



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



Rapporto sulla migrazione 2015

Colofone

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

Progetto

e redazione: Informazione e comunicazione, SEM

Realizzazione: www.typisch.ch

Fonti: UFCL, Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna,
www.bundespublikationen.admin.ch
N. art.: 420.010.I
© SEM/DFGP agosto 2016

Fotografie

Tomas Wüthrich: copertina e pagine 6, 8, 14, 26, 29, 31, 32, 44, 48, 51, 52, 54, 57, 60

David Zehnder: pagine 10, 36, 41

Philipp Eyer und Stephan Hermann: pagine 4, 13

Christophe Chammartin: pagina 17

Fiona Eisenhut: pagina 3

SEM: pagine 18, 21, 30

Editoriale

Il 2015 ha mostrato chiaramente quanto varie e di che ampia portata siano le interdipendenze nel settore della migrazione e della politica migratoria. Il perdurare del conflitto in Siria ha costretto alla fuga un gran numero di persone tanto che gli Stati confinanti hanno raggiunto il limite della loro capacità di accoglienza e un numero sempre maggiore di migranti ha cercato rifugio negli Stati europei. Il numero di sfollati giunti in Svizzera nel 2015 è dipeso anche dal comportamento dei Paesi di transito e degli altri Paesi di destinazione. L'UE si è inoltre impegnata maggiormente nell'affrontare il problema cercando di adottare un approccio coordinato, sebbene finora i risultati siano stati modesti.

Per la Svizzera era pertanto più che mai importante, in questa situazione, alzare lo sguardo oltre i propri confini nazionali per individuare e intensificare possibili cooperazioni, ad esempio per ciò che riguarda la registrazione e il sostentamento dei rifugiati nei Paesi di prima accoglienza o di transito; a tal proposito i partenariati di lungo periodo in materia di migrazione assicurano una solida base anche in questi casi. Anche con l'UE abbiamo portato avanti rapporti di stretta collaborazione, ad esempio nell'ambito dell'Accordo di associazione a Dublino, che per la Svizzera ha continuato a rappresentare un sistema valido sebbene sia stato talvolta messo sotto pressione e non abbia sempre funzionato come auspicato. Simonetta Sommaruga, presidente della Confederazione svizzera, ha partecipato attivamente alle sedute di consultazione dei ministri degli interni e della giustizia dell'UE concernenti questioni legate agli Stati Schengen/Dublino. In proposito la Svizzera intende accogliere un certo numero di richiedenti l'asilo per fornire un contributo concreto che possa alleggerire il carico gravante sugli Stati fortemente esposti al problema dei migranti, come la Grecia e l'Italia. La Svizzera beneficia a sua volta delle attività messe in campo dall'UE, per esempio i voli di rimpatrio congiunti organizzati da Frontex. La Segreteria di Stato della migrazione ha presieduto per due anni la Conferenza delle autorità competenti in materia di migrazione formata da 34 Paesi (GDISC).

Anche all'interno del territorio svizzero, la SEM ha potuto beneficiare per vari aspetti di valide iniziative di cooperazione. Servizi federali, Cantoni, Città e Comuni hanno elaborato, cooperando a stretto contatto, un piano di emergenza comune per il settore dell'asilo, quindi il nostro Paese è ben preparato a fronteggiare un eventuale aumento eccezionale di richiedenti l'asilo. Anche nella fase critica dello scorso autunno, la flessibilità dei vari partner, non ultima quella dei collaboratori della SEM, ha consentito di gestire bene la situazione. Molto gradita è stata l'estrema disponibilità di ampie cerchie della popola-



zione a fornire un contributo per l'occupazione dei richiedenti l'asilo, sostenendo i rifugiati nelle prime fasi dell'integrazione.

Il tema dell'integrazione acquisterà un ruolo sempre più importante dato che nel 2015 la SEM ha concesso l'asilo o l'ammissione provvisoria in oltre la metà dei casi oggetto di decisione. Anche questo compito, che resta di attualità in tutto il settore degli stranieri, può essere gestito solo in cooperazione. L'integrazione riguarda in primo luogo i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente, ma sono chiamati in causa anche la Confederazione e i Cantoni, le autorità della migrazione e quelle preposte al mercato del lavoro, la scuola e gli organi preposti alla formazione professionale, gli operatori economici e la società intera. Una delle funzioni della SEM consiste nel favorire il collegamento in rete di questi attori. Un particolare impulso agli sforzi finalizzati all'integrazione professionale è arrivato a seguito dell'intenzione del Consiglio federale di contenere la richiesta di nuova forza lavoro proveniente dall'estero, in linea con il nuovo articolo sull'immigrazione. Di conseguenza la questione dell'integrazione professionale di persone con procedura d'asilo in corso assume grande rilievo.

La gestione del fenomeno migratorio presenta molte sfaccettature e, sebbene spesso controversa, è avvincente: questo rapporto ne è una prova evidente. Confido pertanto che la lettura risulti interessante.

Mario Gattiker
Direttore della Segreteria di Stato della migrazione



La comunità di cittadini stranieri più numerosa è quella italiana, seguita dalla Germania e dal Portogallo.

Indice

A	Panoramica	6
1.	Le cifre di riferimento più importanti 2015	7
2.	I punti chiave in sintesi	9
3.	Nuovi sviluppi	12
B	Migrazione 2015	14
1.	Popolazione straniera	15
2.	Immigrazione e mercato del lavoro	15
3.	Visti Schengen	18
4.	Naturalizzazioni	19
5.	Cooperazione internazionale	20
6.	Cifre chiave del settore dell'asilo e strategia di trattamento	22
7.	Regolamentazione dei casi di rigore	26
8.	Ritorno	27
9.	Misure di allontanamento e respingimento	31
C	Integrazione	32
1.	Situazione di partenza	33
2.	Collocabilità quale ambito di promozione dei programmi cantonali d'integrazione (PIC)	37
3.	Area d'intervento «Integrazione sul mercato del lavoro di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati che beneficiano dell'aiuto sociale»	38
4.	Programmi e progetti a livello di Confederazione	40
D	Ambiti principali	44
1.	I movimenti migratori in Europa	45
2.	Protection in the Region	46
3.	Ammissione attiva in Svizzera	47
4.	Difficoltà e interventi nel settore dell'asilo in Svizzera	48
5.	Stato di attuazione dell'articolo 121a Cost. (immigrazione)	53
E	La Segreteria di Stato della migrazione	54
1.	Organigramma	55
2.	Evoluzione delle uscite	56



1. Le cifre di riferimento più importanti 2015

- Alla fine del 2015 la popolazione residente permanente straniera in Svizzera ammontava a 1 993 916 persone, ossia il 2,4 per cento in più rispetto all'anno precedente (1 947 023). Di queste il 68 per cento o 1 363 736 persone erano cittadini UE-28/AELS (nel 2014: 1 328 318). La quota di stranieri è così aumentata dal 23,8 al 24,1 per cento.
- Nel 2015 sono immigrate in Svizzera 106 805 persone (nel 2014: 110 850) provenienti da Stati UE/AELS. 55 111 cittadini UE/AELS (nel 2014: 50 669) hanno lasciato invece la Svizzera.
- L'anno scorso la Svizzera ha rilasciato 452 735 visti Schengen (nel 2014: 439 978), la maggior parte dei quali è stata emessa dalle rappresentanze svizzere in India (106 371), Cina (78 462), Russia (28 667) e Thailandia (25 954).
- 42 699 persone sono state naturalizzate con procedura ordinaria o agevolata (nel 2014: 35 187). Al vertice della classifica dei Paesi d'origine si sono attestati Italia, Germania, Portogallo, Francia e Kosovo.
- 39 523 persone hanno presentato domanda d'asilo (nel 2014: 23 765). I principali Paesi d'origine dei richiedenti sono stati Eritrea, Afghanistan, Siria, Iraq, Sri Lanka e Somalia.
- La Segreteria di Stato della migrazione ha trattato 28 118 domande d'asilo in prima istanza (nel 2014: 26 715), concedendo l'asilo in 6377 casi (nel 2014: 6199). Inoltre 7787 richiedenti l'asilo (nel 2014: 9367) sono stati ammessi provvisoriamente. Insieme corrispondono a una percentuale del 53,1 per cento (nel 2014: 58,3%).
- 2284 persone (nel 2014: 2287) hanno ottenuto un permesso di dimora grazie alla regolamentazione dei casi di rigore.
- 8603 stranieri (nel 2014: 8590), che hanno dovuto lasciare la Svizzera, sono stati rimpatriati per via aerea sotto il controllo delle autorità.
- La Svizzera ha disposto 12 539 divieti d'entrata (nel 2014: 11 414).

2284 persone hanno ottenuto
un permesso di dimora
grazie alla regolamentazione dei
casi di rigore.



L'integrazione professionale di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente non riveste un'importanza cruciale soltanto per i diretti interessati, ma è un buon investimento anche per l'intera società e per l'economia.

2. I punti chiave in sintesi

Crisi durature – spostamento delle rotte migratorie

Lo scorso anno l'Europa è stata meta di un numero straordinariamente alto di persone bisognose di protezione e di altri migranti e pare che tale fenomeno sia stato determinato da una serie di fattori che si sono cumulati o concatenati: il perdurare del conflitto in Siria ha nuovamente costretto centinaia di migliaia di persone a fuggire; in Iraq, in Afghanistan e in altri Paesi la situazione ha continuato a essere parzialmente incerta; in Eritrea non è stato riscontrato alcun miglioramento della situazione dei diritti umani e un numero considerevole di persone, soprattutto nei Paesi africani, non vede sufficienti prospettive per vivere in futuro nella propria patria. Gli Stati d'accoglienza confinanti con la Siria hanno raggiunto il limite della loro capacità ricettiva. Nelle aree periferiche del continente europeo, la Grecia è stata sopraffatta dall'ingente numero di richiedenti l'asilo sbarcati sulle isole egee attraverso la Turchia. Sotto la forte pressione dei profughi diretti soprattutto in Germania, si è aperta e consolidata in estate la rotta dei Balcani che, attraverso l'Austria, ha condotto così un folto numero di migranti irregolari anche in Svizzera. I richiedenti l'asilo sono giunti nel nostro Paese provenendo per lo più dalla Libia, dal Mediterraneo centrale e dall'Italia.

Meno che mai è stato pertanto possibile limitare la politica migratoria al contesto nazionale. La Svizzera ha sostenuto i Paesi di prima accoglienza e di transito, e in quanto Stato Schengen/Dublinko ha cooperato con l'UE e accolto anche gruppi di rifugiati provenienti direttamente dalle aree di crisi, ponendo il proprio sistema d'asilo di fronte a una dura prova.

Pianificazione preventiva nel settore dell'asilo

Il numero di domande d'asilo giunte a partire dall'inizio della stagione estiva è notevolmente cresciuto, attestandosi complessivamente a 39 523 domande, valore che non era mai stato così alto dai tempi della guerra in Kosovo (1998/99). Grazie alla flessibilità di Cantoni e Comuni e agli ulteriori alloggi messi a disposizione dalla Confederazione si è riusciti comunque ad accogliere tutte le persone entrate nel Paese. Per l'evenienza che ci si trovi di fronte a una situazione particolare o straordinaria, un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti delle autorità interessate, ha elaborato un avamprogetto che illustra tra l'altro quali infrastrutture devono essere utilizzate dalla Confederazione e quali dai Cantoni d'ubicazione.

La Segreteria di Stato della migrazione ha nuovamente concesso l'asilo o l'ammissione provvisoria in oltre la metà dei casi trattati. La Svizzera ha così tenuto fede ai propri impegni umanitari pur se le aumentate richieste di protezione rappresentano una sfida in termini di possibilità di alloggio e integrazione di queste persone nel lungo periodo.

Valutazione della nuova procedura d'asilo

A settembre il Consiglio nazionale e il Consiglio degli Stati hanno approvato l'avamprogetto della Legge per il riassetto del settore dell'asilo. Il relativo referendum si è tenuto il 5 giugno 2016. Il piano delle ubicazioni dei nuovi centri della Confederazione è stato sviluppato, ma non è ancora pienamente concluso. La fase di test in corso a Zurigo dal 2014 è stata sottoposta a una valutazione esterna che ha evidenziato che con la nuova normativa procedurale e la prossimità fisica di tutti i soggetti coinvolti sarà ampiamente possibile raggiungere gli obiettivi prefissati. Le procedure vengono accelerate e le decisioni accettate con una frequenza maggiore. I rapporti sulla valutazione forniscono inoltre indicazioni su singoli contenuti che occorre migliorare.

Il numero di domande d'asilo si è attestato a 39 523, valore che non era mai stato così alto dai tempi della guerra in Kosovo.



Come già nell'anno precedente, anche nel 2015 l'esercizio di un'attività lucrativa è stato il principale motivo di immigrazione (ca. il 47% dei casi).

Integrazione mirata

La promozione dell'integrazione sociale ed economica dei migranti è da tempo uno dei compiti permanenti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. L'aumentato numero di rifugiati riconosciuti e di persone ammesse provvisoriamente richiede però un maggiore impegno a favore di questi gruppi di persone in vista di un loro possibile inserimento nel mercato del lavoro. In proposito si tratta di favorire l'indipendenza economica e dalle sovvenzioni pubbliche, ma anche il migliore sviluppo possibile e lo sfruttamento delle abilità professionali potenziali dei migranti, in particolare in vista degli sforzi profusi per contenere l'ulteriore immigrazione. Con numerosi programmi, progetti pilota, studi e altre attività, la SEM contribuisce a migliorare l'integrazione e i relativi strumenti. Si tratta comunque di un compito da svolgere in cooperazione e che dovrà essere attuato in misura preponderante dai Cantoni, ad esempio nelle strutture ordinarie della formazione professionale e nelle imprese.

Più naturalizzazioni

L'ultima fase formale dell'integrazione è rappresentata dall'ottenimento della cittadinanza. Il numero di naturalizzazioni, che nel periodo 2008–2012 ha subito una flessione, ha cominciato a crescere da allora. Lo scorso anno è aumentato del 21 per cento interessando 42 699 persone. La revisione della Legge sulla cittadinanza ha apportato diverse novità. L'avamprogetto sull'Ordinanza d'esecuzione, in relazione al quale è stata condotta una procedura di consultazione nell'autunno 2015, precisa tra l'altro i criteri di valutazione dell'integrazione.

Non è stato possibile limitare
la politica migratoria al contesto
nazionale. Tuttavia il sistema
d'asilo ha superato con successo il
banco di prova.

Attuazione dell'articolo sull'immigrazione

Con votazione popolare del 9 febbraio 2014, l'elettorato ha espresso parere favorevole al nuovo articolo costituzionale sull'immigrazione che dovrà da un lato essere recepito nella legislazione nazionale e dall'altro a livello di trattati internazionali. Il Consiglio federale ha pertanto proposto da un canto la modifica della Legge sugli stranieri e, in seguito allo svolgimento e alla valutazione della procedura di consultazione, ha approvato nel marzo 2016 l'avamprogetto che ha trasmesso al parlamento. La revisione di legge richiesta prevede che il contingentamento delle ammissioni, finora limitato solo ai cittadini di Stati terzi, sia in pratica esteso a tutte le categorie di stranieri. Per i cittadini UE/AELS sono però previste limitazioni solo nei casi in cui il tasso di immigrazione superi una soglia predefinita. Questa clausola di salvaguardia, applicata unilateralmente, sarebbe tuttavia in contraddizione con l'Accordo sulla libera circolazione delle persone. Il Consiglio federale punta invece anche a una soluzione consensuale con l'UE. Nel 2015 sono state pertanto avviate intense consultazioni tra il segretario di Stato della migrazione e un incaricato del presidente della Commissione UE per raggiungere un accordo sull'interpretazione della clausola di salvaguardia nell'ALC.

3. Nuovi sviluppi

Nel 2015 ben oltre un milione di persone è giunto in Europa attraverso la Turchia e l'Egeo e, in misura nettamente inferiore, attraverso il Mediterraneo centrale e mai come prima tante persone bisognose di protezione provenienti da fuori Europa hanno raggiunto il nostro continente.

Questo flusso migratorio ha posto gli Stati interessati dal fenomeno di fronte a sfide di difficile soluzione. Sono state pertanto aperte ai migranti le frontiere lungo la principale rotta migratoria dei Balcani. Le persone hanno così potuto migrare rapidamente verso l'Austria e la Germania, dove però inizialmente mancavano le strutture necessarie a registrare tutti i migranti in arrivo. Solo lentamente sono stati introdotti provvedimenti di dosaggio e intensificati i controlli alle frontiere, tanto che il numero di persone non registrate è diminuito.

La Svizzera è stata al confronto meno interessata dagli aumentati flussi migratori del 2015; ciononostante anche il sistema d'asilo svizzero ha raggiunto la saturazione nel tardo autunno 2015.

I sistemi d'asilo di Germania, Austria e Svezia non erano più in grado di gestire i flussi di persone bisognose di protezione in arrivo. Questi tre Stati hanno di conseguenza rivisto la loro politica in materia d'asilo adeguando le loro prassi alla situazione del momento. Altri Stati hanno poi seguito il loro esempio. La Svizzera è stata al confronto meno interessata dagli aumentati flussi migratori del 2015; ciononostante anche il sistema d'asilo svizzero ha raggiunto la saturazione nel tardo autunno 2015 sebbene la SEM sia stata sempre in grado di registrare e offrire alloggio a tutti i richiedenti l'asilo in arrivo.

Il flusso migratorio del 2015 è stato determinato da vari fattori: non si prevedeva una conclusione della guerra civile in Siria; sia gli sfollati all'interno della Siria che i rifugiati in Turchia e in altri Stati della regione avevano perso le speranze di ritornare presto in patria e speravano quindi in un futuro migliore in Europa per sé e le proprie famiglie. Nell'estate 2015 si è inoltre avuta l'impressione che in Europa tutti i migranti fossero ben-

venuti e accolti con grande tolleranza. Alla luce di ciò anche cittadini iracheni e afgani si sono messi in cammino sempre più numerosi.

La situazione sul continente africano è rimasta pressoché invariata nel 2015. Come sempre, per esempio, la situazione in Eritrea ha costretto decine di migliaia di persone a dirigersi verso l'Europa alla ricerca della libertà e di un futuro migliore. La mancanza di un potere statale sovrano, generalmente riconosciuto in Libia, che al momento è il principale Paese di transito del Nord Africa, ha inoltre facilitato la traversata verso il sud Italia (Lampedusa) con l'aiuto dei passatori.

Ma l'aumento dei flussi migratori verso l'Europa è stato influenzato anche da fattori di lungo periodo: la globalizzazione della comunicazione ha fatto sì che le persone si connettessero in rete in tutto il mondo. In molti Paesi in via di sviluppo Internet, cellulari e TV satellitare sono diventati parte integrante del vivere quotidiano e proprio in tale ambito i Paesi emergenti hanno raggiunto record mondiali. Questo significa che sempre più persone sanno cosa succede all'altro capo del mondo e hanno la possibilità di recarvisi di persona. Malgrado negli ultimi anni sia stata registrata una certa crescita economica in molte aree del mondo, i Paesi più ricchi si trovano tuttora nell'Europa occidentale, nell'America del Nord e in Australia. Al contrario milioni di persone nei Paesi più poveri continuano a vivere senza alcuna prospettiva per il loro futuro e in povertà con la conseguenza che un numero crescente di persone ha lasciato il proprio Paese in cerca di migliori condizioni di vita, con il conseguente aumento della pressione migratoria.

Oltre a questi push factors – ossia la spinta a lasciare il proprio Paese d'origine – agiscono però anche pull factors, costituiti ad esempio dalla domanda di forza lavoro nei Paesi industrializzati. Ad esempio se da un lato l'economia svizzera richiede l'afflusso di forza lavoro qualificata, dall'altro lato esiste un mercato di prestazioni lavorative illegali o ai limiti della legalità. Si tratta in tal caso in primis di lavoro nero svolto da migranti che non dispongono di un regolare permesso di soggiorno – i cosiddetti «sans-papiers», ma anche di prostituzione e di traffico di droga.

La Svizzera attribuisce grande importanza all'integrazione sociale dei migranti che dispongono di un permesso di soggiorno. Dato che la migrazione è oggi un fenomeno di portata globale, occorre controllarlo con misure da applicare ben prima delle frontiere del Paese. La Svizzera sta di conseguenza rafforzando la propria politica migratoria estera e con gli accordi bilaterali

nel settore della migrazione opera a stretto contatto con l'UE, affrontando le nuove sfide insieme ai partner europei, e spesso anche collaborando direttamente con i Paesi d'origine e di transito esterni all'UE. Tra gli strumenti messi in campo rientrano per esempio i partenariati in materia di migrazione, gli accordi bilaterali con i Paesi d'origine, ma anche l'aiuto al ritorno. La Svizzera sostiene i Paesi d'origine nell'adeguamento delle strutture necessarie nel settore della migrazione e promuove i programmi di prevenzione della migrazione irregolare oltre a coltivare attivamente il «dialogo sulla migrazione» con importanti Paesi partner.

Il 9 febbraio 2014 l'elettorato svizzero ha espresso parere favorevole all'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa» decidendo così che in futuro la Svizzera potrà gestire autonomamente anche l'immigrazione di persone originarie di Paesi UE/AELS. L'attuazione di questa iniziativa, ossia la formulazione delle nuove leggi e le negoziazioni con l'UE, rappresentano una sfida per la politica interna ed estera della Svizzera che caratterizzerà il dibattito politico dei prossimi mesi.



A fine 2015 la popolazione residente permanente straniera in Svizzera ammontava a 1 993 916 persone. La proporzione è passata dal 23,8 al 24,1 per cento.

B Migrazione 2015



I Cantoni ricorrono a un'analisi delle potenzialità per sostenere nella maniera più efficace possibile e mirata il processo d'integrazione professionale dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

1. Popolazione straniera

A fine dicembre 2015 la popolazione residente permanente straniera in Svizzera ammontava a 1 993 916 persone¹ (nel 2014: 1 947 023). Complessivamente 1 363 736 (nel 2014: 1 328 318) persone (circa il 68 % della popolazione residente permanente straniera) sono cittadini UE-28/AELS, 630 180 o il 32 per cento (nel 2014: 618 705) provengono invece da altri Stati. Per quanto riguarda i cittadini UE-28/AELS è stato osservato un incremento del 2,7 per cento rispetto al 2014. Il numero di persone con cittadinanza diversa è invece aumentato dell'1,9 per cento. La comunità di cittadini stranieri più numerosa è quella italiana con 313 725 persone (15,7 % del totale della popolazione residente permanente straniera), seguita dalla Germania con 301 548 persone (15,1 %) e dal Portogallo con 268 067 persone (13,4 %). Gli aumenti più consistenti rispetto al 2014 sono stati registrati per i cittadini di Francia (+6241), Italia (+5123) e Portogallo (+5057).

2. Immigrazione e mercato del lavoro

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

Per far fronte alle principali esigenze economiche dei mercati del lavoro regionali – malgrado la riduzione dei contingenti – diversi Cantoni hanno inasprito la prassi relativa alle ammissioni.

Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE

Nel 2015 sono immigrate in Svizzera 106 805 persone provenienti da Stati UE-28/AELS², di cui il 63 per cento circa (66 713) per motivi di lavoro (popolazione residente permanente straniera).

I cittadini immigrati da Stati UE-17/AELS³ lavorano prevalentemente nel settore dei servizi (80 %).⁴ Il 19 per cento della popolazione residente permanente straniera attiva proveniente dai vecchi Stati UE è occupato nel settore industriale-artigianale e l'1 per cento nel settore agricolo. Il quadro della popolazione straniera attiva immigrata dai Paesi UE-8⁵ è analogo: circa il 71 per cento dell'immigrazione ha interessato il settore dei servizi e il 19 per cento quello industriale-artigianale. Tuttavia, rispetto all'immigrazione dall'area UE-17/AELS, una percentuale molto maggiore di persone (10 %) ha trovato lavoro nel comparto agricolo. Anche per i cittadini rumeni e bulgari (UE-2) che beneficiano delle norme sulla libera circolazione dal 1° giugno 2009, la parte preponderante dei lavoratori immigrati opera nel settore dei servizi (74 %), circa l'11 per cento nel settore industriale e commerciale e il 15 per cento nel comparto agricolo.

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

² La sigla UE 28 indica gli attuali Stati membri dell'UE: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria. La Croazia ha aderito all'UE dal 1° luglio 2013. L'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) tra la Svizzera e l'UE è stato di conseguenza adeguato come per le precedenti estensioni adottate dall'UE. In quest'ottica è stato negoziato il protocollo aggiuntivo III e fino alla sua entrata in vigore l'ammissione dei cittadini croati sul mercato del lavoro svizzero sarà soggetta alle disposizioni della legge svizzera sugli stranieri (LStr, RS 142.20), sebbene la Svizzera conceda loro contingenti separati pari a 50 permessi di dimora (B) e 450 permessi di soggiorno di breve durata (L) all'anno. Gli Stati membri dell'AELS sono, oltre alla Svizzera, l'Islanda, il Liechtenstein e la Norvegia.

³ UE-17/AELS: per i cittadini di Austria, Belgio, Cipro, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna e Svezia è in vigore dal 1° giugno 2007 la totale libertà di circolazione delle persone.

⁴ Questi valori si riferiscono alla popolazione residente permanente straniera.

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

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

Il Consiglio federale delibera ogni anno il rilascio di un numero di contingenti a favore dei lavoratori provenienti da Paesi extra UE/AELS (cittadini di Paesi terzi) e dei prestatori di servizi di Stati UE/AELS che lavorano in Svizzera per oltre 120 giorni. Nel 2015 alle persone di Paesi terzi ha riservato complessivamente 4000 contingenti per permessi di soggiorno di breve durata (L) e 2500 contingenti per permessi di dimora (B). Ai prestatori di servizi provenienti da Stati UE/AELS, il Consiglio federale ha concesso 2000 contingenti per permessi di soggiorno di breve durata (L) e 250 contingenti per permessi di dimora (B). In seguito al parere favorevole espresso in merito all'iniziativa contro l'immigrazione di massa, il 28 novembre 2014 il Consiglio federale ha ridotto notevolmente il numero di contingenti, più precisamente rilasciando 1000 permessi in meno per ciascuna delle prime tre categorie e 250 permessi di dimora in meno per i prestatori di servizi di Stati UE/AELS.

All'inizio dell'anno la metà dei contingenti previsti per i cittadini di Stati terzi viene ripartita tra i Cantoni secondo una chiave predefinita.⁶ Considerato però che questa base non rispecchia pienamente gli sviluppi verificatisi a breve termine (p. es. reinsediamenti) né il fabbisogno variabile di contingenti da parte dei Cantoni, la parte restante dei contingenti rimane alla Confederazione che, all'occorrenza la ripartisce tra i Cantoni.

Per far fronte alle principali esigenze economiche dei mercati del lavoro regionali – malgrado la riduzione dei contingenti – diversi Cantoni hanno inasprito la prassi relativa alle ammissioni, restringendo in linea generale il margine di discrezionalità relativo a interessi macroeconomici. Alcuni Cantoni hanno di conseguenza deciso di rilasciare permessi in misura limitata o di non rilasciarne affatto nei settori meno produttivi, come ad esempio quelli riferiti a soggiorni di lavoro finalizzati al perfezionamento professionale. Grazie a queste misure è stato in gran parte possibile soddisfare la richiesta urgente delle aziende svizzere di disporre di manodopera qualificata proveniente da Stati extra UE/AELS. Nel novembre 2015 è andato esaurito il contingente massimo di permessi di dimora B assegnati dal Consiglio federale per l'anno 2015 ai cittadini di Stati terzi. I contingenti per permessi di soggiorno di breve durata L sono stati utilizzati al 97 per cento.⁷ Rispetto al 2014 sono stati rilasciati circa 60 permessi di dimora B e circa 1020 permessi di soggiorno di breve durata L in meno.

A prescindere da singoli comparti economici che mostrano un fabbisogno annuo basso di permessi, la riduzione dei contingenti ha determinato di riflesso una diminuzione del numero di ammissioni praticamente in tutti i settori.

La maggior parte dei permessi rilasciati nel 2015 ha riguardato il settore informatico (1931 permessi), l'industria chimico-farmaceutica (659), il settore della consulenza aziendale (608), l'industria dei generi alimentari e dei beni voluttuari (461), l'industria meccanica (418), il settore della ricerca (381) e i servizi finanziari e assicurativi. L'85 per cento dei lavoratori ammessi in Svizzera in provenienza da Paesi terzi era in possesso di un titolo di studio di livello universitario. La gran parte dei permessi è stata rilasciata invariabilmente a cittadini indiani (1786), statunitensi (1120), cinesi (445) e russi (352).

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

L'11 novembre 2015 il Consiglio federale ha deciso di mantenere inalterato al livello del 2015 il tetto massimo di permessi di soggiorno di breve durata e di permessi di dimora previsto per il 2016 per i cittadini di Stati terzi. Nel 2016 saranno pertanto disponibili 4000 permessi L e 2500 permessi B. Parimenti restano invariati i contingenti per i prestatori di servizi provenienti dagli Stati UE/AELS (2000 permessi di soggiorno di breve durata e 250 permessi di dimora). Tenendo in considerazione l'esito dell'iniziativa popolare del 9 febbraio 2014 (Costituzione federale, articoli 121a e 197 n. 11), il Consiglio federale intende fornire un ulteriore impulso per un utilizzo migliore e tempestivo dei contingenti e per promuovere il potenziale indigeno sul mercato del lavoro.

⁶ Cfr. n. 1 lett. a, allegato 1 e 2 dell'ordinanza sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa (OASA).

⁷ Sino a fine 2015 sono stati rilasciati 2749 permessi di dimora B sottostanti a contingente e 3896 permessi di soggiorno di breve durata L sottostanti a contingente

Accordi bilaterali per lo scambio di giovani lavoratori (stagisti)

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

Nel 2015 sono stati complessivamente circa 300 i giovani svizzeri che hanno fruito di un accordo sui giovani professionisti per soggiornare all'estero. La maggior parte di essi ha scelto come meta il Canada e gli USA. Nello stesso anno sono stati rilasciati in tutto 155 permessi a cittadini stranieri per soggiornare come stagisti in Svizzera. Per la maggior parte si è trattato di giovani lavoratori provenienti dal Canada (61), dalle Filippine (25) e dagli USA (23) che nel nostro Paese hanno operato in svariati settori, prevalentemente quello della sanità, dell'architettura e della finanza.



Nel 2015 sono immigrate in Svizzera 106805 persone provenienti da Stati UE-28/AELS, di cui il 63% circa per motivi di lavoro.

3. Visti Schengen

Il visto Schengen consente alle persone soggette all'obbligo di visto di soggiornare all'interno dello spazio Schengen per un periodo massimo di 90 giorni (in un arco di tempo di 180 giorni). Il visto viene richiesto soprattutto da turisti e uomini d'affari. Nel 2015 la Svizzera ha rilasciato complessivamente 452 735 visti Schengen e respinto 33 265 domande di rilascio del visto. Una domanda di visto viene respinta quando si accerta che uno o più requisiti necessari per l'entrata in Svizzera non sono soddisfatti. Ad esempio quando le autorità dubitano che alla scadenza del visto il richiedente effettivamente rimpatrierà o quando non dispone di sufficienti mezzi finanziari.

La maggior parte dei visti Schengen è stata rilasciata dalle rappresentanze svizzere in India (106 371), Cina (78 462), Russia (28 667) e Thailandia (25 954). Ciascuno Stato Schengen, prima di emettere il visto, può richiedere che gli altri Stati Schengen gli presentino in determinati casi richiesta di autorizzazione. Nel 2015 il servizio speciale della SEM è stato consultato da altri Paesi in merito a 404 976 richieste di visto. Le autorità svizzere hanno a loro volta sottoposto 68 476 richieste ad altri Stati Schengen.

Da ottobre 2011 è entrato in vigore a livello europeo il sistema d'informazione visti (VIS) in cui tutti gli Stati Schengen memorizzano oltre ai dati anagrafici anche i dati biometrici dei richiedenti (10 impronte digitali e foto tessera). Nel corso del 2015, al termine della fase di introduzione globale del sistema VIS, tutte le rappresentanze consolari degli Stati Schengen nei Paesi più densamente popolati, come India, Cina e Russia, sono state collegate con successo al sistema.

L'organo preposto al controllo alle frontiere confronta le impronte digitali dei viaggiatori, titolari di un visto Schengen, direttamente con le impronte digitali memorizzate nel sistema VIS. Dall'11 ottobre 2014 tale controllo avviene sistematicamente negli aeroporti svizzeri.

Dal dicembre 2012 la Svizzera confronta le impronte digitali dei richiedenti l'asilo con i dati del sistema centrale di informazione visti. Nel 2015 è stato così possibile accertare che 1281 persone sono entrate con un visto Schengen, richiedendo in seguito asilo in Svizzera. Altre 653 persone hanno presentato domanda d'asilo dopo che il visto era stato loro negato. Se il visto è stato rilasciato da un altro Stato Schengen, in base all'Accordo Dublino, questo Stato risponde in linea di principio anche della procedura d'asilo.

Da maggio 2015 i cittadini degli Emirati Arabi Uniti e da dicembre 2015 i cittadini colombiani possono entrare in Svizzera con un passaporto biometrico e senza visto. Dal 2015 possono inoltre beneficiare dell'esenzione dall'obbligo del visto i cittadini di Timor Est, Dominica, Vanuatu, Samoa (ovest), Saint Vincent e Grenadine, Grenada, St. Lucia, Trinidad e Tobago, Tonga e Palau. Il Consiglio federale ha in tal modo recepito le relative decisioni del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE. Quando l'UE introduce l'obbligo di visto per uno specifico Paese o lo abolisce, questa modifica si estende all'intero spazio Schengen e quindi anche alla Svizzera. Negli ultimi anni sono state così esentate dall'obbligo del visto anche Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Macedonia, Albania e Moldavia.



Lo scorso anno la Svizzera ha rilasciato 452 735 visti Schengen.

4. Naturalizzazioni

Nel 2015 presso la Segreteria di Stato della migrazione SEM sono pervenute complessivamente 33 437 domande di naturalizzazione (procedure ordinarie e agevolate e domande di reintegrazione), con un aumento dell'8 per cento rispetto all'anno precedente (30 961 domande). Solo nel 2008 era stato raggiunto un numero di domande di naturalizzazione più alto – 34 965 – del 2015.

Nel 2015 42 699 persone hanno acquisito la cittadinanza svizzera mediante naturalizzazione – 21 per cento in più rispetto al 2014 (35 187 persone). 31 166 persone sono state naturalizzate mediante procedura ordinaria – 30 per cento in più rispetto al 2014 (23 895 persone). Il numero di naturalizzazioni agevolate è invece cresciuto solo del 2 per cento e quello delle reintegrazioni del 5 per cento: 11 372 persone sono state naturalizzate mediante procedura agevolata (nel 2014 11 139 persone) e 161 hanno acquisito la cittadinanza svizzera mediante reintegrazione (nel 2014 153 persone).

Solo nel 2008 era stato raggiunto
un numero di domande di
naturalizzazione più alto che nel 2015.

Come nel 2014, i gruppi più consistenti di persone che hanno ottenuto la cittadinanza svizzera nel 2015 provengono da Italia (5740) e Germania (5363), rispettivamente con un aumento del 21 per cento e del 27 per cento. Al terzo posto, con 3624 naturalizzazioni, ci sono i cittadini del Portogallo, che con il 47 per cento fanno registrare l'aumento più significativo rispetto all'anno precedente. Le naturalizzazioni di cittadini francesi sono aumentate del 32 per cento passando a 3532 persone mentre il numero di persone naturalizzate provenienti dal Kosovo è cresciuto del 21 per cento rispetto al 2014 passando a 3167. Il numero di cittadini turchi naturalizzati è aumentato del 29 per cento attestandosi a 1813 persone. I serbi naturalizzati sono stati invece 1670 – 10 per cento in meno del 2014. Al contrario il numero di naturalizzazioni dei cittadini spagnoli ha fatto registrare una crescita del 42 per cento con 1541 persone. Hanno inoltre ottenuto la cittadinanza svizzera 1303 cittadini macedoni (+ 1 %) e 1105 persone provenienti da Bosnia ed Erzegovina (+ 15 %).

Ordinanza sulla cittadinanza

Il 20 giugno 2014 il parlamento ha approvato la nuova Legge sulla cittadinanza (LCit) che tra le principali modifiche prevede che in futuro i richiedenti in procedura ordinaria dovranno disporre di un permesso di domicilio. La legge chiarisce inoltre i criteri di integrazione, in particolare in relazione alle conoscenze linguistiche. Nel suo messaggio del 4 marzo 2011 sulla revisione totale delle Legge federale sull'acquisto e la perdita della cittadinanza svizzera, il Consiglio federale aveva evidenziato la necessità di elaborare anche un'Ordinanza d'esecuzione e il 19 agosto 2015 un avamprogetto di questa Ordinanza è stato posto in consultazione per tre mesi. In particolare l'Ordinanza precisa i criteri d'integrazione introdotti dalla legge che comprendono l'osservanza della sicurezza e dell'ordine pubblico, il rispetto dei valori della Costituzione federale, l'attestazione delle conoscenze linguistiche, la partecipazione alla vita economica o l'acquisizione di una formazione, la promozione e il sostegno dell'integrazione dei familiari e la familiarità con le condizioni di vita svizzere. Come finora stabilito chi ambisce alla naturalizzazione non deve peraltro esporre a pericolo la sicurezza interna o esterna della Svizzera.

La legge prevede espressamente l'obbligo per le autorità che esaminano la domanda di integrazione di un richiedente, di tenere in debito conto la sua situazione individuale. Se per motivi quali disabilità o malattia o per altre importanti circostanze personali il richiedente non può soddisfare i criteri di integrazione, l'inadempienza non è da considerare a priori un ostacolo alla naturalizzazione (art. 12 cpv. 2 LCit). Anche queste deroghe sono precisate nella nuova Ordinanza. L'Ordinanza d'esecuzione contiene inoltre la modifica delle tasse riscosse dalla SEM al momento dell'esecuzione. È previsto l'aumento delle aliquote riguardanti le tasse per la naturalizzazione agevolata, la reintegrazione, l'annullamento della naturalizzazione e la stesura del rapporto cantonale d'inchiesta. In linea generale le tasse vanno riscosse in anticipo e sono a fondo perduto.

L'Ordinanza sulla Legge sulla cittadinanza è stata approvata il 10 giugno 2016 dal Consiglio federale che ha disposto che sia la Legge che l'Ordinanza entreranno in vigore il 1° gennaio 2018.

5. Cooperazione internazionale

Cooperazione europea in materia di migrazione

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

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

Dall'estate scorsa l'Europa deve confrontarsi con la più grande migrazione di massa registrata dalla fine della Seconda Guerra mondiale. Nei Paesi europei sono stati presentati oltre 1,25 milioni di domande d'asilo e alla luce di tale sviluppo il Consiglio europeo dei ministri degli interni e della giustizia si è riunito più volte, prima sotto la presidenza lituana e poi quella lussemburghese e in occasione di tali sedute la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga ha rappresentato la Svizzera in quanto membro associato dell'area Schengen/Dublino.

Nel mese di maggio 2015 è stata varata l'agenda europea sulla migrazione con cui l'UE intende rispondere in maniera coordinata alle problematiche che la politica migratoria si trova a dover affrontare. A tal proposito sono previsti due programmi di ricollocazione secondo cui 160'000 richiedenti l'asilo provenienti da Italia, Grecia e da altri Stati membri dell'UE che si trovano in prima linea nell'affrontare il fenomeno migratorio, saranno trasferiti in altri Stati europei. Per l'attuazione della «relocation» saranno creati in Italia e in Grecia i cosiddetti «hotspot». Nel quadro del primo programma la Svizzera accoglierà 1500 richiedenti l'asilo e in linea di massima il Consiglio federale ha altresì deciso di prendere parte al secondo programma di ricollocazione. A livello comunitario è stato anche approvato un programma di «resettlement», per il reinsediamento di oltre 20'000 rifugiati provenienti da Stati terzi, a cui la Svizzera parteciperà accogliendo 519 rifugiati provenienti dalle aree di crisi siriane.

Nel dicembre 2015 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di interventi per assicurare una migliore gestione dei confini e creare un sistema di controllo delle frontiere e delle coste europee. La Svizzera ha in linea generale sostenuto tali misure finalizzate a proteggere meglio le frontiere esterne dell'area Schengen. Nel novembre 2015 i capi di Stato e di Governo si sono inoltre accordati a La Valletta per istituire un Trust Fund con l'obiettivo di finanziare nei Paesi d'origine e di transito i progetti che si pongono l'obiettivo di combattere le cause della migrazione. La Svizzera intende sostenere economicamente questo fondo.

La SEM si è anche impegnata con alcuni Stati membri dell'UE siglando accordi bilaterali. In Grecia ha finanziato un progetto di promozione del ritorno volontario e sostenuto l'attività dell'UNHCR in tema di accoglienza e assistenza ai migranti. In Italia ha invece offerto un contributo finanziario per sostenere le attività della Croce Rossa Italiana. Ha altresì intensificato la cooperazione con la Polonia per favorire il trasferimento di conoscenze nei settori delle procedure d'asilo, delle prassi relative all'accoglienza e dell'integrazione.

Cooperazione con gli Stati terzi

Considerando le lunghe rotte migratorie e il primo sostegno che molti Stati extra-europei offrono alla maggior parte dei rifugiati, è di importanza cruciale creare dei rapporti di cooperazione con i Paesi d'origine e di transito. In tale quadro i progetti concreti della SEM integrano in alcuni casi i servizi offerti dalla Direzione per lo sviluppo e la cooperazione (DSC), soprattutto in tema di aiuti umanitari.

Visto il perdurare dei conflitti in Siria e in Iraq, la SEM ha offerto il proprio sostegno agli Stati di prima accoglienza, rafforzando le strutture di accoglienza e procedura. Ha pertanto sostenuto le misure atte a garantire una registrazione più efficiente dei rifugiati e il loro accesso all'assistenza medica di base. Ma l'impegno della SEM in Libano, Giordania e Turchia è altresì mirato a migliorare i mezzi di sussistenza di tutte le comunità e consentire una convivenza pacifica tra la popolazione locale e i migranti bisognosi di protezione (per altre informazioni consultare pagina 46).

Una delle priorità dell'impegno internazionale della SEM nel 2015 è stata la cooperazione con la Turchia, nell'ambito della quale la SEM ha affiancato lo Stato turco nella creazione dell'autorità della migrazione e nella predisposizione di una politica migratoria coerente. Questo impegno completa il sostegno offerto alle autorità turche nella gestione degli attuali

flussi migratori seguiti alla crisi siriana. Contemporaneamente la Svizzera auspica di concludere un accordo bilaterale di riammissione che dovrà essere perfezionato entro il 2016.

La SEM è impegnata anche nel Corno d’Africa dove sostiene progetti nell’ambito del programma Protection in the Region. Nell’ottobre 2015 la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga ha visitato un progetto in Etiopia finalizzato a sostenere i rifugiati provenienti dall’Eritrea con moduli formativi e piccoli prestiti per consentire loro di sostentarsi e costruirsi un futuro in Etiopia.

Un’altra priorità della cooperazione internazionale della SEM ha riguardato gli Stati nordafricani. Molte persone dell’Africa subsahariana tentano di raggiungere l’Europa attraverso gli Stati del Maghreb ma, per svariati motivi, spesso non riescono a proseguire il viaggio sul Mediterraneo. La SEM sostiene per esempio l’Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) per consentire ai migranti senza alcuna prospettiva di vita, di fare ritorno volontariamente e in modo duraturo nel loro Paese d’origine. Progetti analoghi sono stati finanziati in Algeria, Libia e Tunisia. Questa forma di sostegno rafforza anche la cooperazione bilaterale in materia di migrazione con le autorità nazionali.

Negli ultimi anni la Svizzera ha siglato partenariati sulla migrazione con cinque Stati – Nigeria, Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Kosovo e Tunisia. Il partenariato sulla migrazione è lo strumento

più completo a disposizione della politica estera svizzera in materia di migrazione per la cooperazione in tutti i settori significativi in tale ambito. Grazie ai rapporti privilegiati creati nell’ambito dei partenariati sulla migrazione, la Svizzera è ad esempio riuscita a sostenere nel 2015 le autorità serbe in maniera rapida ed efficace nelle attività di fornitura di generi alimentari ai rifugiati e nella costruzione di alloggi per i richiedenti l’asilo.

La cooperazione bilaterale è uno strumento importante attestante l’impegno della SEM in ambito internazionale, necessario per far fronte alle problematiche sempre più complesse riscontrabili nel settore, ma anche per favorire uno scambio multilaterale tra i Paesi d’origine, di transito e di destinazione, e la Svizzera vi partecipa attivamente. Nel mese di novembre la presidente della Confederazione Simonetta Sommaruga ha preso parte a La Valletta a incontri al vertice dei capi di Stato e di Governo dei Paesi europei e africani. Scopo del vertice organizzato dall’UE era quello di individuare un approccio comune tra Europa e Africa per migliorare la situazione dei flussi migratori nel Mediterraneo. La Svizzera ha promesso di offrire un contributo finanziario all’«Emergency Trust Fund» dell’UE.

In tutti i suoi strumenti di politica estera in materia di migrazione, a livello bilaterale e multilaterale, la Svizzera adotta un approccio cooperativo che tiene in considerazione nella stessa misura gli interessi della Svizzera, degli Stati partner e dei migranti.



La Segreteria di Stato della migrazione ha presieduto per due anni la Conferenza delle autorità competenti in materia di migrazione formata da 34 Paesi (GDISC).

6. Cifre chiave del settore dell'asilo e strategia di trattamento

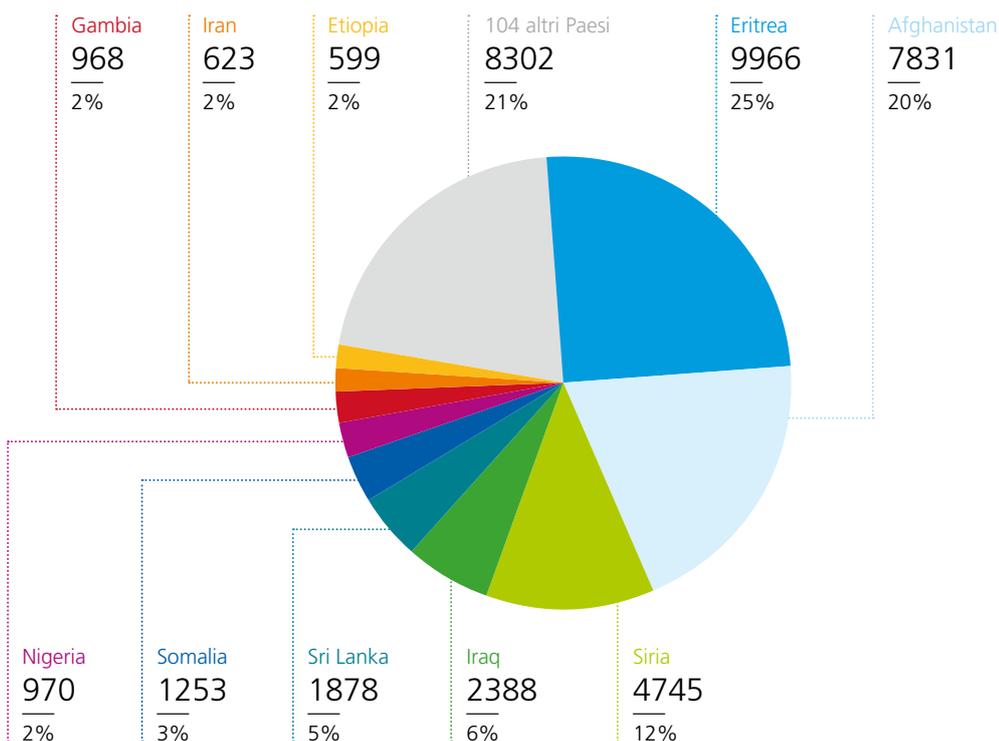
Domande d'asilo in Svizzera

Nel 2015 39 523 persone hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera con un aumento del 66,3 per cento (+ 15 758 domande) rispetto al 2014. I dati del 2015 hanno raggiunto i livelli più alti mai registrati dalla fine della crisi in Kosovo nel 1999, quando furono presentate 47 513 domande d'asilo. A partire dal mese di giugno 2015 il numero di domande d'asilo presentate in Svizzera è notevolmente cresciuto. Il valore mensile più elevato è stato raggiunto nel novembre 2015 con 5691 domande. Questo aumento nel secondo semestre dell'anno è stato determinato da flussi migratori, mai registrati in precedenza, di persone provenienti dal Vicino e dal Medio Oriente per raggiungere, dalla Grecia attraverso i Balcani, soprattutto la Germania, ma anche altri Paesi europei di destinazione, tra cui la Svizzera. La quota di domande d'asilo presentate in Europa, e interessanti la Svizzera, è scesa dal 3,8 per cento del 2014 al 2,9 per cento del 2015. Il valore svizzero di 4,9 domande d'asilo per 1000 abitanti (nel 2014: 2,9) continua ad essere comunque nettamente superiore alla media europea con 2,6 domande d'asilo per 1000 abitanti (nel 2014: 1,2).

Il principale Paese d'origine degli immigrati nel 2015 è stato di nuovo l'Eritrea con 9966 domande e circa il 44 per cento in più rispetto al 2014. Questa netta crescita rispetto all'anno precedente è direttamente legata all'aumento degli sbarchi di eritrei nell'Italia meridionale (+ 15 %). Nel maggio/giugno 2015 Francia e Austria hanno inoltre temporaneamente intensificato i controlli alle frontiere con la conseguenza che gli eritrei si sono momentaneamente riversati in Svizzera. Pertanto dopo la Germania (11 000 domande), la Svizzera è stato il Paese di destinazione dei richiedenti l'asilo eritrei secondo per importanza, piazzandosi davanti ai Paesi Bassi (7400 domande) e alla Svezia (7200 domande).

Sono seguiti Afghanistan, Siria e Iraq, i tre Paesi d'origine, i cui cittadini costituiscono circa il 90 per cento delle 875 000 persone giunte in Grecia nel 2015. Lo spostamento verso la Svizzera delle persone arrivate in Europa attraverso la Grecia, ha iniziato a crescere a partire dal mese di agosto 2015, prima lentamente e poi con maggiore intensità. Rispetto ai siriani e agli iracheni, la quota di afgani immigrati in Svizzera è

Principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Svizzera nel 2015



proporzionalmente alta, il che è da ricondurre al fatto che le domande d'asilo dei richiedenti siriani, e in parte anche di quelli iracheni, sono state accettate molto rapidamente in Germania o Svezia, cosa che non è accaduta per i cittadini afgani.

Trattamento delle domande d'asilo

Con 28 118 domande d'asilo evase, il numero di trattamenti in prima istanza nel 2015 è cresciuto del 5,3 per cento rispetto al 2014. Il dato del 2015 rappresenta pertanto il valore più alto di domande trattate a partire dal 2000.

Tale crescita è riconducibile soprattutto al maggior numero di domande d'asilo evase con una decisione di non entrata nel merito (NEM) Dublino, poiché la competenza del trattamento delle domande d'asilo spetta a un altro Stato Dublino. Il maggior numero di NEM spiega anche perché la percentuale di riconoscimenti e la quota di protezione nel 2015 sono state leggermente più basse rispetto al 2014.

Nonostante l'aumento del numero di domande trattate, gli sviluppi seguiti all'apertura della rotta dei Balcani non hanno consentito di tenere il passo con le nuove domande d'asilo pervenute nella seconda metà del 2015. La priorità dell'attività dei centri di registrazione (REZ) è stata data quindi alla registrazione e all'alloggiamento dei richiedenti l'asilo. Il numero delle domande d'asilo pendenti in prima istanza è cresciuto passando da 16 767 domande alla fine del 2014 a 29 805 alla fine del 2015. Anche nel 2015 si è comunque riusciti a evadere le domande d'asilo più datate e se a fine 2015 erano pendenti 4567 domande d'asilo in prima istanza, presentate oltre un anno prima, a fine 2014 questo valore era pari a 4697.

Nel 2015 sono state disposte 7787 ammissioni provvisorie (nel 2014: 9367), 7109 delle quali (nel 2014: 7924) riconducibili a decisioni d'asilo in prima istanza.¹¹ Sono state portate a termine 3466 ammissioni provvisorie (nel 2014: 3217).

Principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Svizzera nel 2015:

Paesi	Domande 2015	Variazione 2014-2015 No. di persone
Eritrea	9966	+ 3 043
Afghanistan	7831	+ 7 084
Siria	4745	+ 926
Iraq	2 388	+ 2 025
Sri Lanka	1 878	+ 601
Somalia	1 253	+ 440
Nigeria	970	+ 62
Gambia	968	+ 583
Iran	623	+ 455
Etiopia	599	+ 253

Casi trattati in prima istanza 2015

Domande trattate in prima istanza (numero di persone)	2015	Variazione 2014-2015	Variazione 2014-2015 in %
Concessione dell'asilo	6 377	+ 178	+ 2,9%
Percentuale di riconoscimenti ⁸	25,1%	- 0,5%	- 2,0%
Quota di protezione ⁹	53,1%	- 5,2%	- 8,9%
Decisioni di non entrata nel merito	8 421	+ 2 548	+ 43,4%
di cui NEM Dublino (incl. altre procedure di presa in carico) ¹⁰	8 123	+ 2 987	+ 58,2%
Rifiuti	10 602	- 1 537	- 12,7%
Stralci	2 718	+ 214	+ 8,5%
Totale pratiche evase	28 118	+ 1 403	+ 5,3%
Domande pendenti in prima istanza	29 805	+ 13 038	+ 77,8%

⁸ Quota di concessioni dell'asilo su tutte le domande trattate, stralci esclusi.

⁹ Quota di concessioni dell'asilo e di ammissioni provvisorie sulla base di decisioni in prima istanza, rispetto a tutte le domande trattate, stralci esclusi.

¹⁰ A partire dall'entrata in vigore del Regolamento Dublino III, il 1° gennaio 2014, determinate categorie di cittadini stranieri non rientrano più nel campo di applicazione del regolamento stesso; per questi stranieri deve essere presentata una domanda di presa in carico nell'ambito della Direttiva sul rimpatrio o dell'Accordo bilaterale di riammissione.

¹¹ Le ammissioni provvisorie disposte a seguito di decisioni d'asilo trattate in prima istanza costituiscono la base per il calcolo della quota di protezione indicata nella tabella soprastante che per tale motivo è qui riportata separatamente.

Durata delle procedure in prima istanza

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

La durata media delle procedure è tuttavia un valore poco significativo dell'effettiva durata di trattamento delle domande d'asilo, perché questa – dipendendo dalla strategia di trattamento applicata e dalla quota di procedure Dublino celeri – non risponde a una distribuzione gaussiana. Nella realtà le domande trattate si possono suddividere in due categorie contrapposte, in funzione della strategia di trattamento: da un lato vi è la categoria che prevede il trattamento più celere possibile delle domande d'asilo con priorità 1 (nel 2015 circa il 50 % – 60 % delle domande evase) e dall'altro l'evasione dei casi più vecchi in funzione delle risorse rimanenti (nel 2015 circa il 40 % – 50 % delle domande evase).

Procedura Dublino

L'Accordo di associazione a Dublino è in vigore in Svizzera dal 12 dicembre 2008. Per esperienza risulta che per circa il 40 per cento delle domande d'asilo presentate in Svizzera la competenza del trattamento della domanda spetta presumibilmente a un altro Stato Dublino.

Data l'elevata pressione migratoria sulle coste italiane a partire dal 2014, le strutture d'asilo e d'accoglienza italiane sono state temporaneamente sovraccaricate. La cooperazione Dublino con l'Italia, principale partner Dublino della Svizzera, è diventata pertanto più problematica e soprattutto nei mesi estivi e autunnali i rapporti sono stati fortemente compromessi. Anche in Germania i flussi migratori straordinari del secondo semestre del 2015 hanno causato qualche difficoltà di natura organizzativa tanto che le autorità tedesche non sono più riuscite a registrare immediatamente le impronte digitali dei richiedenti l'asilo nell'unità centrale Eurodac.

¹² Includere altre procedure di presa in carico.

¹³ Le cifre sono arrotondate e si basano in parte su dati provvisori, tratti dai siti web delle singole autorità preposte alla migrazione, dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), dell'IGC (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees) e di Eurostat.

Ciononostante nel 2015 il 28,9 per cento di tutte le domande d'asilo è stato trattato secondo la procedura Dublino¹² (nel 2014: 19,2 %). La Svizzera ha inoltre trasferito molte più persone ad altri Stati Dublino (2716) di quante ne abbia dovute accogliere (564). La durata media delle procedure, dalla presentazione della domanda d'asilo alla decisione di non entrata nel merito, è stata di 65 giorni.

Trend europei

L'evoluzione nel numero di domande d'asilo nel 2015 è stata influenzata dagli spostamenti di migranti provenienti dalla Turchia e diretti verso l'Austria, la Germania e la Svezia, e in parte verso altri Paesi di destinazione, passando attraverso la Grecia e i Balcani. Tali flussi migratori, che nel 2015 hanno portato sulle isole greche un totale di 875 000 persone, sono stati principalmente causati dal perdurare del conflitto in Siria che ha fatto gradualmente crescere la sensazione di mancanza di prospettive anche tra le persone che avevano già trovato rifugio in Turchia o in altri Paesi. Quando, di fronte al crescente numero di migranti dell'agosto 2015, l'Europa ha inviato segnali politici di voler aiutare i rifugiati siriani in fuga dalla guerra, la pressione migratoria è cresciuta significativamente e a questi flussi si sono aggiunti sempre più anche cittadini di altri Stati (soprattutto afgani e iracheni, ma anche iraniani e pachistani), tanto che la situazione per gli Stati coinvolti è diventata quasi incontrollabile.

Principali Paesi europei di destinazione dei richiedenti l'asilo nel 2015¹³

Paese	Domande d'asilo 2015	Domande d'asilo 2014	Variazione assoluta	Variazione relativa
Germania	442 000	173 000	+269 000	+155,5%
Ungheria	179 000	43 000	+136 000	+316,3%
Svezia	163 000	81 000	+82 000	+101,2%
Austria	88 000	28 000	+60 000	+214,3%
Italia	86 000	65 000	+21 000	+32,3%
Francia	80 000	65 500	+14 500	+22,1%
Paesi Bassi	45 000	24 000	+21 000	+87,5%
Svizzera	39 523	23 765	+15 758	+66,3%
Gran Bretagna	38 500	31 500	+7 000	+22,2%
Belgio	35 500	17 000	+18 500	+108,8%

In totale nel 2015 sono stati registrati in Europa circa 1,36 milioni di domande d'asilo, ossia più del doppio delle domande del 2014 (625 000) e circa sei volte in più del 2005, che con circa 230 000 domande è stato l'anno con il numero più basso di domande registrate a partire dalla caduta del muro di Berlino.

Strategia di trattamento delle domande d'asilo

La SEM attua la procedura d'asilo in maniera rapida e conforme allo Stato di diritto. In virtù dell'articolo 37b LAsi la SEM ha definito in una strategia di trattamento quali domande d'asilo devono essere trattate in via prioritaria, tenendo presente in proposito soprattutto i termini di trattamento previsti dalla legge, la situazione nei Paesi d'origine, l'evidente fondatezza o infondatezza delle domande e l'atteggiamento dei richiedenti l'asilo.

L'obiettivo principale di questa strategia è di raggiungere una maggiore efficienza nel trattamento delle domande d'asilo dando la priorità a determinate categorie di domande.

Altri obiettivi della strategia sono i seguenti:

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

Principali Paesi d'origine dei richiedenti l'asilo in Europa nel 2015¹³

Paese	Domande d'asilo nel 2015 in Europa	Variazione rispetto al 2014	Domande d'asilo nel 2015 in Svizzera	Quota di domande che interessa la Svizzera
Siria	390 000	+264 000	4 745	1,2%
Afghanistan	195 000	+153 500	7 831	4,0%
Iraq	130 000	+112 500	2 388	1,8%
Kosovo	75 000	+39 000	566	0,8%
Albania	68 000	+51 000	451	0,7%
Eritrea	50 000	+3 500	9 966	19,9%
Pakistan	48 500	+27 000	262	0,5%
Nigeria	32 000	+11 000	970	3,0%
Serbia	30 000	+9 000	200	0,7%
Iran	28 500	+17 000	623	2,2%

L'obiettivo principale della strategia di trattamento è di raggiungere una maggiore efficienza nel trattamento delle domande d'asilo dando la priorità a determinate categorie di domande.

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

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

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

A causa del numero temporaneamente molto alto di domande e dell'elevato carico di lavoro dei CRP, nel 2015 sono state condotte procedure in via prioritaria anche presso la centrale di Wabern, a cui è stata attribuita una funzione di sgravio e dove vengono trattate solo le domande che, per limiti di capacità, non riescono a essere evase nei CRP. I richiedenti l'asilo sono stati alloggiati, quando possibile, nei centri della Confederazione fino alla conclusione della procedura.

7. Regolamentazione dei casi di rigore

La Legge sull'asilo (LAsi) e la Legge sugli stranieri (LStr) prevedono diversi tipi di regolamentazione dei casi di rigore. I Cantoni possono rilasciare un permesso di dimora B alle condizioni di seguito indicate, previa autorizzazione della Segreteria di Stato della migrazione:

Conformemente all'articolo 14 della Legge sull'asilo i richiedenti l'asilo possono ottenere un permesso di dimora a condizione che risiedano da almeno cinque anni in Svizzera, che il loro luogo di dimora sia sempre stato noto e che si tratti di un caso di rigore personale in considerazione dell'avanzato grado di integrazione dell'interessato. Nel 2015 105 persone hanno così ottenuto il permesso di dimora.

Per le persone ammesse a titolo provvisorio, la LStr (art. 84) prevede, dopo oltre cinque anni di soggiorno in Svizzera, l'esecuzione di un accurato controllo che consideri la possibilità di integrazione, i rapporti familiari e l'opportunità del rimpatrio nel Paese d'origine. Nel 2015 1861 persone ammesse provvisoriamente hanno così ottenuto il permesso di dimora.

La LStr (art. 30) consente inoltre in linea generale il rilascio di un permesso di dimora se si è in presenza di un caso di rigore personale particolarmente grave. Nel 2015 è stato rilasciato un permesso di dimora a 318 persone che dimoravano in Svizzera senza idoneo titolo di soggiorno («sans-papiers»). Uno speciale regolamento del soggiorno è inoltre previsto per le persone che per particolari motivi hanno sciolto il proprio vincolo matrimoniale (ad es. per violenza nella coppia, matrimonio forzato) rischiando di perdere lo statuto di soggiorno.



Nel 2015, 2284 persone hanno ottenuto un permesso di dimora grazie alla regolamentazione dei casi di rigore.

8. Ritorno

I richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta con decisione passata in giudicato e che non sono stati nemmeno ammessi provvisoriamente, sono tenuti a lasciare la Svizzera. Anche altri stranieri che si trattengono illegalmente in Svizzera possono essere oggetto di una decisione di allontanamento. Se gli interessati non danno seguito all'ingiunzione di lasciare il Paese, si possono attuare misure coercitive e organizzare i relativi rimpatri. Per evitare l'applicazione di misure coercitive costose e gravose, incoraggiare la partenza volontaria e agevolare la reintegrazione nel Paese d'origine, la SEM offre un aiuto al ritorno.

Aiuto al ritorno

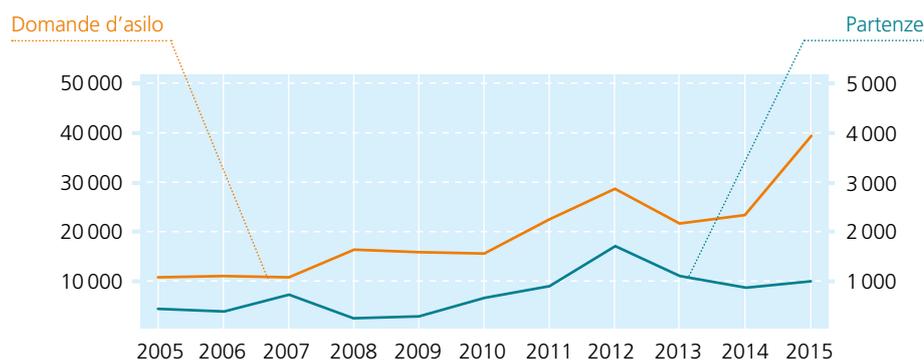
L'aiuto al ritorno può essere richiesto da tutte le persone rientranti nel settore dell'asilo e da determinati gruppi di stranieri (ad es. le vittime della tratta di esseri umani). Sono esclusi i rei, le persone che non cooperano con le autorità e le persone provenienti da Stati UE/AELS e da altri Paesi, i cui familiari possono viaggiare all'interno del territorio svizzero per massimo tre mesi senza visto. Dall'introduzione dell'aiuto al ritorno nel 1997 circa 88 000 persone sono rientrate autonomamente nei loro Paesi d'origine.

Dieci anni fa l'Ufficio federale della migrazione (oggi SEM) ha avviato un progetto pilota che prevedeva l'offerta di un aiuto al ritorno ai richiedenti l'asilo sin dall'inizio della procedura d'asilo. Al termine del progetto pilota, conclusosi con successo, l'aiuto al ritorno presso i centri di registrazione e procedura (REZ) è stato introdotto definitivamente un anno dopo e costituisce ormai uno strumento consolidato della politica svizzera in materia.

L'obiettivo del REZ è quello di offrire ai richiedenti l'asilo uno strumento di cui usufruire quanto prima e non solo dopo che si è ricevuta una decisione negativa. I richiedenti l'asilo vengono pertanto informati in merito a tale possibilità e in caso di interesse l'Organizzazione internazionale per le migrazioni così incaricata offre l'aiuto al ritorno e organizza il viaggio di rimpatrio.

L'aiuto al ritorno aumenta la probabilità che le persone interessate decidano volontariamente di rientrare nel proprio Paese e ne incoraggia la partenza. In mancanza di queste offerte queste persone si tratterebbero più a lungo in Svizzera.

Evoluzione del numero di persone che hanno fruito dell'aiuto al ritorno nel periodo (2005–2015)



A partire dal 2005 circa 900 persone all'anno hanno fatto ritorno nel proprio Paese d'origine avvalendosi dei REZ e il numero di partenze è sostanzialmente proporzionale al numero di domande d'asilo. Il 2007, 2012 e 2013 sono stati anni in cui è stata registrata una disponibilità a rimpatriare superiore alla media: nel 2007 a causa del massiccio incremento delle domande d'asilo presentate da persone provenienti da Bulgaria e Romania (prevalentemente di etnia Rom) che si sono presto rese conto delle scarse possibilità che la loro domanda venisse accettata e che pertanto sono rientrate con l'aiuto REZ; nel 2012/13 analogamente con riferimento a persone provenienti da Stati non soggetti all'obbligo del visto come la Macedonia e la Serbia (prevalentemente di etnia Rom) e dalla Tunisia.

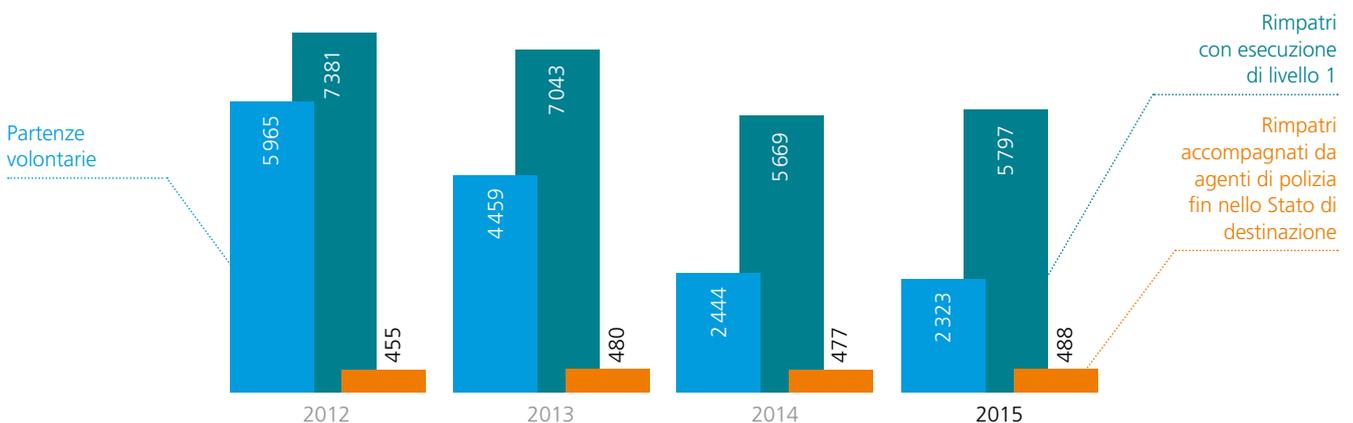
Al contrario nel 2015 la disponibilità al ritorno si è attestata al di sotto dei valori medi a causa della quota relativamente alta di richiedenti l'asilo bisognosi di protezione (provenienti tra l'altro da Siria e Eritrea) registrata nell'ultimo anno, gruppi per i quali non è concepibile un ritorno rapido in patria.

Rimpatri e misure coercitive

Lo scorso anno 8603 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità e questo dato comprende i ritorni in altri Stati Dublino. Il numero di partenze si è attestato pertanto al livello del 2014 (nel 2014: 8590 partenze) con un netto calo rispetto al 2013. Questa diminuzione è stata dovuta anche al fatto che anche nel 2015 la SEM ha concesso l'asilo o disposto l'ammissione provvisoria a un numero maggiore di richiedenti l'asilo, in particolare provenienti da Eritrea e Siria.

Quasi il 27 per cento delle persone che soggiacevano all'obbligo di partenza hanno lasciato la Svizzera autonomamente. Ciononostante numerose persone allontanate o espulse con decisione esecutiva non ottemperano all'ordine di lasciare la Svizzera, passano alla clandestinità o rifiutano il ritorno per via aerea. In tali casi si ricorre all'intervento della polizia. La maggioranza di queste persone è stata rimpatriata anche nel 2015 nel rispetto delle modalità del livello 1 (scorta della polizia solo fin all'imbarco sull'aereo). Solo in 488 casi (6 % delle partenze) è stato necessario accompagnare le persone fin nello Stato di destinazione, scortate da agenti della sicurezza appositamente addestrati, utilizzando in 288 di questi casi un totale di 45 voli speciali. 16 di questi voli speciali erano voli congiunti UE coordinati dall'Agenzia europea per il controllo delle frontiere esterne Frontex.

Rimpatri per via aerea nel periodo (2012–2015)



Partecipazione ai voli congiunti UE

A partire da gennaio 2009 la Svizzera ha preso parte alle operazioni congiunte di rimpatrio organizzate dall'UE con la cooperazione e l'aiuto finanziario dell'Agenzia Frontex. Fino al 2014 i Cantoni e la Confederazione sono tuttavia ricorsi solo in parte alla cooperazione multilaterale per l'esecuzione delle espulsioni e ciò a causa di normative intercantionali restrittive. Nel 2014/15 Confederazione e Cantoni hanno attuato un progetto pilota per la partecipazione illimitata ai voli congiunti UE. La SEM e le autorità di polizia cantonali hanno valutato in modo sistematico ciascuna operazione in cui la Svizzera era coinvolta, considerando nello specifico l'aspetto dell'ordine pubblico e giungendo alla conclusione di dover adeguare la prassi. Queste conclusioni sono state presentate in occasione di un'assemblea della CDDGP nel novembre 2015 all'esito della quale i Cantoni, con il sostegno della SEM, hanno deciso di abolire le limitazioni in vigore e di modificare la prassi in atto in Svizzera.

Di conseguenza nel 2015 la Svizzera ha collaborato a 16 voli organizzati congiuntamente dagli Stati europei con cui 65 stranieri senza dimora autorizzata sono stati rimpatriati principalmente verso Paesi africani, ma anche verso Stati dell'Europa dell'Est e asiatici. Ogni Stato che partecipa a un'operazione congiunta di rimpatrio, resta comunque il solo responsabile delle persone rimpatriate garantendone l'accompagnamento con i propri corpi di polizia. Partecipando a questi voli congiunti ogni qualvolta sia possibile, la Svizzera si è integrata nel sistema europeo di esecuzione degli allontanamenti che ha lo scopo di giungere a un'armonizzazione in materia di rimpatri e a un impiego efficiente delle risorse attraverso la cooperazione tra gli Stati, con il sostegno di Frontex.



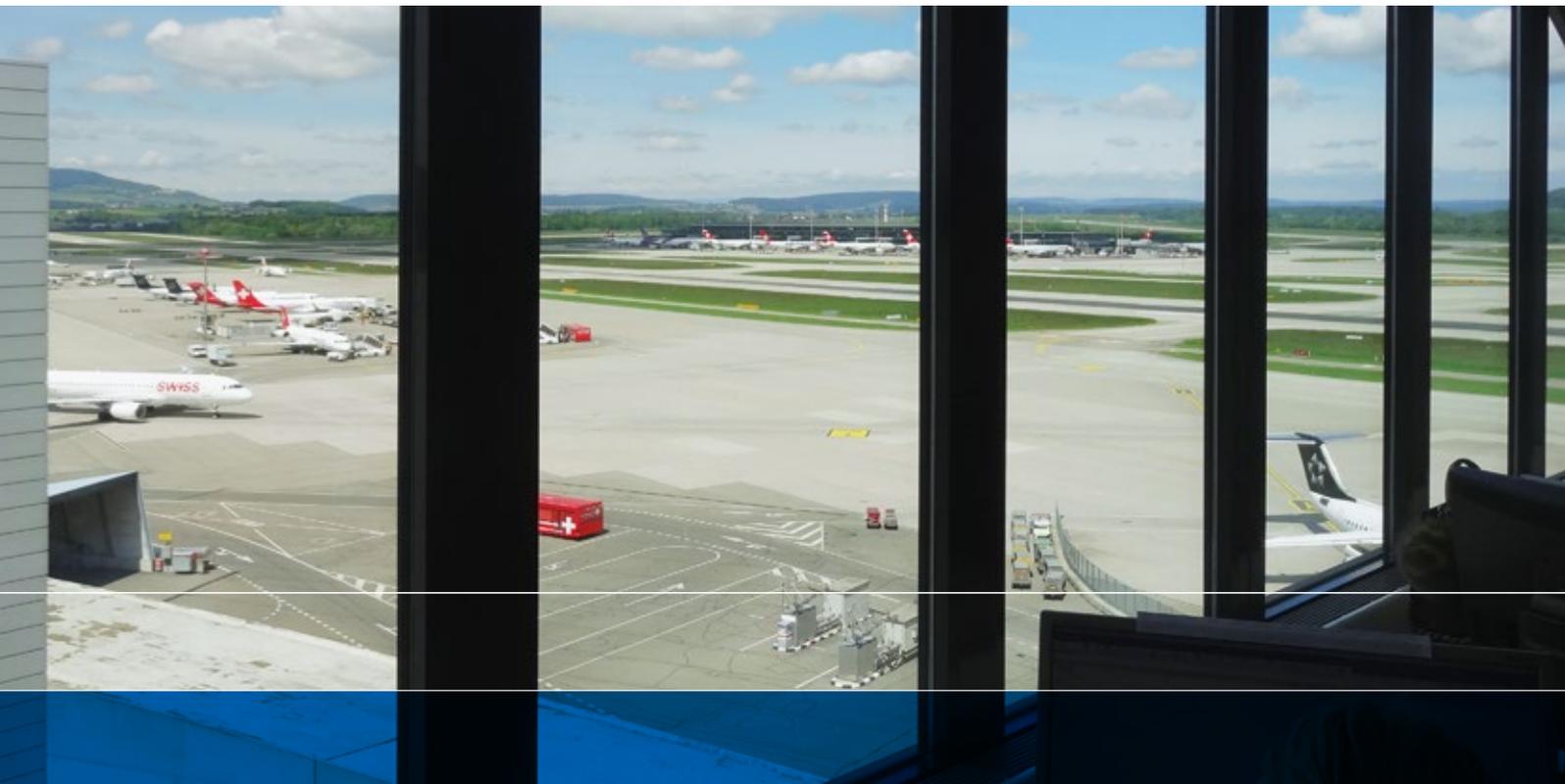
L'aiuto al ritorno può essere richiesto da tutte le persone rientranti nel settore dell'asilo.

I vantaggi di questa cooperazione multilaterale sono molteplici: l'accesso alla rete europea di rimpatrio assicura alla Confederazione e ai Cantoni operazioni di allontanamento rapide e sicure; lo scambio con i partner europei consente anche di maturare nuove esperienze e di creare le migliori condizioni possibili in un settore tanto delicato in cui occorre talvolta usare la forza. Non sono da trascurare nemmeno le ripercussioni di carattere economico: i costi dei rimpatri a carico della Svizzera sono infatti diminuiti, da un lato perché Frontex sostiene una quota cospicua delle spese (noleggio di velivoli), dall'altro perché diversi Stati partecipano a un volo diretto nello stesso Paese. Nel 2016 Confederazione e Cantoni intendono – ove possibile – assumere decisioni in merito a questa cooperazione. Le operazioni congiunte sono monitorate in maniera sistematica dalle competenti autorità svizzere.

Novità in tema di carcerazione amministrativa

Lo scorso anno la carcerazione amministrativa a carico di stranieri è stata ordinata in 5935 casi (nel 2014: 5417). La durata media della carcerazione amministrativa è rimasta praticamente invariata, attestandosi a 23 giorni (nel 2014: 21 giorni). Come l'anno precedente, anche nel 2015 i Paesi maggiormente rappresentati per quanto concerne la carcerazione amministrativa sono stati Albania, Nigeria e Kosovo.

Per effetto del recepimento e dell'attuazione del Regolamento Dublino III da parte della Svizzera, il 1° luglio 2015 è stata introdotta una nuova disposizione di legge (articolo 76a LStr) che disciplina la carcerazione amministrativa nel quadro della procedura Dublino. Secondo tale disposizione le autorità competenti possono incarcerare una persona solo se sussistono indizi concreti che lasciano supporre che questa persona potrebbe sottrarsi alla procedura di trasferimento fuggendo o entrando in clandestinità. Per la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino sono inoltre previsti nuovi termini. In virtù del nuovo articolo di legge sono stati finora emessi ordini di carcerazione in 769 casi.



Nel 2015, 8603 stranieri che hanno dovuto lasciare la Svizzera sono stati rimpatriati per via aerea sotto il controllo delle autorità.

9. Misure di allontanamento e respingimento

La Legge federale sugli stranieri (LStr) consente alle autorità di allontanare o impedire l'entrata in Svizzera, per un periodo limitato o illimitato, agli stranieri che hanno violato in modo rilevante o ripetutamente o messo a repentaglio l'ordine e la sicurezza pubblici, oppure che costituiscono una minaccia per la sicurezza interna o esterna del Paese.

Sia l'allontanamento che il divieto di entrata hanno comunque carattere preventivo e non penale e, fintantoché sono in vigore, lo straniero può entrare in Svizzera solo previa espressa autorizzazione (sospensione del divieto di entrata). 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 2015 in Svizzera sono stati disposti complessivamente 12 539 divieti di entrata (nel 2014: 11 414).

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



La Svizzera registra tutti i divieti d'entrata pronunciati nei confronti di cittadini di Stati terzi nel Sistema d'Informazione Schengen (SIS).

C Integrazione



Il numero di naturalizzazioni, che nel periodo 2008–2012 ha subito una flessione, ha cominciato a crescere da allora. Lo scorso anno è aumentato del 21 % interessando 42 699 persone.

1. Situazione di partenza

Il lavoro e l'indipendenza economica sono fattori importanti per l'integrazione nella società e il riconoscimento sociale. Per i migranti la partecipazione al mondo del lavoro e il conseguimento di un reddito da lavoro rivestono un'importanza cruciale e concreta. Ma oltre ad assicurare l'indipendenza economica, il lavoro favorisce e accelera sotto vari punti di vista anche il processo di integrazione.

Lo scambio con i colleghi di lavoro, la creazione di nuovi contatti e di nuove conoscenze favorisce l'integrazione sociale. L'utilizzo attivo e pratico della lingua e la conoscenza e l'applicazione della cultura del lavoro svizzera con i relativi valori e le rispettive norme hanno inoltre ripercussioni positive sull'integrazione culturale.

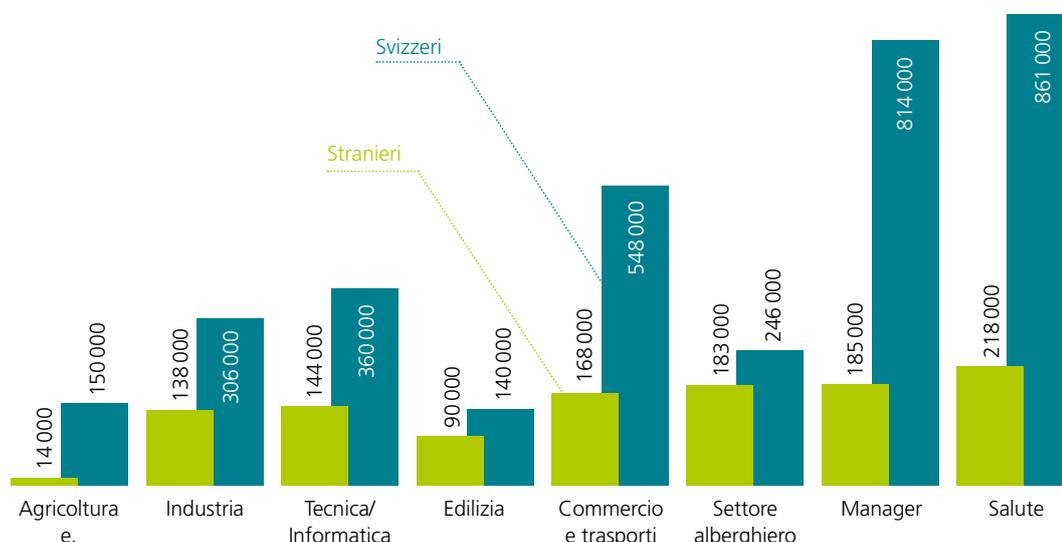
Nel complesso gli stranieri costituiscono una parte fondamentale della manodopera e della forza lavoro qualificata occupata nelle imprese svizzere, come illustrato nel grafico qui sotto che mostra la quota di lavoratori stranieri per ciascuna categoria professionale.

Al confronto europeo la Svizzera si situa fondamentalmente in una buona posizione in tema di integrazione dei migranti nel sistema di formazione e nel mercato del lavoro, come risulta da uno studio dell'OCSE «Indicatori sull'integrazione degli immigrati 2015»¹⁴, pubblicato nell'estate 2015.

Ciononostante anche la Svizzera si trova, per vari motivi, a dover superare le difficoltà del processo di integrazione nel sistema di formazione e nel mercato del lavoro:

- l'immigrazione di persone che hanno richiesto l'asilo ha subito un'impennata a causa dei focolai di crisi in atto in tutto il mondo (cfr. anche box p. 34). Solo nel 2015 circa 15 000 persone con procedura d'asilo in corso si sono infatti unite alla popolazione residente svizzera. Circa la metà dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente negli ultimi anni ha un'età compresa tra 18 e 39 anni;
- secondo diversi studi commissionati dalla SEM, una parte significativa di migranti esercita una professione per la quale è troppo qualificata. Questo si riscontra spesso tra le persone provenienti da Stati terzi;
- ogni anno arrivano in media in Svizzera circa 43 000 adolescenti e giovani adulti di età compresa tra 16 e 25 anni, un quarto dei quali circa non dispone di alcuna formazione post-obbligatoria;

Prospetto divisioni professionali in base alla nazionalità nel 2015



¹⁴ OCSE (2015), *Indicatori dell'integrazione degli immigrati 2015*, OECD Publishing, Parigi.
www.dx.doi.org/10.1787/9789264238855-de

- in termini comparativi sono generalmente molte le persone attive straniere che non hanno seguito alcuna formazione al termine della scuola dell'obbligo (RIFOS, nel 2014: 25,6 % rispetto all'11,5 % dei cittadini svizzeri);
- gli stranieri sono più colpiti dalla disoccupazione e il tasso di disoccupazione tra queste persone è quasi tre volte più alto di quello registrato tra gli svizzeri (RIFOS).

I problemi principali in tema di integrazione professionale si riscontrano tra i rifugiati riconosciuti e le persone ammesse a titolo provvisorio. Secondo uno studio commissionato dalla SEM nel 2014, il tasso di attività dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente, e in età lavorativa, si attesta in media intorno al 20–30 per cento nei primi anni dopo l'entrata nel Paese ed è, al confronto, basso, ma cresce costantemente con l'aumentare del periodo di soggiorno in Svizzera, fino a raggiungere dopo 10 anni il 50 per cento circa (cfr. anche grafico qui sotto).

I motivi per cui per i rifugiati o per le persone ammesse provvisoriamente è spesso difficile imporsi sul mercato del lavoro sono molteplici:

- generalmente non conoscono nessuna delle lingue nazionali della Svizzera
- molti non hanno una formazione (scolastica) o solo insufficiente e/o hanno una scarsa formazione professionale

Cifre chiave dell'immigrazione nel settore dell'asilo nel 2015

Immigrazione nel settore dell'asilo e degli stranieri

- 71 495 immigrazioni in totale (valore netto, incl. ammissioni provvisorie)
- 14 164 concessioni dell'asilo (rifugiati riconosciuti) o ammissioni provvisorie
- 39 523 domande d'asilo
- 2736 persone sono minorenni non accompagnati (7 % delle domande d'asilo)

Età dei nuovi rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente nel 2015

- 40 % o 5625 persone hanno 17 anni o meno
- 50 % o 6909 persone hanno un'età compresa tra 18 e 39 anni

Potenziale stimato (sulla base di campioni)

- Il 20 % ha un diploma di laurea, un diploma di scuola media superiore o un attestato di tirocinio
- Il 50 % vanta diversi anni di esperienza professionale
- Almeno il 70 % (4836) dei nuovi rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente nel 2015 ha un'età compresa tra 18 e 39 anni e quindi dispone delle potenzialità per inserirsi sul mercato del lavoro

Tasso di attività nei primi dieci anni dopo l'arrivo in Svizzera ¹⁵



¹⁵ Studio «Tasso d'occupazione dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente sul mercato del lavoro svizzero», KEK – CDC Consultants/ B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung, commissionato dall'Ufficio federale della migrazione. Aprile 2014. www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/va-flue/studie-erwerbsbet-va-flue-d.pdf.

- la formazione o la professione appresa o esercitata nel Paese d'origine, non è riconosciuta in Svizzera o la qualifica è difficilmente utilizzabile
- mancano di conoscenze sulla cultura, i valori e le norme che governano il mercato del lavoro svizzero; non hanno esperienza professionale in Svizzera o in una realtà economica analoga
- i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente devono superare diversi traumi dovuti a persecuzioni, guerre e fuga
- inoltre l'integrazione può essere resa difficile anche da ostacoli burocratici (richiesta di documenti d'identità, permessi di lavoro, imposte, ecc.).

Per questi motivi è importante sostenere, promuovere ed esigere in generale, con provvedimenti idonei, l'integrazione nel mercato del lavoro di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente, ma anche dei migranti.

L'integrazione sul mercato del lavoro di rifugiati e persone ammesse provvisoriamente comporta diversi vantaggi, per l'economia e la società:

- accelera il processo di integrazione
- offre a queste persone una prospettiva di vita e un'occupazione dignitosa
- contribuisce all'indipendenza economica e a non dover più dipendere dall'aiuto sociale
- sfrutta le potenzialità di questi lavoratori (contribuendo a ridurre la carenza di manodopera e personale qualificato)
- le aziende possono formare e/o reclutare personale motivato, propri apprendisti, collaboratori e le nuove leve
- un processo di integrazione rapido e duraturo in mercato del lavoro apporta benefici all'economia (studio IMF, gennaio 2016: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf)

In proposito la Svizzera con il suo eccellente sistema educativo e di formazione professionale e il basso tasso di disoccupazione presenta i giusti presupposti per la sicura riuscita dell'integrazione professionale, anche qualora l'immigrazione nel settore dell'asilo si mantenga a livelli alti. Come mostrano le esperienze sin qui acquisite, una collaborazione stretta e pragmatica tra i diversi servizi statali (i servizi preposti alla migrazione/integrazione, alla formazione professionale, al mercato del lavoro, ecc.) e l'economia (associazioni e imprese) rappresenta il presupposto essenziale per ottenere risultati positivi nell'attuazione delle misure di integrazione professionale. A tal proposito è importante considerare l'integrazione come un compito trasversale da realizzare soprattutto all'interno delle strutture ordinarie esistenti, in particolare per quanto riguarda l'integrazione professionale.

Le misure nazionali per la promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro si concentrano pertanto su provvedimenti specifici – complementari o preventivi – volti a sostenere i gruppi target nel loro processo di integrazione nell'ambito delle strutture ordinarie o a prepararli a tali procedure (ad es. nel quadro della formazione professionale, degli URC, o sul mercato del lavoro).

L'integrazione professionale dei migranti, in particolare dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente, è di importanza cruciale non solo per i soggetti interessati ma anche per l'economia e la società (cfr. box accanto) poiché consente di ridurre o evitare i costi dell'aiuto sociale duraturo e, nell'ambito dell'iniziativa sul personale qualificato, offre altresì l'opportunità di utilizzare le potenzialità insite in questi gruppi di persone contribuendo di conseguenza a ridurre la carenza di manodopera e di personale qualificato.

I paragrafi che seguono forniscono una breve panoramica sulle misure, le attività e i progetti attuati da Confederazione e Cantoni per la promozione specifica dell'integrazione professionale dei migranti e soprattutto dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

ank, deshalb bleibe ich zu Hause.
zu Hause, weil ich krank bin.



La Svizzera con il suo eccellente sistema educativo e di formazione professionale e il basso tasso di disoccupazione presenta i giusti presupposti per la sicura riuscita dell'integrazione professionale.

2. Collocabilità quale ambito di promozione dei programmi cantonali d'integrazione (PIC)

La promozione della collocabilità rappresenta una delle priorità dei programmi cantonali d'integrazione (PIC). Nel 2014 Confederazione e Cantoni hanno di conseguenza investito circa 29,6 milioni di franchi in tale settore. A tal proposito i Cantoni rivestono un ruolo chiave nel processo d'integrazione professionale dei migranti, nell'ambito del quale attuano non solo i programmi d'integrazione ma svolgono anche la funzione di protagonisti nel campo della formazione professionale (tra l'altro nella formazione professionale di base e nell'offerta formativa transitoria) e nelle questioni concernenti il mercato del lavoro (in particolare presso gli uffici di collocamento/URC). Nel contempo sono responsabili dell'aiuto sociale e dell'assistenza ai rifugiati e alle persone ammesse provvisoriamente e rispondono in diversi settori dell'esecuzione del diritto riguardante gli stranieri.

I Cantoni devono pertanto predisporre offerte su misura, in collaborazione con i diversi servizi federali e cooperando con i partner locali (ad es. con le associazioni di categoria regionali, le aziende, le scuole professionali e i laboratori e le officine per la formazione degli apprendisti).

A causa della grande diversità di strutture e delle differenti esigenze regionali e locali, non è però possibile trattare alla stessa stregua le attività, le misure e i progetti dei Cantoni attuati nell'ambito dei PIC, sebbene sia possibile suddividerli in base alle aree di intervento. Occorre comunque precisare che gran parte delle risorse è impiegata per l'integrazione linguistica e professionale delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati. Oltre a questo i Cantoni finanziano le offerte che favoriscono l'accesso degli adolescenti e dei giovani adulti con background migratorio alle opportunità della formazione professionale. I Cantoni impiegano inoltre con sempre maggiore frequenza lo strumento della valutazione del potenziale dei migranti e intensificano la cooperazione con i datori di lavoro allo scopo di migliorare l'integrazione sul posto di lavoro.

Un resoconto dettagliato sui programmi cantonali d'integrazione è disponibile all'indirizzo: www.sem.admin.ch/sem/it/home/publiservice/berichte/integration.html.

I Cantoni attuano non solo i programmi d'integrazione ma sono anche protagonisti della formazione professionale e della collocabilità.

Promozione dell'integrazione



- Promozione dell'integrazione a tutto campo con gli stessi obiettivi
- Promozione orientata al fabbisogno per migranti, autorità e popolazione locale
- Attuazione chiara attraverso i programmi cantonali d'integrazione
- Armonizzazione ottimale con le strutture ordinarie

3. Area d'intervento «Integrazione sul mercato del lavoro di persone ammesse provvisoriamente e rifugiati che beneficiano dell'aiuto sociale»

L'integrazione nel mercato del lavoro delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati rappresenta la principale area d'intervento dei Cantoni nell'ambito della promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro.

La valutazione dei programmi cantonali d'integrazione mostra che la maggioranza dei Cantoni gestisce un'offerta di base di programmi per l'integrazione professionale. Generalmente gli offerenti, che in alcuni casi sono servizi federali, dispongono di un'esperienza pluriennale in materia. A causa dell'aumento delle concessioni dell'asilo e del numero di persone ammesse a titolo provvisorio, l'offerta è stata ulteriormente potenziata.

Alcuni Cantoni hanno anche messo a punto nuove proposte: per esempio il Cantone dei Grigioni, in collaborazione con le parti sociali, ha introdotto un modello per il versamento di un salario parziale per agevolare l'ingresso nel mercato del lavoro alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati (cfr. box accanto). Il Cantone di Berna è invece riuscito a ottenere dai rappresentanti delle imprese il prefinanziamento dei programmi di integrazione nel mondo del lavoro. L'introduzione dei cosiddetti «Social impact bonds» consente agli investitori privati di conseguire risparmi – in parte sotto forma di dividendi – attraverso l'attuazione di programmi d'integrazione efficaci. Gli operatori economici interessati offrono inoltre la propria rete relazionale per agevolare l'accesso ai posti di lavoro alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati (cfr. box p. 39).

Una sfida importante è rappresentata dall'ampliamento dell'offerta di qualificazione a favore delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati. Il Cantone di Lucerna propone ad esempio il corso di formazione «Perspektive Bau». Il dialogo sull'integrazione lanciato dalla CTA nel 2012 dovrebbe contribuire a sostenere ulteriormente tale sviluppo, cfr. «Dialogo CTA sull'integrazione e il mondo del lavoro», pagina 41.

Una sfida importante è rappresentata dall'ampliamento dell'offerta di qualificazione a favore delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati.

Area d'intervento «Accesso alla formazione professionale di adolescenti e giovani adulti»

Anche la formazione professionale è un'area d'intervento fondamentale del processo di promozione dell'integrazione. Molti Cantoni gestiscono o pianificano offerte volte a favorire l'accesso alla formazione professionale ad adolescenti e giovani adulti con background migratorio. Le offerte oggetto di sovvenzioni si suddividono in due gruppi: uno destinato ai giovani con background migratorio che hanno concluso la scuola dell'obbligo in Svizzera. Si tratta per lo più di misure mirate che colmano alcune lacune nel dispositivo dell'integrazione nelle strutture ordinarie. Tra queste offerte rientrano la formazione dei genitori, le misure di sostegno individuali come pure i corsi di perfezionamento per gli insegnanti sui temi della migrazione e dell'integrazione (ad es. nel Canton Argovia e nel Cantone dei Grigioni).

Cantone dei Grigioni: Progetto pilota «Salario parziale»

Il Cantone dei Grigioni promuove l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati, grazie a diverse offerte consuete e progetti innovativi. Coinvolgendo anche le parti sociali, il Cantone ha lanciato nel 2014 il progetto pilota «Salario parziale», teso a sostenere la transizione dalla fase di stage all'impiego fisso o alla formazione. Nell'ambito del progetto, e per una durata massima di due anni, può essere corrisposta una parte del salario minimo in uso nella regione e nella professione. Le condizioni per poter accedere a questo progetto sono fissate in un accordo che stabilisce gli obiettivi generali e specifici concernenti il contesto professionale e la frequenza di corsi di formazione continua (corsi di lingua, formazione generale, corsi specifici). L'obiettivo è quello di raggiungere una qualificazione professionale continua e diversificata e accrescere le opportunità di integrazione duratura sul mercato del lavoro.

Il gruppo di offerte nettamente più ampio è formato dalle misure rivolte agli adolescenti o ai giovani rifugiati e alle persone ammesse provvisoriamente, immigrati tardivamente in Svizzera. Nella maggior parte dei casi queste offerte hanno lo scopo di preparare i migranti ad accedere alle strutture ordinarie (ad es. a un'offerta transitoria) e si distinguono in classi di integrazione, corsi di preparazione o classi introduttive. Obiettivo principale di queste offerte è l'acquisizione delle competenze di base (lingua, matematica, ecc.).

Area d'intervento «Cooperazione con i datori di lavoro»

Oltre a tutte le misure di promozione e sostegno destinate ai gruppi target, l'integrazione nel mercato del lavoro richiede, per sua natura, anche una maggiore cooperazione con i datori di lavoro. Nel 2014 diversi Cantoni hanno pertanto adottato o pianificato misure volte a coinvolgere maggiormente i datori di lavoro nel processo di promozione dell'integrazione.

Di seguito alcuni esempi: i Cantoni di Neuchâtel e Friburgo hanno programmato l'esecuzione di un sondaggio tra le imprese per migliorare l'integrazione sul posto di lavoro. Il Cantone di Ginevra ha cominciato a sensibilizzare le agenzie di lavoro interinale allo scopo di migliorare le opportunità di assunzione delle persone ammesse provvisoriamente. Il Cantone di Berna lavora a stretto contatto con le associazioni di datori di lavoro per disporre di migliori opportunità per raggiungere i lavoratori stranieri. I Cantoni hanno inoltre tentato di intensificare la cooperazione con entrambe le parti sociali per consolidare ulteriormente il processo di promozione linguistica sul posto di lavoro.

Area d'intervento «Analisi del potenziale»

Per poter sostenere in maniera il più possibile efficace e mirata il processo di integrazione professionale dei rifugiati riconosciuti, delle persone ammesse provvisoriamente e degli altri migranti assistiti dai servizi statali (ad es. URC, AI), un numero sempre più alto di Cantoni ricorre a un'analisi delle potenzialità di queste persone. Quasi la metà dei Cantoni ha specificato in un sondaggio condotto nel 2014 di disporre di strumenti di questo tipo o di averne avviato lo sviluppo nel 2014.

Per migliorare comunque gli strumenti a disposizione e introdurre un sistema di case management, la SEM ha commissionato lo studio «Valutazione del potenziale dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente» di cui nel frattempo sono disponibili risultati e raccomandazioni, cfr. «Valutazione del potenziale», pagina 40.

Cantone di Berna: Progetto pilota «Social Impact Bond»

Il progetto pilota «Social Impact Bond» ha l'obiettivo di favorire l'inserimento rapido e duraturo sul mercato del lavoro dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. A tal proposito il Cantone di Berna ha optato per un nuovo modello di finanziamento: il progetto è pre-finanziato da privati, la mano pubblica definisce invece gli obiettivi e provvede a farne valutare l'efficacia mentre un'istituzione di soccorso si occupa dell'attuazione del progetto. Il progetto pilota è innovativo perché per la prima volta in Svizzera sono i privati a finanziare un servizio sociale fornito dall'ente pubblico. Ciò che importa è che l'efficacia del progetto possa essere valutata sulla base di obiettivi predefiniti, visto che i rimborsi agli investitori privati e all'istituzione di soccorso che si occuperà dell'attuazione del progetto sono legati al grado di raggiungimento degli obiettivi.

Gli interessi sul capitale investito (in forma di prestito) saranno calcolati dal Cantone in funzione dei risultati e il capitale sarà rimborsato agli investitori privati al termine del progetto (tra il 2015 e il 2020) sempre in base al grado di raggiungimento dei risultati. L'istituzione di soccorso che si occupa dell'attuazione del progetto opera a condizioni economiche comparabili. In sintesi: un basso grado di raggiungimento degli obiettivi si traduce in una perdita finanziaria per l'istituzione di soccorso e gli investitori mentre un alto grado di raggiungimento degli obiettivi comporta per il Cantone maggiori risparmi che dovranno essere ripartiti con l'istituzione di soccorso e i finanziatori in modo da indennizzarli per il rischio finanziario a cui si espongono. Ciononostante questa procedura alleggerisce il bilancio consuntivo del Cantone di Berna perché un'integrazione riuscita sul mercato del lavoro si traduce in un risparmio sui costi dell'aiuto sociale.

Maggiori informazioni su questo progetto pilota sono disponibili al seguente indirizzo: www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2015/06/20150615_1458_erstmals_finanzierenprivatesozialeleistungenvor

4. Programmi e progetti a livello di Confederazione

I «programmi e progetti di importanza nazionale» finanziati direttamente dalla Segreteria di Stato della migrazione completano i programmi d'integrazione cantonali e contribuiscono all'ulteriore sviluppo degli strumenti disponibili, della garanzia di qualità e dell'innovazione. Molti programmi e progetti di questo tipo sono in corso nel settore dell'integrazione nel mercato del lavoro. A questi si aggiungono altre misure e iniziative, ma anche nuovi progetti nel settore dell'integrazione professionale. In questa sede presentiamo una selezione aggiornata di tutte le attività in corso nel settore dell'integrazione nel mercato del lavoro.

Progetto pilota «Sfruttare il potenziale dei migranti»

Il progetto pilota «Sfruttare il potenziale dei migranti» si pone l'obiettivo di agevolare a rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente in possesso di determinate qualifiche un'integrazione professionale consona al loro livello di formazione. Nella seconda fase di attuazione del progetto, che si protrarrà da ottobre 2013 a giugno 2018, i coach di tre organizzazioni affiancheranno e assisteranno, su incarico della SEM, un gruppo selezionato di 56 persone. Nell'ambito del progetto verranno valutate le procedure di riconoscimento e di attestazione dell'equipollenza applicate in Svizzera e formulate raccomandazioni per eventuali miglioramenti validi per tutti i migranti.

Un rapporto intermedio di KEK-Consultants che copre il periodo da ottobre 2013 a giugno 2015 descrive il percorso d'integrazione socio-professionale di sei partecipanti. Questi sei ritratti mettono in luce le difficoltà con cui devono confrontarsi i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente a fronte di un sistema complesso di formazione professionale, qualificazione a posteriori, riconoscimento dei diplomi e validazione degli apprendimenti acquisiti e fa emergere chiaramente la necessità di intervenire nei seguenti settori: informazioni sulla formazione professionale e la formazione di recupero per adulti, rilevamento e riconoscimento di competenze e potenziali, apprendimento di una lingua nazionale e accesso al mercato del lavoro.

Maggiori informazioni su questo progetto pilota sono disponibili al seguente indirizzo: www.sem.admin.ch/sem/it/home/themen/integration/themen/arbeit.html.

Nel 2015 la SEM ha commissionato uno studio per la valutazione del potenziale dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

Valutazione del potenziale

All'inizio del 2015 la SEM ha commissionato uno studio per la valutazione del potenziale dei rifugiati riconosciuti e delle persone ammesse provvisoriamente.

Con questa valutazione si rilevano rapidamente, dopo una decisione d'asilo positiva o un'ammissione provvisoria, risorse quali le conoscenze linguistiche, la formazione, le qualifiche professionali e le esperienze acquisite o anche la situazione sanitaria e la motivazione del migrante, in modo da poter puntare in modo mirato a un'integrazione professionale duratura.

Lo studio traccia un resoconto della situazione e mostra, sulla scorta di esempi, che le valutazioni del potenziale vengono già svolte in diversi Cantoni, essendo spesso integrate in un sistema di case management. Grazie a un sondaggio svolto tra i tirocinanti si è potuto stabilire quali debbano essere gli elementi principali di una valutazione del potenziale dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. Ad esempio, ai fini dell'integrazione professionale è importante che le valutazioni avvengano anche a livello «pratico», ad esempio nell'ambito di appositi tirocini. Lo studio dimostra che lo sviluppo e l'introduzione di strumenti per la valutazione del potenziale risponde a un effettivo bisogno dei Cantoni. In un passo successivo si prevede ora di elaborare un concetto quadro con raccomandazioni sull'introduzione della valutazione del potenziale.

Integrazione professionale in ambito CII

La collaborazione interistituzionale (CII) è una strategia comune perseguita nel settore dell'integrazione nel sistema di formazione e nel mercato del lavoro; tale strategia punta a integrare nel mercato del lavoro anche gli immigrati, con successo e in maniera duratura, raggiungendo, tra l'altro, questo obiettivo grazie a una migliore armonizzazione delle misure nei settori della formazione, dell'assicurazione contro la disoccupazione e l'invalidità, dell'aiuto sociale e della migrazione/integrazione.

La Segreteria di Stato della migrazione ha fatto eseguire, di concerto con gli organi nazionali CII, un rilevamento dettagliato delle strutture, delle forme e delle iniziative di cooperazione nell'ambito della partecipazione alla formazione post-obbligatoria degli adolescenti e giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera.

Il rapporto fornisce anche una panoramica del gruppo di popolazione compreso tra 16 e 25 anni, immigrato in Svizzera nel periodo 2008–2013 e propone infine possibilità migliorative in varie aree d'intervento come ad esempio l'informazione e la consulenza, la promozione linguistica, l'eliminazione degli ostacoli per quanto riguarda l'accesso alle misure formative (ad es. i limiti di età nell'accesso alla formazione transitoria) o il potenziamento del coordinamento e della cooperazione interistituzionale.

Il rilevamento concernente la partecipazione alla formazione post-obbligatoria degli adolescenti e dei giovani adulti giunti tardivamente in Svizzera è disponibile all'indirizzo www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/bestandesaufn-jugend-d.pdf.

Sito Internet dell'ufficio nazionale CII: www.iiz.ch.

Dialogo CTA sull'integrazione e il mondo del lavoro

È in corso il dialogo sull'integrazione «Lavorare – offrire e sfruttare opportunità», avviato nell'ottobre 2012 dalla Conferenza tripartita sugli agglomerati (CTA). I partner del dialogo – da un lato gli enti responsabili della CTA (Confederazione, Cantoni, Città e Comuni), dall'altro i datori di lavoro e le associazioni di categoria, nonché i sindacati – hanno tracciato nel mese di gennaio 2015 un bilancio intermedio positivo, confermando gli obiettivi che intendono raggiungere entro la fine del 2016 per promuovere l'integrazione dei migranti sul posto di lavoro.



Ogni anno arrivano in media in Svizzera circa 43 000 adolescenti e giovani adulti di età compresa tra 16 e 25 anni.

L'accento è posto soprattutto sui rifugiati riconosciuti e sulle persone ammesse provvisoriamente. Molti Cantoni hanno avviato progetti pilota volti a preparare questo gruppo target a una formazione professionale di base o all'ingresso nel mercato del lavoro.

Di norma si tratta di percorsi formativi la cui durata va da alcuni mesi a un anno, per esempio nei settori dell'edilizia e dell'assistenza sanitaria (Cantone di Lucerna), dell'edilizia e della lavorazione del legno (Cantone di Berna) o della panetteria (Cantone di San Gallo). Le parti sociali del settore dei servizi di pulizia della Svizzera tedesca si sono impegnate nell'elaborazione di un progetto pilota che prevede, oltre a conoscenze professionali teoriche e pratiche, anche lezioni di lingua orientate al settore professionale.

Progetti futuri

Apprendistato preliminare d'integrazione e promozione linguistica precoce

Il 18 dicembre 2015, a seguito dell'aumento dell'immigrazione di persone che hanno richiesto l'asilo, e dei problemi descritti al precedente paragrafo 1 in merito all'integrazione professionale dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente, il Consiglio federale ha approvato un programma pilota quadriennale volto a migliorare durevolmente l'integrazione di questo gruppo target nel mondo del lavoro. Questo programma pilota comprende un apprendistato preliminare d'integrazione e la promozione linguistica precoce per persone con procedura d'asilo in corso, che hanno buone probabilità di rimanere in Svizzera a lungo termine. In tal modo il Consiglio federale punta a sfruttare meglio il potenziale di questi lavoratori e ridurre la loro dipendenza dall'aiuto sociale, nonché a contribuire all'attuazione dell'articolo 121a Cost. (Iniziativa contro l'immigrazione di massa).

Apprendistato preliminare d'integrazione

Grazie a un apprendistato preliminare d'integrazione della durata di circa un anno, i rifugiati e le persone ammesse provvisoriamente acquisiranno conoscenze linguistiche specificamente attinenti alla professione, conosceranno le norme che governano il mercato del lavoro svizzero e acquisiranno le prime qualifiche professionali, con l'obiettivo di accedere successivamente a un regolare percorso di formazione professionale o a un posto di lavoro.

Con il programma pilota la Confederazione si rivolge non solo ai Cantoni, ma anche alle organizzazioni che operano nel mondo del lavoro. Presupposto per il successo del programma è infatti una stretta cooperazione tra gli attori coinvolti.

Nell'ambito del partenariato rimarrà invariata l'attuale distribuzione dei ruoli: la responsabilità e il patrocinio dei progetti spetteranno ai Cantoni che coordineranno i vari processi tramite gli uffici cantonali, mentre le organizzazioni del mondo del lavoro saranno chiamate a partecipare attivamente come partner di progetto allo sviluppo e all'attuazione del programma e le istituzioni della formazione professionale si occuperanno invece dell'attuazione operativa delle iniziative adottate. Nell'ambito del programma pilota si creeranno fino a 1000 posti di lavoro aggiuntivi all'anno.

Promozione linguistica precoce

In secondo luogo, il programma pilota si pone come obiettivo un precoce apprendimento della lingua locale da parte delle persone la cui procedura d'asilo è in corso e che hanno un'alta probabilità di rimanere in Svizzera. Si punta a far sì che fino a 1000 persone acquisiscano in tempo utile le competenze linguistiche necessarie (livello A2) per partecipare a un programma intensivo di qualificazione professionale (apprendistato preliminare d'integrazione) o accedere al mercato del lavoro.

Attuazione

Il programma pilota sarà elaborato dal 2016 al 2017 dagli uffici federali in stretta cooperazione con le organizzazioni del mondo del lavoro, con aziende selezionate, con i Cantoni e con altri partner di progetto e verrà attuato a partire dal 2018, quindi in parallelo con la seconda fase dei Programmi d'integrazione cantonali (PIC) dal 2018 al 2021.

Il rapporto del Consiglio federale è disponibile al seguente indirizzo: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_integration/ber-br-flue-lehre-i.pdf.

Nel 2015 l'Unione svizzera dei contadini ha avviato, con il supporto della SEM, il progetto pilota «Lavorare nell'agricoltura», nell'ambito del quale ogni anno circa 15 rifugiati e persone ammesse provvisoriamente lavorano in un'azienda agricola alle condizioni normalmente praticate nel settore. Il numero di partecipanti è stato mantenuto volutamente basso per consentire una valutazione e stabilire le condizioni quadro ottimali per un ampliamento del progetto. Finora, la grande maggioranza di questi interventi è andata a buon fine.

Maggiori informazioni sono disponibili al seguente indirizzo: www.dialog-integration.ch/it/.

Programma di mentorato 2014–2016

Grazie ai progetti del programma di mentorato 2014–2016 i migranti vengono supportati nello sfruttamento del loro potenziale, delle loro capacità e delle loro competenze. I mentori trasmettono alle persone interessate conoscenze informali e mettono a loro disposizione reti di contatti; i promotori, dal canto loro, devono collaborare in modo permanente con le strutture ordinarie, interconnettersi in rete e assicurare la qualità del mentorato affiancando le coppie di mentoring.

19 progetti, vale a dire più di due terzi, si occupano dell'integrazione nel mercato del lavoro. Altri settori sono quelli dell'integrazione scolastica e sociale. Tra i gruppi target specifici si annoverano tra l'altro le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati, i migranti altamente qualificati, i bambini, i giovani e le donne.

Durante il periodo di programmazione, la SEM organizza manifestazioni annuali per favorire il networking e gli scambi tra i promotori dei progetti; la prima di queste manifestazioni si è svolta il 19 marzo 2015.

In relazione a tutti e tre i temi, protagonista assoluta è stata la cooperazione: cooperazione con il mondo del lavoro, con le istituzioni responsabili della formazione e tra mentor e mentee. Le discussioni di gruppo hanno riguardato le strategie e l'organizzazione della cooperazione, nonché i problemi e le opportunità disponibili. È inoltre prevista una valutazione formativa e sommativa dei programmi che giudicherà il raggiungimento degli obiettivi, l'efficacia e l'efficienza del programma, formulando raccomandazioni in base alle esperienze acquisite. L'attenzione si concentrerà sulla sostenibilità delle proposte.

Misure future

Abbattimento degli ostacoli

L'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) e l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) hanno licenziato un rapporto sull'integrazione nel mercato del lavoro dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente. Tale rapporto contiene diverse raccomandazioni per abbattere gli ostacoli legali e amministrativi all'integrazione nel mercato del lavoro di questi gruppi di persone. In concreto, si dovranno esaminare tra l'altro le seguenti proposte:

- accelerazione delle procedure di concessione dei permessi di lavoro
- abolizione del permesso obbligatorio per avviare un'attività lucrativa e sostituzione del permesso con un obbligo di notifica
- abolizione delle tasse applicabili alla procedura di concessione del permesso
- abolizione del contributo speciale dedotto dal reddito del lavoro
- abolizione del permesso obbligatorio per i tirocini professionali e sostituzione del permesso con un obbligo di notifica

Con il suo Messaggio aggiuntivo concernente la modifica della legge sugli stranieri (Integrazione: 13.030) del 4 marzo 2016, il Consiglio federale sollecita analoghe modifiche. Per le persone con procedura d'asilo in corso sarà quindi più facile avviare un'attività lucrativa. Ad esempio, il contributo speciale dedotto dal reddito di lavoro percepito dai richiedenti l'asilo e dalle persone ammesse provvisoriamente dovrà essere abolito e il permesso obbligatorio per l'avvio di un'attività lucrativa da parte dei rifugiati e delle persone ammesse provvisoriamente sarà sostituito da un obbligo di notifica.

Inoltre la Segreteria di Stato della migrazione verificherà insieme ai partner cantonali la possibilità di conseguire, nell'ambito del diritto vigente, miglioramenti puntuali per quanto riguarda l'abolizione degli ostacoli amministrativi e di conseguenza un accesso agevolato al mercato del lavoro.

D Ambiti principali



Il progetto pilota «Sfruttare il potenziale dei migranti» si pone l'obiettivo di agevolare a rifugiati riconosciuti e persone ammesse provvisoriamente in possesso di determinate qualifiche un'integrazione professionale consona al loro livello di formazione.

1. I movimenti migratori in Europa

Aumento del flusso migratorio lungo la rotta balcanica / aiuto prestato sul posto

Se nel 2014 i migranti sono arrivati in Italia soprattutto seguendo le rotte con partenza dal Nord Africa e attraverso il Mediterraneo centrale, dalla primavera del 2015 la situazione è radicalmente mutata. Da quella data infatti la maggioranza dei migranti tenta di raggiungere l'Europa occidentale percorrendo la rotta balcanica, che dalla Turchia passa attraverso la Grecia e la parte ovest della penisola balcanica. L'anno scorso si è trattato di oltre 700 000 persone, la maggioranza delle quali – soprattutto siriani, afgani e iracheni – non ha richiesto comunque asilo negli stati balcanici, ma ha proseguito verso la Germania o la Svezia; da tener presente che contestualmente il numero di traversate del Mediterraneo centrale con sbarco in Italia è calato solo di poco (da circa 170 000 a 150 000 persone).

Le proporzioni di questo flusso migratorio hanno comportato grossi problemi per le autorità europee e anche per i Paesi balcanici occidentali; a questi ultimi la Svizzera ha prestato il proprio sostegno sin dall'inizio della crisi nel quadro delle strette relazioni intrattenute con molti di tali Paesi e dei partenariati in materia di migrazione in corso con Serbia, Bosnia-Erzegovina e Kosovo. Ad esempio, nel corso dell'estate 2015 la SEM ha stanziato 1,5 milioni di franchi, utilizzati per co-finanziare in primo luogo azioni di soccorso di emergenza quali la distribuzione di generi alimentari, vestiario, medicinali e altri articoli di prima necessità per il tramite dell'ACNUR e dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). La Svizzera ha anche finanziato iniziative atte a migliorare l'accoglienza e la registrazione dei migranti, nonché un sistema di preallarme regionale organizzato dall'OIM per migliorare il coordinamento tra gli Stati della regione. È stata inoltre finanziata la redazione di una mappa della tratta degli esseri umani e del traffico di migranti per affiancare le autorità nella lotta contro queste pratiche.

Sin dall'inizio della crisi migratoria la Svizzera ha collaborato anche con le ONG e la società civile, per esempio offrendo aiuto alle vittime della tratta di esseri umani mettendo loro a disposizione una casa sicura a Belgrado dove hanno potuto fruire di sostegno psicologico e legale. In un altro progetto, una ONG sostiene in particolare le molte madri in viaggio con i loro bambini fornendo loro beni di prima necessità e consentendo inoltre ai componenti delle famiglie smembrate di riprendere contatto gli uni con gli altri e di ritrovarsi.

Oltre alle iniziative a breve termine, la Svizzera ha già dichiarato di voler sostenere gli Stati dei Balcani occidentali nella creazione di adeguati sistemi d'asilo.

Dalla primavera del 2015 la maggioranza dei migranti tenta di raggiungere l'Europa occidentale percorrendo la rotta balcanica (Turchia, Grecia e parte ovest della penisola balcanica).

2. Protection in the Region

La grande maggioranza dei rifugiati si trattiene anche attualmente nella propria regione d'origine in Africa o nel Vicino e Medio Oriente, generalmente in Paesi che non dispongono di capacità sufficienti per accogliere un gran numero di persone e proteggerle efficacemente. Molte persone bisognose di protezione si vedono pertanto costrette a spostarsi verso altri Paesi e regioni. In questo contesto, la SEM sostiene in modo mirato programmi di potenziamento della protezione dei rifugiati e di altri migranti nel posto in cui si trovano (Protection in the Region). Questo impegno della SEM, che integra gli aiuti umanitari prestati dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), si è concentrato anche nel 2015 su due delle più importanti regioni d'origine della migrazione diretta in Svizzera: la Siria con i suoi Paesi confinanti e il Corno d'Africa.

Impegno nei Paesi confinanti con la Siria

Nel 2015 l'impegno della SEM per i rifugiati siriani nella regione di origine si è svolto nell'ambito della nuova Strategia di cooperazione della Svizzera in Medio Oriente 2015–2018. Le attività del nostro Paese hanno riguardato tre settori: soddisfazione di bisogni primari (acqua, medicinali, cibo), gestione delle risorse idriche e protezione. La SEM sostiene in particolare progetti nel settore della protezione, puntando a rafforzare le capacità dei Paesi di prima accoglienza (Libano, Giordania e Turchia) per far sì che le vittime della crisi siriana possano godere al più presto possibile di una protezione efficace nella loro regione di origine. Per questo la SEM offre il suo supporto alle autorità turche e giordane nella registrazione dei rifugiati, fornendo inoltre aiuti ai rifugiati che si trovano nelle città; in Libano e in Giordania alcuni comuni si trovano infatti a fronteggiare addirittura un raddoppio della popolazione. In entrambi i Paesi la SEM sostiene un progetto della Banca Mondiale inteso ad aiutare i Comuni particolarmente colpiti a potenziare l'approvvigionamento di acqua, elettricità e altri servizi.

Impegno nel Corno d'Africa

Dato il numero costantemente alto di richiedenti l'asilo provenienti dagli Stati del Corno d'Africa, soprattutto dall'Eritrea, la SEM ha nuovamente finanziato anche in questa regione, nell'ambito della Strategia di cooperazione della Svizzera per il Corno d'Africa 2013–2017, vari progetti volti a potenziare la protezione dei rifugiati. In Etiopia la SEM sta finanziando un nuovo progetto dell'ACNUR per la realizzazione di attrezzature a misura di bambino e la prestazione di assistenza ai minori nei campi profughi nonché per miglioramenti materiali in due scuole per i bambini eritrei. Nel Sudan la SEM finanzia un progetto di alfabetizzazione della durata di un anno a favore dei rifugiati eritrei e nella stessa Eritrea un progetto di capacity building del Consiglio norvegese per i rifugiati (una ONG). La SEM è inoltre impegnata a livello regionale nell'ambito del partenariato strategico tra la Svizzera e la Intergovernmental Authority on Development (IGAD), fornendo un sostegno in termini sia finanziari che di personale (invio di un esperto svizzero) per la creazione di piattaforme e meccanismi regionali e nazionali in tema di migrazione.

La SEM sostiene in modo mirato programmi di potenziamento della protezione dei rifugiati e di altri migranti nel posto in cui si trovano.

3. Ammissione attiva in Svizzera

La Legge sull'asilo prevede che le persone possano ottenere protezione in Svizzera ricorrendo a una procedura d'asilo. Inoltre il Consiglio federale ha la possibilità di decidere circa l'ammissione di gruppi di rifugiati. I rifugiati che beneficiano di questa misura si trovano di norma già in un Paese terzo, ad esempio il Libano (Stato di prima accoglienza).

Reinsediamento

Il 4 settembre 2013 il Consiglio federale ha deciso di accogliere 500 rifugiati provenienti dall'area di crisi della Siria (reinsediamento in cooperazione con l'ACNUR). Il 9 dicembre 2015 questo progetto pilota si è concluso positivamente con l'arrivo delle ultime 23 persone. Complessivamente in due anni sono immigrate 503 persone, rifugiati che ora per due anni seguiranno uno specifico programma d'integrazione nei Cantoni, soggetto a costante valutazione.

Stante la drammatica situazione in Siria, il Consiglio federale ha adottato il 6 marzo 2015 ulteriori misure per il sostegno alle vittime del conflitto siriano. Oltre a continuare a fornire supporto sul posto, il Consiglio ha espresso l'intenzione di accogliere in Svizzera, nell'arco di tre anni, altre 3000 persone bisognose di protezione provenienti da quella regione. Con il reinsediamento si intende da un canto fornire protezione a persone particolarmente vulnerabili. Allo stesso tempo si vuole concedere a diverse centinaia di persone bisognose di protezione un visto per motivi umanitari, perché possano entrare in Svizzera in sicurezza, misura però limitata ai familiari stretti di persone che già si trovano in Svizzera.

Dal 18 agosto 2015 sono entrate in Svizzera 306 persone in 11 gruppi (287 cittadini siriani dal Libano, 19 iracheni e palestinesi dalla Siria). Le 72 famiglie e i 17 singoli sono stati assegnati ai Cantoni in base alla chiave di ripartizione. Queste persone non seguono in Svizzera – come nel progetto pilota – una procedura d'asilo vera e propria. L'integrazione è invece attuata nelle strutture ordinarie. Per il 2016 è previsto l'ingresso in Svizzera di altre 700 persone.

Agevolazioni nel rilascio del visto per familiari di persone ammesse provvisoriamente

Beneficiano delle citate agevolazioni esclusivamente coniugi e figli fino a 18 anni d'età di persone provenienti dalla Siria ammesse provvisoriamente che già vivono in Svizzera. Il legame familiare deve sussistere fin da prima dell'ingresso in Svizzera, vale a dire che i membri della famiglia devono essere stati separati a seguito della fuga. I beneficiari devono trovarsi, al momento della presentazione della domanda, in Siria oppure in uno Stato confinante o in Egitto senza uno statuto di soggiorno definito, a causa del conflitto in corso nel loro Paese. Non è verificata la sussistenza di un pericolo immediato, concreto e grave per la vita o l'integrità fisica né la situazione finanziaria delle persone interessate, elementi che non costituiscono condizione per l'ottenimento del visto d'entrata. Dopo l'ingresso in Svizzera gli interessati possono presentare domanda di ammissione provvisoria a una delle autorità cantonali competenti in materia di migrazione o domanda d'asilo in uno dei centri d'accoglienza della Confederazione. Nel 2015 sono stati concessi in totale 150 visti per motivi umanitari.

Il Consiglio ha l'intenzione di accogliere in Svizzera, nell'arco di tre anni, altre 3000 persone bisognose di protezione provenienti dalla regione di crisi.

Ricollocazione

Affinché i richiedenti l'asilo con prospettiva di rimanere in Svizzera siano uniformemente distribuiti tra i vari Stati membri, l'UE ha stabilito una procedura di ricollocazione interna. Il 18 settembre 2015 il Consiglio federale ha deciso che la Svizzera prenderà parte al primo programma di ricollocazione dell'UE e accoglierà 1500 persone bisognose di protezione provenienti da Italia e Grecia. Questo volume sarà assorbito dal contingente di 3000 persone fissato il 6 marzo 2015. Inoltre il Consiglio federale ha sostanzialmente approvato la partecipazione a un secondo programma di ricollocazione senza tuttavia stabilire definitivamente il numero effettivo di persone da accogliere. In questo modo la Svizzera lancia non solo un segnale di solidarietà nei confronti dei profughi di guerra, ma anche nei confronti dei Paesi europei che si trovano ad affrontare notevoli difficoltà a causa dei flussi di profughi.

4. Difficoltà e interventi nel settore dell'asilo in Svizzera

Il numero delle domande d'asilo in improvviso e rapido aumento a partire dalla fine di aprile e il livello persistentemente elevato delle domande presentate nei mesi autunnali hanno messo a dura prova Confederazione e Cantoni nel 2015. I centri di registrazione e di procedura (REZ) hanno momentaneamente raggiunto i loro limiti di capacità. Grazie al sostegno dei Cantoni offerto nell'accoglienza preliminare di nuovi richiedenti l'asilo, la SEM è però riuscita a superare queste difficoltà. Con il massiccio aumento delle nuove domande d'asilo, nel secondo semestre è tuttavia cresciuto anche il numero di pratiche inevase.

Anche alcuni Cantoni hanno momentaneamente raggiunto i loro limiti di capacità in termini di alloggi e assistenza. Soprattutto l'aumento delle domande d'asilo di minorenni non accompagnati ha impegnato intensamente le competenti autorità cantonali. Dato che l'anno scorso molti dei richiedenti l'asilo appartenevano a gruppi con un'elevata quota di protezione (ad es. persone provenienti da Eritrea, Afghanistan e Siria), è ancora più importante stabilire come accelerare e rendere efficiente l'integrazione delle persone accolte dal punto di vista linguistico, professionale e sociale.

In risposta alla situazione tesa e precaria, la SEM ha adottato o portato avanti lo scorso anno in particolare le seguenti misure:

- per gestire con efficienza l'elevato numero di domande, la SEM ha continuato ad applicare la strategia di trattamento sperimentata. Le domande di persone che si prevede non avranno bisogno della protezione della Svizzera sono trattate in via prioritaria e le persone oggetto di decisione di allontanamento conseguentemente rimpatriate. Evadendo le domande di persone dei Balcani occidentali e altri Paesi con bassa quota di protezione nell'ambito di una procedura «in 48 ore» o di una procedura «Fast-Track», si fa in modo che la procedura d'asilo svizzera per le persone non bisognose di protezione non eserciti un effetto di attrazione e le risorse possano essere impiegate per coloro che hanno effettivamente bisogno della protezione della Svizzera («Protect the protection system»). Per una ragione analoga vengono evase prioritariamente anche le domande d'asilo del cui trattamento è competente, ai sensi del Regolamento Dublino, un altro Stato.
- Inoltre la SEM si è vista costretta a incrementare entro la fine dell'anno le proprie capacità di alloggio da circa 2400 posti (aprile) a 5000 posti con l'apertura di ulteriori centri federali temporanei per l'alloggio di richiedenti l'asilo. All'inizio di novembre è stata quindi inaugurata una struttura d'alloggio nell'accantonamento militare di Glauenberg (Obvaldo). Questa struttura, nella quale sono stati ospitati e assistiti fino a 400 richiedenti l'asilo, è stata in pratica interamente occupata fino a fine anno. Al tempo stesso è stata incrementata la capacità di smistamento nei CRP, per esempio attraverso lo snellimento delle procedure di registrazione e l'accorciamento dei tempi dei primi interrogatori. Per supportare i CRP, una parte dei primi interrogatori si è temporaneamente svolta presso la sede principale di Berna-Wabern e ai CRP è stato assegnato personale della sede centrale. Allo scopo di accelerare le procedure di registrazione e decisione, la SEM si è specificamente



La SEM ha dovuto incrementare in misura massiccia, entro la fine dell'anno, le proprie capacità di alloggio.

avvalsa, per le lingue parlate in importanti nazioni di provenienza, di ulteriori interpreti.

- Nel mese di settembre è stato istituito uno Stato maggiore Situazione asilo (SMSA) nel cui ambito collaborano a stretto contatto rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Lo SMSA si è riunito – in base all'evolversi della situazione – una volta a settimana, per poter discutere degli interventi necessari. Inoltre in seno alla SEM è stato istituito un Centro operativo asilo che analizza quotidianamente gli sviluppi del fenomeno migratorio e fornisce regolarmente allo SMSA e ai responsabili dei processi decisionali di Confederazione e Cantoni bollettini di aggiornamento, provvedendo così agli elementi necessari per reagire adeguatamente e prontamente ai mutamenti della situazione.
- A novembre il DFGP e i consigli direttivi di CDDGP e CDOS hanno deciso di predisporre un sistema comune per la sistemazione dei richiedenti l'asilo da parte di Confederazione e Cantoni in caso di situazione particolare o straordinaria. A questo scopo è stato costituito il gruppo di lavoro per la pianificazione preventiva sotto la guida della SEM, in cui oltre alla SEM sono presenti rappresentanti delle Conferenze dei comandanti di polizia, dei direttori cantonali delle opere sociali e per gli affari militari (CDDGP, CDOS e CG MPP) nonché del DDPS. Il sistema comune stabilisce in particolare quali alloggi devono essere utilizzati in quale scenario dalla Confederazione e quali dai Cantoni.
- Sempre a novembre il Consiglio federale ha autorizzato la direttrice del DFGP e il direttore del DDPS ad avvalersi, all'occorrenza e d'intesa con i consigli direttivi di CDDGP e CDOS, dello Stato maggiore Asilo (SONAS). Questa possibilità è prevista dal Piano di emergenza asilo del Consiglio federale del 2012 in caso si verificano circostanze straordinarie.
- A dicembre il Consiglio federale ha stanziato un credito aggiuntivo urgente di 11 milioni circa di franchi per riuscire a gestire l'elevato numero di domande d'asilo. Tale importo sarà destinato in primo luogo agli interpreti, alle dotazioni informatiche di ulteriori postazioni di lavoro, alla locazione di alloggi e alle relative spese d'esercizio. Il Consiglio federale ha inoltre autorizzato il DFGP a incrementare temporaneamente, fino a fine 2016, il proprio organico di 75 persone per evadere le domande d'asilo.

Con questa serie di provvedimenti e il sostegno dei Cantoni la SEM è riuscita a superare le difficoltà che si è trovata ad affrontare nel 2015 e al tempo stesso ad adottare importanti misure preliminari per gestire i possibili sviluppi futuri del fenomeno. Quest'ultimo aspetto riveste particolare rilevanza

poiché, stante il contesto attuale, si ritiene che la situazione nel settore dell'asilo in Svizzera non sarà di più facile gestione rispetto allo scorso anno.

I centri di registrazione e di procedura hanno momentaneamente raggiunto i loro limiti di capacità.

Velocizzazione delle procedure d'asilo / approvazione del disegno di legge

Il 3 settembre 2014 il Consiglio federale ha approvato il Messaggio sul riassetto del settore dell'asilo. Con la riforma si intende consentire la definitiva evasione di gran parte delle domande nell'ambito di procedure celeri nei centri della Confederazione. Durante la procedura e la preparazione dell'esecuzione dell'allontanamento i richiedenti l'asilo interessati saranno ospitati in centri della Confederazione. La permanenza nei centri può durare al massimo 140 giorni. Quale misura accompagnatoria alle procedure celeri, i richiedenti l'asilo devono poter usufruire gratuitamente di una consulenza sulla procedura d'asilo e di un rappresentante legale. Qualora si rendano necessari ulteriori accertamenti, la domanda d'asilo sarà trattata nell'ambito di una procedura ampliata. Per questa procedura i richiedenti l'asilo saranno attribuiti come finora ai Cantoni. La procedura deve concludersi con decisione passata in giudicato entro un anno, inclusa l'esecuzione di un eventuale allontanamento.

La Confederazione dispone di circa 1400 posti per richiedenti l'asilo nei cinque centri di registrazione e procedura (CRP, incluse le strutture della protezione civile). Con circa 24000 domande d'asilo l'anno, il proposto riassetto del settore dell'asilo rende necessari circa 3600 posti in più. Per realizzare rapidamente il riassetto, la lunga e complessa procedura ordinaria di autorizzazione edilizia deve essere sostituita da una nuova procedura di approvazione dei piani di diritto federale.

Con votazione finale del 25 settembre 2015, il parlamento ha approvato il riassetto del settore dell'asilo, ma contro il testo di legge è stato indetto un referendum.

Valutazione della fase di test

A seguito della revisione della legge del 2012, la nuova procedura d'asilo è stata adottata in via sperimentale dall'inizio del 2014. L'Ordinanza sullo svolgimento delle fasi di test del 4 settembre 2013 prevede che la SEM proceda a una valutazione della fase di test per il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). La fase di test è stata sottoposta a tale valutazione da parte di quattro soggetti esterni incaricati dalla SEM nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 agosto 2015.

La valutazione esterna è pervenuta alla conclusione che la fase di test funziona regolarmente e che il relativo modello gestionale è idoneo a essere attuato in tutto il Paese.

Stando alla valutazione, la fase di test ha determinato una notevole velocizzazione delle procedure (pari a circa il 39 %) rispetto all'esercizio regolare. Una notevole velocizzazione presuppone che le procedure siano svolte con tutti gli attori «sotto lo stesso tetto» senza dover necessariamente effettuare attribuzioni ai Cantoni. Il riassetto del settore dell'asilo contribuirà a ricondurre «sotto un unico tetto» una percentuale maggiore di queste procedure grazie a maggiori capacità di alloggio a livello federale. Un ulteriore fattore di velocizzazione si è rivelato essere il «cadenzamento» della procedura d'asilo.

Nel settore dell'esecuzione degli allontanamenti si può affermare che i richiedenti senza prospettiva di rimanere in Svizzera lasciano la fase di test più velocemente rispetto all'esercizio regolare, con partenze controllate o non controllate. Le persone oggetto di una decisione d'allontanamento provenienti dalla fase di test hanno fruito del soccorso d'emergenza molto più raramente e per tempi più brevi rispetto ai richiedenti l'asilo allontanati che sono stati sottoposti a una procedura dell'esercizio regolare. Non è possibile ad oggi valutare in via definitiva gli effetti a lungo termine dell'elevata percentuale di persone partite senza controlli («entrate in clandestinità»), in particolare sulla fruizione del soccorso di emergenza. Restano anche da verificare le effettive ripercussioni su Confederazione e Cantoni nelle località che ospiteranno i futuri centri di partenza.

Il calcolo dell'economicità svolto in sede di valutazione convalida sostanzialmente l'ipotesi che il riassetto del settore dell'asilo porti nel medio termine, a seguito della significativa velocizzazione delle procedure, a un notevole risparmio di costi per la Confederazione. Anche il calcolo dell'economicità in relazione ai Cantoni ha permesso di stimare risparmi netti annui per 91,88 milioni di CHF.¹⁶

La fase di test funziona regolarmente e il relativo modello gestionale è idoneo a essere attuato in tutto il Paese.

L'intensificazione dell'attività di protezione giuridica contribuisce, secondo il rapporto di valutazione, a migliorare gli aspetti della legalità, dell'efficienza, della credibilità e dell'accettazione della procedura d'asilo nella fase di test. La velocizzazione della procedura non ha avuto ripercussioni negative sulla qualità delle decisioni, anzi la presenza dei rappresentanti legali e la prossimità fisica degli attori coinvolti nelle procedure della fase di test hanno avuto un effetto migliorativo della qualità della procedura d'asilo. Come risultato, nella fase di test è stata osservata una bassa quota di ricorsi. L'opera tempestiva ed esauriente di informazione e l'attività di consulenza sull'attuale offerta di aiuti al ritorno durante la fase di test hanno determinato una maggiore fruizione di tali servizi.

Gli esperti esterni ravvisano ulteriori possibilità di miglioramento nell'introduzione di un sistema di programmazione informatizzato che integri tutti i soggetti coinvolti e di una gestione mirata delle fluttuazioni a breve termine nelle domande d'asilo.

L'esatta struttura del colloquio preliminare consultivo deve essere ulteriormente verificata ed eventualmente adeguata sotto il profilo delle garanzie procedurali e di una prassi applicativa uniforme.

Pianificazione delle ubicazioni

In occasione della seconda Conferenza nazionale sull'asilo del 28 marzo 2014, i rappresentanti di Confederazione, Cantoni, Città e Comuni si sono detti favorevoli all'istituzione di sei regioni dotate ciascuna di un centro di procedura e fino a tre centri di partenza, gestiti dalla Confederazione, per complessivi 5000 posti di alloggio. In futuro la maggior parte delle procedure d'asilo sarà svolta nei centri della Confederazione fino al passaggio in giudicato della decisione, il che farà diminuire il numero di richiedenti attribuiti ai Cantoni.

¹⁶ Gruppo di lavoro per il riassetto (AGNA): Pianificazione globale per il riassetto del settore dell'asilo, 18 febbraio 2014.

Entro la fine del 2015 il Gruppo di lavoro per il riassetto (AGNA), sotto la guida del consigliere di Stato Hans-Jürg Käser e del segretario di Stato Mario Gattiker, è riuscito a individuare la maggior parte delle ubicazioni dei futuri centri federali. Dato che si è dovuto procedere alla valutazione di un numero di progetti decisamente maggiore rispetto alle attese e che le perizie e gli studi di fattibilità previsti dall'ordinamento edilizio nonché i processi decisionali sul piano politico hanno richiesto più tempo di quanto previsto in origine, non è stato però possibile ultimare prima della fine dell'anno la pianificazione delle ubicazioni a livello nazionale.

- **Situazione regione della Svizzera romanda:** Nella Svizzera romanda è in programma l'istituzione di un centro di procedura e di tre centri di partenza in quattro Cantoni. Finora sono state comunicate le ubicazioni del centro di procedura di Boudry NE e dei centri di partenza Guglera a Giffers FR e Grand-Saconnex GE. L'ultima ubicazione deve ancora essere definita.
- **Situazione regione della Svizzera nord-occidentale:** Nella regione della Svizzera nord-occidentale è considerata prioritariamente la soluzione che prevede un centro di procedura e due centri di partenza. Un centro di partenza a Flumenthal SO è già stato ufficialmente individuato.

- **Situazione regione di Berna:** Quanto prima lo Zieglerspital di Berna diventerà CRP/centro federale e lo sarà per almeno otto anni. Quale probabile sede di un centro di procedura da utilizzare stabilmente è prevista una caserma, mentre per un centro di partenza si parla di prendere in carico un centro d'asilo cantonale esistente.
- **Situazione regione di Zurigo:** Il centro di procedura sarà realizzato, sulla scorta di un'intesa con la città di Zurigo, nell'area Duttweiler. L'attività di progettazione è in corso. Per il centro di partenza può essere presa in carico una struttura cantonale a Embrach; sono in corso valutazioni per un secondo centro di partenza.
- **Situazione regione della Svizzera centrale e meridionale:** Nella regione della Svizzera centrale e meridionale Confederazione e Cantoni concordano nel ritenere che un centro di procedura dovrà sorgere nel Ticino. Per l'ubicazione del centro di partenza in Svizzera centrale, Seewen-Schwyz, è stata sottoscritta una dichiarazione d'intenti tra Comune e Confederazione.
- **Situazione regione della Svizzera orientale:** In Svizzera orientale il centro di procedura sarà realizzato ad Altstätten SG (votazione popolare 2016), il centro di partenza a Kreuzlingen TG.



39523 persone hanno presentato domanda d'asilo in Svizzera nel 2015: i principali Paesi d'origine dei richiedenti sono stati Eritrea, Afghanistan, Siria, Iraq, Sri Lanka e Somalia.



L'integrazione nel mercato del lavoro delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati è la principale area d'intervento dei Cantoni nell'ambito della promozione dell'integrazione nel mercato del lavoro.

5. Stato di attuazione dell'articolo 121a Cost. (immigrazione)

Il 9 febbraio 2014 l'elettorato svizzero e i Cantoni hanno accolto l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa», il che comporterà un cambiamento di sistema nelle politiche sull'immigrazione. Il nuovo articolo costituzionale 121a contempla due mandati: da un canto il numero di permessi di soggiorno per stranieri in Svizzera dovrà essere contenuto stabilendo tetti massimi e contingenti annui, mentre d'altro canto dovranno essere rinegoziati e adeguati i trattati internazionali in contrasto con l'articolo 121a Cost. Questi due mandati dovranno essere adempiuti, ai sensi delle disposizioni transitorie, entro febbraio 2017.

Sulla scorta dei risultati della procedura di consultazione, il Consiglio federale ha deciso il 4 dicembre 2015 di dare attuazione all'articolo 121a Cost. con una clausola di salvaguardia. Per non mettere a rischio gli accordi bilaterali con l'UE, il Consiglio federale persegue in primo luogo una soluzione condivisa con l'UE. Il 4 marzo 2016 ha ribadito le sue decisioni e sottoposto al parlamento diversi disegni di legge. Dato che con l'UE non si è ancora giunti a un'intesa, il Consiglio federale ha proposto di controllare l'immigrazione introducendo nella LStr un meccanismo unilaterale di salvaguardia. Al tempo stesso ha portato avanti i colloqui (consultazioni) con l'UE per giungere, se possibile, a una soluzione comune.

La legge vigente prevede già tetti massimi e contingenti per l'ammissione da Stati terzi a fini di permanenza per esercitare un'attività lucrativa. L'avamprogetto di revisione integra tale normativa e prevede anche tetti massimi e contingenti per il ricongiungimento familiare, per soggiorni senza attività lucrativa e per il settore dell'asilo. Inoltre si richiede il controllo dell'immigrazione di persone che possono richiamarsi all'Accordo sulla libera circolazione delle persone con l'UE o alla convenzione AELS, attraverso un meccanismo di salvaguardia in base al quale il Consiglio federale fisserà annualmente tetti massimi per i permessi a favore di cittadini di Paesi UE e AELS nell'eventualità che il numero di immigrati superi una determinata soglia. Nel fare ciò il Consiglio federale terrà conto degli interessi macroeconomici della Svizzera e delle raccomandazioni della commissione sull'immigrazione di futura costituzione. Parallelamente adotterà misure per favorire il potenziale della forza lavoro locale.

In conformità al mandato costituzionale, l'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC) Svizzera-UE deve essere adeguato. L'11 febbraio 2015 il Consiglio federale ha approvato il relativo mandato negoziale definitivo perseguendo due obiettivi. Da una parte si tratta di adeguare l'Accordo di modo che in futuro la Svizzera possa controllare e limitare l'immigrazione tutelando gli interessi macroeconomici, dall'altra di assicurare la via bilaterale quale base dei rapporti con l'UE. Nonostante la decisione del Consiglio federale per il controllo dell'immigrazione mediante la clausola unilaterale di salvaguardia, la Svizzera porta avanti le consultazioni con l'UE e con i partner europei al fine di individuare prioritariamente una soluzione condivisa.

Dopo l'accoglimento dell'iniziativa contro l'immigrazione di massa non è stato possibile sottoscrivere il Protocollo III sull'estensione dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone alla Croazia, poiché in virtù dell'articolo 121a Cost. non si possono sottoscrivere nuovi trattati internazionali che contrastino con tale disposizione. Attraverso le consultazioni con l'UE il Consiglio federale ha posto le basi per una nuova situazione nel secondo semestre 2015. Svizzera e UE concordano che occorre trovare una soluzione consensuale su come interpretare la clausola di salvaguardia vigente (art. 14 cpv. 2 ALC). Vista questa nuova situazione, il Consiglio federale ha ritenuto opportuno sottoporre il Protocollo III all'approvazione del parlamento. Pertanto il 4 marzo 2016 ha sottoscritto il Protocollo III e approvato il relativo Messaggio. La ratifica seguirà nel momento in cui si sarà trovata una soluzione compatibile con l'ALC.

Nel 2014 è stata accolta l'iniziativa popolare «Contro l'immigrazione di massa». Per non mettere a rischio gli accordi bilaterali con l'UE, il Consiglio federale persegue in primo luogo una soluzione condivisa con l'UE.

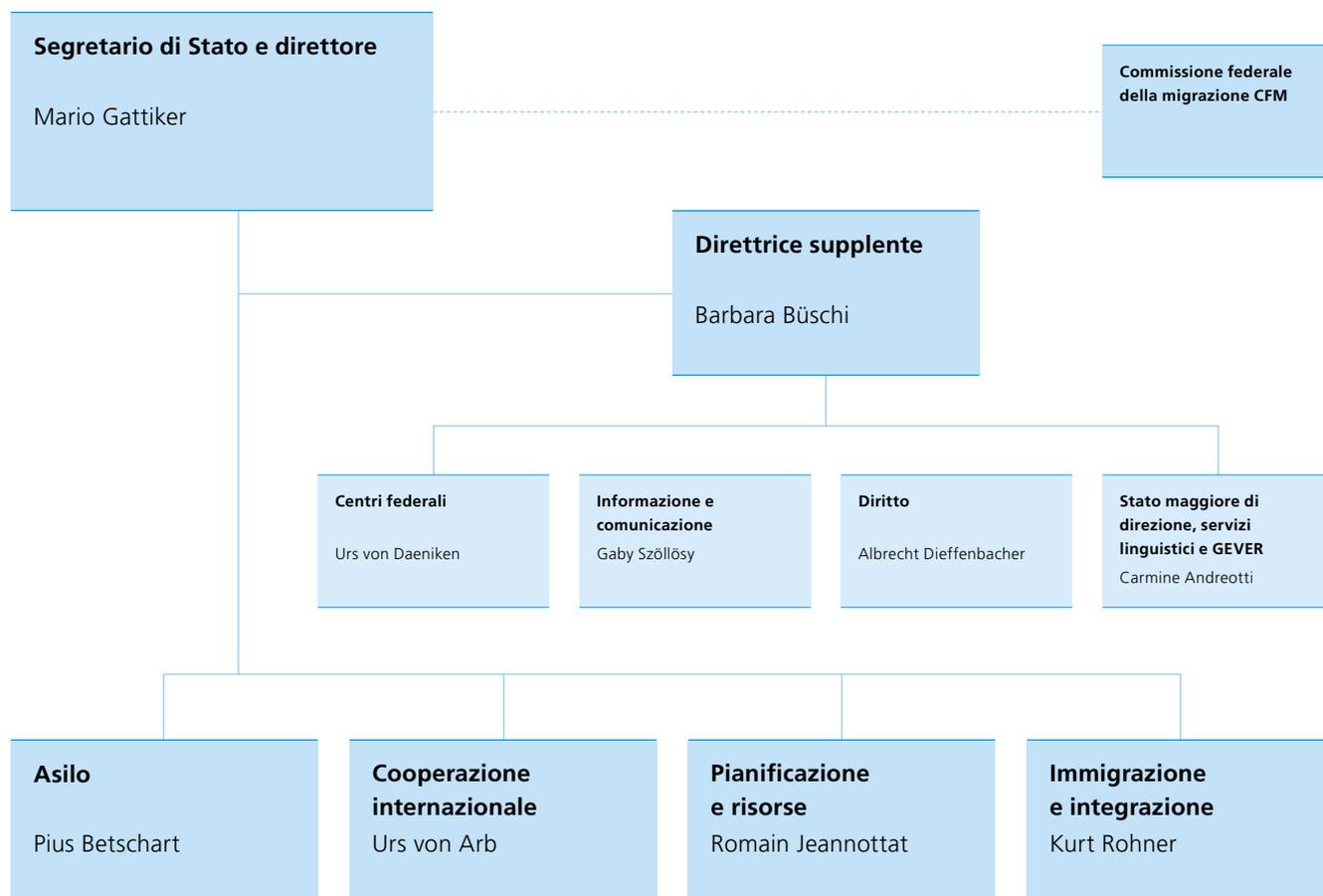
E

La Segreteria di Stato della migrazione



Nel 2015 sono state presentate in Svizzera 39523 domande d'asilo, il 66,3% in più rispetto al 2014.

1. Organigramma



Dal 1° gennaio 2015 l'ex Ufficio federale della migrazione (UFM) è diventato «Segreteria di Stato della migrazione» (SEM) – un'innovazione che tiene conto della crescente importanza del fenomeno migratorio e dei compiti sempre più complessi affidati a questo organismo. Organizzazione e struttura rimangono invariati.

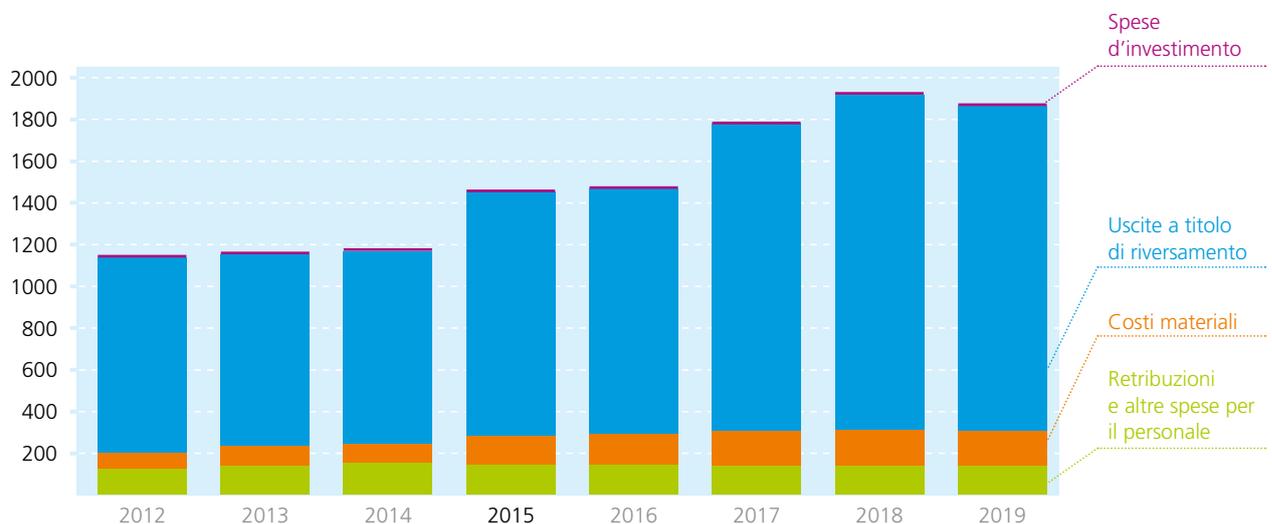
La Segreteria di Stato della migrazione stabilisce a quali condizioni una qualsiasi persona può entrare, vivere e lavorare in Svizzera e decide chi ha titolo di ricevere in Svizzera protezione contro la persecuzione. L'ente funge inoltre da organo di coordinamento delle iniziative poste in atto da Confederazione,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

2. Evoluzione delle uscite

Le uscite della SEM si suddividono in quattro categorie:

- uscite a titolo di riversamento: circa l'80 per cento delle spese totali riguarda gli aiuti accordati ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse a titolo provvisorio e ai rifugiati, i costi per l'esecuzione degli allontanamenti, per gli aiuti al ritorno, per le misure d'integrazione a favore degli stranieri e per la cooperazione internazionale nel settore della migrazione;
- spese per il personale: circa il 10 per cento delle spese complessive riguarda le retribuzioni, compresi i contributi previdenziali, nonché le ulteriori spese concernenti misure di formazione e perfezionamento;
- costi materiali: circa il 9 per cento delle spese complessive riguarda la gestione dei centri di registrazione e procedura nonché il settore informatico, la consulenza e le altre spese di gestione;
- spese d'investimento: circa l'1 per cento dell'insieme della spesa riguarda investimenti legati ad applicazioni informatiche specializzate.

Uscite 2015

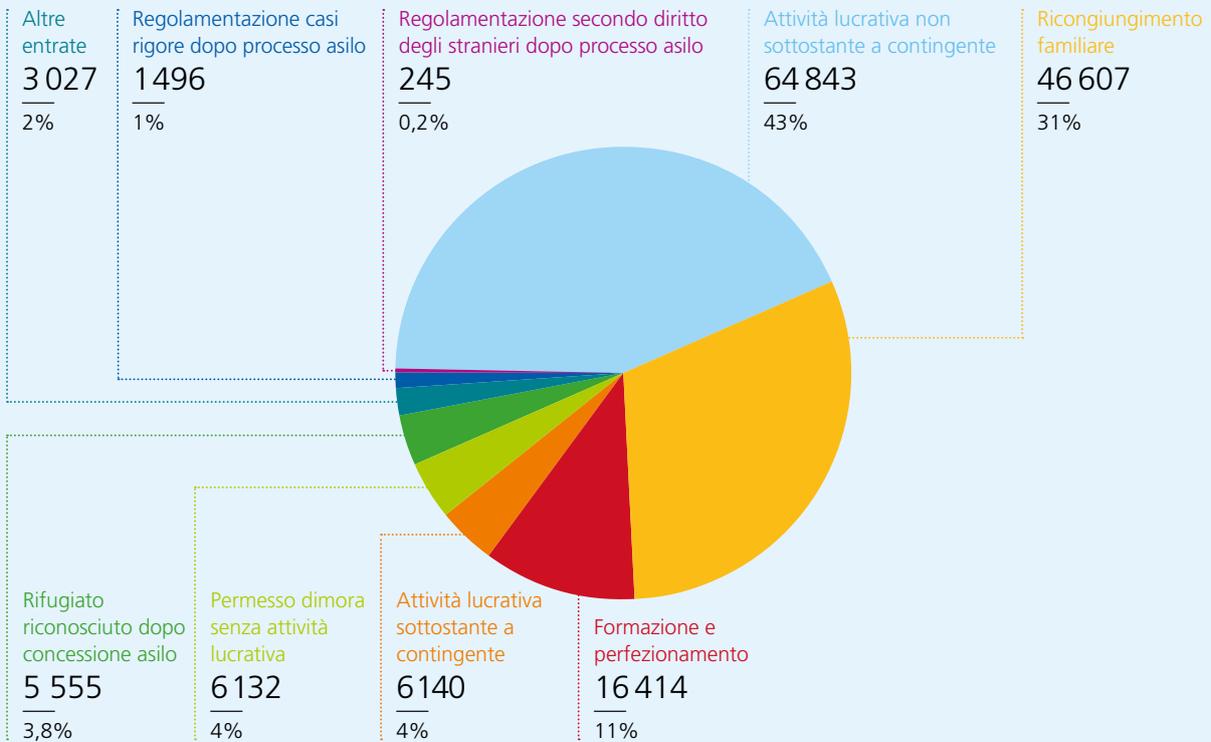




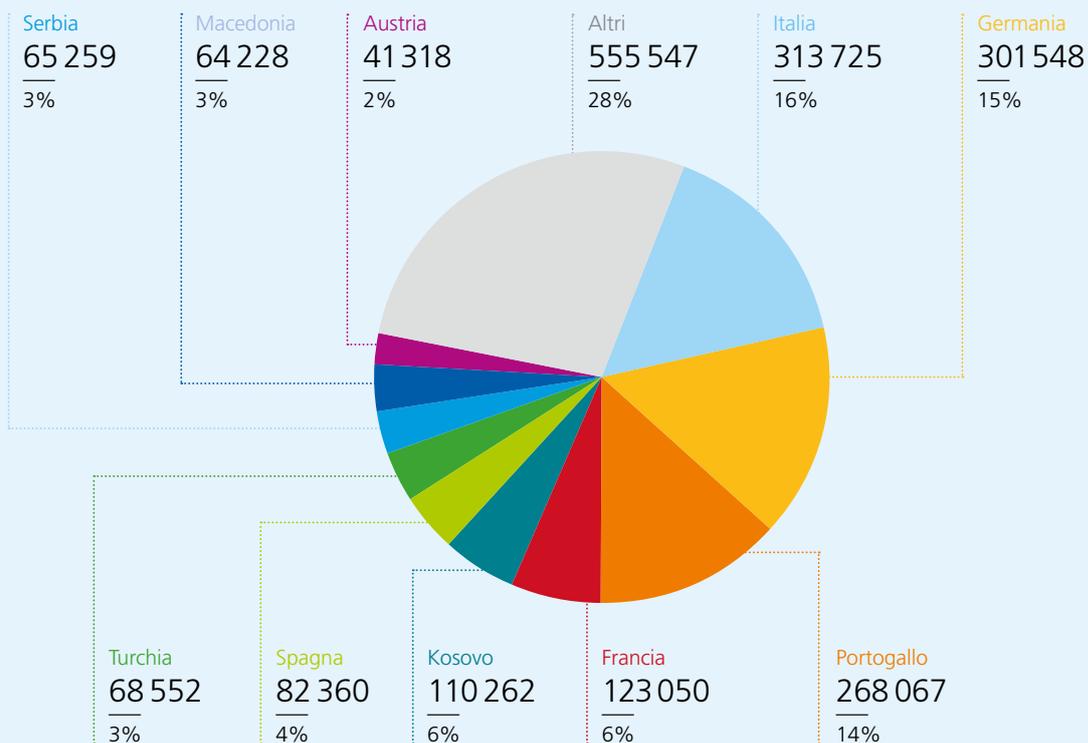
Con 28 118 domande d'asilo evase, il numero di trattamenti in prima istanza nel 2015 è cresciuto del 5,3% rispetto al 2014.

Allegato

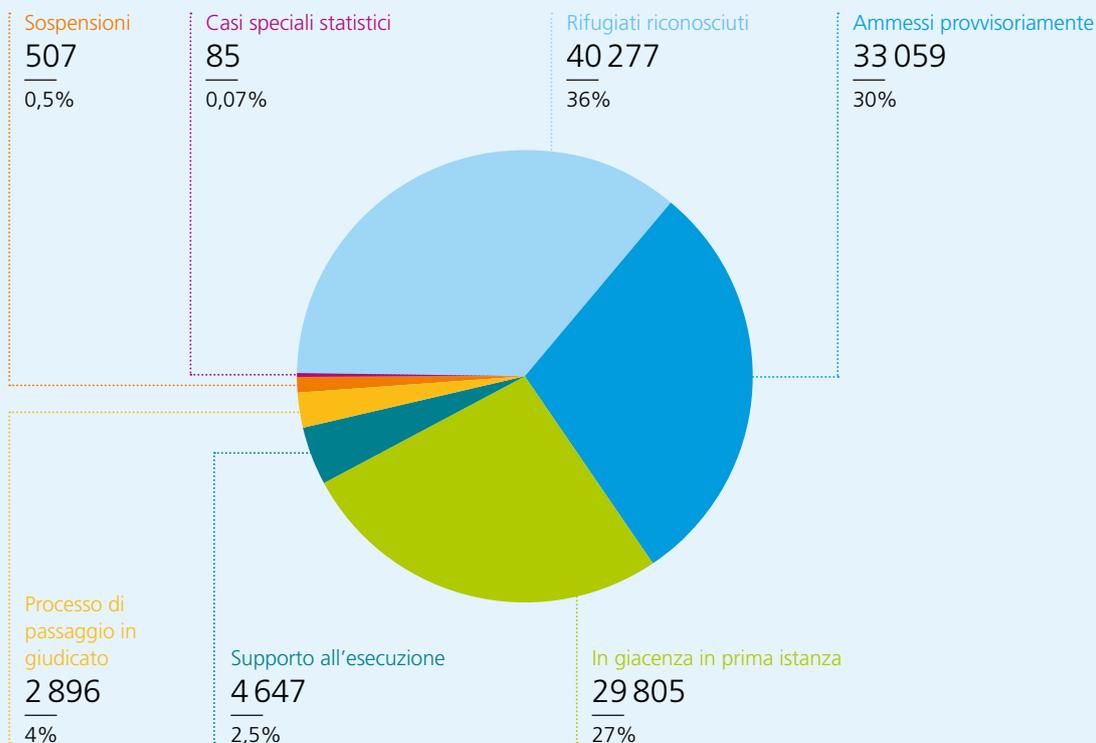
Immigrazione per motivo d'immigrazione 2015



Effettiva popolazione residente permanente straniera 2015



Persone del settore dell'asilo (stato dicembre 2015)



Effettivo ammessi provvisoriamente per nazione (stato dicembre 2015)

