

Rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale

Riassunto e raccomandazioni

La migrazione è un fenomeno complesso che è andato amplificandosi con la globalizzazione. La complessità della migrazione si riflette nella diversità degli interessi della politica migratoria esterna della Svizzera. La Svizzera nutre ad esempio il plurimo interesse di promuovere la migrazione regolare necessaria all'economia svizzera, di proteggere i rifugiati secondo gli obblighi internazionali e la propria tradizione umanitaria e di promuovere il ritorno delle persone in situazione irregolare. La politica migratoria esterna della Svizzera deve fronteggiare numerose sfide (percezione della migrazione, migrazione regolare, migrazione irregolare, ritorno, protezione, migrazione e sviluppo, politica migratoria dell'Unione europea, governance mondiale delle migrazioni internazionali). La Svizzera ha pertanto sviluppato una serie di strumenti per concretizzare la propria politica migratoria esterna e rispondere a tali sfide. Questi strumenti poggiano su tre principi. Anzitutto, la Svizzera promuove un approccio globale alla migrazione, ossia un approccio che tenga conto sia delle opportunità economiche, sociali e culturali della migrazione, che delle sfide sopra descritte (ad es. migrazione irregolare, ritorno, tratta di esseri umani) In secondo luogo, la Svizzera promuove una collaborazione e una cooperazione ravvicinate tra Paesi d'origine, di transito e di destinazione, nonché una valutazione equilibrata degli interessi di tutti gli attori. In terzo luogo, la Svizzera assicura una cooperazione interdipartimentale ravvicinata onde garantire una politica migratoria coerente e attuare in maniera adeguata gli strumenti di un approccio globale alla migrazione. I principali strumenti sono il dialogo internazionale in materia di migrazione, i partenariati migratori, i programmi di Protezione nella Regione nonché i programmi di aiuto al ritorno e di aiuto strutturale.

- L'impostazione attuale della politica migratoria esterna della Svizzera è adeguata. Negli ultimi anni sono stati elaborati diversi strumenti promettenti. Tuttavia, per rafforzare l'efficacia della politica migratoria esterna occorre intensificare l'attuazione degli strumenti attuali, in particolare dei partenariati migratori, dei programmi di Protezione nella Regione e del dialogo internazionale in materia di migrazione. Al di là dell'efficacia della politica migratoria, è in gioco la credibilità della Svizzera sulla scena internazionale e nei confronti dei suoi partner bilaterali. Il monitoraggio e la valutazione a tempo debito di questi strumenti sono assicurati entro la struttura di cooperazione interdipartimentale.
- Occorre una nuova struttura di cooperazione interdipartimentale più semplice, più chiara e che includa tutti i pertinenti servizi dell'amministrazione federale. La *seduta plenaria del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni [plenum GIM]*, quale principale organo strategico di coordinamento interdipartimentale in materia di migrazione, è potenziata. Il plenum GIM si svolge due volte all'anno. È presieduto di concerto dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) per le questioni di politica migratoria esterna, e dal solo DFGP per le questioni d'integrazione o di politica migratoria interna. Il fatto di trattare sia questioni d'integrazione che di politica migratoria esterna deve consentire di rafforzare la coerenza della politica migratoria svizzera. È mantenuta l'attuale struttura di coordinamento delle questioni d'integrazione con tre gruppi di lavoro subordinati al plenum GIM.
- Il *Gruppo di direzione interdipartimentale incaricato dell'aiuto al ritorno (ILR)* e il *Comitato del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (comitato GIM)* sono

sostituiti da un unico organo operativo, il *Comitato per la cooperazione internazionale in materia di migrazione (comitato CIM)*. Il comitato CIM coordina l'attuazione operativa di tutti gli strumenti della politica migratoria esterna della Svizzera (ad es. partenariati migratori, programmi di aiuto al ritorno, programmi di Protezione nella Regione). Alimenta la riflessione dell'organo strategico (plenum GIM) e gestisce i vari gruppi di lavoro tematici o geografici. Assicura il coordinamento degli impegni finanziari dei vari servizi dell'amministrazione federale nei programmi prioritari. Presieduto di concerto dall'Ufficio federale della migrazione (UFM), dalla Divisione politica IV (DP IV) e dalla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), il comitato CIM si riunisce almeno sei volte all'anno.

- Occorrono maggiori risorse finanziarie per un'attuazione adeguata degli strumenti della politica migratoria esterna della Svizzera. Ciò a maggior ragione se si considera che il credito quadro per l'aiuto al ritorno (ILR) concesso dal Consiglio federale nel 1999 è esaurito. I principali attori in materia di migrazione in seno all'amministrazione federale (UFM, DSC, DP IV) si prodigano, entro i limiti dei rispettivi mandati, per concedere maggiori risorse in vista di contribuire all'attuazione della politica migratoria esterna della Svizzera, ad esempio tramite i messaggi del Consiglio federale al parlamento relativi alle attività della DSC e della DP IV. In particolare l'UFM, ufficio responsabile della politica migratoria svizzera, d'intesa con il DFAE e beneficiando del suo sostegno, farà il necessario onde ottenere un credito d'impegno relativo alle attività e ai progetti legati all'articolo 100 della legge federale sugli stranieri (LStr)¹. Ciò allo scopo di finanziare il proprio impegno nella cornice della migrazione internazionale e di concorrere in tal modo a un finanziamento adeguato dei vari strumenti della politica migratoria esterna della Svizzera.
- Il plenum GIM elabora ogni anno per il DFGP e il DFAE un rapporto d'attività all'attenzione del Consiglio federale. Su tale rapporto si fonda la definizione delle priorità in materia di politica migratoria per l'anno seguente o a medio termine. Il rapporto può parimenti fungere da base per i rapporti al Parlamento.

¹ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr ; RS 142.20)

Indice

1. Introduzione
 - 1.1. Giustificazione del rapporto
 - 1.2. Obiettivi del rapporto
2. Contesto
 - 2.1. La migrazione internazionale oggi
 - 2.2. Interessi svizzeri e obiettivi in materia di politica migratoria esterna
 - 2.3. Sfide attuali in materia di migrazione internazionale dal punto di vista svizzero
3. Principali strumenti della politica migratoria esterna della Svizzera
 - 3.1. Dialogo internazionale e regionale in materia di migrazione
 - 3.2. Accordi bilaterali in materia di migrazione all'infuori dell'UE/AELS
 - 3.3. Partenariati migratori
 - 3.4. Protezione nella Regione (PiR – Protection in the Region)
 - 3.5. Programmi di aiuto al ritorno e di aiuto strutturale
 - 3.6. Prevenzione della migrazione irregolare (PiM – Prävention irregulärer Migration)
4. Attori chiave in seno all'amministrazione federale e al di là
 - 4.1. Attori chiave in seno all'amministrazione federale
 - 4.2. Altri attori chiave in Svizzera
 - 4.3. Partner chiave per la Svizzera a livello regionale e internazionale
5. Punti forti e deboli degli strumenti attuali della politica migratoria esterna della Svizzera
6. Struttura della cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione
 - 6.1. Struttura attuale: descrizione, punti forti, punti deboli
 - 6.2. Proposta di miglioramento
 - 6.2.1. Struttura di cooperazione interdipartimentale
 - 6.2.2. Risorse finanziarie
7. Allegato: Organigramma della struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione

1. Introduzione

1.1. Giustificazione del rapporto

Di recente vari interventi parlamentari hanno palesato un interesse maggiore per la politica migratoria esterna della Svizzera e per un impegno più marcato, tra l'altro in materia di partenariati migratori, di programmi di «Protezione nella Regione» o di aiuto al ritorno (mozione Müri 09.3601, interpellanza Fluri 09.3647, interpellanza Moret 09.4265, mozione Gruppo PPD 10.3071, postulato Bischof 09.4311²). Nella sua risposta alla mozione Müri, il Consiglio federale ha annunciato che l'UFM s'impegnerà a elaborare, in collaborazione con il DFAE, un assetto che tenga conto delle preoccupazioni dell'autore della mozione, ossia un assetto per rafforzare l'efficacia della politica migratoria esterna della Svizzera.

Nel 2004 il Consiglio federale ha approvato il rapporto del *Gruppo di lavoro interdipartimentale per la migrazione (IDAG Migration)*. Tale rapporto proponeva misure concrete per includere maggiormente gli strumenti della politica estera in una strategia migratoria globale. A tal fine è stato istituito un comitato del gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (comitato GIM). Nella scia del rapporto *IDAG Migration*, la Svizzera ha sviluppato una serie di strumenti innovativi per attuare la politica migratoria, come ad esempio l'assetto dei partenariati migratori, contemplato dalla legge federale sugli stranieri sin dalla sua entrata in vigore nel gennaio 2008 (art. 100 LStr) o come l'assetto di Protezione nella Regione (art. 113 della legge sull'asilo, LAsi³).

Le discussioni tenutesi nel 2010 nei vari organi interdipartimentali interessati dal tema della migrazione hanno dimostrato che le principali conclusioni del rapporto *IDAG Migration* sono tuttora attuali. Si pensi alla necessità di una stretta collaborazione tra paesi di destinazione, di transito e d'origine per una politica migratoria efficace, in grado nel contempo di ridurre gli aspetti negativi della migrazione e di ottimizzare le opportunità. Pertanto si tratta principalmente di trovare il modo d'intensificare l'attuazione degli strumenti sviluppati, tenendo conto di tutti gli attori dell'amministrazione federale impegnati in questioni di migrazione internazionale. Dalle discussioni è parimenti emerso un consenso sulla necessità di una maggiore coerenza tra i vari mandati, le varie priorità e i vari obiettivi dei dipartimenti dell'amministrazione svizzera. È infine evidenziato anche la necessità, per conseguire tale coerenza, di migliorare l'attuale struttura di cooperazione interdipartimentale. Le esperienze degli ultimi anni hanno dimostrato che gli obiettivi della politica migratoria esterna della Svizzera potranno essere raggiunti solo grazie a un'intensificazione dell'impegno e della cooperazione degli uffici e dipartimenti interessati dalla politica migratoria.

In tale contesto, in occasione del plenum GIM del 1°luglio 2010 è stato deciso di istituire un gruppo di lavoro diretto dall'UFM e dalla DP IV, incaricato di stendere, all'attenzione del Consiglio federale, un rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale.

1.2. Obiettivi del rapporto

Il presente rapporto intende illustrare in che modo sia possibile potenziare l'efficacia della politica migratoria esterna della Svizzera, fornendo un'analisi e delle proposte per conseguire tale obiettivo. Concretamente fornisce:

- un'analisi delle attuali sfide della politica migratoria esterna della Svizzera e dei suoi obiettivi;
- un'analisi dell'adeguatezza degli strumenti e delle strutture di cooperazione interdipartimentale attuali per fronteggiare tali sfide;
- proposte per rafforzare la politica migratoria esterna della Svizzera grazie all'adeguamento degli strumenti e delle strutture attuali della cooperazione interdipartimentale.

Il rapporto si concentra sugli aspetti della politica migratoria esterna della Svizzera e sui processi di coordinamento interni. Il rapporto non affronta direttamente gli aspetti della politica migratoria interna, come ad esempio l'integrazione, la procedura d'asilo in Svizzera o le condizioni d'accesso al mercato

² Mozione 09.3601 respinta dal Parlamento secondo la domanda del Consiglio federale, Mozione 10.3071 non ancora trattata dalle Camere, Postulato 09.4311 accolto dal Parlamento

³ Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi ; RS 142.31)

del lavoro. Costituiscono tuttavia altrettanti elementi da considerare nella prospettiva di una maggiore coerenza della politica migratoria svizzera. Il rapporto tratta solo marginalmente della migrazione in provenienza da paesi dell'Unione europea (UE) o dell'Associazione europea di libero scambio (AELS), che dal 2002 è retta dall'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC). Il rapporto si concentra pertanto sulla politica migratoria esterna della Svizzera nei confronti di paesi terzi. Tale termine si riferisce al sistema binario d'ammissione dei lavoratori applicato attualmente dalla Svizzera (priorità dei lavoratori della zona UE/AELS e, in secondo luogo, alle persone altamente qualificate provenienti da paesi terzi). Per paesi terzi s'intendono tutti i paesi non facenti parte dell'UE o dell'AELS.

2. Contesto

2.1. La migrazione internazionale d'oggi

Attualmente la migrazione costituisce una questione politica chiave. Trattasi di un fenomeno complesso amplificatosi con la globalizzazione. Le nuove tecnologie consentono di trasferire rapidamente capitali, beni, servizi, informazioni e idee da un paese o da un continente all'altro. I paesi, le società e le culture delle diverse regioni del mondo diventano viepiù interdipendenti. Per il 2010, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) stima il numero di migranti a 214 milioni di persone, ossia oltre il 3 per cento della popolazione mondiale. Queste persone lasciano la patria per ragioni assai diverse. Taluni emigrano volontariamente per fuggire alla povertà o, più generalmente, per cercare un futuro migliore. Altri invece lasciano il loro paese perché obbligati. Il numero di persone costrette a fuggire da persecuzioni, conflitti o catastrofi naturali è in costante aumento. I rifugiati e gli sfollati interni costituiscono una piccola parte dei migranti (42 mio nel 2008 secondo l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati [ACNUR]). Tuttavia queste persone vengono a trovarsi in condizioni di grande vulnerabilità e necessitano protezione. La maggior parte dei migranti si trovano in prossimità del loro paese d'origine. Pochi di essi hanno la volontà e la possibilità di emigrare verso altri continenti. I moti migratori in provenienza da paesi in via di sviluppo a destinazione di paesi sviluppati non rappresentano più di un terzo della migrazione internazionale, mentre gli accordi regionali consentono la libera circolazione delle persone (ad es. UE, Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale [CEDEAO]). Questa situazione crea una tensione tra la realtà della migrazione internazionale e le effettive opportunità di migrazione in condizioni regolari e portatrici di effetti per lo sviluppo dei paesi d'origine, di transito o di destinazione.

Una delle sfide cruciali è riuscire a creare le necessarie condizioni generali affinché la migrazione possa svolgersi in maniera sicura, regolare, nel rispetto dei diritti e degli interessi di tutte le parti coinvolte e valorizzando il ruolo del migrante quale potenziale attore di sviluppo. Pertanto si parla di una migliore gestione della migrazione a livello internazionale e nazionale. Una politica migratoria efficace e innovatrice combatte gli aspetti negativi della migrazione, promovendo nel contempo le opportunità offerte da tale fenomeno. Comporta iniziative a livello bilaterale e multilaterale volte a influire su diverse dimensioni del fenomeno. Rispetta gli obblighi internazionali e la tradizione umanitaria della Svizzera, pur rispondendo agli interessi legittimi della sicurezza e della coesione sociale. Combina un'immigrazione regolare nell'interesse del paese ospite con elementi di lotta alla migrazione irregolare nonché con misure tese a prevenire a lungo termine le cause di migrazione forzata (cooperazione allo sviluppo e impegno a favore della sicurezza umana). Pegno di riuscita della gestione della politica migratoria è il coordinamento tra tutti gli attori nazionali coinvolti e con tutti gli Stati interessati (paesi d'origine, di transito e di destinazione).

Gli sforzi della Svizzera per gestire la migrazione si concentrano principalmente sulla migrazione proveniente da paesi terzi, ossia non facenti parte dell'UE/AELS. Infatti, con l'entrata in vigore dell'ALC nel 2002, i cittadini dell'UE e dell'AELS sono liberi di esercitare un'attività lucrativa e di soggiornare in Svizzera. Attualmente l'immigrazione netta in provenienza dai paesi dell'UE/AELS è più cospicua di quella proveniente da altri paesi. Nel 2004 sono state introdotte misure accompagnatorie volte a evitare le conseguenze negative della libera circolazione delle persone sui salari e sulle condizioni lavorative. L'ALC contiene disposizioni transitorie che consentono alla Svizzera di conservare restrizioni nazionali per quanto concerne l'accesso al mercato del lavoro – fino al 2011 nei confronti degli otto paesi dell'Europa dell'Est (Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia,

Slovenia e Ungheria) e fino al 2016 nei confronti della Bulgaria e della Romania. Con questo accordo la Svizzera ha deciso di non cercare di controllare la migrazione proveniente da questa zona dell'UE/AELS mediante contingentamento, bensì di trarre beneficio dalla libera circolazione delle persone per la crescita economica. A ciò si aggiungono elementi che rafforzano la sicurezza interna della Svizzera (ad es. accordi d'associazione a Schengen e Dublino).

2.2. Interessi svizzeri e obiettivi in materia di politica migratoria esterna

La complessità della migrazione si riflette nella diversità degli interessi della politica migratoria svizzera. Tale diversità d'interessi necessita un coordinamento e una collaborazione ravvicinata tra gli uffici coinvolti dell'amministrazione federale al fine di garantire una coerenza e un equilibrio tra gli interessi scaturiti dai vari mandati, dalle varie priorità e dai vari obiettivi. Questi gli interessi della politica migratoria esterna della Svizzera quali vengono formulati dal rapporto *IDAG Migration* approvato dal Consiglio federale nel 2004 e dal rapporto sulla politica estera del 2010:

- migrazione regolare nell'interesse economico, sociale e culturale della Svizzera e dei paesi partner;
- protezione per i rifugiati e le persone vulnerabili, tenendo conto dei bisogni e delle vulnerabilità specifiche delle donne e dei bambini;
- lotta alla migrazione irregolare e alla tratta di esseri umani;
- ritorno, aiuto al ritorno e alla reintegrazione;
- valorizzazione della migrazione nelle politiche di sviluppo della Svizzera e dei paesi partner, considerazione del migrante quale potenziale attore di sviluppo in Svizzera e nel paese d'origine;
- contributo alla governance mondiale delle migrazioni internazionali.

I medesimi interessi si ritrovano nei tre assi attorno ai quali è articolata la politica migratoria svizzera: *benessere, solidarietà, sicurezza*. Infatti, la politica migratoria svizzera cerca di garantire l'immigrazione necessaria al benessere economico, sociale e culturale della Svizzera. Mira a contribuire al benessere dei paesi d'origine e di transito, impegnandosi perché siano considerate le sinergie tra migrazione e sviluppo. Riflette la tradizione umanitaria della Svizzera, offrendo protezione alle persone che fuggono persecuzioni. Garantisce la sicurezza dei cittadini svizzeri e dei migranti, promuovendo l'integrazione degli stranieri, lottando contro la migrazione irregolare e contro la tratta di esseri umani e assicurando un ritorno sicuro e dignitoso delle persone in situazione irregolare.

Impegnandosi in maniera conseguente nel settore della politica migratoria esterna, la Svizzera provvede a limitare la pressione esercitata sulle proprie frontiere e sul proprio territorio nonché a ottimizzare le opportunità della migrazione per la propria economia e la propria società, nel rispetto degli interessi di tutte le altre parti in presenza. Ogni miglioramento registrato nella gestione internazionale delle migrazioni rappresenta un valore aggiunto per la Svizzera.

2.3. Sfide attuali in materia di migrazione internazionale dal punto di vista svizzero

Queste le principali sfide per la politica migratoria esterna della Svizzera:

- *percezione della migrazione*. Nei media e nell'opinione pubblica la migrazione è trattata essenzialmente come un problema. Ora, la migrazione contribuisce allo sviluppo economico e sociale, sia degli Stati di destinazione che di quelli di transito e d'origine. In una società colpita dall'invecchiamento, la migrazione può colmare la penuria di personale in determinati settori (ad es. nel settore sanitario) ed è indispensabile per il buon funzionamento dell'economia. Ciò non toglie che, per reagire in maniera adeguata alla penuria di personale, sono necessarie misure concernenti i lavoratori nazionali (ad es. aumento del tasso d'attività professionale delle donne). Nonostante in determinati settori la fuga di cervelli resti un problema per i paesi in via di sviluppo, i paesi d'origine possono, a determinate condizioni, trarre beneficio dal trasferimento di risorse finanziarie (*remittances*) e di competenze dei migranti. I migranti stessi traggono generalmente beneficio da un potere d'acquisto accresciuto grazie all'accesso al mercato del lavoro. Per poter sviluppare e attuare una politica migratoria in grado di ridurre gli aspetti negativi della migrazione e in grado nel contempo di ottimizzarne le opportunità, ad

esempio per lo sviluppo economico, occorre una percezione più ricca di sfumature della migrazione da parte dell'opinione pubblica e dei politici.

- *Migrazione regolare.* Attualmente l'ALC consente alla Svizzera di rimediare alla penuria di personale sul proprio mercato del lavoro. Tuttavia la popolazione svizzera va invecchiando, per cui a lungo termine l'offerta di lavoratori provenienti dall'UE non basterà probabilmente a rispondere al fabbisogno di personale dell'economia svizzera. Infatti anche i paesi dell'UE sono caratterizzati da un invecchiamento della popolazione, con la riduzione del potenziale d'emigrazione che ne consegue. Una delle sfide che il nostro paese sarà chiamato a fronteggiare è riuscire a reclutare la manodopera necessaria alla propria crescita economica nonostante l'accresciuta concorrenza internazionale per quanto riguarda il reclutamento di personale qualificato.
- *Migrazione irregolare.* Per molte persone la possibilità di migrare regolarmente e di cercare un impiego in altri paesi resta limitata. Di conseguenza la migrazione attuale dalle regioni povere verso regioni più ricche è in gran parte irregolare. La migrazione irregolare impedisce agli Stati di esercitare il loro diritto sovrano e legittimo di decidere quali persone sono ammesse a entrare o soggiornare sul loro territorio. Tale assenza di controllo influisce direttamente o indirettamente su diversi settori politici (ad es. sicurezza, salute, educazione, mercato del lavoro). Ne conseguono rischi per la sicurezza atti a pregiudicare lo Stato di diritto e la credibilità della politica migratoria per quanto attiene alla sua capacità di controllare la migrazione. Al di là di tale problematica, la migrazione irregolare pone spesso le persone in situazioni di vulnerabilità e di potenziale sfruttamento (tratta di esseri umani), accrescendo per loro il rischio di cadere nella criminalità. Infatti i migranti che a causa del loro statuto irregolare non possono beneficiare dei diritti sociali e dei meccanismi di protezione, rischiano di essere vittime di passatori o di trafficanti. Pertanto è indispensabile sviluppare strategie efficaci contro la migrazione irregolare. È possibile concorrere a ridurre la migrazione irregolare creando alternative nei paesi d'origine o adottando nei paesi di destinazione politiche innovative in materia di migrazione del lavoro. Tuttavia, lo sviluppo locale da solo non basta a impedire la migrazione illegale, riconducibile alla possibilità limitata di migrare regolarmente.
- *Ritorno.* Da parecchi anni a questa parte, nella cornice dei negoziati per la conclusione di accordi di riammissione classici, la Svizzera riscontra presso i paesi parte esigenze particolari, segnatamente per quanto riguarda l'accesso al mercato del lavoro e la cooperazione in altri settori. Una reazione intransigente a siffatte esigenze si è dimostrata infruttuosa. Pertanto è d'uopo servirsi dei nuovi strumenti disponibili, che tengono parimenti conto degli interessi del paese d'origine. Solo così è possibile fronteggiare questa nuova sfida. Gli accordi conclusi devono presentare la forma e la sostanza più consone al conseguimento del risultato perseguito in termini di ritorno e di reintegrazione. Al di là dei negoziati con il paese d'origine, una grossa sfida consiste nel garantire un ritorno sicuro, dignitoso e durevole dei migranti. Il ritorno al paese d'origine è preferibilmente volontario ma può essere coatto in virtù di un accordo di riammissione o di una cooperazione pratica tra i due paesi. Le persone che hanno fuggito la guerra, la persecuzione, una catastrofe naturale o l'indigenza economica ritrovano sovente, al ritorno in patria, infrastrutture e un contesto sociale distrutti. Pertanto hanno generalmente bisogno di un sostegno per reintegrarsi professionalmente e socialmente.
- *Protezione.* Il numero di persone che hanno fuggito la patria a causa di conflitti armati o di gravi violazioni dei diritti dell'uomo è in costante aumento. Alla fine del 2008, l'ACNUR stimava a 42 milioni il numero di sfollati, di cui circa 15 milioni erano rifugiati. Spesso le donne e i bambini sono le vittime più vulnerabili. La maggior parte dei rifugiati cercano protezione in un paese della loro regione d'origine. Ora, sovente questi paesi non sono in grado di accordare loro una protezione soddisfacente. È in aumento anche la proporzione di migranti che durante il loro percorso migratorio vengono a trovarsi in situazioni di vulnerabilità in quanto vittime di passatori o di trafficanti o perché bloccati in un paese di transito. Per la comunità internazionale, garantire protezione alle persone bisognose, con o senza statuto di rifugiato, costituisce una sfida considerevole. Per la Svizzera si tratta di garantire una protezione sostenibile, secondo la propria tradizione umanitaria, ai rifugiati che la sollecitano. Il nostro

paese potrebbe prefiggersi quale sfida di utilizzare maggiormente lo strumento dell'accoglienza di gruppi di rifugiati (politica di rilocalizzazione o «resettlement»), al fine di contribuire alla protezione dei rifugiati che non possono ottenere protezione nella loro regione d'origine. Un'altra sfida sarebbe di trovare un modo per proteggere le persone che fuggono una catastrofe ambientale e che attualmente non rientrano nella definizione dello statuto di rifugiato. Altra sfida per la Svizzera: contribuire alla protezione dei migranti vulnerabili, degli sfollati interni o dei rifugiati, nella loro regione o lungo i loro itinerari di migrazione.

- *Migrazione e sviluppo.* Oggigiorno è riconosciuto che i migranti possono potenzialmente esplicitare un ruolo nella promozione dello sviluppo, della crescita economica e della lotta alla povertà nel loro paese d'origine, ma anche nei paesi di transito e di destinazione. Tuttavia il potenziale della migrazione in termini di sviluppo può essere meglio sfruttato. La migrazione dovrebbe ad esempio essere maggiormente presa in considerazione nell'elaborazione di politiche settoriali o, più generalmente, delle strategie di sviluppo dei paesi a livello regionale, nazionale o locale. A livello mondiale, la questione della migrazione andrebbe presa in considerazione nelle strategie economiche e nei relativi meccanismi di regolazione. Numerosi paesi di transito o d'origine non dispongono delle capacità e delle conoscenze necessarie per attuare le possibili sinergie tra migrazione e sviluppo. I responsabili politici che trattano questioni relative alla migrazione, al mercato del lavoro, all'educazione e alla salute devono poter accedere a informazioni più recenti, precise e circostanziate sulle migrazioni. Pertanto è importante che questi Stati siano sostenuti nei loro sforzi tesi ad attuare una politica migratoria coerente e globale. Sebbene i governi rimangano i principali attori nel settore delle migrazioni internazionali, altri attori, in particolare il settore privato, le organizzazioni non governative (ONG), le istituzioni della società civile e le associazioni di migranti, sono potenzialmente in grado di concorrere alla formulazione e all'applicazione delle politiche migratorie. La coerenza della politica migratoria svizzera può parimenti essere migliorata tenendo maggiormente conto dell'incidenza, sullo sviluppo dei paesi d'origine e di transito come anche sul proprio sviluppo, delle decisioni importanti emanate in settori quali il commercio, il mercato del lavoro o l'educazione.
- *Politica migratoria dell'UE.* L'UE lavora da qualche anno allo sviluppo di una politica migratoria europea comune. La più recente manifestazione di tale processo è il Programma di Stoccolma, che fissa i grandi orientamenti dell'UE in materia di giustizia, di libertà e di sicurezza per il periodo 2010–2015. La politica migratoria occupa una parte considerevole di questo programma, in particolare grazie all'obiettivo di predisporre di qui al 2012 un sistema d'asilo comune. La Svizzera partecipa attivamente a due aspetti chiave della politica migratoria dell'UE, grazie all'ALC, da un lato, e agli accordi d'associazione a Schengen e Dublino, dall'altro. Tuttavia, gli sviluppi osservati in seno all'UE per quanto concerne ambiti migratori esulanti da Schengen e Dublino influiscono viepiù sulla prassi e sulla politica migratoria della Svizzera. La Svizzera si trova pertanto confrontata a una nuova sfida, quella cioè di identificare eventuali possibili ambiti di cooperazione e collaborazione approfondite al di là di Schengen, di Dublino e della libera circolazione delle persone (ad es. partenariati per la mobilità, politica di reclutamento dell'UE, politica europea d'asilo). In generale e nonostante la necessità di valutare l'opportunità per la Svizzera di qualsiasi cooperazione possibile, è nell'interesse del nostro paese evitare di creare contraddizioni e distorsioni infondate tra la legislazione svizzera e gli standard dell'UE, in particolare per quanto riguarda ambiti di dimensione transfrontaliera quali la migrazione e l'asilo.
- *Governanza mondiale delle migrazioni internazionali.* Le politiche migratorie sono tradizionalmente considerate l'appannaggio degli Stati sovrani. Sul piano internazionale è viepiù riconosciuto che le migrazioni costituiscono una problematica transnazionale necessitante una cooperazione tra Stati a livello regionale e mondiale, al fine d'identificare soluzioni adeguate e rispettose dei diversi interessi in presenza. Attualmente non vi è un consenso sull'introduzione di un sistema formale di governance mondiale delle migrazioni internazionali che necessiti la predisposizione di nuovi strumenti giuridici o di nuovi organismi internazionali. Tuttavia, un fitto scambio a livello mondiale e numerosi processi regionali (ad es. dialogo ad alto livello in seno alle Nazioni Unite, Forum Mondiale sulla Migrazione e lo

Sviluppo, *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees [IGC]*) tematizzano la regolamentazione a livello mondiale della migrazione internazionale. Da tempo la Svizzera esplica un ruolo importante in tale contesto. Peraltro, numerose organizzazioni internazionali si occupano di migrazione (ad es. ACNUR, Ufficio internazionale del lavoro, Organizzazione internazionale per le migrazioni [OIM], Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico [OCSE], *United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC]*, *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East [UNRWA]*; o in maniera più marginale: Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo, Banca mondiale, *United Nations Children's Fund [UNICEF]*). La Svizzera è parimenti attiva nel dialogo istituzionale regolare con le istanze di queste organizzazioni. In tale contesto la sfida è di costituire progressivamente, in seno all'amministrazione federale, una visione consolidata e coerente del ruolo che la Svizzera può esplicare in materia di governance mondiale delle migrazioni internazionali, ma anche del ruolo che le diverse organizzazioni internazionali sono chiamate ad assumere in tale cornice. L'obiettivo è di promuovere sul piano mondiale una cornice che consenta di gestire la migrazione internazionale affinché possa svolgersi in maniera sicura, regolare e nel rispetto dei diritti e degli interessi di tutte le parti interessate.

3. Principali strumenti della politica migratoria esterna della Svizzera

La Svizzera ha adottato una serie di strumenti per concretizzare la propria politica migratoria e conseguire gli obiettivi che si è prefissi. Tali strumenti, che consentono di rispondere almeno in parte alle sfide attuali in materia di migrazione internazionale, poggiano sui principi seguenti:

- *approccio globale alla migrazione*. Una politica migratoria esterna efficace tiene conto sia delle opportunità economiche, sociali e culturali della migrazione che delle sue sfide. Un siffatto approccio globale alla migrazione è altresì necessario per garantire una considerazione equilibrata degli interessi di tutti gli attori e per riuscire, grazie al partenariato e alla cooperazione, a soddisfare gli interessi migratori della Svizzera pur contribuendo a rispondere alle esigenze dei paesi partner e dei migranti stessi.
- *Spirito di partenariato*. Una stretta collaborazione e cooperazione tra paesi d'origine, di transito e di destinazione nonché con altri attori (organizzazioni internazionali, ONG, diaspora, settore privato) è indispensabile per una politica migratoria esterna effettiva. La Svizzera s'impegna a favore di un approccio di partenariato a livello bilaterale, regionale e multilaterale.
- *Cooperazione interdipartimentale / «Whole-of-government approach»*. Una stretta cooperazione interdipartimentale è indispensabile per poter attuare in maniera effettiva e coerente i diversi strumenti della politica migratoria esterna della Svizzera e per garantire la coerenza con le politiche settoriali degli uffici interessati. Gli attori in seno all'amministrazione federale sono numerosi e ciascuno secondo il proprio mandato rappresenta un valore aggiunto particolare per la politica migratoria svizzera. Ognuno di questi attori apporta pertanto un contributo proprio agli strumenti specifici della politica migratoria esterna della Svizzera. Il coordinamento tra i diversi uffici consente di risolvere in maniera costruttiva gli eventuali conflitti d'interesse tra determinati uffici, scaturiti da mandati diversi. È così garantita la coerenza della politica migratoria della Svizzera. In quest'ottica, una politica migratoria esterna efficace ottimizza la complementarità tra i diversi strumenti a disposizione. In generale la Svizzera combina in maniera flessibile diversi strumenti nella cornice della sua cooperazione con un paese partner. Agli strumenti enumerati di seguito si aggiunge l'impegno abituale di determinati uffici secondo il loro mandato. L'aiuto umanitario fornisce ad esempio assistenza e protezione nel paese o nella regione d'origine ai rifugiati e alle persone sfollate all'interno del paese. La Svizzera s'impegna altresì per la prevenzione della tratta di esseri umani e per la protezione delle vittime. Col tempo, la cooperazione allo sviluppo o l'impegno a favore della sicurezza umana hanno un impatto sulle cause della migrazione.

3.1. Dialogo internazionale e regionale in materia di migrazione

Il dialogo internazionale in materia di migrazione è un importante strumento per concorrere a livello multilaterale a una gestione della migrazione internazionale che rispetti gli interessi di tutti. Negli ultimi dieci anni la Svizzera si è impegnata in diverse iniziative. L'Iniziativa di Berna e la Commissione Mondiale per la Migrazione Internazionale (con il suo rapporto del 2005) hanno contribuito, ad esempio, allo sviluppo di una percezione comune della migrazione a livello mondiale, la quale evidenzia sia le opportunità sia i rischi e le sfide insiti nel fenomeno. Nel 2006, la questione delle migrazioni è stata trattata per la prima volta a livello ministeriale in seno alle Nazioni Unite (dialogo ad alto livello sulla situazione internazionale e lo sviluppo). La Svizzera appoggia il proseguo delle discussioni in tale cornice, la quale gode di una legittimità universale. Del resto, è in parte grazie alla Svizzera che nel 2011 avrà luogo un dialogo informale nella cornice dell'Assemblea generale e che nel 2013 si terrà un altro dialogo ad alto livello (ministeriale) sulla migrazione e lo sviluppo. La Svizzera punta inoltre attivamente il Forum Mondiale sulla Migrazione e lo Sviluppo, lanciato da un gruppo di Stati allo scopo di creare uno spazio di discussione informale di dimensioni internazionali. Infatti, la Svizzera è convinta del potenziale insito in tale piattaforma informale, cui partecipano attualmente tra 140 e 160 Stati e che consente di scambiarsi esperienze concrete e definire partenariati nel settore della migrazione e dello sviluppo. Nel 2011 la Svizzera assume la presidenza del forum.

La Svizzera s'impegna anche nei processi regionali di dialogo sulla migrazione (Processo di Rabat, Processo di Budapest, *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees [IGC]*). Questi processi consentono di gettare un ponte tra paesi di destinazione, d'origine e di transito. Concorrono alla definizione di una percezione comune del fenomeno migratorio e all'elaborazione di meccanismi comuni per combattere gli aspetti negativi della migrazione e per trarre beneficio dalle opportunità che essa offre.

Peraltro, la Svizzera è membro delle organizzazioni internazionali attive nel settore della migrazione – in maniera diretta (ad es. ACNUR, Ufficio internazionale del lavoro, OIM, UNODC, UNRWA) o indiretta (ad es. Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo, Banca mondiale, UNICEF). Partecipa al dialogo politico con queste organizzazioni grazie a diversi meccanismi istituzionali (ad es. partecipazione ai comitati strategici, a determinati gruppi di lavoro tecnici). In tale cornice la Svizzera s'impegna per la difesa delle convenzioni internazionali che ha sottoscritto e che le conferiscono dei diritti e degli obblighi nel settore della migrazione.

3.2. Accordi bilaterali in materia di migrazione all'infuori dell'UE/AELS

Gli accordi bilaterali in materia di migrazione definiscono una cornice legale per disciplinare la cooperazione bilaterale in determinati settori come il ritorno, i visti o lo scambio di tirocinanti. Gli accordi sul ritorno mirano a garantire la riammissione rapida e del tutto sicura delle persone in situazione irregolare, disciplinando chiaramente le modalità d'esecuzione, la procedura e i termini applicabili alla Svizzera e allo Stato di provenienza interessato. Sinora la Svizzera ha firmato 44 accordi di riammissione. La negoziazione di siffatti accordi si rivela talvolta ardua in quanto non è facile tenere conto dei diversi interessi del paese partner in accordi vertenti su un unico settore di cooperazione migratoria. Occorrono pertanto altri strumenti più globali quali il dialogo migratorio su diversi aspetti della migrazione oppure accordi in materia di migrazione che contemplino, oltre alla riammissione, una cooperazione in settori variegati come i visti, la gestione delle frontiere o l'aiuto al ritorno volontario. Questo approccio più globale agevola considerevolmente la negoziazione degli accordi di ritorno. In quest'ottica, lo strumento che maggiormente è in grado di assicurare un approccio globale alla migrazione è il partenariato migratorio.

3.3. Partenariati migratori

La Svizzera ha sviluppato lo strumento innovativo dei partenariati migratori, contemplato dalla LStr sin dalla sua entrata in vigore nel gennaio 2008 (art. 100 LStr), per poter rafforzare la cooperazione con i paesi d'origine e di transito grazie a una considerazione equilibrata degli interessi di tutti e per poter adottare un approccio globale alla migrazione. Un partenariato migratorio costituisce la cornice generale per tutti gli aspetti della cooperazione in materia di migrazione tra la Svizzera e il paese partner (accordi bilaterali, diversi progetti ecc.). È formalizzato tramite un trattato o un *Memorandum of*

Understanding. Il contenuto di un partenariato migratorio è flessibile e varia da un paese all'altro. I suoi elementi chiave sono, da un lato, una cooperazione nei settori «tradizionali» della cooperazione migratoria, come ad esempio la riammissione, l'aiuto al ritorno volontario, la politica in materia di visti, la lotta alla tratta di esseri umani, e, dall'altro, progetti in settori più innovativi come le sinergie tra migrazione e sviluppo o i soggiorni per formazione e perfezionamento (ad es. accordo sui tirocinanti). Gli interessi espressi dal paese partner possono comprendere aspetti relativi alla migrazione da un punto di vista più generale. Pertanto, è possibile che non concernano direttamente la Svizzera, in particolare al momento di formulare progetti legati a questioni inerenti allo sviluppo. Vi è da aspettarsi che i paesi partner desiderino includere nel *Memorandum of Understanding* possibilità d'accesso al mercato del lavoro. Ora, le possibilità reali della Svizzera per rispondere a siffatte esigenze sono attualmente limitate dal quadro legislativo vigente (LStr). La Svizzera offre possibilità di migrazione regolare in determinati settori limitati quali gli scambi per formazione professionale o perfezionamento. Tuttavia, gli interessi dei paesi partner in materia di migrazione vanno oltre la semplice questione dell'accesso al mercato del lavoro. Per il momento è dunque possibile, nonostante le restrizioni vigenti in materia di accesso al mercato del lavoro, predisporre partenariati equilibrati e soddisfacenti per ambo le parti.

La predisposizione di partenariati migratori necessita un forte coordinamento interdipartimentale (cooperazione interdipartimentale / «whole-of-government approach»). Sono stati avviati primi partenariati migratori con paesi dei Balcani occidentali e con la Nigeria. I partenariati migratori sono concretizzati mediante dialoghi regolari sui vari aspetti del fenomeno migratorio e mediante l'attuazione di progetti in nuovi settori quali la lotta alla tratta di esseri umani o le sinergie tra migrazione e sviluppo.

Occorre determinare i paesi con cui la Svizzera desidera in maniera prioritaria avviare un partenariato migratorio onde garantire i propri interessi del settore della migrazione. Lo strumento dei partenariati migratori necessita altresì congrue risorse finanziarie e umane in seno all'amministrazione federale.

In generale la Svizzera si sforza di adottare un approccio globale alla migrazione e di cooperare sui diversi aspetti della migrazione anche con i paesi con i quali non ha avviato negoziati formali per un partenariato migratorio. A tal fine combina diversi strumenti come ad esempio un sostegno al ritorno volontario, accordi sui tirocinanti e misure per proteggere i migranti vulnerabili.

3.4. Protezione nella Regione (PiR – Protection in the Region)

La ricerca di soluzioni sostenibili per i rifugiati e le altre persone nel bisogno costituisce una preoccupazione dell'impegno umanitario della Svizzera. In base all'assetto per il rafforzamento della protezione dei rifugiati nella loro regione d'origine (Protezione nella Regione), la Svizzera ha aumentato il proprio sostegno alla protezione dei rifugiati nei primi paesi d'asilo. Ciò dovrebbe altresì concorrere a ridurre la migrazione secondaria irregolare. Infatti, la maggior parte dei rifugiati si trovano in paesi vicini alla zona di tensione da cui fuggono. Sovente si tratta di paesi in via di sviluppo le cui capacità non bastano per accogliere un forte numero di rifugiati e per assicurare loro una protezione efficace. Numerosi rifugiati si vedono così costretti, per evitare le persecuzioni e ottenere protezione, a continuare a migrare verso altri paesi o regioni. Per conseguire questi obiettivi sono sostenute misure volte a proteggere i rifugiati e a migliorarne le condizioni di vita nonché misure tese a potenziare le capacità nazionali di protezione e a trovare soluzioni sostenibili (ritorno, integrazione locale permanente o temporanea, rilocalizzazione/«resettlement»). Attualmente la Svizzera realizza siffatti programmi nello Yemen a favore dei rifugiati del Corno d'Africa, nonché in Siria a favore dei rifugiati iracheni.

3.5. Programmi di aiuto al ritorno e di aiuto strutturale

L'aiuto al ritorno e i progetti di aiuto strutturale si fondano sull'articolo 93 LAsi e mirano ad agevolare il ritorno e la reintegrazione delle persone interessate nel loro paese d'origine. Il ritorno volontario costituisce, per le persone in posizione irregolare, l'alternativa più attrattiva per evitare il ritorno forzato. Attualmente ogni mese un centinaio di persone ritornano nel loro paese origine grazie a un aiuto al ritorno individuale o nella cornice di uno dei cinque programmi in corso (Georgia, Guinea, Iraq,

Nigeria e Balcani occidentali). Sono altresì realizzati programmi di aiuto strutturale, da cui traggono beneficio non solo le persone che tornano al loro paese ma anche l'insieme della comunità locale. Questi programmi consentono ad esempio di potenziare il sistema scolastico o sanitario oppure di creare opportunità lavorative. Tra gli obiettivi di tali programmi vi è anche il potenziamento delle capacità e delle strutture del paese d'origine affinché i migranti possano reintegrarsi con successo.

3.6. Prevenzione della migrazione irregolare (PiM – Prävention irregulärer Migration)

Anche i progetti nel settore della prevenzione della migrazione irregolare hanno la loro base legale nell'articolo 93 LAsi. Il loro principale obiettivo è di concorrere a ridurre a breve termine la migrazione irregolare, ad esempio grazie a campagne d'informazione. Il sostegno offerto ai migranti in situazione irregolare per il ritorno a partire da un paese di transito (migranti bloccati in un paese di transito), ad esempio nei paesi del Maghreb, rientra parimenti in questa categoria.

4. Attori chiave in seno all'amministrazione federale e al di là

4.1. Attori chiave in seno all'amministrazione federale

Gli attori in seno all'amministrazione federale coinvolti nella politica migratoria svizzera sono numerosi e rappresentano, ciascuno secondo il proprio mandato, un valore aggiunto particolare. Si tratta infatti potenzialmente di tutti i dipartimenti e uffici dell'amministrazione federale.

- L'Ufficio federale della migrazione (UFM) è responsabile per la politica migratoria svizzera. I suoi principali settori di competenza nella politica migratoria esterna sono il dialogo migratorio bilaterale, regionale e multilaterale, il ritorno volontario o forzato, la prevenzione della migrazione irregolare, i contributi a programmi di Protezione nella Regione e i partenariati migratori in collaborazione con il DFAE.
- Il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) è coinvolto da vicino nella politica migratoria esterna della Svizzera. Diversi suoi servizi, principalmente la DSC e la DP IV, sono impegnati in tale contesto. La DP IV agevola la collaborazione e il coordinamento tra i diversi servizi al fine di garantire la coerenza della politica migratoria svizzera e l'utilizzo degli strumenti della politica estera. Contribuisce allo sviluppo di numerosi strumenti e s'impegna in particolare nella cornice del dialogo internazionale in materia di migrazione nonché della riduzione della tratta di esseri umani.
- La DSC concede l'aiuto umanitario e concorre alla ricerca di soluzioni sostenibili per i rifugiati, gli sfollati interni e gli altri migranti vulnerabili, con un'attenzione particolare alle situazioni di vulnerabilità specifiche alle donne e ai bambini. La DSC attua parimenti l'aiuto strutturale della Svizzera nella cornice di programmi d'aiuto al ritorno volontario finanziato dall'UFM. È responsabile, in seno all'amministrazione federale, del dialogo politico istituzionale con l'ACNUR e altre organizzazioni (ad es. OIM, UNRWA, Comitato internazionale della Croce Rossa [CICR]). Infine è impegnata nel dialogo internazionale in materia di migrazione e sviluppo e finanzia progetti globali per il rafforzamento del potenziale positivo della migrazione in termini di sviluppo, segnatamente in settori quali la diaspora, la migrazione del lavoro o ancora la pianificazione delle politiche di sviluppo.
- Anche la SECO contribuisce, direttamente o indirettamente, all'attuazione della politica migratoria esterna grazie alle sue attività nei settori seguenti: cooperazione economica allo sviluppo, comprese misure di sdebitamento, cooperazione con determinate organizzazioni internazionali (Ufficio internazionale del lavoro, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico [OCSE]) e politica del mercato del lavoro. Entro le proprie competenze, la SECO persegue attività legate ai flussi migratori, in particolare nella cornice di accordi internazionali relativi al commercio dei servizi (ad es. AGCS/GATS e accordi di libero scambio). Questi accordi contengono prescrizioni di diritto internazionale relative alla

prestazione di servizi da parte di prestatori stranieri appartenenti a diverse categorie (ad es. quadri, specialisti, prestatori contrattuali).

- Altri uffici sono coinvolti ad hoc nelle questioni della politica migratoria esterna della Svizzera. Trattasi principalmente dell'Ufficio federale di polizia (FEDPOL; cooperazione di polizia, lotta alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti), della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) (MoU/trattato nel settore della migrazione), dell'Ufficio dell'integrazione (relazione con la politica migratoria dell'UE), dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP; migrazione del personale del settore sanitario), dell'Ufficio federale di statistica (UST) e dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD).
- Per rafforzare la cooperazione interdipartimentale, il Consiglio federale ha nominato un ambasciatore straordinario per la cooperazione internazionale in materia di migrazione, che incarna l'approccio «whole-of-government» della Svizzera. Egli è pertanto abilitato a rappresentare ad alto livello sia la Svizzera che i vari uffici interessati dall'attuazione degli strumenti necessitanti una stretta cooperazione interdipartimentale, come i partenariati migratori o il programma Protezione nella Regione.

Oltre agli attori dell'amministrazione federale presenti a Berna, anche i rappresentanti della Svizzera in loco (ambasciate e uffici di cooperazione) sono attori importanti per un'attuazione effettiva degli strumenti summenzionati. Le capacità e l'analisi delle ambasciate e degli uffici di cooperazione dovrebbero peraltro essere prese in considerazione al momento di decidere l'avvio di un programma speciale in un paese, che si tratti di un partenariato migratorio o di un programma di Protezione nella Regione. Anche gli addetti per la migrazione nominati dalla Svizzera nel Kosovo, in Turchia, in Nigeria e nel Senegal consentono di agevolare considerevolmente l'attuazione degli strumenti della politica migratoria esterna. Attualmente alcuni di essi sono finanziati dal DFGP, altri dal DFAE. Il loro elenco degli obblighi non è stabilito sistematicamente a livello interdipartimentale. In generale, le sinergie tra i vari attori in loco e a Berna potrebbero essere potenziate.

4.2. Altri attori chiave in Svizzera

I Cantoni e i Comuni hanno numerose responsabilità nell'attuazione della politica migratoria, sia per aspetti inerenti alla politica interna (integrazione, mercato del lavoro, asilo) che per aspetti inerenti alla politica estera (aiuto al ritorno volontario, ritorno). Attualmente sono al vaglio possibilità di una cooperazione più ravvicinata con la società civile, segnatamente con le ONG attive nel settore dello sviluppo e con le organizzazioni della diaspora, in particolare nel settore della migrazione e dello sviluppo. La Svizzera privilegia i partenariati con determinati istituti di ricerca. Per il momento il settore privato è poco coinvolto ma offre interessanti prospettive che meritano di essere approfondite, ad esempio per quanto concerne le opportunità di formazione nel settore della migrazione legale.

4.3. Partner chiave per la Svizzera a livello internazionale e regionale

I primi partner per la Svizzera sono i paesi d'origine e di transito nonché gli Stati con cui condivide determinati interessi e priorità. La cooperazione della Svizzera con altri Stati avviene su un piano bilaterale oppure entro una cornice multilaterale (*Global Forum on Migration and Development*, dialogo ad altro livello sulla migrazione e lo sviluppo). La Svizzera collabora da vicino anche a livello operativo con organizzazioni internazionali chiave nel settore della migrazione (ad es. OIM, ACNUR, UNODC, Ufficio internazionale del lavoro, *International Centre for Migration Policy Development [ICMPD]*) e con organizzazioni regionali quali la CEDEAO o le *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC)*. Inoltre, il fatto di presenziare negli organi decisionali di queste organizzazioni consente alla Svizzera di influire sullo sviluppo delle loro politiche.

L'UE è un partner strategico per la Svizzera. Attualmente il nostro paese è attivo in diversi elementi portanti della politica migratoria dell'UE, il che offre determinati vantaggi. L'ALC concorre allo sviluppo economico della Svizzera. Il sistema Dublino consente tra le altre cose di ridurre il numero di domande d'asilo trattate in Svizzera. Il sistema Schengen agevola la circolazione delle persone, in particolare dei turisti e degli uomini d'affari provenienti da Stati terzi sottostanti all'obbligo del visto. La

partecipazione al Fondo europeo per le frontiere esterne e all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX) consente alla Svizzera di migliorare la cooperazione con gli Stati membri per quanto concerne la gestione delle frontiere esterne dello spazio Schengen, segnatamente nella cornice della prevenzione della migrazione irregolare. Come detto, per la Svizzera resta la sfida di concretizzare, qualora ciò rientri nel suo interesse, una cooperazione più approfondita con l'UE in altri settori, in particolare quelli che toccano la cooperazione con i paesi d'origine o di transito (dialogo migratorio comune, partenariati per la mobilità, progetti di prevenzione della migrazione irregolare, politiche di rilocazione/«resettlement» dei rifugiati ecc.). Anche una cooperazione più ravvicinata con determinati paesi membri dell'UE che condividono le medesime preoccupazioni e i medesimi interessi della Svizzera potrebbe accrescere l'impatto dell'impegno svizzero.

5. Punti forti e deboli degli strumenti attuali della politica migratoria esterna della Svizzera

Negli ultimi anni sono dunque stati sviluppati numerosi strumenti innovativi per rafforzare la coerenza e l'efficacia della politica migratoria esterna della Svizzera. Tra gli sviluppi concettuali e legali notori citiamo i partenariati migratori (art. 100 LStr), i programmi di Protezione nella Regione e l'assetto di prevenzione della migrazione irregolare (PiM, art. 93 LAsi). A livello multilaterale, la Svizzera ha avuto modo di rafforzare il proprio ruolo di attore di rilievo, contribuendo sostanzialmente all'impostazione del dialogo internazionale sulla migrazione e lo sviluppo in seno alle Nazioni Unite e al Forum Mondiale sulla Migrazione e lo Sviluppo. Gli sviluppi istituzionali si concretizzano anzitutto nella creazione della sezione Programma globale migrazione e sviluppo in seno alla DSC (grazie al quale la Svizzera potrà impegnarsi maggiormente nel settore dei legami tra migrazione e sviluppo), nella riorganizzazione dell'UFM (operativa dal 1° settembre 2010) e nella nomina, nel maggio 2009, di un ambasciatore straordinario per la cooperazione internazionale in materia di migrazione. Le esperienze maturate sinora dimostrano l'adeguatezza di questi strumenti per garantire i vari interessi della Svizzera in materia di politica migratoria esterna. I programmi d'aiuto al ritorno e i progetti di aiuto strutturale ad essi combinati hanno ad esempio consentito di garantire il ritorno e la reintegrazione sostenibile di migliaia di persone nei Balcani occidentali e in altre regioni o paesi (ad es. Repubblica Democratica del Congo, Nigeria, Georgia). L'attuazione in Siria di un programma di Protezione nella Regione (PiR) consente di potenziare la protezione dei rifugiati iracheni. Grazie a un dialogo e a un maggior sostegno offerto al governo siriano, il programma agevola il mantenimento di buoni rapporti tra la Svizzera e la Siria anche in altri settori della cooperazione migratoria. Terzo esempio positivo: l'attuazione di progetti di prevenzione della migrazione irregolare (PiM) direttamente nella regione del Corno d'Africa. Realizzati dall'OIM e dall'ACNUR, questi progetti consentono d'identificare rapidamente i migranti che abbisognano di protezione e di prevenire la migrazione irregolare di persone in cerca di un futuro migliore.

Gli attuali strumenti della politica migratoria esterna della Svizzera non sono rimessi in causa. Per potenziare l'efficacia della politica migratoria esterna della Svizzera occorre intensificare l'attuazione dei predetti strumenti. Il monitoraggio dell'attuazione di questi strumenti è assicurato entro la struttura di cooperazione interdepartimentale. È previsto di valutare i vari strumenti quando saranno state maturate congrue esperienze nella cornice della loro attuazione. La Svizzera riscontra determinate difficoltà nell'attuazione effettiva di questi strumenti. Per un'attuazione riuscita dei partenariati migratori, ad esempio, è indispensabile poter contare su un impegno sistematico, anche sul piano finanziario, dei diversi uffici chiave. Solo così è possibile concretizzare un approccio globale alla migrazione. Ora, le divergenze talvolta riscontrate nei mandati, nelle priorità o negli obiettivi degli uffici spiegano in parte le difficoltà d'attuazione dell'approccio globale perseguito. Per quanto concerne i programmi di Protezione nella Regione, l'assetto è ben concepito ma per accrescere considerevolmente l'impegno in questo settore occorrono risorse finanziarie supplementari. Affinché la Svizzera possa attivarsi in maniera per quanto possibile coerente e visibile nel dialogo internazionale in materia di migrazione, occorrono un sostegno e una volontà a livello politico nel senso di un impegno sostanziale sul piano internazionale. Pertanto, occorre migliorare la struttura di cooperazione interdepartimentale in materia di migrazione, così da rafforzare la collaborazione tra gli uffici interessati

e da garantire un impegno più coerente, anche sotto il profilo finanziario, dei principali attori dell'amministrazione federale in materia di migrazione.

6. Struttura della cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione

6.1. Struttura attuale: descrizione, punti forti, punti deboli

Da oltre dieci anni è stato predisposto un coordinamento tra i diversi uffici coinvolti nella politica migratoria esterna della Svizzera. Questi gli attuali organi di coordinamento interdipartimentale:

- *Seduta plenaria del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (plenum GIM)*. Dal 1998, in seguito a una decisione del Consiglio federale, questo gruppo è responsabile della collaborazione tra dipartimenti sulle questioni della migrazione. Rappresentanti di tutti i dipartimenti sono invitati a partecipare alla seduta plenaria del GIM, generalmente a livello di direttori. Il plenum GIM è presieduto dal direttore dell'UFM e si riunisce quattro volte all'anno.
- *Gruppo di direzione interdipartimentale incaricato dell'aiuto al ritorno (ILR)*. Nel 1996 il Consiglio federale ha chiesto alla DSC e all'allora Ufficio federale dei rifugiati (oggi UFM) di attuare un programma d'aiuto al ritorno volontario e alla reintegrazione a favore dei cittadini della Bosnia e Erzegovina soggiornanti in Svizzera. Nel 1999, tale collaborazione è stata istituzionalizzata ed estesa ad altre regioni. L'ILR è incaricato di sviluppare e attuare misure nei settori dell'aiuto al ritorno e della reintegrazione nonché della prevenzione della migrazione irregolare. Il suo mandato si riferisce all'articolo 93 LAsi. L'ILR è presieduto di concerto dall'UFM (vicedirettore) e dalla DSC (capo dell'aiuto umanitario). Determinati membri dell'ILR dispongono di un potere decisionale, mentre altri esplicano un semplice ruolo consultivo (DP IV, OIM Berna). L'UFM mette a disposizione le risorse necessarie per i programmi di aiuto strutturale, resi operativi dalla DSC (credito quadro ILR: 235 mio di franchi per il periodo 1999–2009, nel frattempo esaurito).
- *Comitato del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni (comitato GIM)*. Questo comitato deve assicurare che gli strumenti di politica estera siano utilizzati per una politica migratoria globale. Il comitato elabora le strategie nei confronti dei paesi considerati prioritari dal punto di vista della politica migratoria e coordina l'impiego dei diversi strumenti dei servizi dell'amministrazione federale interessati da tali paesi (*lista di Stati «Focus Migration»*). Secondo il suo mandato, il comitato GIM è parimenti responsabile per lo sviluppo e l'attuazione operativa dell'assetto dei partenariati migratori secondo l'articolo 100 LStr. Il comitato non dispone di un credito specifico per l'attuazione dei partenariati migratori e delle altre attività che gli competono. Coordina determinate spese sostenute da ciascun ufficio secondo le proprie competenze. Il comitato GIM è presieduto di concerto dall'UFM (vicedirettore) e dalla DP IV (capo). Ogni servizio interessato può parteciparvi. Generalmente trattasi di rappresentanti della DSC, delle divisioni politiche I e II, della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), dell'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE, di FEDPOL e della SECO.
- *Gruppi di lavoro*. Numerosi gruppi di lavoro tematici o geografici coordinano l'attuazione operativa di progetti in diversi paesi o regioni. Determinati gruppi di lavoro fanno capo all'ILR (ad es. Balcani occidentali, PiM), altri al comitato GIM (ad es. PiR Yemen, partenariato migratorio Nigeria). Alcuni non hanno nessun legame con gli organi di coordinamento in loco (ad es. Task Force dialogo internazionale in materia di migrazione).

La Svizzera è stata il primo Stato ad essersi dotato, oltre dieci anni or sono, di una struttura di coordinamento e di cooperazione interdipartimentale. I diversi organi summenzionati consentono di concorrere a un miglior coordinamento degli strumenti della politica migratoria esterna della Svizzera e alla predisposizione di un sistema di controllo della qualità dei progetti realizzati. Questo sistema mira a una maggiore coerenza nella cornice della politica migratoria e tra le varie politiche settoriali in

gioco. Tuttavia tale struttura è complicata. Attualmente due organi, l'ILR e il comitato GIM, sono incaricati di rendere operativi determinati aspetti della politica migratoria esterna svizzera. Ciò comporta numerose ripetizioni e un numero troppo elevato di sedute di coordinamento. Storicamente, la complessità di tale struttura ha una spiegazione. Il GIM, primo organo istituito, si è concentrato sulle questioni d'integrazione in un periodo in cui era politicamente difficile rafforzare la politica migratoria esterna. Il comitato GIM, creato nel 2004, ha pertanto assunto un ruolo strategico in materia di politica migratoria esterna della Svizzera. I doppioni operativi tra l'ILR e il comitato GIM sono dovuti ai nuovi strumenti creati di recente (ad es. partenariati migratori o PIR). Nonostante tali spiegazioni storiche, oggi nulla si oppone alla predisposizione di una struttura di coordinamento interdipartimentale in materia di migrazione più semplice e efficace.

L'attuale organizzazione del finanziamento dell'impegno della Svizzera in materia di migrazione internazionale ha il pregio di essere pragmatica, sebbene altrettanto complicata. Gli strumenti coordinati nel comitato GIM, come i partenariati migratori, sono finanziati mediante diverse linee budgetarie dei servizi coinvolti. I progetti attuati nella cornice dell'ILR beneficiano dal canto loro del credito quadro dell'ILR deciso dal Consiglio federale nel 1999. Al di là di tale doppia struttura, la difficoltà è data dal finanziamento aleatorio e insufficiente degli strumenti del comitato GIM. L'ILR, al contrario, ha beneficiato di risorse considerevoli ma destinate a un impegno limitato al settore del ritorno volontario e dell'integrazione, mentre attualmente, per una politica migratoria efficace, occorrerebbe un impegno più globale. Peraltro, il credito quadro ottenuto nel 1999 è nel frattempo esaurito, per cui occorrono nuove risorse.

6.2. Proposta di miglioramento

6.2.1. Struttura di cooperazione interdipartimentale

La nuova struttura di cooperazione interdipartimentale mira a una maggiore efficacia ed è improntata ai principi seguenti:

- *semplicità*. Una struttura semplice che eviti i doppioni.
- *Chiarezza*. Una ripartizione chiara delle competenze strategiche e operative e una relazione chiara tra i diversi organi.
- *Inclusione*. Inclusione di tutti i servizi dell'amministrazione federale interessati.

Questi gli organi proposti (cfr. grafico in allegato):

- *Plenum GIM (seduta plenaria del Gruppo di lavoro interdipartimentale per le questioni delle migrazioni)*. Principale organo strategico di coordinamento, il plenum GIM è rafforzato. La sua attività è impostata in funzione delle priorità e degli obiettivi del Consiglio federale e dei dipartimenti in materia di migrazione. Determina le priorità della politica d'integrazione della Svizzera, da un lato, e quelle della politica migratoria esterna della Svizzera, dall'altro. Per quanto attiene alla politica migratoria esterna della Svizzera, determina segnatamente:
 - l'approvazione di strategie regionali o specifiche a un paese;
 - la scelta dei paesi partner per l'attuazione di programmi operativi;
 - la lista dei paesi prioritari (lista di Stati «Focus Migration») della politica migratoria esterna della Svizzera per i quali è auspicabile un impegno coordinato della Svizzera;
 - le grandi linee della posizione svizzera nella cornice del dialogo regionale e internazionale sulla migrazione.

Il plenum GIM si riunisce due volte all'anno. Consta di una prima parte, dedicata alla politica migratoria esterna, e di una seconda sull'integrazione. Il direttore dell'UFM assume da solo la presidenza per le questioni d'integrazione. Fino a nuovo avviso⁴ è mantenuta l'attuale struttura di coordinamento delle questioni d'integrazione con tre gruppi di lavoro o di pilotaggio subordinati al plenum GIM. Per le questioni di politica migratoria esterna, il plenum GIM è presieduto di concerto dall'UFM (direttore) e dal DFAE (segretario di Stato e direttore della

⁴ Il mandato per il coordinamento della politica d'integrazione si basa sulla decisione del Consiglio federale del 22 agosto 2007 (Rapporto sulle misure d'integrazione 2007, pag. 74). Il coordinamento nel settore dell'integrazione va riveduto nella cornice dei lavori di monitoraggio derivanti dal rapporto del Consiglio federale del 5 marzo 2010 concernente lo sviluppo della politica integrativa della Confederazione (pag. 38).

DSC). Le eventuali controversie sono risolte mediante una decisione comune dei capi del DFGP e del DFAE oppure dal Consiglio federale. Sono parimenti invitati a partecipare al plenum GIM sulla politica migratoria esterna la SECO (membro della direzione), l'ambasciatore straordinario per la cooperazione internazionale in materia di migrazione e i tre presidenti del comitato CIM (vicedirettore dell'UFM, capo della DP IV e vicedirettore della DSC).

- *Comitato CIM (Comitato per la cooperazione internazionale in materia di migrazione).* Il comitato CIM coordina l'attuazione operativa delle decisioni e degli orientamenti del plenum GIM. (i) Assicura il coordinamento dell'attuazione di tutti gli aspetti operativi della cooperazione interdepartimentale in materia di migrazione e dei diversi strumenti della politica migratoria esterna (partenariati migratori, programmi di aiuto al ritorno volontario, programmi per la protezione di rifugiati [PiR] ecc.). (ii) L'organo operativo alimenta la riflessione dell'organo strategico. Elabora i documenti strategici che saranno discussi nel plenum GIM e ha la possibilità di proporre nuovi impegni o strumenti per la Svizzera. (iii) L'organo operativo definisce i diversi gruppi di lavoro tematici o geografici. Gli incombe la supervisione del lavoro e del buon funzionamento dei gruppi di lavoro. (iv) Assicura il coordinamento degli impegni finanziari dei diversi servizi nei programmi prioritari.
Il comitato CIM è presieduto di concerto dall'UFM (vicedirettore), dalla DSC (vicedirettore) e dalla DP IV (capo). Si riunisce da sei a nove volte all'anno. Presenziano alle sedute rappresentanti a livello tecnico dei servizi dell'amministrazione federale coinvolti nella politica migratoria esterna della Svizzera. Trattasi in generale di rappresentanti delle Divisioni politiche I e II, della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP), di FEDPOL e della SECO. La SECO partecipa su una base permanente. Il comitato CIM può decidere d'invitare organizzazioni internazionali (ad es. ACNUR, OIM, ICMPD) in vista di una partecipazione ad hoc alle proprie riunioni o a determinati gruppi di lavoro.
- *Ambasciatore straordinario per la cooperazione internazionale in materia di migrazione.* Fino a nuovo avviso, i settori d'attività dell'ambasciatore straordinario sono definiti nel suo elenco degli obblighi. Partecipa attivamente alla formulazione delle decisioni dell'organo strategico e dell'organo operativo. Le grandi linee dell'impegno dell'ambasciatore straordinario sono stabilite dal plenum GIM. Gli impegni più concreti (ad es. conduzione di una delegazione svizzera nella cornice di un partenariato migratorio o di un programma PiR, GFMD) sono definiti dal comitato CIM.
- *Gruppi di lavoro.* Il ruolo e le responsabilità dei gruppi di lavoro sono rafforzati. In altre parole, i dettagli delle discussioni incentrate su progetti specifici si svolgono a questo livello e non più in seno all'organo operativo. Il comitato CIM designa la presidenza di ogni gruppo di lavoro. I gruppi di lavoro si concentrano su aspetti geografici (ad es. Balcani occidentali, Nigeria, Corno d'Africa, Sri Lanka) o tematici (ad es. dialogo internazionale sulla migrazione, UE, diaspora). Coordinano l'attuazione operativa dei progetti esistenti o dei nuovi progetti inerenti alla loro regione, al loro paese o al loro tema. A ogni servizio interessato incombe l'attuazione effettiva dei progetti da esso identificati e che decide di finanziare. Di conseguenza partecipa ai diversi gruppi di lavoro. La posizione della Svizzera su determinate tematiche e il suo impegno in seno agli organi multilaterali sono consolidati da un gruppo di lavoro e approvati in seguito dall'organo operativo o dall'organo strategico. La persona che presiede il gruppo di lavoro assicura la comunicazione coordinata con i rappresentanti della Svizzera in loco e con i paesi partner nonché con i partner dei progetti.
- *Segreteria.* Una segreteria puntella, sotto il profilo amministrativo, il plenum GIM e il comitato CIM. È segnatamente incaricata dell'organizzazione delle sedute, della stesura dei verbali e della gestione dei documenti. Consta di un rappresentante tecnico dell'UFM, della DSC e della DP IV.

6.2.2. Risorse finanziarie

La nuova struttura di cooperazione interdipartimentale deve disporre di risorse finanziarie sufficienti per attuare i diversi strumenti della politica migratoria esterna della Svizzera. In caso contrario, la Svizzera non è in grado di garantire i propri interessi inerenti alla politica migratoria esterna. Attualmente la difficoltà è doppia. Da un lato, il credito quadro dell'ILR concesso dal Consiglio federale nel 1999 è esaurito. Tale credito ha consentito l'attuazione di programmi di aiuto al ritorno e di progetti di aiuto strutturale, grazie ai quali è stato possibile assicurare il ritorno o la reintegrazione sostenibile di migliaia di persone, segnatamente nei Balcani occidentali (ca. 80 000 persone). D'altro lato, per essere efficace, l'impegno della Svizzera dev'essere più globale e non può limitarsi al solo settore del ritorno volontario e della reintegrazione. Ora, attualmente non è garantito un finanziamento adeguato dei nuovi strumenti (ad es. partenariati migratori e programmi PiR). Per garantire una politica efficace in materia di ritorno nonché la credibilità della politica migratoria svizzera nel suo insieme è tuttavia necessario mantenere o addirittura potenziare l'impegno svizzero nei confronti di determinati partner.

Una soluzione mira all'attuazione di due linee d'azione. La prima prevede che ogni servizio interessato dell'amministrazione federale esamini le possibilità di finanziamento di determinati progetti per attuare i diversi strumenti secondo il proprio mandato e le proprie risorse. Il comitato CIM coordina gli impegni finanziari dei diversi servizi, ne assicura la coerenza e persegue un finanziamento soddisfacente dei predetti strumenti. A tal fine, i principali servizi interessati dall'attuazione della politica migratoria esterna della Svizzera (UFM, DSC, DP IV) assicurano un contributo effettivo al finanziamento degli strumenti secondo il proprio mandato e le proprie risorse. Sarà consentito uno sforzo, ad esempio affinché l'impegno sistematico nel settore della migrazione figurì nei prossimi messaggi della DSC e della DP IV al Parlamento.

La seconda linea d'azione mira a liberare risorse supplementari. L'UFM, ufficio responsabile della politica migratoria esterna svizzera, deve contribuire in maniera significativa al finanziamento della politica migratoria esterna della Svizzera. Tuttora l'UFM dispone di risorse limitate. Anziché sollecitare il rinnovo del credito quadro per l'aiuto al ritorno (ILR), l'UFM, d'intesa col DFAE e beneficiando del suo appoggio, potrebbe sollecitare dal Consiglio federale e dal Parlamento la creazione di un credito d'impegno legato all'articolo 100 LStr, il quale menziona i principali strumenti della cooperazione internazionale in materia di migrazione. Questo nuovo credito d'impegno dovrebbe consentire all'UFM di finanziare anche i diversi strumenti o progetti direttamente legati agli incarichi dell'UFM e decisi in parte dal plenum GIM e dal comitato CIM (ad es. programmi d'aiuto al ritorno, partenariati migratori, prevenzione della migrazione irregolare, PiR). La volontà di sviluppare questi settori è stata sottolineata a più riprese dal Consiglio federale nella cornice delle risposte agli interventi parlamentari menzionati nel primo capitolo nonché nella cornice della sua approvazione agli accordi di partenariato migratorio già conclusi dalla Svizzera.

7. Allegato: Organigramma della struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione

