



Rapporto del Consiglio federale sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2018

del 29 maggio 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2018 affinché ne prendiate atto.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

29 maggio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Rapporto

1 Riassunto delle priorità nel 2018

La diminuzione delle migrazioni irregolari verso l'Europa, già registrata nel 2017, è proseguita anche nel 2018. Le sfide da affrontare restano comunque molte. A livello globale si contano infatti 40 milioni di sfollati interni e 28 milioni di profughi, per un totale di 68 milioni di persone in fuga. Secondo l'ONU, circa l'85 per cento dei rifugiati vive in Paesi in via di sviluppo o emergenti. Senza soluzioni a lungo termine, da queste regioni potranno esserci numerose migrazioni secondarie. Inoltre, a causa di vari fattori quali l'evoluzione demografica, sociale e politica, i conflitti armati, la povertà, le catastrofi naturali e le ripercussioni dei cambiamenti climatici, la pressione migratoria rimarrà elevata anche nei prossimi anni.

Uno strumento importante per rispondere a tali sfide è la creazione di un'associazione strategica tra migrazione e cooperazione internazionale, mandato contenuto nel messaggio concernente la cooperazione internazionale 2017–2020. La missione di creare tale legame tra gli interessi svizzeri in materia di politica migratoria e la cooperazione internazionale richiede una stretta collaborazione tra il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

Rafforzare la tutela nelle regioni di provenienza è uno degli obiettivi operativi dell'associazione strategica. In questo contesto, la Svizzera ha proseguito il suo impegno per la protezione dei rifugiati, dei migranti in situazioni di vulnerabilità e degli sfollati interni. Tra l'altro nel Medio Oriente e nel Corno d'Africa, sono stati inoltre realizzati progetti finalizzati alla ricerca di soluzioni durature e alla creazione di opportunità socioeconomiche a livello locale, in modo da combattere le cause delle migrazioni irregolari e forzate.

Nel 2018 è stato possibile rafforzare anche la cooperazione con Stati terzi. Accanto a numerosi dialoghi tesi a consolidare la cooperazione in ambito migratorio sono stati conclusi o sono in fase di negoziazione nuovi accordi. Ad esempio, con l'Etiopia è stata convenuta l'applicazione di massima ai casi svizzeri delle *Admission Procedures* negoziate tra l'UE e l'Etiopia. Con lo Sri Lanka, la Svizzera ha sottoscritto il suo sesto partenariato migratorio. Malgrado la diminuzione degli sbarchi in Italia, la situazione nel Mediterraneo ha comunque messo in evidenza le carenze strutturali della politica migratoria europea attuale e dei suoi strumenti. Pertanto anche nel 2018 la Svizzera ha sostenuto diversi progetti per il rafforzamento del sistema d'asilo europeo, segnatamente in Italia e in Grecia.

In virtù della propria associazione a Schengen e a Dublino, la Svizzera ha potuto partecipare attivamente alle discussioni in atto a livello europeo e si è impegnata in diversi processi legislativi dell'UE, tra cui la riforma dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (*Frontex*) e il sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (*European Travel Information and Authorization System, ETIAS*). La Svizzera ha pure proseguito il suo impegno a favore della riforma del

sistema di Dublino, a dispetto della difficoltà a trovare una soluzione condivisa in materia sul piano europeo.

Per quanto concerne il Patto ONU per la migrazione (*Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*¹), il Consiglio federale ha aderito alla richiesta dell'Assemblea federale di esaminare in maniera approfondita l'accordo in questione e ha quindi rinunciato per il momento ad approvarlo. Il differimento della decisione definitiva consentirà peraltro di trattare il rapporto del Consiglio federale riguardante il diritto che pur non essendo giuridicamente vincolante, produce effetti politici (Soft Law). Il rapporto si focalizzerà anche sul ruolo del Parlamento nel quadro di siffatti strumenti. La Svizzera ha per contro approvato il Patto mondiale sui rifugiati (Patto ONU sui rifugiati²), basato sul diritto internazionale dei rifugiati vigente.

2 Contesto migratorio nel 2018

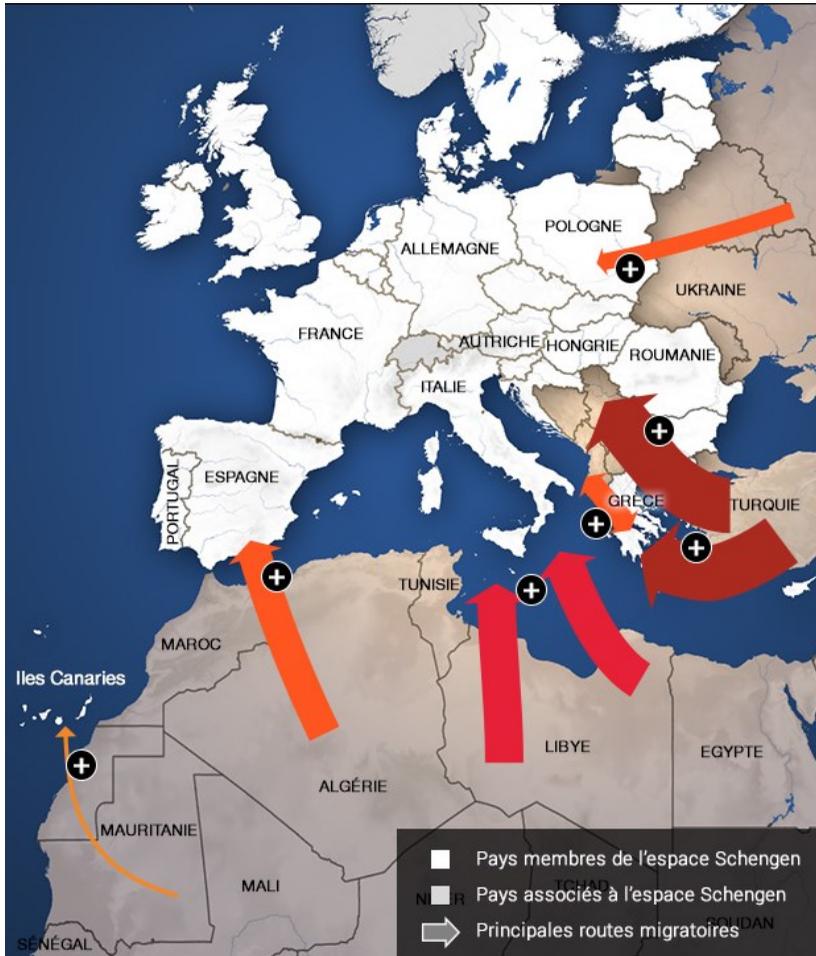
Nel 2018 la migrazione irregolare verso l'Europa è ulteriormente diminuita. Attraverso il Mediterraneo sono giunte complessivamente 137 000 persone nello spazio Schengen (2017: 180 000). Da luglio 2018 la principale rotta migratoria nel bacino mediterraneo è quella del Mediterraneo occidentale: in totale sono 58 500 le persone arrivate in Spagna nell'anno in rassegna (2017: 22 000) lungo questo itinerario. Nell'estate 2018, la migrazione dalla Libia all'Italia ha subito invece una forte contrazione: se da gennaio a giugno 2018 i migranti provenienti dalla Libia sbarcati in Italia erano ancora 16 500, da luglio a dicembre 2018 il loro numero è sceso a 6800.

Le migrazioni via mare dalla Turchia verso le isole greche sono rimaste sostanzialmente invariate rispetto al 2017 (2018: 32 500 migranti; 2017: 30 000), mentre quelle attraverso la frontiera terrestre greco-turca hanno registrato un notevole incremento nella primavera del 2018. La Grecia in seguito ha intensificato i controlli in quest'area; nell'autunno 2018 circa 1500 persone al mese sono giunte in Europa utilizzando questa rotta.

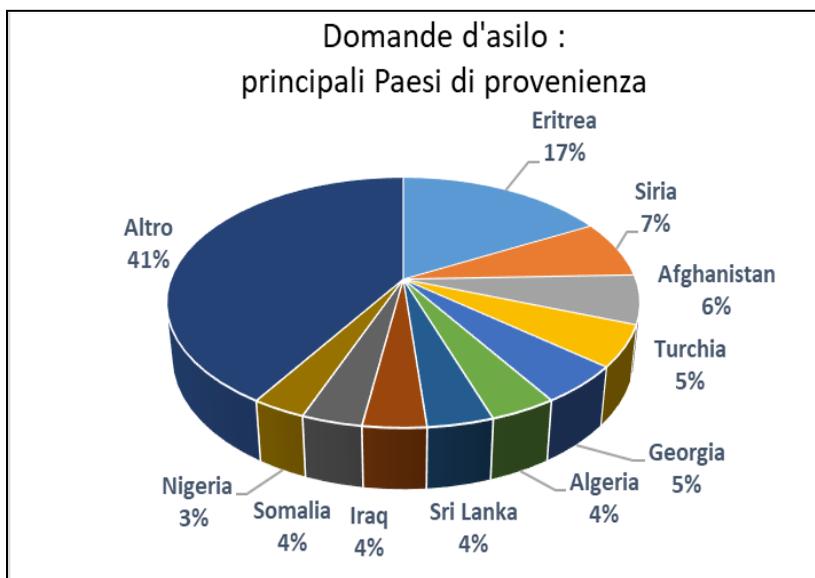
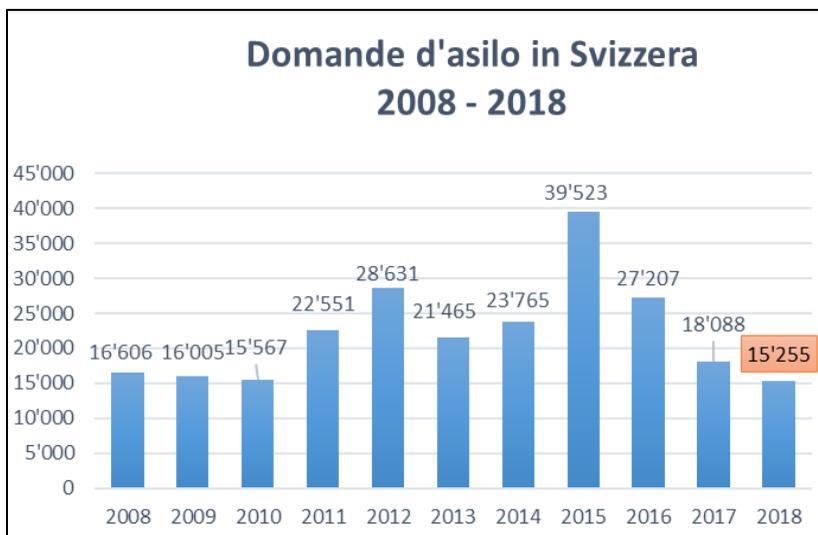
Le domande d'asilo a livello europeo sono nuovamente diminuite, passando da 743 000 nel 2017 a 640 000 nel 2018. La Germania è rimasta il principale Paese di destinazione per i richiedenti l'asilo, seguita da Francia, Grecia, Italia e Spagna. Una parte non trascurabile delle domande d'asilo presentate in Europa nel 2018 è riconducibile a migrazioni secondarie all'interno del Vecchio continente e a ricongiungimenti familiari.

¹ www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195
² www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf

Principali rotte migratorie verso l'UE



Nel 2018 sono state presentate in Svizzera 15 255 domande d'asilo, ossia il numero più basso dal 2007. Una parte non trascurabile delle domande d'asilo è dovuta al ricongiungimento familiare o a nascita. A titolo di esempio, i cittadini eritrei hanno presentato 2825 domande d'asilo, di cui 1444 riguardavano una nascita, 797 un ricongiungimento familiare, 63 una domanda multipla e 29 il programma europeo di ricollocazione. Il calo del numero di domande d'asilo osservato nel 2018 restituisce tuttavia unicamente un'impressione parziale della situazione. Il potenziale migratorio degli Stati europei vicini rimane elevato.



3 Associazione strategica

Nel quadro del dibattito sul messaggio concernente la cooperazione internazionale (CI) 2017–2020, il Parlamento ha incaricato gli attori svizzeri della cooperazione internazionale³ di associare sul piano strategico la CI e la politica migratoria laddove ciò è nell'interesse nazionale.

A breve termine, la CI può contribuire ad attenuare le cause della fuga e della migrazione involontaria, a promuovere l'elaborazione di soluzioni sostenibili per gli sfollati interni e a offrire protezione ai rifugiati nelle rispettive regioni di provenienza, mentre a medio termine può favorire una migrazione più regolamentata e sicura e una migliore integrazione degli sfollati forzati nei Paesi di accoglienza del Sud del mondo. A lungo termine, la CI mira a ridurre in maniera duratura i motivi delle migrazioni irregolari, a offrire una prospettiva in patria alle persone intenzionate a migrare e a combattere le ragioni degli spostamenti forzati (tra cui conflitti armati, catastrofi naturali) mediante un lavoro di prevenzione e un rafforzamento della governance nei Paesi partner.

L'associazione strategica si concentra sui tre seguenti livelli:

- politico: il tema della migrazione è affrontato sistematicamente in occasione di consultazioni politiche e sono conclusi accordi supplementari nel campo della migrazione;
- geografico: laddove opportuno, la migrazione è integrata nelle strategie di politica estera. A titolo di esempio, nella nuova strategia «Corno d'Africa» sono fissate tre priorità nell'ambito «protezione e migrazione»: il rafforzamento delle misure di protezione sul posto, la promozione di soluzioni durature, come ad esempio progetti di formazione professionale rivolti ai rifugiati, e il consolidamento della governance in materia di migrazione a livello nazionale e regionale;
- tematico: l'associazione tematica consiste nell'integrare la migrazione e gli spostamenti forzati nei temi prioritari della CI e mira in primo luogo a prevenire l'esilio e le migrazioni forzate, in secondo luogo a migliorare la protezione nelle regioni di provenienza e in terzo luogo a promuovere l'autonomia sul piano economico.

Prevenzione

La promozione della pace (compresa la prevenzione dei conflitti), la riduzione delle violazioni gravi dei diritti umani e il rispetto del diritto internazionale umanitario così come la creazione di condizioni quadro e prospettive affidabili sul posto possono contribuire a scongiurare gli spostamenti forzati e la migrazione irregolare. In Somalia la Svizzera sostiene ad esempio l'integrazione degli adolescenti nel mercato del lavoro, e in questo modo offre loro una prospettiva in patria.

³ DFAE (Divisione Sicurezza umana [DSU] e Direzione dello sviluppo e della cooperazione); SECO in collaborazione con la SEM.

Protezione

La protezione delle persone nelle loro regioni di provenienza permane un elemento importante. In Sudan l'aiuto umanitario sostiene vari progetti, sia finanziariamente che mediante l'invio di esperti del Corpo svizzero di aiuto umanitario, al fine di rafforzare la protezione in loco. In questo ambito si tratta anche di impedire che gli sfollati diventino vittime di violazioni dei diritti umani, violenze e abusi. Un aspetto specifico che si riscontra spesso in situazioni di esilio è la violenza legata al genere, che la Svizzera cerca di contrastare ad esempio con un progetto di vasta portata nello Yemen. In Libia invece si impegna tra l'altro nell'ambito della promozione della pace, per il rispetto dei diritti umani e per la promozione del diritto internazionale umanitario.

Autonomia sul piano economico

Milioni di rifugiati e sfollati interni sono costretti ad attendere per anni o decenni soluzioni durature. A tale riguardo, la Svizzera percorre nuove strade al fine di migliorare le prospettive a lungo termine nei Paesi di prima accoglienza e di consentire alle persone di vivere in maniera autonoma, sicura e dignitosa. Con diversi progetti, tra l'altro in Kenia, la Svizzera si impegna affinché i rifugiati abbiano accesso all'istruzione e possano beneficiare di migliori opportunità di lavoro.

Da una prima valutazione dei progetti svizzeri nel settore della CI è emerso che per una parte considerevole delle attività in quest'ambito esiste una correlazione diretta o indiretta con la questione migratoria. Nel 2018, il DFAE ha destinato 201,7 milioni di franchi a progetti legati alla migrazione⁴. Quasi 160 milioni di franchi provengono dall'aiuto umanitario: gran parte dei relativi programmi sono infatti finalizzati alla protezione delle persone in esilio, e quindi hanno un impatto diretto sui flussi migratori. La SECO dal canto suo ha investito 33,5 milioni di franchi, somma che include anche gli investimenti dello *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM).

Esempi di progetti svizzeri di cooperazione internazionale aventi un impatto sulla migrazione

Protezione di minorenni non accompagnati: nell'Africa occidentale, dove oltre l'80 per cento dei movimenti migratori si svolge all'interno di questa regione, la Svizzera ha focalizzato il suo impegno sulla protezione dei migranti minorenni. Le procedure di presa in carico e gli standard elaborati per garantire la protezione e l'integrazione dei bambini vulnerabili interessati dalla mobilità e dei giovani migranti sono stati ufficialmente approvati dai Paesi membri della Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS), e quindi valgono ormai per tutta la regione.

Contrastare le cause della fuga: in Siria la Svizzera supporta un progetto volto a migliorare l'accesso delle persone colpite dal conflitto (inclusi i 6 milioni di sfollati interni e i Comuni ospitanti) ad alloggi adeguati.

⁴ Divisione Sicurezza umana: 3,7 milioni e Direzione dello sviluppo e della cooperazione: 198 milioni.

4.2 Sviluppi di Schengen

I regolamenti dell'UE che istituiscono un sistema elettronico di ingressi/uscite (*Entry/Exit System*, EES) così come la corrispondente modifica del codice frontiere Schengen⁶ sono stati adottati alla fine di novembre del 2017 e notificati alla Svizzera nel gennaio 2018. L'EES prevede il rilevamento elettronico, tra l'altro mediante identificatori biometrici, dell'entrata e dell'uscita attraverso le frontiere esterne Schengen di tutti i cittadini di Stati terzi che si recano nello spazio Schengen per un soggiorno di breve durata. Le persone che rimangono nello spazio Schengen più del consentito vengono identificate come *overstayer* e registrate in un elenco centralizzato. Attualmente la SEM si sta occupando del recepimento delle disposizioni in questione sul piano legale e dell'implementazione tecnica di questo sistema. Il 21 novembre 2018, il Consiglio federale ha adottato il relativo messaggio all'attenzione delle Camere federali. L'entrata in funzione dell'EES è prevista nel 2021; il progetto relativo alla sua implementazione tecnica è stato approvato nel giugno 2018.

Il regolamento che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)⁷ è già stato notificato alla Svizzera il 7 settembre 2018, ossia ancora prima della sua adozione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, avvenuta il 12 settembre 2018. Tale sistema prevede che, prima di entrare nello spazio Schengen, i cittadini di Stati terzi esentati dall'obbligo del visto registrino online indicazioni rilevanti sul viaggio previsto e dati alfanumerici sulla propria persona. Il 10 ottobre 2018, il Consiglio federale ha approvato questo sviluppo dell'acquis di Schengen, fatto salvo l'adempimento dei requisiti costituzionali, e ha notificato a sua volta tale decisione entro i termini stabiliti. La SEM ha dato inizio al progetto di attuazione a livello nazionale nel marzo 2018; l'entrata in funzione è prevista nel 2021.

Il 12 dicembre 2017, la Commissione europea ha inoltre presentato due proposte per migliorare i sistemi informatici europei, soprattutto nell'ottica di una maggiore interoperatività. Esse riguardano i sistemi SIS⁸, Eurodac⁹, VIS¹⁰ nonché EES ed ETIAS. L'attuazione di tali migliorie dovrebbe avvenire tra il 2020 e il 2024.

⁶ Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011, GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20, e Regolamento (UE) 2017/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite, GU L 327 del 9.12.2017, pag. 1.

⁷ Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226; GU L 236 del 19.9.2018, pag. 1.

⁸ Il Sistema d'informazione Schengen SIS è una banca dati a scopo di estradizione, oggetto di segnalati oggetti rubati e persone ricercate dalla polizia a scopo di estradizione, oggetto di un divieto d'entrata o scampare.

Nel 2018, la Svizzera è stata oggetto di una valutazione a cura degli esperti della Commissione europea, volta a verificare la correttezza della sua applicazione degli obblighi di Schengen nei seguenti settori: controlli di frontiera negli aeroporti, rinvio di cittadini di Stati terzi che soggiornano irregolarmente nel nostro Paese, utilizzo del Sistema d'informazione Schengen SIS/SIRENE, cooperazione tra autorità di polizia, trattamento di dati personali, politica dei visti. Gli esperti degli Stati Schengen e dell'UE hanno significato alla Svizzera un esito positivo per quanto riguarda l'attuazione e l'applicazione delle leggi Schengen.

Con il recepimento del regolamento europeo relativo alla guardia di frontiera e costiera europea la Svizzera continua a partecipare alle attività dell'agenzia Frontex, in particolare nel quadro della sorveglianza delle frontiere esterne Schengen e in materia di allontanamento di cittadini di Stati terzi che soggiornano irregolarmente nello spazio Schengen. Il 12 settembre 2018 la Commissione europea ha presentato una modifica dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, che include il potenziamento dell'organico di Frontex e un ampliamento del mandato dell'Agenzia.

In un rapporto del 18 luglio 2018, la Commissione europea ha confermato che il Kosovo rispetta tutti i parametri di riferimento stabiliti nel quadro del dialogo sulla liberalizzazione dei visti, e ha dunque esortato il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea ad accogliere la proposta della Commissione di esentare i cittadini del Kosovo (solo se in possesso di un passaporto biometrico) dall'obbligo del visto. Mentre il Parlamento europeo ha accolto quest'istanza il 13 settembre 2018, il Consiglio dell'Unione europea su sollecitazione di diversi Stati Schengen ha invece deciso di rinviare la liberalizzazione dei visti.

4.3 Cooperazione bilaterale con i Paesi membri dell'UE

Il 28 settembre 2018, il Consiglio federale ha adottato il messaggio concernente il secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'UE allargata nonché a sostegno di provvedimenti in ambito migratorio¹¹. Il contributo ammonta a 1,302 miliardi di franchi nell'arco di dieci anni e sarà destinato a ridurre le disparità economiche e sociali in alcuni Stati membri dell'UE nonché a migliorare la gestione dei migranti negli Stati membri dell'UE particolarmente interessati da movimenti migratori. Il contributo consta di due parti: il Consiglio federale prevede di concedere 1102 milioni di franchi per rafforzare la coesione nei Paesi dell'UE-13 e 200 milioni di franchi per misure in ambito migratorio. La decisione finale circa l'approvazione dei due crediti quadro spetta al Parlamento svizzero. Quale Camera prioritaria, il Consiglio degli Stati ha approvato il relativo decreto federale semplice il 29 novembre 2018, a condizione però che l'UE non adotti misure discriminatorie nei confronti della Svizzera.

⁹ Eurodac è un sistema d'informazione dell'Unione europea che comprende una banca dati in cui sono registrate le impronte digitali dei richiedenti l'asilo e degli immigrati clandestini.

¹⁰ VIS è il sistema d'informazione sui visti.

¹¹ FF 2018 5617

Nel 2018 la Svizzera ha altresì sostenuto bilateralmente la Grecia e l'Italia nel quadro del credito d'impegno Cooperazione internazionale in materia di migrazione (credito IMZ). In Grecia ne hanno beneficiato due progetti volti a favorire l'assistenza e l'accoglienza dei minori non accompagnati e un progetto finalizzato a coadiuvare le attività dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) nell'ambito dell'aiuto al ritorno e della reintegrazione nei Paesi d'origine. In Italia è stato promosso, in cooperazione con l'OIM, uno scambio di conoscenze tra consulenti svizzeri e italiani in materia di politica di ritorno.

5 Priorità bilaterali e regionali della politica migratoria estera svizzera

5.1 Sri Lanka

Nel quadro di un incontro di esperti, nell'ottobre 2017 la Svizzera e lo Sri Lanka hanno deciso di intensificare i rapporti di cooperazione esistenti e di formalizzare un partenariato migratorio mediante un Memorandum of Understanding (MoU). La consigliera federale Sommaruga ha sottoscritto il partenariato in questione il 6 agosto 2018 a Colombo. Si tratta del sesto partenariato in materia concluso dalla Svizzera, e del primo in assoluto con uno Stato asiatico.

Con l'istituzione di un partenariato sulla migrazione, i due Paesi hanno voluto sottolineare l'interesse a intensificare la loro cooperazione di lunga data nell'ambito della migrazione. Si tratta di portare avanti il processo di riconciliazione, di elaborazione del passato, di rafforzamento dello Stato di diritto e di sicurezza delle migrazioni di manodopera lungo il corridoio migratorio Sri Lanka – Medio Oriente.

5.2 Rotte migratorie nel Mediterraneo

In seguito agli interventi dell'UE e di alcuni suoi Stati membri presso le autorità libiche volti a garantire la sorveglianza delle frontiere e i salvataggi in mare, nell'anno in rassegna le traversate in partenza dalla Libia sono diminuite in misura significativa.

Malgrado i pericoli lungo la rotta migratoria nel Mediterraneo centrale, i migranti, provenienti perlopiù dai Paesi dell'Africa occidentale e orientale, hanno continuato a recarsi in Libia. Secondo l'UNHCR, i migranti soccorsi dalla guardia costiera libica sono aumentati nel corso del 2018 (15 235), ma il numero di decessi in mare è comunque rimasto elevato (1311). Le condizioni e il trattamento dei migranti nei luoghi di detenzione in Libia continuano a essere estremamente preoccupanti (l'OIM stima che vi siano 8000 migranti reclusi in 18 centri di detenzione)¹².

¹² Si veda a questo proposito *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya* (www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf).

Si è registrato un significativo aumento dei movimenti migratori verso il Marocco e la Spagna. Per via dell'inasprimento dei controlli alle frontiere nell'area mediterranea, è cresciuto anche il numero di migranti in Egitto.

In seguito alla terza riunione del Gruppo di contatto per il Mediterraneo centrale, svoltasi a Berna nel novembre 2017, la Svizzera si è impegnata a tradurre in azioni concrete la dichiarazione d'intenti adottata, dando la priorità alle misure di protezione in favore dei migranti in situazioni di vulnerabilità. Diversi progetti sono di conseguenza stati realizzati in Libia, in Niger e in Mali per migliorare il rispetto dei diritti umani dei migranti e dei rifugiati, per incentivare i ritorni volontari e agevolare l'accesso ad attività socioeconomiche generatrici di reddito. La Svizzera ha pure accolto come rifugiati 82 persone particolarmente vulnerabili provenienti dal Niger, perlopiù evacuate dalla Libia dall'UNHCR. Sono stati poi compiuti i primi passi per potenziare le capacità delle autorità nigerine nell'ambito dell'asilo. Nel quadro del dialogo regionale del Processo di Rabat, la Svizzera si è prodigata per l'implementazione dell'ambito «protezione e asilo» del nuovo Piano d'azione 2018–2020¹³, adottato il 2 maggio 2018. Per migliorare il coordinamento e la percezione delle problematiche a livello locale, un delegato alla migrazione è distaccato a Tunisi dall'estate dell'anno in rassegna.

5.3 Africa del Nord

Sotto il profilo migratorio, gli Stati dell'area del Mediterraneo meridionale costituiscono al tempo stesso dei Paesi di origine, di transito e di destinazione. Uno dei tre punti chiave della strategia di cooperazione svizzera per il Nord Africa (2017–2020) è *migrazione e protezione della popolazione civile*. I progetti promossi in questo contesto mirano a rafforzare le capacità delle autorità e delle organizzazioni della società civile, ad agevolare l'accesso alle prestazioni di assistenza e di protezione per i migranti vulnerabili nonché a promuovere lo sviluppo in loco coinvolgendo la diaspora.

Il partenariato migratorio con la Tunisia¹⁴ rappresenta una cornice particolarmente adatta per un'assidua collaborazione. Nel 2018 sono stati promossi diversi progetti, in particolare per quanto riguarda la reintegrazione dei Tunisini che ritornano nel proprio Paese e l'accoglienza di migranti provenienti dai Paesi dell'Africa subsahariana. Il numero di coloro che hanno potuto svolgere uno stage nel quadro dell'Accordo relativo allo scambio di giovani professionisti è in aumento (attualmente si tratta di 56 persone). La cooperazione con la Tunisia nel settore della riammissione è molto buona. La Svizzera sostiene anche progetti per facilitare l'accesso al sistema legale e sanitario nonché all'assistenza giuridica, sociale e medica. Si è parimenti impegnata a favore di una gestione efficace delle frontiere nel rispetto dei diritti umani.

¹³ www.rabat-process.org/images/documents/FR_Declaration-et-Plan-Action-Marrakech-Processus-de-Rabat.pdf

¹⁴ www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/bilaterales/keine-srnr/20120611-mou-TUN-f.pdf

Contestualmente alla visita del segretario di Stato Mario Gattiker in Marocco, a maggio si sono svolte nuove consultazioni in materia di migrazione, da cui sono scaturite prospettive concrete per il rafforzamento della cooperazione in diversi settori. Dalla ripresa del dialogo migratorio e delle consultazioni politiche nell'aprile 2017, i progressi registrati nell'ambito del ritorno sono stati notevoli, come testimonia l'aumento considerevole del numero di riammissioni di cittadini marocchini negli ultimi due anni. Diversi sono stati inoltre i progetti promossi in Marocco per consentire ai migranti vulnerabili e alle vittime di violenza di accedere più facilmente ai servizi sanitari e di protezione e per favorire il rispetto dei diritti dei rifugiati e dei migranti in questo Stato.

Con l'Algeria si è potuto constatare un netto miglioramento della cooperazione a livello operativo, in particolare nel campo della riammissione.

In Egitto, oltre a sostenere progetti per migliorare la protezione dei migranti vulnerabili e dei rifugiati, la Svizzera ha lanciato una serie di iniziative per l'integrazione economica dei migranti. Il prossimo dialogo migratorio è in calendario all'inizio del 2019.

5.4 Africa occidentale

In Africa occidentale, le attività si sono concentrate su una migliore gestione della migrazione, sulle cause profonde della migrazione irregolare, sulla libera circolazione dei beni e delle persone nonché sull'integrazione su scala regionale.

La Svizzera si distingue per il suo approccio diversificato, che tiene conto anche delle sfide legate allo sviluppo sostenibile e alla sicurezza umana. In Niger esso si concretizza in particolare nel quadro del gruppo di concertazione nazionale sulla migrazione, all'interno del quale la Svizzera anima uno spazio dedicato alla migrazione e allo sviluppo.

Nel maggio 2018 si è svolto il primo dialogo migratorio con il Gambia, che ha dato luogo a discussioni costruttive. Nel 2019 si tratterà di stabilire come rafforzare ulteriormente queste relazioni.

Pure con il Mali sono stati condotti negoziati in merito alla formalizzazione delle relazioni migratorie, che proseguiranno nel 2019.

Con il Camerun, l'intensificazione delle relazioni bilaterali ha prodotto diversi progetti innovativi inerenti alla formazione professionale in campo alberghiero e nel settore della falegnameria.

Infine, l'attuazione del partenariato migratorio con la Nigeria ha consentito di mantenere eccellenti relazioni con questo Paese grazie ai diversi progetti promossi in loco.

Poiché solo una migrazione gestita in modo sicuro, regolare e ordinato può contribuire a ridurre la migrazione irregolare che transita dal Sahel e dalla Libia, la Sviz-

zera continua a sostenere gli Stati della regione nella definizione e nella messa in atto di politiche migratorie nazionali (Burkina Faso) e regionali (CEDEAO¹⁵).

5.5 Corno d’Africa

Nel Corno d’Africa, una serie di fattori destabilizzanti provoca migrazioni irregolari, fughe e sfollamenti. Nel contempo gli sviluppi in atto nella regione nel 2018 sono stati segnati dagli sforzi di pace tra l’Etiopia e l’Eritrea, che hanno portato tra l’altro alla ripresa delle relazioni diplomatiche e a un’apertura delle frontiere.

Il tema della migrazione e della protezione è uno dei cardini delle nuove strategie di cooperazione con il Sudan (2018–2020) e con il Corno d’Africa (2018–2021). L’impegno persegue tre obiettivi strategici: protezione e tutela dei diritti fondamentali di rifugiati, migranti e sfollati interni; promozione dell’integrazione socioeconomica degli sfollati nella regione; rafforzamento della governance migratoria a livello nazionale e regionale.

Sotto la direzione della SEM e con la partecipazione del DFAE, a novembre ha avuto luogo un viaggio di lavoro nel Corno d’Africa. In Sudan sono stati condotti colloqui per formalizzare la collaborazione in ambito migratorio, mentre in Etiopia è stata discussa l’applicazione dell’accordo in materia di ritorno tra l’UE e l’Etiopia anche nel quadro delle relazioni bilaterali con la Svizzera, applicazione che verrà probabilmente formalizzata nel 2019.

In Eritrea, lo scopo dei colloqui ad alto livello è stato di inquadrare il tema della migrazione in un approccio bilaterale più ampio al fine di accrescere la disponibilità alla cooperazione. Malgrado la posizione di principio del governo eritreo in materia di rimpatri non sia mutata e al momento i rimpatri non siano possibili da nessuno Stato europeo, è stata garantita una migliore collaborazione nell’identificazione di casi singoli. L’evoluzione dei rapporti bilaterali con l’Etiopia ha segnato la situazione politica interna dell’Eritrea nel 2018. L’apertura delle frontiere al traffico di persone e di merci ha suscitato speranze di cambiamenti anche a livello di politica interna, anche se finora non ci sono stati segnali di misure concrete di riforma.

In Eritrea, la Svizzera si impegna nell’ambito dell’istruzione finanziando progetti per migliorare tra l’altro la formazione degli insegnanti e sostenere gli adolescenti nell’ambito della formazione professionale.

Esempio di associazione strategica della CI: nell’ottobre 2018 è stata lanciata la seconda fase del progetto di sostegno dell’*Intergovernmental Authority on Development* (IGAD), un’organizzazione regionale di Stati del Corno d’Africa. Lo scopo del progetto è:

- rafforzare la governance e le capacità nel campo della migrazione a livello nazionale e regionale;

¹⁵ Comunità economica degli Stati dell’Africa Occidentale.

- intensificare la cooperazione Sud-Sud nell’ambito della mobilità delle persone tramite il sostegno di iniziative di dialogo e cooperazione su scala regionale;
- migliorare la prevenzione e la reazione agli sfollamenti forzati dovuti a catastrofi e cambiamenti climatici grazie a sistemi di allerta precoce e a una maggiore tutela delle persone sfollate.

5.6 Vicino e Medio Oriente

Attualmente si contano ancora oltre 5,5 milioni di rifugiati siriani nei Paesi limitrofi, e più di 6 milioni di sfollati all’interno dei confini nazionali. In assenza di una soluzione politica del conflitto in Siria, continuano a non esserci i presupposti per un ritorno volontario dei rifugiati siriani in condizioni di sicurezza e dignità; i movimenti spontanei di ritorno finora sono stati molto limitati. Pure in Iraq si contano ancora circa 2 milioni di sfollati interni.

Nel 2018 sono stati destinati in totale 90 milioni di franchi per aiutare le popolazioni bisognose di questa regione. Nell’ambito della migrazione e della protezione, l’accento è stato posto sul Libano, il Paese con il numero di rifugiati pro capite più alto al mondo, dove è stato tra l’altro sostenuto un progetto relativo alla gestione integrata delle frontiere, finalizzato anche a sensibilizzare le autorità locali in materia di diritti umani e per quanto riguarda il trattamento delle persone vulnerabili. Parallelamente è stato promosso il dialogo tra i decisori libanesi tradizionali e rifugiati adolescenti e siriani al fine di stemperare le tensioni e ridurre i pregiudizi tra i rifugiati e le comunità ospitanti. Nel maggio 2018 si è inoltre svolto per la prima volta un dialogo migratorio tra la Svizzera e il Libano, che ha consentito di discutere l’indirizzo e le priorità della futura collaborazione. Contemporaneamente è stato negoziato un accordo sulla soppressione reciproca dell’obbligo del visto per i titolari di un passaporto diplomatico, sottoscritto nell’agosto 2018 in occasione della visita di Stato del presidente della Confederazione Alain Berset.

La Svizzera nel 2018 ha inoltre finanziato progetti per la registrazione e la documentazione dei rifugiati siriani in Giordania e per sostenere gli sforzi del governo giordano volti ad agevolare l’accesso di tali rifugiati al mercato del lavoro formale. In Turchia, le autorità locali sono state aiutate nell’elaborazione di una politica migratoria di ampio respiro attenta alla questione dello sviluppo. Insieme a organizzazioni multilaterali come l’Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), la Svizzera si è altresì impegnata a favore di migliori condizioni di lavoro e di vita per i 37 milioni di lavoratori migranti nel Medio Oriente.

Nell’anno in rassegna infine oltre 960 rifugiati siriani particolarmente vulnerabili sono stati trasferiti dal Medio Oriente in Svizzera mediante il programma di reinsediamento. Il reinsediamento assume importanza non solo quale una delle poche soluzioni durature esistenti per i rifugiati, ma anche come importante segnale di solidarietà nei confronti dei Paesi di prima accoglienza.

Alla luce del perdurare delle crisi in Siria e in Iraq, oltre all’aiuto d’emergenza sempre necessario occorrono viepiù anche politiche a lungo termine. Con la strategia

di cooperazione 2019–2022 per il Medio Oriente, elaborata nel corso del 2018, la Svizzera nei prossimi anni intende quindi stabilire nuove priorità ponendo l'accento su temi quali l'empowerment, l'autonomia, la resilienza e la ricerca di soluzioni durature per i profughi.

5.7 Balcani occidentali

Nel quadro di tre partenariati migratori¹⁶ conclusi con la Serbia, la Bosnia e Erzegovina e il Kosovo, la Svizzera ha continuato a sostenere la realizzazione di sistemi di gestione della migrazione funzionali e conformi agli standard internazionali.

In Bosnia e Erzegovina e in Serbia sono stati promossi progetti per il rafforzamento delle frontiere, l'uniformazione delle banche dati e il sostegno psicosociale a favore dei minori non accompagnati. Nel febbraio 2018 a Sarajevo si è svolto un dialogo migratorio con la Bosnia e Erzegovina, nell'ambito del quale uno dei temi prioritari affrontati è stata la difficoltà incontrata dalle autorità bosniache di fronte al forte incremento dei migranti irregolari sul proprio territorio. Per rimediare a questa situazione, la Svizzera ha rafforzato il suo sostegno in loco fornendo un aiuto umanitario ai migranti.

Nel quadro del partenariato migratorio con il Kosovo, un dialogo migratorio ha avuto luogo anche a Pristina nel marzo 2018.

5.8 Cooperazione in materia di riammissione

Un'esecuzione efficiente degli allontanamenti costituisce uno dei cardini di una politica d'asilo credibile. Siccome nel settore del ritorno la promozione delle partenze volontarie o conformi alle prescrizioni con aiuto al ritorno assume un ruolo di primo piano, la SEM finanzia i consultori per il ritorno nei Cantoni. Se gli sforzi si rivelano vani, la SEM adotta tutte le misure necessarie affinché una decisione d'asilo negativa con allontanamento possa essere eseguita. La SEM sostiene l'esecuzione degli allontanamenti non solo nell'ambito dell'asilo, ma anche per le persone che ricadono sotto la legge federale del 16 dicembre 2005¹⁷ sugli stranieri e la loro integrazione e devono lasciare la Svizzera.

In linea generale, con molti Paesi di provenienza la collaborazione internazionale nel settore del ritorno funziona bene, se non molto bene. Negli ultimi dieci anni, la SEM ha potuto sottoscrivere 25 accordi in materia; in totale la Svizzera ha concluso accordi in questo settore con quasi 60 Paesi. Questi accordi disciplinano tra l'altro anche la collaborazione in materia di ritorni (55 accordi di riammissione, 6 partenariati migratori, 5 accordi migratori). Con una serie di altri Stati (p. es. Egitto, Bielorussia, Ghana, Sierra Leone), la collaborazione per quanto concerne

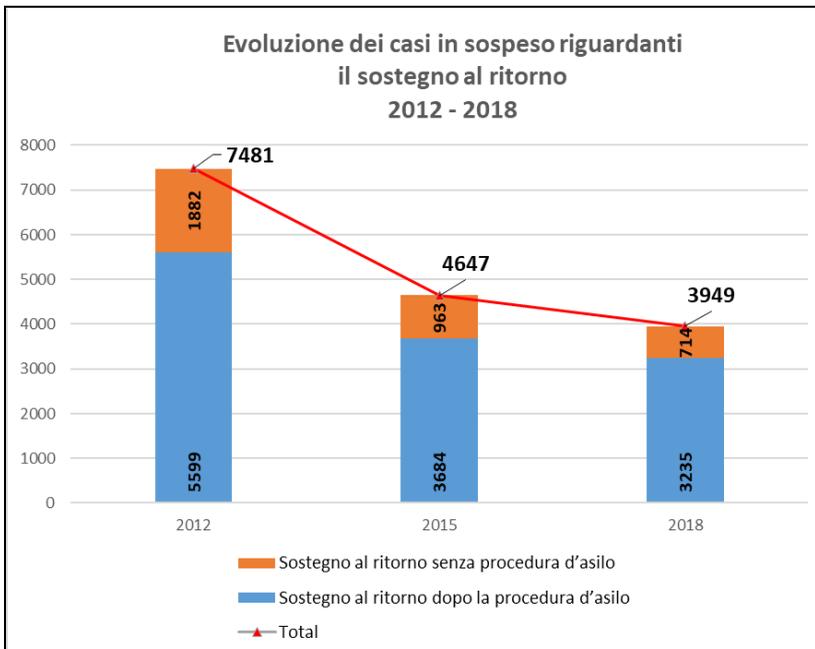
¹⁶ www.sem.admin.ch/sem/it/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/migrationspartnerschaften.html

¹⁷ RS 142.20

l'esecuzione degli allontanamenti funziona peraltro senza intoppi anche in assenza di un accordo specifico.

A livello europeo, la Svizzera è uno dei Paesi più efficienti nell'esecuzione degli allontanamenti, sia se si considerano gli allontanamenti nel Paese di provenienza, sia per quanto riguarda la procedura Dublino. Nel 2017 la Svizzera ha infatti provveduto all'esecuzione del 56,8 per cento degli allontanamenti nel Paese di provenienza, di fronte a una media UE del 36,6 per cento.

Nell'anno in rassegna, per alcuni Paesi di provenienza importanti, ma con cui la collaborazione risulta difficile (p. es. Algeria, Tunisia e Marocco), è stato possibile diminuire notevolmente gli allontanamenti in attesa di esecuzione. Dal 2013 al 2018, la SEM in cooperazione con i Cantoni è riuscita a ridurre il loro numero da 7293 a 3948 casi, pari a un calo del 45 per cento.



Anche nel 2018, Algeria, Etiopia, Iran e Marocco figuravano nella lista della SEM dei Paesi prioritari per il ritorno. Per questi Stati, tutti i dipartimenti sono tenuti a segnalare al DFAE e al DFGP le opportunità di politica estera relative al loro ambito di competenza che potrebbero essere correlate al tema del ritorno.

Ecco la situazione relativa ai singoli Paesi:

- con l'Algeria, negli ultimi anni si sono registrati progressi significativi nel settore del ritorno, soprattutto per quanto riguarda l'identificazione. Inoltre tra il 2017 e il 2018 i rimpatri coatti verso l'Algeria sono più che raddoppiati

(da 27 a 62). Rispetto all'anno precedente, gli allontanamenti in sospeso sono diminuiti in misura significativa passando da 692 a 550 casi, pari a una riduzione del 20,5 per cento.

- Dalla ripresa del dialogo migratorio nell'aprile 2017, con il Marocco si sono registrati notevoli passi in avanti nel settore del ritorno: da quel momento infatti la Svizzera ha potuto organizzare regolarmente rimpatri sotto scorta via mare. Dal 2017 al 2018, i casi in attesa di esecuzione sono leggermente diminuiti, passando da 283 a 238.
- Da diversi anni, l'Iran accetta solo ritorni volontari, una prassi che vale per tutti i Paesi occidentali e non solo per la Svizzera. Nel dialogo con le autorità iraniane su tale questione si sono comunque registrati dei segnali di apertura. Una proposta di MoU volta a migliorare la collaborazione in materia di riammissione è attualmente discussa tra i due Paesi. Gli allontanamenti in attesa di esecuzione sono leggermente aumentati (153 casi contro 121 nel 2017).
- Se per diversi anni i ritorni in Etiopia sono stati possibili solo su base volontaria, nel settembre 2018 hanno avuto luogo i primi accertamenti dell'identità da parte di una delegazione etiopica. Nell'anno in rassegna è stato anche possibile portare a termine due rimpatri coatti ad Addis Abeba. Nel novembre 2018, la SEM ha potuto concordare l'applicazione delle *Admission Procedures for the Return of Ethiopians*, già in vigore da febbraio 2018 nei rapporti tra gli Stati dell'UE e l'Etiopia, con l'autorità etiopica competente.
- Per quanto concerne l'Eritrea, le persone che decidono di ritornare volontariamente in questo Paese ricevono i documenti di viaggio necessari dalla rappresentanza eritrea in Svizzera. Per il momento, l'Eritrea continua invece a non accettare rimpatri coatti, né dalla Svizzera né dagli altri Stati europei.
- Per quanto riguarda l'Afghanistan, la Svizzera nell'aprile 2018 ha ospitato una riunione del comitato d'esperti nel quadro dell'Accordo tripartito concluso nel 2006¹⁸ con la Svizzera e l'UNHCR. Le discussioni si sono focalizzate principalmente sulla necessità di ripristinare i ritorni non volontari, interrotti da settembre 2017, e sulla partecipazione svizzera ai voli organizzati da Frontex. Se le posizioni della Svizzera e dell'Afghanistan divergono tuttora per quanto concerne la partecipazione della Svizzera ai voli comuni condotti sotto l'egida di Frontex, a novembre l'Afghanistan si è impegnato a risolvere il problema del rilascio di lasciapassare per consentire i ritorni non volontari. Il numero degli allontanamenti in attesa di esecuzione nel 2018 è leggermente diminuito (61 contro 101 nel 2017).

¹⁸ www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/20062242/index.html

6 Cooperazione migratoria multilaterale

6.1 Patto ONU per la migrazione

Al termine di un processo di negoziazione durato due anni (cfr. tra l'altro i rapporti sulla cooperazione internazionale 2016 e 2017), il Patto ONU per la migrazione è stato finalizzato nell'estate 2018. Dopo un'approfondita analisi dell'impatto della struttura di cooperazione internazionale sulla politica interna ed estera della Svizzera, il Consiglio federale ha ritenuto che questo documento fosse in linea con gli interessi della Svizzera. Il Patto è uno strumento di *soft law*, quindi giuridicamente non vincolante. Il suo obiettivo è definire valori condivisi dalla comunità internazionale per permettere una migrazione ordinata e di conseguenza ridurre la migrazione irregolare. Il Patto comprende dieci principi fondamentali e 23 obiettivi, nonché un elenco di strumenti di attuazione volontari associati a ogni obiettivo. Principi e obiettivi corrispondono alla politica della Svizzera in materia di migrazione e comprendono l'intensificazione dell'aiuto sul posto, la lotta contro la tratta di esseri umani, la sicurezza dei confini, il rispetto dei diritti umani, il ritorno e la reintegrazione, l'integrazione durevole. Dal punto di vista della politica interna, il Patto non richiede alla Svizzera alcun intervento.

Durante la sessione invernale 2018, l'Assemblea federale ha espresso il desiderio di studiare più a fondo il Patto ONU per la migrazione. Il Consiglio federale elaborerà un disegno di decreto federale semplice in tal senso entro la fine del 2019. Prima di pronunciarsi definitivamente sull'adozione del patto, il Consiglio federale desidera attendere i risultati del dibattito parlamentare. In assenza della Svizzera, il Patto ONU per la migrazione è stato accolto il 10 dicembre 2018 nel quadro di una conferenza a Marrakech a cui hanno partecipato 164 Stati. L'approvazione formale è avvenuta il 19 dicembre 2018 con una votazione dell'Assemblea generale dell'ONU: 153 Stati si sono espressi a favore, 5 contro (Stati Uniti, Ungheria, Polonia, Repubblica ceca, Israele), 12 si sono astenuti (tra cui la Svizzera) e 23 non hanno partecipato alla votazione.

6.2 Patto ONU sui rifugiati

Il Patto ONU sui rifugiati è stato elaborato dall'UNHCR previa consultazione con gli Stati e le altre parti interessate.

Il testo, che conferma la centralità della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati e dei principi che ne derivano, non modifica la definizione del termine «rifugiati», contenuta nel diritto internazionale e nel diritto svizzero.

Gli obiettivi del patto sono: ridurre la pressione sui Paesi di accoglienza dei rifugiati; promuovere l'indipendenza dei rifugiati; ampliare l'accesso alle soluzioni di Stati terzi; migliorare le condizioni nei Paesi di origine al fine di consentire un ritorno in condizioni di sicurezza e di dignità. Il patto non è giuridicamente vincolante (nessun obbligo legale) e pone l'accento sul rispetto della sovranità degli Stati e delle legislazioni nazionali.

Sostenendo il Patto dell'ONU sui rifugiati, la Svizzera difende i propri interessi conformemente agli obiettivi della Convenzione del 28 luglio 1951¹⁹ sullo statuto dei rifugiati e riafferma allo stesso tempo la sua tradizione umanitaria. Il Patto in questione costituisce un allegato della risoluzione sull'operato dell'UNHCR, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU durante la seduta del 17 dicembre 2018 con 181 voti favorevoli, 2 contrari (Stati Uniti, Ungheria) e 3 astensioni.

7 Conclusioni e prospettive per il 2019

Nel 2019 dovrebbero giungere in porto diverse riforme legislative di rilievo a livello europeo che interessano anche la Svizzera. Nel settore dell'asilo potrebbe essere portata a termine la trasformazione dell'EASO in una vera e propria Agenzia europea per l'asilo (EUAA). Dovrebbe essere adottata anche la riforma di Frontex. Proseguiranno inoltre i lavori di attuazione di diversi grandi progetti informatici come EES ed ETIAS. Saranno parimenti discusse nuove proposte della Commissione europea, in particolare l'interoperatività dei sistemi informatici, la riforma del codice dei visti e lo strumento che succederà al Fondo per la sicurezza interna per il periodo 2021–2027.

Sul piano pratico, nei prossimi anni la cooperazione negli ambiti Schengen e Dublino dovrebbe essere incentrata sull'attuazione di questi progetti. Inoltre il secondo contributo svizzero a determinati Stati membri dell'UE prevede l'avvio dell'esecuzione del credito quadro per la migrazione. L'evoluzione (aumento o diminuzione) dei movimenti migratori in partenza dalle coste dell'Africa del Nord verso il Mediterraneo e in particolare degli arrivi in Italia potrebbe avere un impatto sugli arrivi irregolari in Svizzera. Le autorità svizzere continueranno a monitorare con grande attenzione la situazione in Libia anche nel 2019, e proseguiranno pure gli sforzi per consolidare gli interventi in loco. Alla luce dell'aumento dei flussi migratori nel Mediterraneo occidentale, anche il dialogo migratorio avviato con il Marocco costituirà una priorità.

Per quanto concerne il Medio Oriente, il tema «protezione e migrazione» resterà uno dei principali ambiti d'intervento della Svizzera.

I dibattiti parlamentari attorno al Patto ONU per la migrazione hanno evidenziato la necessità di far chiarezza in merito al coinvolgimento del Parlamento negli strumenti della *soft law*. In quanto strumenti non vincolanti, infatti, essi rientrano nella sfera di competenza del Consiglio federale, ma a questo proposito si potrebbe comunque conferire un ruolo al Parlamento. In un rapporto 2019 occorrerà pertanto far chiarezza sulla questione.

Alla fine di novembre del 2018, il Consiglio federale ha deciso, sulla base di una strategia congiunta della Confederazione, dei Cantoni, delle città, dei Comuni e di ulteriori organizzazioni, di mantenere il principio dell'accoglienza dei rifugiati nel contesto del reinsediamento, autorizzando l'arrivo a breve termine di un contingente di 800 vittime della crisi siriana nel 2019. Inoltre ha incaricato il DFGP di elaborare, d'intesa con i Cantoni e con le Commissioni delle istituzioni politiche, una proposta

¹⁹ RS 0.142.30

di programma di reinsediamento per gli anni 2020–2021 per 1500–2000 persone; la decisione definitiva in merito spetterà allo stesso Consiglio federale.

Con i Paesi del Corno d’Africa, il tema della collaborazione nell’ambito della migrazione e del ritorno continuerà a essere sistematicamente sollevato in occasione degli incontri e delle consultazioni bilaterali. L’applicazione anche alla Svizzera dell’accordo UE-Etiopia in materia di ritorno sarà probabilmente formalizzata all’inizio del 2019.

La cooperazione internazionale portata avanti dalla Svizzera in materia di politica migratoria porta i suoi frutti - soprattutto grazie al suo approccio interdipartimentale, che funziona bene. L’associazione strategica proseguirà anche nel 2019, e i relativi lavori di attuazione confluiranno nell’elaborazione del nuovo messaggio concernente la cooperazione internazionale 2021–2024.

