



Rapporto del Consiglio federale sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2017

del 25 aprile 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2017 affinché ne prendiate atto.

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

25 aprile 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Rapporto

1 Riassunto delle priorità nel 2017

Negli ultimi anni le esigenze nei confronti della politica migratoria estera sono chiaramente aumentate. Temi quali i movimenti migratori attraverso il Mediterraneo, il conflitto siriano e la cooperazione europea richiedono un coordinamento interdipartimentale crescente e un orientamento strategico comune. Per rispondere a queste sfide la Svizzera si è impegnata a livello bilaterale, regionale (anche collaborando strettamente con l'UE) e multilaterale.

Nel 2017 la Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale (struttura IMZ) è stata adeguata con l'intento di rafforzarne l'orientamento strategico. Queste trasformazioni agevoleranno altresì la missione assegnata dal Parlamento di consolidare le sinergie tra la politica migratoria e la cooperazione internazionale della Svizzera. Tali sinergie sono principalmente di tre tipi. In primo luogo vi sono le relazioni sviluppate nel quadro dei processi e degli strumenti politici, quali il partenariato in materia di migrazione, utilizzate per attuare il mandato affidato. In secondo luogo i legami di natura geografica che devono essere sfruttati affinché la migrazione possa essere meglio integrata nelle strategie di politica estera in essere. In terzo luogo le associazioni di ordine tematico volte a trattare le cause all'origine dei movimenti migratori e quindi a prevenire la migrazione forzata, a migliorare la protezione nelle regioni di provenienza e a promuovere l'autonomia economica.

Nel quadro della cooperazione bilaterale sono stati proseguiti i lavori di attuazione dei partenariati migratori in atto. Nell'anno in rassegna va rilevato in particolar modo il quinto anniversario del partenariato migratorio con la Tunisia, il cui valore è stato messo in evidenza in occasione di un viaggio ministeriale. Nel 2017 è inoltre stata potenziata la cooperazione bilaterale con numerosi Stati terzi tra cui lo Sri Lanka, l'Algeria, il Marocco, l'Eritrea, l'Etiopia e il Camerun, nel quadro di incontri, dialoghi e progetti migratori costruttivi.

Un altro ambito prioritario della politica migratoria estera della Svizzera nel 2017 è stato lo sviluppo della politica migratoria europea, che a seguito dei movimenti migratori che hanno caratterizzato il 2015 e il 2016 è stata contraddistinta da discussioni e proposte volte ad adeguare le basi legali vigenti e a creare nuovi strumenti d'azione. Sono state discusse nuove iniziative a livello europeo, che la Svizzera sostiene, in particolare nei settori della protezione delle frontiere esterne Schengen e del ritorno. Nel 2017 la Svizzera ha nuovamente sostenuto l'Italia e la Grecia, due Paesi europei sottoposti a una pressione migratoria importante.

A livello regionale e multilaterale la Svizzera si è impegnata attivamente nel quadro del Gruppo di contatto per il Mediterraneo centrale, organizzando in particolare il terzo incontro del gruppo, il 12 e 13 novembre 2017 a Berna. La protezione dei rifugiati e dei migranti lungo la rotta migratoria del Mediterraneo centrale è stata al centro dei dibattiti di questo terzo incontro. L'impegno della Svizzera in questa regione s'iscrive nel quadro di programmi di cooperazione bilaterale e regionale con

i Paesi di origine e di transito lungo la rotta migratoria del Mediterraneo centrale. Comprende misure che interessano direttamente i migranti e gli sfollati e misure volte a combattere le cause profonde della migrazione irregolare o forzata.

La Svizzera ha offerto il proprio sostegno ai Paesi di prima accoglienza e di transito, in particolare ai Paesi vicini alla Siria come anche nell’Africa del Nord e nel Corno d’Africa, partecipando a progetti di protezione dei migranti e dei rifugiati. A complemento dell’aiuto sul posto, la Svizzera si è inoltre impegnata ad accogliere rifugiati particolarmente vulnerabili nel quadro di un programma di reinsediamento (*resettlement*), in particolare nel contesto della guerra in Siria.

Occorrono soluzioni collettive su scala internazionale che rispondano alle diverse sfide poste dalla migrazione. Per questo motivo la Svizzera prosegue il proprio impegno volto allo sviluppo di una governance globale delle migrazioni. Al vertice ONU sui rifugiati e sui migranti del settembre 2016 sono state poste le basi per due convenzioni globali (*Global Compacts*), una sulla migrazione, una sui rifugiati. L’ambasciatore svizzero Jürg Lauber si prodiga in vista di facilitare la conclusione di una convenzione globale sulla migrazione (*Global Compact for safe, orderly and regular migration, GCM*). La Svizzera riveste così un ruolo centrale nell’elaborazione di un importante processo dell’ONU volto a definire principi e norme internazionalmente riconosciuti per la gestione dei flussi di migranti e rifugiati.

2 Contesto

Dopo la situazione straordinaria dell’autunno 2015 e dei primi mesi del 2016, la migrazione è diminuita in modo drastico, e con essa il numero di domande d’asilo presentate in Svizzera nel 2017. Questo allentamento non deve tuttavia occultare l’importante potenziale migratorio alle frontiere dell’Europa, nel Vicino Oriente e in Libia, il quale rischia di provocare a breve termine un nuovo aumento del numero di domande d’asilo in Europa, Svizzera compresa.

I conflitti che dilanano il Vicino Oriente, la Libia e il Corno d’Africa, il deterioramento delle condizioni umanitarie, le violazioni dei diritti umani, le catastrofi naturali come anche l’assenza di prospettive economiche in determinate regioni del mondo hanno costretto centinaia di migliaia di persone a lasciare la loro patria, anche in Paesi spesso dimenticati come lo Yemen.

A fronte della tendenza globale alla chiusura delle frontiere, rifugiati e migranti adottano viepiù rotte migratorie irregolari e pericolose. Queste persone si ritrovano facilmente in situazioni di vulnerabilità e sono spesso vittime della tratta di esseri umani o di violazioni dei diritti umani.

L’Africa del Nord costituisce una regione di transito chiave dei movimenti migratori in provenienza dall’Africa subsahariana verso le coste europee. La maggior parte di questi movimenti migratori si concentra ormai sulla rotta attraverso la Libia e il Mediterraneo centrale. La situazione umanitaria lungo tale rotta è una vera e propria sfida, sia per le condizioni di detenzione disastrose dei migranti, sia a causa dell’elevato numero di decessi in mare. Considerata la situazione sul fronte della politica di sicurezza in Libia, la stabilizzazione del Paese appare come una condi-

zione imprescindibile per poter garantire un miglioramento efficace e duraturo della situazione.

Le difficoltà si presentano nelle regioni di provenienza, come il Corno d’Africa, nei Paesi di transito ma anche all’arrivo alle frontiere europee. Gli Stati europei devono rispondere alla sfida che consiste nel sostenere i Paesi interessati dalla rotta migratoria del Mediterraneo centrale, ricorrendo al tempo stesso agli strumenti della cooperazione internazionale per prevenire gli sfollamenti forzati e rafforzare la protezione dei migranti.

A fronte di ciò, la Svizzera continua a intessere stretti legami di partenariato con numerosi Paesi di provenienza, di transito e di destinazione dei migranti. Reagisce ai molteplici risvolti e alle numerose sfide connessi alla migrazione impegnandosi attivamente, a livello bilaterale, regionale e multilaterale, in questioni e tematiche migratorie.

3 Associazione strategica

Nei decreti federali del messaggio del 17 febbraio 2016¹ concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 è precisato che, quando è nell’interesse della Svizzera, la cooperazione internazionale e la politica migratoria devono essere associate tra loro sul piano strategico. L’associazione strategica di questi due ambiti politici risponde anche a un intento del Consiglio federale di perseguire una maggiore coerenza politica, di adottare un approccio sistemico alle opportunità e alle sfide della migrazione e di far valere gli interessi della Svizzera. Le attività di cooperazione internazionale della Svizzera possono prevenire conflitti, ridurre altri motivi di fuga quali gravi violazioni dei diritti umani, creare condizioni generali affidabili nonché prospettive sul posto e concorrere in questo modo, a lungo termine, a ridurre la pressione migratoria. L’attuazione si svolge in seno alla struttura IMZ nel quadro di una stretta collaborazione tra la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e la Direzione Politica (DP) del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e la Segreteria di Stato dell’economia (SECO) del Dipartimento federale dell’economia, della formazione e della ricerca (DEFRC), coordinandosi con la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP).

La sfida posta dall’attuazione del mandato di associazione strategica consiste nell’individuare chiaramente le interazioni tra i differenti ambiti politici, nel soppesare gli interessi dei Paesi di provenienza, transito e destinazione, tenendo nel contempo debito conto di valori dettati da considerazioni umanitarie, economiche e di politica dello sviluppo. A questo proposito le quattro affermazioni chiave seguenti fungono da quadro generale per l’attuazione di un’associazione strategica coerente:

- occorre offrire una protezione alle persone perseguitate, in primo luogo sul posto o in secondo luogo in uno Stato terzo sicuro;

¹ FF 2016 2005

- in un mondo globalizzato, lo sviluppo economico sostenibile è tributario di una migrazione sicura e regolare della manodopera;
- occorre un approccio globale e di lungo periodo per trattare le cause della migrazione forzata (conflitti, perdita delle basi esistenziali, Stato di non-diritto, disuguaglianze);
- le politiche migratorie globali e nazionali sono tributarie di strutture di governance funzionanti.

L'attuazione del mandato di associazione strategica si svolge su tre livelli distinti. Quello delle relazioni politiche, in particolare a livello bilaterale con gli Stati di provenienza e di transito dei richiedenti l'asilo, dei rifugiati riconosciuti e dei migranti per motivi di lavoro. Il partenariato migratorio costituisce uno strumento globale che consente di elaborare con lo Stato partner una visione comune della tematica e pertanto di definire misure di politica migratoria. I legami di natura geografica mirano a sviluppare l'integrazione della migrazione nelle strategie di politica estera in essere in modo da migliorare e intensificare tale integrazione. Esse si articolano attorno alle diverse strategie nazionali e regionali del DFAE e del DEFR. Basandosi sui legami di natura geografica, a inizio ottobre 2017 la DSC ha avviato la propria partecipazione a due progetti di formazione professionale in Eritrea, limitando per ora il proprio impegno a una fase pilota che si concluderà a fine 2019. Peraltro la Svizzera collabora anche con altri attori della comunità internazionale in Eritrea, ossia l'ONU nonché diversi Stati europei confrontati con le medesime sfide. Le associazioni di ordine tematico consistono nell'integrare la migrazione e la fuga in politiche settoriali della cooperazione internazionale allo scopo di incrementare l'efficienza nei tre campi d'azione complementari: prevenzione della migrazione forzata; garanzia della protezione sul posto; promozione dell'integrazione locale grazie al rafforzamento dell'autonomia economica e sociale degli sfollati, per esempio permettendo ai bambini e ai minorenni di accedere a una formazione. Nel settore della prevenzione anche l'impegno della Svizzera in relazione alla politica di pace ha un ruolo di rilievo. In questo contesto nel 2017 la Svizzera ha continuato a sostenere il processo di pace in atto in Libia sotto l'egida dell'ONU. In assenza di una soluzione e di una stabilizzazione politica del Paese, i motivi di fuga e di migrazione secondaria permangono. Prevenzione significa anche creare nuove opportunità nelle regioni di provenienza. Dalla fine del 2017 la SECO partecipa a un programma della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) nelle regioni del Medio Oriente e dell'Africa settentrionale. Questo programma permette ai giovani di rafforzare le loro competenze professionali per facilitare un loro inserimento nel mondo del lavoro. Anche la nuova strategia di formazione della DSC (formazione di base e professionale) del 2017 potrà definire nuove priorità. Occorre inoltre evidenziare le attività delle banche di sviluppo multilaterali. Nei prossimi tre anni l'Associazione internazionale per lo sviluppo della Banca mondiale (IDA-18) potenzierà il proprio impegno nella lotta contro le cause della fuga e al tempo stesso, a fronte della crescente importanza dei mutamenti climatici quali cause della migrazione forzata, investirà maggiormente nella protezione dell'ambiente.

4 Cooperazione bilaterale

Per quanto riguarda la cooperazione bilaterale, gli sforzi della Svizzera si sono concentrati sui partenariati migratori, sugli accordi di migrazione (vertenti perlopiù su questioni di riammissione) e sui dialoghi migratori.

4.1 Partenariati migratori in essere

Nel 2017 la Svizzera ha proseguito le proprie attività nel quadro dell'attuazione dei partenariati migratori in essere, ossia con la Bosnia e Erzegovina (2009), la Serbia (2009), il Kosovo (2010), la Nigeria (2011) e la Tunisia (2012).

Nel quadro dei partenariati migratori conclusi con la Serbia, la Bosnia e Erzegovina e il Kosovo, la Svizzera ha proseguito il proprio sostegno alla creazione, nei Paesi partner, di sistemi d'asilo e di gestione della migrazione funzionali e conformi alle specifiche internazionali. È inoltre stato fornito un sostegno particolare alla lotta contro il traffico di migranti e all'assistenza alle vittime. In occasione del dialogo bilaterale con la Serbia, tenutosi a Berna nel settembre 2017, le autorità svizzere e serbe hanno deciso di concertarsi nel 2018 in particolare sulla problematica dei minorenni non accompagnati. Il budget annuale 2017 per la realizzazione di progetti nel quadro della Strategia Partenariati Migratori Balcani occidentali è ammontato a 2 milioni di franchi (1,5 milioni messi a disposizione dalla SEM e 500 000 franchi dal Liechtenstein).

Dall'introduzione del partenariato migratorio, le relazioni migratorie tra la Svizzera e la Nigeria sono migliorate e sono caratterizzate da intensi contatti e da una fiducia rafforzata. Questa eccellente collaborazione ha consentito non solo di ridurre nettamente il numero di cittadini nigeriani in attesa di essere rimpatriati, ma anche di estendere il dialogo ad altri settori. La parte del budget della struttura IMZ che nel 2017 è stata destinata al partenariato migratorio con la Nigeria ammonta a 716 000 franchi. A ciò si aggiungono altri 70 000 franchi della Divisione Sicurezza umana (DSU), 110 000 franchi del Programma Globale Migrazione e Sviluppo (DSC) e 12,5 milioni di franchi dell'Aiuto umanitario svizzero per la regione del Nord-Est (lago Ciad).

La collaborazione con la Tunisia si è concentrata sul rafforzamento delle capacità delle istituzioni tunisine negli ambiti della gestione integrata delle frontiere, dello sviluppo della legge sull'asilo, del coinvolgimento della diaspora a favore dello sviluppo e della protezione dei migranti in situazione di vulnerabilità in Tunisia. La collaborazione nel settore del ritorno è nettamente migliorata per quanto riguarda l'identificazione. Tuttora sono in atto numerosi progetti per l'assistenza ai migranti vulnerabili e ai sopravvissuti salvati in mare. L'ottava riunione di attuazione del partenariato migratorio si è tenuta nell'ottobre 2017 a Tunisi alla presenza della consigliera federale Simonetta Sommaruga e del ministro degli affari esteri tunisino. La nuova strategia di cooperazione della Svizzera in Tunisia (2017–2020) concorrerà all'attuazione del partenariato migratorio. Il budget per il programma Protezione e migrazione 2017 ammonta a 3,2 milioni di franchi (DSC, SEM, DSU).

4.2 Nuovi partenariati migratori e accordi in ambito migratorio

Contestualmente alla struttura IMZ, nel 2017 è stata valutata l'eventualità di concludere nuovi partenariati migratori con diversi Stati. A fronte dei fitti rapporti in ambito migratorio tra la Svizzera e lo Sri Lanka sono stati avviati colloqui per la conclusione di un partenariato migratorio. Gli incontri tra esperti dell'aprile e dell'ottobre 2017 hanno evidenziato il desiderio condiviso di impostare la cooperazione futura su un'ampia base tematica.

Per quanto riguarda il settore del ritorno, la Svizzera ha concluso pertinenti accordi con 62 Paesi. Nel 2017 sono entrati in vigore due nuovi accordi di riammissione – uno con l'Azerbaigian e l'altro con il Kuwait – ed è stato siglato un nuovo accordo di riammissione con l'Ucraina (che sostituisce un accordo precedente).

Nel 2017 sono parimenti entrati in vigore due accordi sulla soppressione reciproca dell'obbligo del visto per i titolari di un passaporto diplomatico, di servizio e/o ufficiale con il Kirghizistan e la Colombia. Nell'anno in rassegna è entrato in vigore un accordo sulla soppressione reciproca dell'obbligo dei visti per i cittadini della Colombia in possesso di un passaporto ordinario e ne è stato siglato uno con gli Emirati arabi uniti. Infine è stato siglato un accordo di facilitazione del rilascio dei visti con l'Ucraina e ne è entrato in vigore uno con l'Azerbaigian.

4.3 Dialogo migratorio

L'anno in rassegna ha segnato un rafforzamento delle relazioni bilaterali su questioni migratorie con diversi Paesi prioritari per la Svizzera. Nel contesto della crisi siriana, gli scambi bilaterali con il Libano e la Giordania su questioni migratorie si sono concretizzati nel corso delle ultime consultazioni politiche in vista di consentire un impegno che risponda ai bisogni sul posto. La cooperazione con il Camerun è parimenti stata rafforzata nel quadro dell'attuazione dell'accordo migratorio. Durante il loro secondo incontro gli esperti hanno potuto constatare il buon funzionamento della cooperazione in tema di identificazione e ritorno. Dopo l'incontro la SEM ha deciso di avviare diversi progetti innovativi in particolare nel settore della formazione professionale. A fronte dell'impossibilità di assicurare un dialogo migratorio con l'Algeria e il Marocco negli ultimi due anni, il dialogo instaurato con entrambi questi Stati durante l'anno in rassegna è una notizia particolarmente gradita. Questo dialogo ha interessato in particolare il tema del ritorno (cfr. anche n. 8.2).

La Svizzera ha svolto un dialogo in materia di migrazione anche con il Kazakistan. In tale contesto sono state discusse le sfide che il Kazakistan è chiamato a fronteggiare in quanto importante meta di lavoratori migranti. Gli altri temi in discussione sono stati l'attuazione dell'accordo di riammissione nonché una possibile esenzione bilaterale dall'obbligo del visto per titolari di un passaporto di servizio. Con il Canada è stato svolto un incontro di esperti vertente sugli approcci in materia di integrazione dei migranti (in particolare dei rifugiati) nel mercato del lavoro. All'incontro erano invitati anche rappresentanti delle autorità, dell'economia, del padronato, delle scuole professionali nonché altri attori della società civile della Svizzera. Con diver-

si Paesi la Svizzera ha organizzato visite di studio allo scopo di famigliarizzarli con determinati ambiti tematici specifici della politica migratoria svizzera. Con la Svezia, per esempio, si è svolto un dialogo su temi connessi all'asilo e alla politica migratoria europea e multilaterale. In occasione di una visita, una delegazione della Corea del Sud si è informata in merito alla politica d'integrazione della Svizzera.

5 Protezione della regione (protection in the Region, PiR)

I programmi svolti dalla Svizzera mirano a favorire una protezione efficace e rapida dei rifugiati, degli sfollati interni e dei migranti particolarmente vulnerabili nelle loro regioni d'origine e a potenziare le capacità ricettive dei Paesi di prima accoglienza. Questo approccio dovrebbe contribuire a ridurre la migrazione secondaria irregolare che spesso espone i migranti a grossi pericoli. In ultima analisi potrebbe quindi portare a una diminuzione del numero di domande d'asilo in Svizzera. Questi progetti sono parte integrante dell'attuazione del mandato di abbinamento strategico (cfr. n. 3).

5.1 Sostegno agli Stati di prima accoglienza in relazione alla crisi dei rifugiati in Siria

La particolare importanza che il Medio Oriente riveste per la Svizzera si è manifestata in primo luogo con l'entrata in funzione, nel gennaio 2017, di un nuovo delegato per le questioni migratorie per il Medio Oriente. L'impegno della Svizzera in Medio Oriente, basato su una strategia per il 2015–2018 elaborata secondo un approccio Whole-of-Government, prevede tre priorità: copertura dei bisogni e dei servizi basilari, tutela dei gruppi di popolazione particolarmente vulnerabili (tra cui i rifugiati) e gestione sostenibile delle risorse idriche. Dallo scoppio della crisi siriana nel 2011 la Svizzera ha stanziato circa 315 milioni di franchi per aiutare la popolazione bisognosa. In questo contesto, tramite progetti dell'Alto commissariato delle nazioni unite per i rifugiati (UNHCR) e di altre organizzazioni partner, nel 2017 la Svizzera ha sostenuto le competenti autorità turche e giordane nella registrazione dei rifugiati siriani. In Libano è stato avviato un progetto inerente la gestione integrata delle frontiere, volto a includere i temi della vulnerabilità e dei diritti dei migranti nella strategia di controllo delle frontiere delle autorità libanesi. La Svizzera si è inoltre prodigata a favore del rispetto dei diritti umani dei rifugiati in Libano e di un migliore sfruttamento delle possibilità di inclusione politica. Infine, il nostro Paese sostiene il governo giordano nel proprio intento di agevolare l'accesso dei rifugiati siriani al mercato regolare del lavoro.

5.2 Sostegno ai Paesi di prima accoglienza e di transito nel Corno d’Africa

Nel quadro della nuova strategia interdipartimentale di cooperazione della Svizzera per il Corno d’Africa, il Sudan, il Sudan del Sud e lo Yemen la tutela degli sfollati e dei migranti vulnerabili nonché il sostegno del dialogo regionale in materia di migrazione continuano ad essere considerati obiettivi strategici.

Dal 2012 la Svizzera sostiene la strategia dell’UNHCR e dell’Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) contro la tratta e il traffico di esseri umani; in questo modo contribuisce a tutelare e migliorare le condizioni esistenziali delle persone costrette a fuggire. A fronte della crisi umanitaria nel Sudan del Sud, la Svizzera continua a impegnarsi intensamente per garantire l’accesso alle persone bisognose e offrire loro protezione. Questo impegno riguarda quasi due milioni di sfollati interni ma anche le persone che dal Sudan del Sud hanno cercato rifugio in Sudan e Uganda. In Eritrea sono in atto diversi progetti nel settore della formazione professionale.

Sul piano regionale, la Svizzera supporta il *Regional Mixed Migration Secretariat*, che, grazie all’analisi dei movimenti migratori misti, contribuisce in misura sostanziale all’elaborazione di politiche di tutela di ampio respiro nel Corno d’Africa. È inoltre stata ultimata l’istituzione di meccanismi nazionali di coordinamento all’interno degli Stati membri dell’*Intergovernmental Authority on Development (IGAD)*. Nell’anno in rassegna la Svizzera ha stanziato 26 milioni di franchi per il proprio impegno nel Corno d’Africa nel quadro della politica migratoria estera.

5.3 Reinsediamento

L’ammissione in Svizzera di persone particolarmente vulnerabili che non possono né tornare in patria né rimanere nel Paese di prima accoglienza costituisce una misura complementare all’aiuto sul posto. Nel dicembre 2016 il Consiglio federale ha deciso di proseguire il proprio impegno a favore delle vittime del conflitto siriano accogliendo un contingente supplementare di 2000 persone particolarmente vulnerabili. Nel 2017 la Svizzera si è impegnata ad accogliere 600 rifugiati supplementari. I principali Paesi di provenienza dei rifugiati reinsediati sono la Giordania e il Libano. Inoltre, nella scia del terzo incontro del Gruppo di contatto per il Mediterraneo centrale, il DFGP ha deciso di accogliere ancora un massimo di 80 persone particolarmente vulnerabili trattenute nei campi libici.

6 Processi migratori regionali

6.1 Cooperazione con gli Stati limitrofi

Nel 2017 si sono svolti numerosi incontri a livello ministeriale e peritale. Lo scopo di questi incontri era quello di rafforzare la cooperazione bilaterale, principalmente con gli Stati limitrofi. In particolare devono essere mantenuti i forti legami con l’Italia, confermato dalla visita del ministro dell’interno Marco Minniti presso il

centro pilota della nuova procedura d'asilo di Zurigo. Questo centro è stato visitato anche dal ministro dell'interno austriaco Wolfgang Sobotka. Nel 2017 si sono tenuti regolari incontri bilaterali e multilaterali con Stati dell'UE. L'obiettivo perseguito con questi incontri è un potenziamento della cooperazione nell'ambito della lotta contro la migrazione secondaria irregolare nonché nei settori ritorno e Dublino. Questa collaborazione si concentra sull'Italia anche se la Svizzera cura regolari scambi anche con la Germania e l'Austria. La Svizzera, la Germania, l'Austria e l'Italia si riuniscono regolarmente nell'intento di ottimizzare ulteriormente la loro cooperazione nei settori precitati.

Nell'ambito della cooperazione Dublino negli ultimi anni la Svizzera ha registrato una quota di trasferimenti elevata rispetto alla media europea. Nel 2017 la Svizzera ha chiesto ad altri Stati Dublino la presa in carico di 8370 delle 18 088 nuove domande d'asilo da essa registrate. 2297 sono state effettivamente trasferite a un altro Stato Dublino. Nel periodo in esame, pertanto, il 12,7 per cento delle nuove domande d'asilo è stato trattato nel quadro della procedura Dublino e si è concluso con il trasferimento.

6.2 Politica migratoria europea

La Svizzera partecipa attivamente alla cooperazione a livello europeo prendendo parte, in virtù della propria associazione a Schengen e Dublino, a gruppi di lavoro dell'UE fino a livello ministeriale (Schengen) o al Comitato misto Dublino per l'elaborazione degli sviluppi rilevanti.

L'attuazione della decisione del Consiglio federale del settembre 2015 di reinsediare 1500 persone bisognose di protezione soggiornanti al momento in Italia e in Grecia è stata conclusa nel 2017 nel quadro del programma di ricollocazione dell'UE. La Svizzera ha così fornito un contributo importante in materia di solidarietà, molto apprezzato dall'Italia e dalla Grecia, agli Stati Dublino sottoposti a una pressione migratoria particolarmente elevata. La revisione del regolamento Dublino non ha potuto essere ultimata nemmeno nel 2017. Essa prevede in particolare l'introduzione di un meccanismo di ripartizione dei richiedenti. In futuro le procedure dovranno essere più celeri e più efficienti. Con la revisione ci si propone inoltre di contenere la migrazione secondaria. La Svizzera sostiene questi sforzi: una ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri consentirà infatti di rafforzare durevolmente il sistema Dublino.

Per quanto riguarda la protezione delle frontiere esterne, il 7 aprile 2017 è entrata in vigore una modifica del Codice frontiere Schengen. Secondo la modifica, d'ora in poi alla frontiera esterna si dovranno consultare sistematicamente le banche dati rilevanti ai fini della ricerca di persone anche nel caso di persone che in virtù del diritto comunitario beneficiano della libera circolazione. Nell'autunno 2017 il Parlamento europeo e il Consiglio d'Europa hanno già presentato un'ulteriore proposta di adeguamento del Codice frontiere Schengen tesa a rivedere i termini temporali massimi per il ripristino dei controlli alle frontiere interne.

La proposta di elaborare un regolamento per un sistema elettronico di ingressi/uscite (Entry Exit System – EES) è entrata nella fase finale dell'adozione. Contestualmente

ai dibattiti vertenti sulla proposta riguardante il sistema ETIAS (EU Travel Information and Authorisation System) sono stati conseguiti rapidi avanzamenti cosicché alla fine del 2017 si è potuti giungere a un'intesa provvisoria nel quadro del trilatero. Tale proposta prevede che i cittadini di Paesi terzi esentati dall'obbligo del visto devono registrare preliminarmente online i dati rilevanti riguardanti il viaggio previsto nonché dati alfanumerici riguardanti la loro persona.

Accanto a provvedimenti nel settore delle frontiere sono tuttora discusse anche nuove iniziative nel settore del ritorno. Durante la prima metà del 2017 a livello europeo è stato discusso un processo volto ad abbinare le questioni inerenti il ritorno con provvedimenti nel settore dei visti. Trattasi di misure da applicare nei riguardi di Stati terzi con i quali si riscontrano difficoltà nel quadro del ritorno.

Nel contesto del pacchetto di riforma per la rifusione delle basi del Sistema informazione Schengen (SIS) è previsto l'obbligo di registrare nel sistema anche tutte le decisioni di allontanamento. Con ciò ci si propone di potenziare l'efficienza nel settore del ritorno. Nel 2017 la Svizzera ha esteso ulteriormente la propria partecipazione ai voli collettivi dell'UE per i rimpatri. Contestualmente alla propria partecipazione all'Agenzia europea per la guardia di frontiera e costiera (Frontex) il nostro Paese si impegnerà nel settore del ritorno. La Svizzera ha inoltre continuato a sostenere le attività dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo EASO cui partecipa dal marzo 2016. Come l'anno precedente, l'accento è stato posto sul distacco di esperti in materia d'asilo presso gli *hotspot* in Italia. Nel 2017 la Svizzera ha inviato in Italia 36 esperti per missioni di tre mesi.

Infine la Svizzera partecipa al fondo fiduciario dell'UE per l'Africa (EUTF) in ragione di 5 milioni di franchi. Il fondo è inteso quale contributo per promuovere la stabilità e migliorare la gestione delle migrazioni nella regione del Sahel/Lago Ciad, nel Corno d'Africa e nell'Africa settentrionale. Grazie a esso sono finanziati, tra gli altri, anche progetti per l'attuazione del Piano d'azione della Valletta. Quest'ultimo è articolato in cinque ambiti prioritari: lotta contro le cause della migrazione irregolare, protezione e asilo, migrazione legale, lotta contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti, ritorno e integrazione. A fine 2017, nel quadro di questo fondo sono stati approvati 145 progetti in Paesi lungo la rotta migratoria in direzione del Mediterraneo per un importo complessivo di 2,3 miliardi di euro.

6.3 Gruppo di contatto per il Mediterraneo centrale

Il 12 e 13 novembre 2017 si è tenuto a Berna il terzo incontro del Gruppo di contatto per il Mediterraneo centrale. Istituito nel marzo 2017 su iniziativa del ministro dell'interno italiano, il Gruppo è finalizzato a uno scambio d'informazioni tra i Paesi maggiormente toccati dai flussi migratori nel Mediterraneo centrale. In stretta collaborazione con l'UNHCR, l'OIM e il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), la Svizzera ha voluto concentrare le discussioni su misure di protezione destinate ai migranti e ai rifugiati in Libia e lungo la rotta migratoria verso la Libia. In una dichiarazione d'intenti comune i ministri dell'interno dei Paesi maggiormente toccati dai flussi migratori nella regione del Mediterraneo centrale e le istituzioni europee presenti hanno convenuto gli obiettivi seguenti:

1. Migliorare le condizioni nei centri di detenzione e promuovere alternative alla detenzione.
2. Agevolare le procedure per il ritorno volontario e rafforzare la cooperazione in materia di ritorno.
3. Rafforzare e migliorare la protezione e l'assistenza ai migranti e ai rifugiati.
4. Lottare contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti.
5. Promuovere vie migratorie regolari e sicure per i rifugiati e i migranti.

Il Gruppo di contatto è un'occasione per la Svizzera di far valere le proprie esigenze nei riguardi dei decisori dei Paesi maggiormente toccati dai flussi migratori nel Mediterraneo centrale. Nonostante sia difficile raggiungere accordi concreti, lo scambio concorre sicuramente a instaurare un clima di fiducia propizio alla ricerca di soluzioni. All'interno del gruppo di contatto la Svizzera ha l'opportunità di mettere in luce alcuni aspetti legati ai diritti umani e di insistere sul fatto che i diritti dei migranti non debbano essere dimenticati. Contestualmente al suo impegno in Libia, la Svizzera ha già realizzato alcune delle misure perseguite dal gruppo di contatto. Nello specifico, la Svizzera si impegna affinché le organizzazioni internazionali abbiano accesso ai centri di detenzione in Libia e si adoperi inoltre per incoraggiare il ritorno volontario nei Paesi di provenienza, allestire centri di informazione lungo le rotte migratorie, potenziare la capacità della guardia costiera libica di operare salvataggi in mare nonché intensificare presso i porti marittimi le misure di protezione per chi vi fa ritorno. La Svizzera sostiene anche provvedimenti di politica di pace per stabilizzare il Paese.

7

Governance migratoria multilaterale: un patto mondiale per migrazioni sicure, ordinate e regolari

Sul piano multilaterale, il 2017 è stato segnato in particolare dai lavori preparatori in vista dell'adozione, nel 2018, di due patti mondiali sulla migrazione e sui rifugiati. Al vertice ONU di New York sui rifugiati e sui migranti del 19 settembre 2016 la comunità internazionale si è posta l'obiettivo di rafforzare la cooperazione internazionale nell'ambito della migrazione e della governance migratoria grazie all'elaborazione, entro il 2018, di un patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare (*Global Compact for safe, orderly and regular Migration*, GCM).

La Svizzera persegue un GCM ambizioso e politicamente vincolante che, sulla base di una serie di obblighi internazionali, definisca principi, direttive e parametri globalmente riconosciuti per la gestione dei flussi migratori, persegua un approccio rispettoso dei diritti umani e concorra a un migliore sfruttamento del potenziale della migrazione nell'interesse di tutte le parti coinvolte. A medio e lungo termine il GCM dovrebbe garantire una migliore governance globale della migrazione e apportare risposte alle sfide connesse a forti movimenti migratori. La Svizzera potrà trarne un beneficio diretto anche perché in questo contesto sarà potenziata la ripartizione delle responsabilità tra tutti gli Stati e saranno definiti principi comuni per la cooperazione bilaterale e multilaterale. Il GCM sarà coordinato *ad personam* dall'ambasciatore svizzero Lauber e dall'ambasciatore messicano Gomez-Camacho. Sotto il profilo

tematico la Svizzera intende focalizzarsi sui temi della migrazione forzata e irregolare, della tutela dei diritti umani dei migranti, dell'inclusione, dell'integrazione, del ritorno e della reintegrazione nonché della migrazione dei lavoratori.

In parallelo al GCM, l'UNHCR svolge un processo denominato Patto globale per i Rifugiati (Global Compact for Refugees, GCR). Anch'esso dovrebbe essere adottato dagli Stati membri dell'ONU entro la fine del 2018. In questo contesto sarà importante confermare la centralità della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati e dei principi afferenti.

8 Cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione

8.1 Nuova struttura

In base alle raccomandazioni derivanti dalla valutazione esterna del 2016, nel quadro di una convenzione di cooperazione (6 aprile 2017) i capi del DFAE e del DFGP hanno deciso di modificare la struttura IMZ. Queste modifiche hanno rafforzato la posizione dell'organo interdipartimentale di condotta (plenum IMZ), presieduto dalla segretaria di Stato Pascale Baeriswyl (DFAE) e dal segretario di Stato Mario Gattiker (SEM), di cui fanno parte anche il direttore della DSC Manuel Sager e la segretaria di Stato Marie-Gabrielle Ineichen-Fleisch (SECO).

Presso il DFAE è stato creato un nuovo posto di ambasciatore per i temi connessi allo sviluppo, allo spostamento forzato e alla migrazione. Questo incarico è stato affidato all'ambasciatore Pietro Mona, entrato in funzione il 1° settembre 2017. Con l'ambasciatore Mascioli (vicedirettore della SEM), l'ambasciatore Mona dirige peraltro il Comitato IMZ.

8.2 Lista dei Paesi prioritari per il ritorno

La lista dei Paesi prioritari per il ritorno raggruppa i Paesi con i quali la cooperazione in materia di ritorno dei migranti è difficile. Dal 2013 vi figurano l'Algeria, l'Etiopia, l'Iran, il Marocco e la Mongolia. Nel 2017 sono stati fatti progressi considerevoli, in particolare per quanto riguarda la cooperazione con la Mongolia, con cui è stato possibile negoziare un accordo di riammissione che sarà siglato verosimilmente all'inizio del 2018. Conseguentemente la Mongolia è stata tolta dalla lista dei Paesi prioritari per il ritorno.

Vanno rilevati anche i miglioramenti, in particolare in materia di identificazione, conseguiti nel quadro della cooperazione con l'Algeria. Dopo l'interruzione delle consultazioni migratorie formali dall'agosto 2015 e in seguito alle difficoltà persistenti nell'organizzazione dei ritorni, è stato possibile organizzare un nuovo incontro nel quadro del dialogo migratorio con l'arrivo a Berna di una delegazione algerina nel settembre 2017; attualmente si è alla ricerca di soluzioni pragmatiche nel settore del ritorno. Anche con il Marocco si è osservato un miglioramento sul fronte della cooperazione in materia di riammissione. Nell'aprile dell'anno in rassegna si sono

svolte a Rabat consultazioni in materia di migrazione – le prime dal novembre 2013. Nel 2017 è stato nominato un nuovo ambasciatore marocchino a Berna ed è stato possibile instaurare rapporti di lavoro più sistematici. Vi sono stati progressi anche in materia di identificazione e di rilascio dei lasciapassare, non da ultimo in vista dei rimpatri coatti.

Grazie al viaggio del Segretario di Stato Mario Gattiker in Etiopia nell'aprile 2017 è stato instaurato un primo dialogo su temi migratori. Infatti, sebbene alla fine del 2016 l'Etiopia abbia identificato sei persone, il Paese aveva poi rifiutato di emanare i necessari lasciapassare per i rimpatri non volontari. I colloqui proseguiranno nel quadro delle prossime consultazioni politiche (rimandate al 2018). La cooperazione in materia di ritorno con l'Iran resta invece bloccata. La Svizzera prosegue i propri sforzi nel contesto del dialogo migratorio per tentare di migliorare la situazione.

8.3 Finanziamento

Diversi crediti del DFAE, del DEFR e del DFGP contribuiscono a finanziare la politica migratoria estera della Svizzera. Circa il 20 per cento delle spese previste per il periodo 2017–2020 nel quadro della cooperazione internazionale influisce direttamente o indirettamente sulla migrazione. L'anno scorso il DFAE ha contribuito in ragione di 116 milioni di franchi a progetti nel settore della migrazione. Anche le attività del DFAE nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario e della politica di pace nonché l'impegno a favore dei diritti umani contribuiscono a lungo termine a diminuire la pressione migratoria. Il contributo della SECO alla politica migratoria si iscrive entro temi globali. La cooperazione economica della SECO in materia di sviluppo combatte indirettamente le cause di partenza forzata e mira a migliorare le condizioni esistenziali sul posto creando impieghi e incoraggiando il settore privato. La SECO si è impegnata a partecipare in maniera indiretta alla Strategia «Partenariati migratori Balcani occidentali 2016–2019» con un contributo di 2 milioni di franchi e contribuisce all'attuazione del partenariato migratorio con la Tunisia. Contestualmente all'attuazione dell'abbinamento strategico sono inoltre state adottate misure volte a quantificare in maniera più attendibile le risorse finanziarie effettive investite nelle attività di cooperazione internazionale direttamente o indirettamente connesse alla migrazione. Un'altra parte delle attività della politica migratoria estera della Svizzera è garantita grazie al credito d'impegno per la cooperazione internazionale in materia di migrazione gestito dalla SEM. Per il 2017 erano disponibili 12 milioni di franchi.

9 Conclusioni e prospettive 2018

Nel 2018 le attività della politica migratoria estera della Svizzera si concentreranno in particolare sull'integrazione della migrazione in tutti i dialoghi politici, sullo sviluppo di nuovi partenariati migratori, sul rafforzamento dell'impegno per proteggere i migranti e i rifugiati in Libia e lungo la rotta migratoria del Mediterraneo centrale nonché sulla partecipazione ai negoziati intergovernativi in vista del patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare.

Le organizzazioni attive sul posto sono unanimi nel sostenere che il potenziale migratorio in Libia resta elevato. Un fattore determinante per il 2018 sarà l'ulteriore stabilizzazione della situazione politica libica. La situazione dipenderà anche dalle ricadute delle misure adottate lungo le rotte di transito verso la Libia. Infine, se sarà possibile contrastare l'attività dei passatori, il volume degli sbarchi potrebbe diminuire considerevolmente nel 2018. Il loro numero potrebbe invece aumentare sensibilmente in caso di destabilizzazione della situazione durante i mesi invernali.

I dialoghi migratori con gli Stati interessati verranno proseguiti. L'accento sarà posto sulla negoziazione di un possibile partenariato migratorio con lo Sri Lanka.

La Svizzera continuerà a impegnarsi in modo attivo in seno al Gruppo di contatto per il Mediterraneo centrale, in particolare portando avanti il controllo delle priorità definite al terzo incontro tenutosi a Berna nel novembre 2017.

Nel 2018 dovrebbero giungere in porto diverse riforme legislative di rilievo a livello europeo che interessano anche la Svizzera. Nel settore dell'asilo potrebbero così essere portate a termine la riforma del sistema Dublino e la trasformazione dell'EASO in una vera e propria Agenzia europea per l'asilo (EUAA). Nel settore delle frontiere esterne, negli ultimi anni sono state presentate e adottate nuove misure. Nel 2018 saranno inoltre attuati diversi grossi progetti informatici quali EES e ETIAS. Saranno parimenti discusse nuove proposte della Commissione europea, in particolare per quanto riguarda l'interoperatività dei sistemi informatici, una riforma del codice dei visti e lo strumento che succederà al Fondo per la sicurezza interna per il periodo 2021–2027. Nei prossimi anni la cooperazione tra gli Stati Schengen potrebbe essere contraddistinta dall'attuazione concreta di questi progetti.

Per quanto riguarda l'adozione del patto mondiale per una migrazione sicura, ordinata e regolare, una prima bozza verrà presentata alla comunità internazionale all'inizio di febbraio 2018. Al termine dei negoziati, un testo sarà poi sottoposto per adozione ai capi di Stato e di governo dei 193 Paesi membri dell'ONU – nel dicembre 2018 in Marocco.

