giugno 2009 e si basa ora su di esse nel prosieguo della propria attività in materia di politiche di integrazione.<sup>10</sup>

In conformità al principio secondo cui la promozione dell'integrazione deve essere intesa come un compito trasversale, 15 servizi federali hanno ulteriormente contribuito, con 46 iniziative federali, a una sempre più attiva promozione dell'integrazione.<sup>11</sup>

A integrazione di quanto sopra, in futuro saranno adottate misure specifiche in materia: l'UFM ha pubblicato nel 2009 il primo rapporto sulla «Promozione dell'integrazione da parte della Confederazione e impatto nei Cantoni», che documenta come le misure promosse dalla Confederazione, in particolare nei campi della promozione delle competenze linguistiche, dell'integrazione professionale, della consulenza e dell'informazione, diano un impulso positivo alla promozione dell'integrazione nei Cantoni.<sup>12</sup>

<sup>10</sup><http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration/politik/weiterentwicklung.html>

<sup>11</sup><http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/dokumentation/berichte/integration.html>

<sup>12</sup><http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/dokumentation/newsletters.html>



Al fine di sviluppare ulteriormente gli strumenti relativi all'integrazione, l'UFM sostiene diversi progetti modello, tra i quali per il 2009 si segnalano in particolare i seguenti tre:

#### **Qualità nella promozione e nella valutazione delle lingue**

Al duplice scopo di tenere debitamente conto delle esigenze dei migranti e di migliorare la qualità delle attività di promozione delle competenze linguistiche, l'UFM ha predisposto un progetto quadro per la promozione di tali competenze tra i migranti.<sup>13</sup> Con il «curriculum quadro» si intende migliorare il coordinamento tra i servizi coinvolti e fissare degli standard nei settori della promozione e della valutazione delle competenze linguistiche. Tali standard possono fungere anche da raccomandazione per le autorità competenti in materia e da base di valutazione per l'attestazione delle competenze.

#### **Procedere con la sensibilizzazione nei confronti dei matrimoni forzati**

Un matrimonio forzato non lede solamente i diritti costituzionali delle persone, quali la libertà personale e la libertà di contrarre matrimonio, ma può comportare in Svizzera conseguenze sul piano penale e civile e in materia di diritto degli stranieri. Nell'ambito del suo mandato d'informazione (di cui all'articolo 56 LStr) l'UFM sostiene, fino alla fine del 2011, quattro progetti con l'obiettivo di introdurre «buone prassi» per la sensibilizzazione della popolazione migrante e degli operatori del settore.

#### **Aumentare le opportunità iniziali grazie al sostegno alla prima infanzia**

Al momento dell'ingresso alla scuola materna o dell'obbligo, i bambini provenienti da famiglie in cui si parla una lingua straniera sono spesso svantaggiati. L'UFM e la CFM hanno perciò deciso di lanciare un bando congiunto dal titolo «Promozione dell'integrazione degli stranieri nel settore del sostegno alla prima infanzia (PI)». Tra il 2009 e il 2011 saranno finanziati 55 progetti innovativi che terranno debitamente conto delle esigenze di bambini, genitori e personale specializzato e saranno inoltre efficaci ai fini dell'integrazione.

<sup>13</sup> <http://www.bfm.admin.ch/bfm/it/home/themen/integration/themen/sprache.html>

## 5. Introduzione degli Accordi di associazione a Schengen/Dublino

Nel dicembre del 2008 sono entrati in vigore gli Accordi di associazione a Schengen e Dublino. Le esperienze finora maturate in questo campo sono positive, soprattutto in quanto l'Accordo ha comportato maggiore libertà di viaggiare per i cittadini di Stati terzi, non da ultimo in forza dell'introduzione di prassi armonizzate per quanto concerne i visti per soggiorni di breve durata. Anche per quanto riguarda Dublino le esperienze fatte 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.

Anche dopo l'introduzione degli Accordi di associazione a Schengen e Dublino permane nell'UFM un'adeguata organizzazione progettuale; gli esperti UFM partecipano regolarmente ai comitati misti a Bruxelles per rappresentare gli interessi della Svizzera.

### Schengen

Dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009 sono stati rilasciati più di 392 000 visti Schengen. Con l'entrata in vigore degli Accordi di associazione a Schengen è stata introdotta anche la nuova carta di soggiorno per stranieri (NCS), della quale fino alla fine del 2009 sono stati emessi oltre 372 000 esemplari.

Sia per i visti Schengen che per le nuove carte di soggiorno è prevista, a livello di Stati Schengen, l'introduzione dei dati biometrici.<sup>14</sup> L'UFM ha già lanciato, nel 2008 e agli inizi del 2009, due piani di attuazione in materia.

Nel 2009 la Svizzera ha inoltre negoziato, con il coordinamento dell'UFM, un accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne, il quale è stato sottoscritto a metà marzo 2010 e che definisce tra l'altro le modalità di finanziamento e partecipazione della Svizzera e tale fondo di solidarietà.

### Dublino

Gli accordi di Dublino disciplinano la competenza degli Stati in merito allo svolgimento delle procedure di asilo. Dal 12 dicembre 2008, data in cui si è iniziato ad applicare la convenzione, al 31 dicembre 2009 la Svizzera ha chiesto in 6041 casi a un altro Paese aderente di prendere in carico una persona, in quanto era tale Paese, secondo la Svizzera, ad essere competente in materia di evasione della domanda d'asilo. In 4590 casi lo stato in questione si è dichiarato competente e disposto ad accogliere la persona. 865 domande sono state invece respinte. Per 586 persone si attende ancora una risposta. 1904 persone sono già state trasferite nel competente Stato Dublino, mentre per 2686 persone la procedura di trasferimento è in corso. Nello stesso periodo sono state rivolte alla Svizzera 605 domande di accoglimento. In 452 casi la Svizzera si è dichiarata disposta a prendere in carico le persone interessate, mentre in 133 casi ha negato la propria competenza. 20 domande sono ancora in sospeso. 195 persone sono già state trasferite in Svizzera.

Ai sensi del Regolamento Dublino, gli Stati Dublino possono stipulare tra loro accordi bilaterali concernenti le modalità pratiche di attuazione del Regolamento stesso, al fine di agevolare l'applicazione e accrescerne l'efficacia. Nel 2009 la Svizzera ha avviato negoziati in tal senso con alcuni Stati.

### Sviluppi

L'acquis di Schengen presenta un andamento dinamico ed è in costante evoluzione. Ad esempio nel 2009 la Svizzera ne ha già recepito il 100° sviluppo. Più della metà di tutti gli sviluppi riguardano l'UFM; i principali si occupano dell'introduzione della carta di soggiorno biometrica, del sistema nazionale d'informazione per i visti (N-VIS), della partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne e del recepimento della direttiva sul rimpatrio.

<sup>14</sup> Ulteriori informazioni sul N-VIS nella sezione Documenti d'identità biometrici.

## 6. Documenti d'identità biometrici

Lo sviluppo dell'acquis di Schengen obbliga la Svizzera a introdurre dati biometrici nel passaporto svizzero, nei documenti di viaggio per persone straniere, nel visto Schengen e nel libretto per stranieri rilasciato ai cittadini di Stati terzi. Per la registrazione, l'elaborazione e la verifica dei dati in questione si ricorre alla piattaforma di sistema e-doc.

La piattaforma di sistema e-doc è composta da un'infrastruttura tecnica, da componenti software e da vere e proprie stazioni di registrazione. Alla piattaforma sono connesse le applicazioni relative al passaporto (ISPID), ai documenti di viaggio (ISR), al visto Schengen (N-VIS) e alla nuova carta di soggiorno per stranieri (SIMIC). La procedura di registrazione dei dati biometrici è identica per tutti i documenti d'identità: l'applicazione trasmette alla piattaforma di sistema i dati della persona di cui è necessario rilevare i dati biometrici. I dati biometrici vengono memorizzati tramite la stazione di registrazione. L'applicazione preleva i dati personali insieme alle informazioni di natura biometrica e li elabora per la creazione del documento. Per il passaporto, i documenti di viaggio e le carte di soggiorno si rilevano una fotografia del volto, due impronte digitali e la firma, per il visto tutte e dieci le impronte digitali ma non la firma. I dati biometrici vengono poi registrati in forma codificata sul documento e possono essere letti solo da chi dispone della necessaria autorizzazione.

Il passaporto svizzero e i documenti di viaggio per stranieri contenenti i dati biometrici saranno introdotti a partire dal 1° marzo 2010. I dati biometrici saranno registrati presso l'Ufficio passaporti o un centro cantonale di registrazione. Gli Svizzeri all'estero dovranno recarsi a tale scopo presso la competente rappresentanza della Svizzera.

L'introduzione della carta per stranieri biometrica è in programma per il mese di dicembre 2010. Essa sarà emessa esclusivamente a favore di cittadini di Stati terzi e darà diritto, unitamente al passaporto nazionale, all'ingresso in tutti gli Stati Schengen. La competenza in materia di rilascio del permesso di dimora rimane in capo alle autorità di migrazione. I dati biometrici vengono registrati presso l'Ufficio della migrazione o un centro di registrazione cantonale.

Il termine ultimo per l'introduzione del visto biometrico Schengen è stato fissato dall'Unione Europea a dicembre 2010. In seguito, la nuova applicazione N-VIS andrà a sostituire il sistema di emissione esistente, sia in Svizzera che all'estero. Le impronte digitali non saranno però registrate sulla vignetta-visto, ma nel sistema centrale europeo. Il collegamento del sistema nazionale con il sistema centrale europeo CS-VIS sarà realizzato regione per regione e si concluderà nell'arco di due anni. La prima regione interessata sarà il Nord Africa, seguita dal Vicino Oriente e dalla Regione del Golfo. Nelle rappresentanze che emettono un gran numero di visti le impronte digitali saranno rilevate, per ragioni di spazio e di costi, direttamente allo sportello mediante un apposito apparecchio e non ricorrendo alla stazione di registrazione.



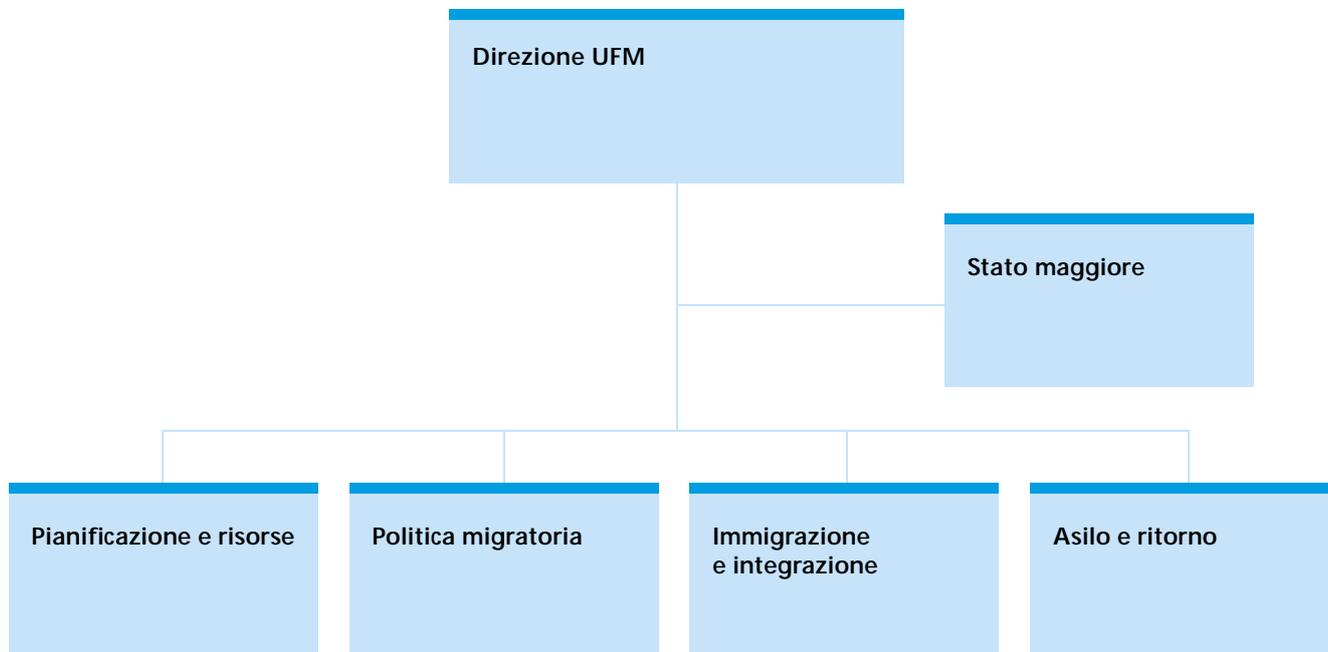


# Ufficio federale della migrazione

L'Ufficio federale della migrazione è nato il 1° gennaio 2005 dalla riunione dell'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) e dell'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione (IMES). Esso stabilisce a quali condizioni una persona può entrare, risiedere e lavorare in Svizzera e decide a chi garantire protezione dalla persecuzione. L'Ufficio è inoltre l'organo di coordinamento delle attività integrative a livello federale, cantonale e comunale e detiene la competenza a livello federale in materia di naturalizzazione.

L'ufficio esplica inoltre un ruolo consultivo presso i cittadini svizzeri desiderosi di emigrare all'estero. 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.

# Organizzazione



L'Ufficio federale della migrazione è attualmente in fase di riorganizzazione. Sulla base dell'analisi dei processi eseguita nell'Ufficio federale della migrazione (UFM) nella seconda metà del 2009, la consigliera federale Eveline Widmer-Schlumpf ha deciso, il 17.12.2009, di raggruppare i compiti attinenti al settore dell'asilo e di introdurre un'organizzazione basata sui processi. Ottimizzando i processi, si porrà l'accento sulla responsabilità esecutiva dall'A alla Z, quindi, ad esempio, dalla ricezione della domanda fino all'avvenuto rimpatrio di un richiedente respinto. Tale sistema permetterà di abbattere le barriere organizzative e di rafforzare la comunicazione e la collaborazione. L'attuale organizzazione basata sulle funzioni sarà in ampia misura sostituita da un'organizzazione basata sui processi per permettere l'impiego ottimale delle risorse disponibili.

Anche le competenze relative al settore degli stranieri saranno riunite in un unico ambito direzionale e strutturate, se e in quanto praticabile, in base ai processi. La nuova struttura organizzativa dell'UFM sarà introdotta a partire dal 1° settembre 2010.





## Sviluppo del personale

Circa l'84 % dei crediti per il personale è impiegato per gli stipendi (compresi i contributi previdenziali) del personale dell'UFM nel suo complesso. Le restanti retribuzioni per il personale (circa il 16 %) riguardano i compensi su base oraria nei settori di attività dell'interpretariato, della verbalizzazione, dei sondaggi e delle perizie linguistiche. Dal 2003 al 2007, le spese per il personale si sono progressivamente ridotte a causa della soppressione di posti di lavoro dovuta all'attuazione dei piani di rinuncia a determinati compiti dell'Amministrazione. Negli anni 2008 e 2009, si sono invece accresciute a seguito dell'aumento delle domande d'asilo, della presa in carico, a far data dal 1° gennaio 2008, di tutte le audizioni precedentemente affidate ai Cantoni e di ulteriori compiti legati all'attuazione degli Accordi di associazione a Schengen e Dublino.

## Evoluzione delle uscite

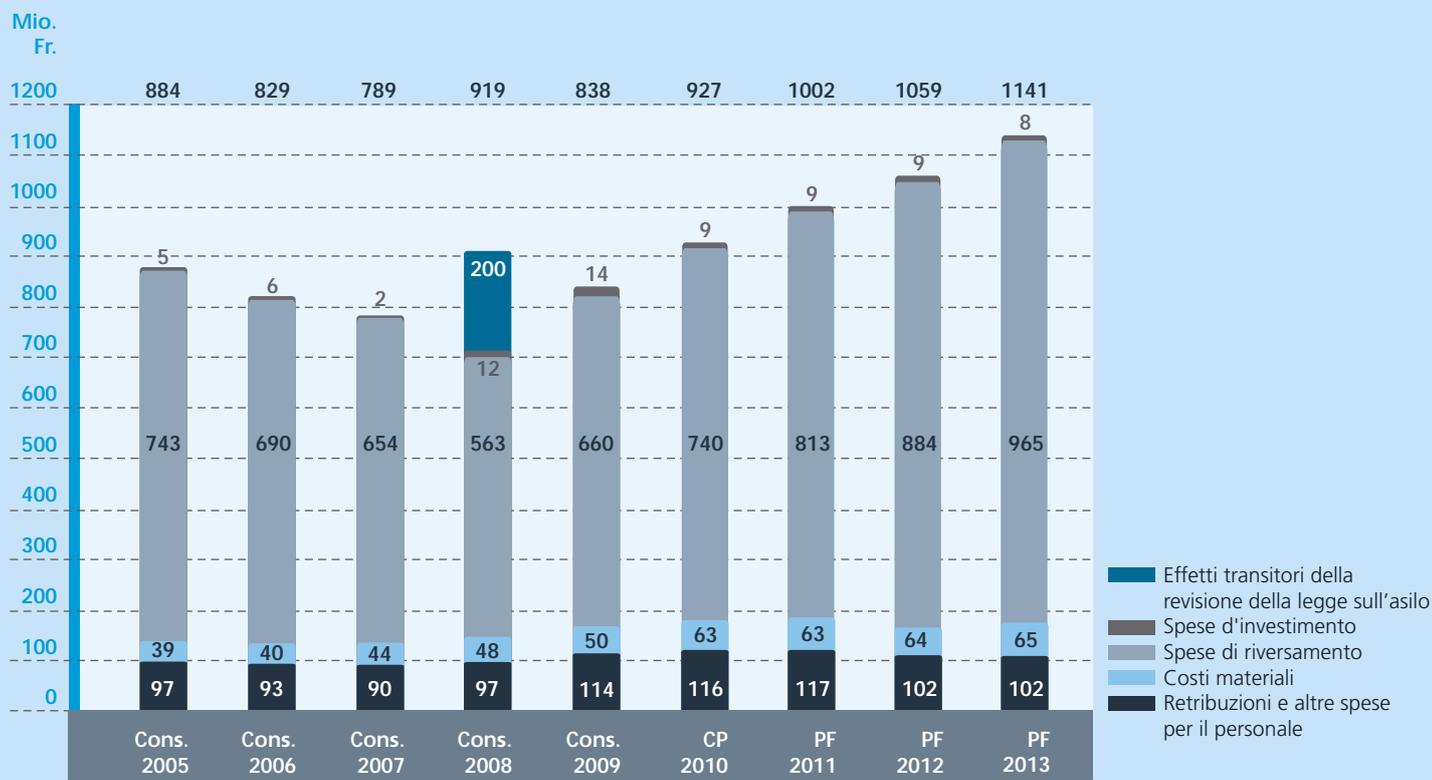
Le uscite dell'UFM comprendono quattro categorie:

- Uscite a titolo di riversamento: circa il 78% 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 14% delle spese complessive riguarda le retribuzioni, compresi i contributi previdenziali, per tutte le categorie del personale, nonché le ulteriori spese concernenti misure di formazione e perfezionamento.
- Costi materiali: circa il 6% delle spese complessive riguarda la gestione dei centri di registrazione e di procedura nonché il settore informatico, la consulenza e le altre spese di gestione.
- Spese d'investimento: circa il 2% dell'insieme della spesa riguarda investimenti legati ad applicazioni informatiche specializzate.

Nel periodo 2003-2007, la riduzione degli effettivi del personale nel settore dell'asilo e la stabilizzazione dell'afflusso delle domande d'asilo a circa 10500 hanno comportato un continuo decremento delle uscite a titolo di riversamento. Gli effetti della transizione dal vecchio al nuovo sistema di finanziamento (anno d'introduzione della legge sull'asilo riveduta) e l'aumento delle domande d'asilo nel secondo semestre 2008 hanno comportato delle uscite supplementari. L'«effetto risparmio» dovuto alla revisione della legge sull'asilo avrebbe dovuto manifestarsi a partire dal 2009; tuttavia, nel 2009, tale effetto è stato annullato dal permanere delle domande d'asilo ai livelli precedenti, cosicché le maggiori spese legate a tale circostanza hanno prodotto domande di crediti aggiuntivi.

### Evoluzione delle uscite dell'UFM – solo uscite che incidono sul finanziamento

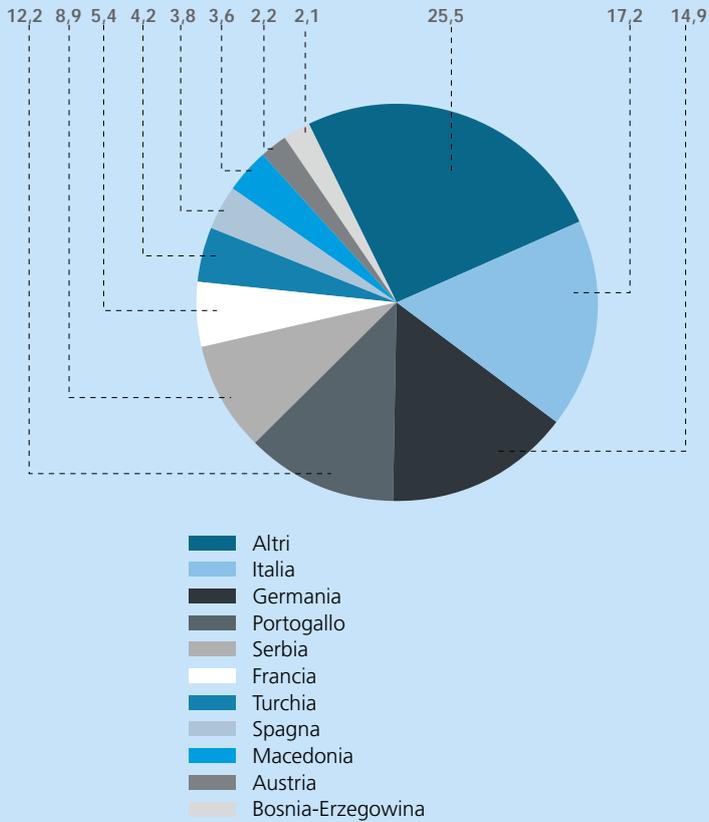
(Consuntivi dello Stato 2005-2009, credito di pagamento 2010, piani finanziari 2011-2013)



# Annexo 1

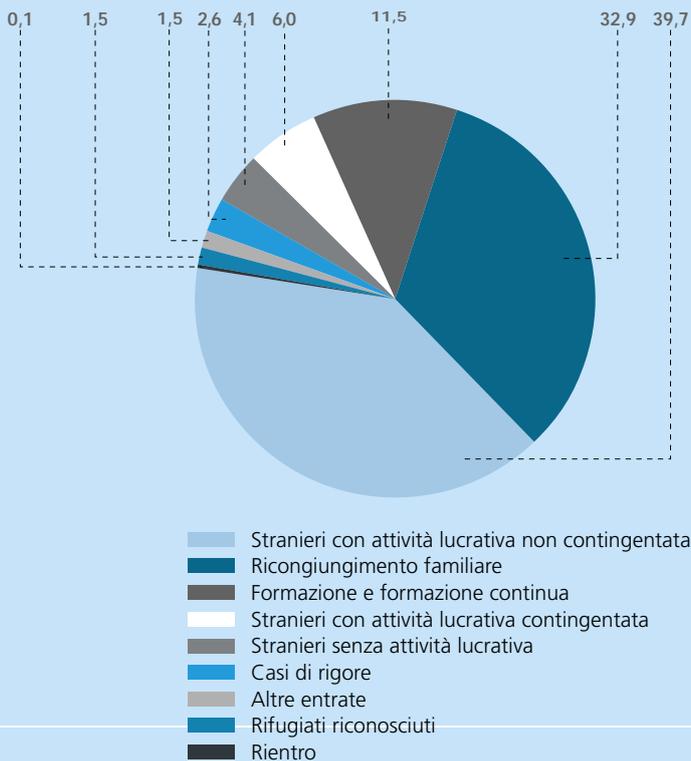
## Top 10 per cittadinanza

(in % del totale il 31 dicembre 2009)



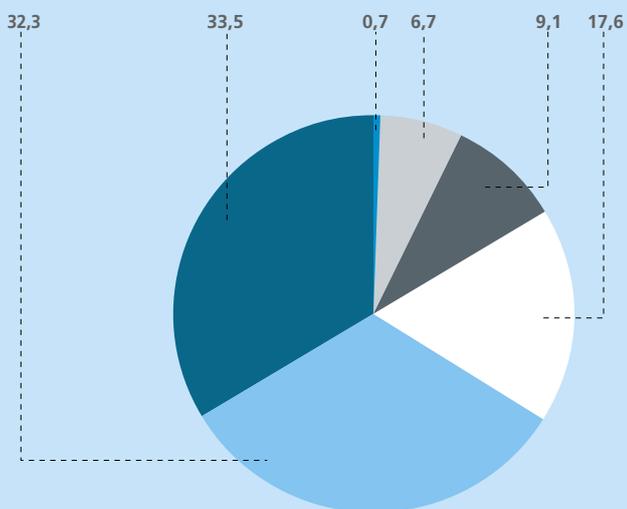
## Entrate per motivo d'immigrazione

(in % del totale il 31 dicembre 2009)



### Persone del settore dell'asilo

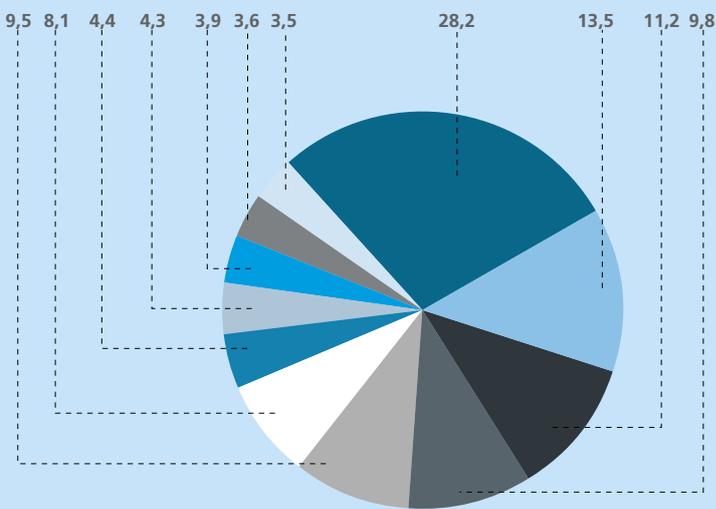
(in % del totale il 31 dicembre 2009)



- Rifugiati riconosciuti
- Ammessi provvisoriamente
- Procedure di prima istanza pendenti
- Aiuto all'esecuzione
- Processo di passaggio in giudicato
- Sospensioni e casi speciali

### Persone con procedura di asilo

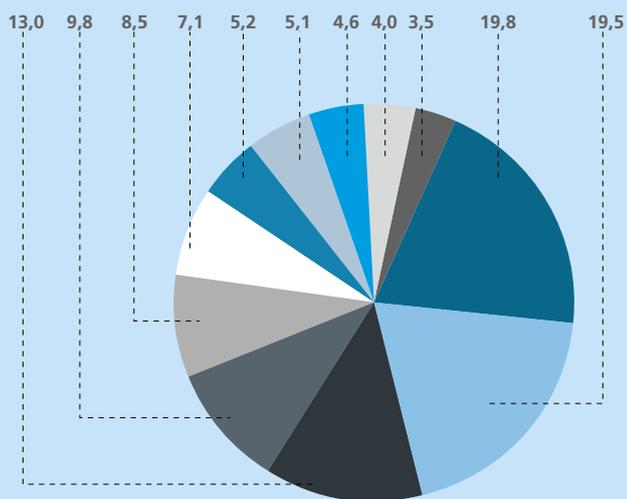
(in % del totale il 31 dicembre 2009)



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

### Persone ammesse provvisoriamente

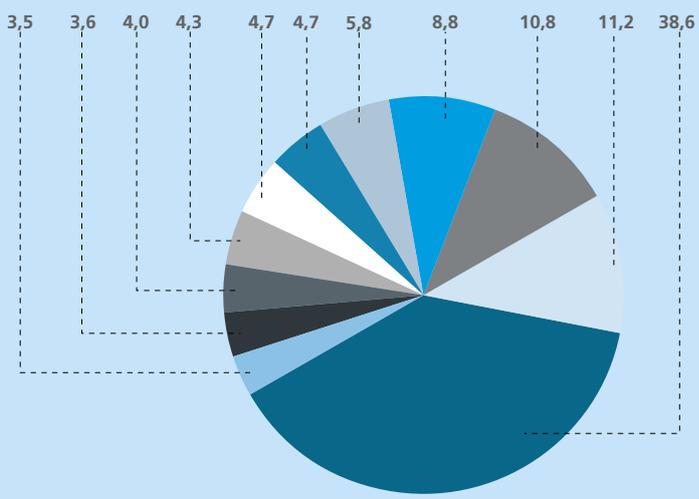
(in % del totale il 31 dicembre 2009)



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

### Domande d'asilo per nazioni

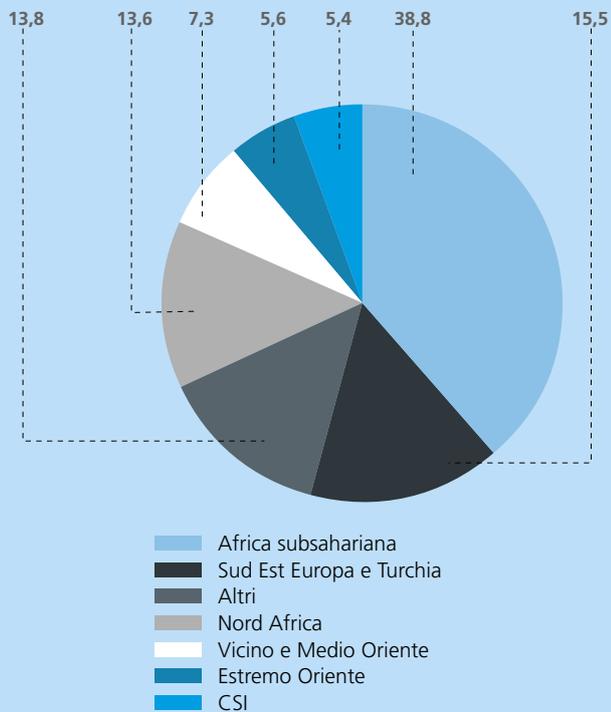
(in % del totale il 31 dicembre 2009)



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

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

(in % del totale il 31 dicembre 2009)



### Domande d'asilo per anno

