Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2017
www.dirittofederale.admin.ch
La versione elettronica firmata
è quella determinante

Rapporto del Consiglio federale sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2016

del 16 giugno 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

vi sottoponiamo il rapporto sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2016 affinché ne prendiate atto.

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

16 giugno 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Rapporto

1 Riassunto delle priorità per il 2016

Nell'anno in rassegna l'impegno bilaterale è stato una priorità fondamentale della politica migratoria estera svizzera. In quest'ambito hanno assunto particolare rilevanza il sostegno dei Paesi di prima accoglienza e di transito nel Corno d'Africa e in Medio Oriente nonché la creazione di strutture migratorie nell'Africa settentrionale e occidentale e nei Balcani occidentali. Visto il protrarsi del conflitto siriano e la situazione precaria nei Paesi confinanti con la Siria e nel Corno d'Africa, la continuazione dei programmi di protezione nella regione, tesi a rafforzare la tutela dei profughi e dei migranti nelle rispettive regioni di provenienza, è stata di grande importanza. La Svizzera ha anche proseguito la collaborazione nel quadro dei partenariati migratori con gli Stati dei Balcani occidentali, la Nigeria e la Tunisia. Inoltre nel 2016 la Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale (struttura IMZ) ha vagliato le raccomandazioni formulate nella valutazione esterna dei partenariati migratori del 2015 e ha esaminato l'opportunità di concludere nuovi partenariati di questo tipo.

Tra le priorità della politica migratoria estera svizzera nel 2016 figurava anche lo sviluppo della politica migratoria europea, segnata, in seguito ai movimenti migratori del 2015, dalle discussioni e proposte politiche per adeguare le basi legali esistenti in materia. Nel 2016 la Svizzera ha continuato a sostenere l'Italia e la Grecia, due Paesi particolarmente sotto pressione. Una particolare attenzione è stata inoltre rivolta ai rapporti con la Turchia, a causa sia della Dichiarazione UE-Turchia del marzo 2016, sia degli sviluppi a livello politico.

Sul piano multilaterale, al vertice ONU sui rifugiati e sui migranti, svoltosi il 19 settembre 2016 a New York, è stata adottata una dichiarazione politica che prevede l'elaborazione di due accordi globali, uno sui rifugiati e uno sulla migrazione. Con queste due iniziative si intende prevenire le migrazioni e le fughe forzate e tutelare maggiormente gli sfollati e i migranti vulnerabili, promuovendo nel contempo l'autonomia economica e sociale di queste persone allo scopo di contribuire allo sviluppo sostenibile. La Svizzera partecipa in misura sostanziale all'attuazione delle decisioni del vertice ONU, e in particolare all'elaborazione di un «Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration». La Svizzera agevolerà questo processo attraverso il proprio ambasciatore presso l'ONU a New York.

Nel quadro del dibattito parlamentare sul messaggio del 17 febbraio 2016[1] concernente la cooperazione internazionale 2017–2020 (messaggio CI 2017–2020), l'accento è stato posto sul rafforzamento delle sinergie tra l'impegno all'estero e la politica migratoria della Svizzera. Al termine dei dibattimenti riguardanti il messaggio CI 2017–2020, il Parlamento ha affermato espressamente che, sotto il profilo strategico, la cooperazione internazionale e la politica migratoria devono essere intimamente coordinate tra loro ove ciò sia nell'interesse della Svizzera. Il Parlamento auspica inoltre la conclusione di nuovi accordi e partenariati in ambito migra-

1 FF **2016** 2005

torio[2]. L'attuazione si svolgerà nel quadro della struttura IMZ, in stretta collaborazione tra il Dipartimento federale degli affari esteri DFAE (Direzione dello sviluppo e della cooperazione, DSC; Direzione politica, DP), il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca DEFR (Segreteria di Stato dell'economia, SECO) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP (Segreteria di Stato della migrazione, SEM).

2 Contesto

2.1 Sfide poste dalla situazione migratoria attuale

Considerato il contesto politico globale, il gran numero di conflitti armati e altri motivi di fuga quali ad esempio l'inasprirsi delle conseguenze negative del cambiamento climatico, nei prossimi anni i flussi di profughi e migranti non si esauriranno. In base alle stime dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (ACNUR), le persone attualmente in fuga a livello mondiale sono circa 65,3 milioni, di cui però solo 21,3 milioni ricadono sotto la protezione della Convenzione del 28 luglio 1951[3] sullo statuto dei rifugiati. Spesso questi sfollati utilizzano itinerari simili e quindi corrono anche gli stessi pericoli, ad esempio quello di diventare vittime della tratta di esseri umani.

Una soluzione duratura della crisi dei profughi non si profila all'orizzonte, la sostenibilità a lungo termine dell'accordo tra Bruxelles e Ankara è incerta e l'Europa continua ad avere difficoltà a elaborare risposte comuni alle sfide poste dalle fughe e dalle migrazioni. Inoltre la pressione migratoria rimane alta, malgrado il blocco parziale delle vie di transito: basta, a testimoniarlo, il fatto che nel 2016 i migranti giunti in Italia attraverso la rotta del Mediterraneo centrale sono stati più di 180 000, un numero mai raggiunto in precedenza. Anche le oltre 4400 persone annegate durante la traversata costituiscono un triste primato.

Oggi al mondo un essere umano su 133 è un richiedente l'asilo, una persona in fuga o uno sfollato interno. Oltre l'85 per cento di queste persone vive in Paesi emergenti o in sviluppo. Tra i più importanti Paesi di prima accoglienza figurano la Turchia, il Pakistan, il Libano e la Giordania, che hanno finora accolto complessivamente 5,8 milioni di profughi, pari a più del 20 per cento dei profughi a livello mondiale[4].

2 Cfr. art. 2 del Decreto federale del 26 settembre 2016 concernente la continuazione del finanziamento della cooperazione tecnica e dell'aiuto finanziario a favore dei Paesi in sviluppo nonché la continuazione del finanziamento dell'aiuto umanitario internazionale della Confederazione nel periodo 2017–2020 (FF **2016** 7257).

3 RS **0.142.30**

4 Turchia: 2,5 milioni; Pakistan: 1,6 milioni; Libano: 1,1 milioni, Etiopia: oltre 730 000; Giordania: oltre 660 000 profughi. Dati ACNUR 2015.

2.2 Scenario internazionale e condizioni quadro per la Svizzera

Nel 2016 il perpetuarsi dell'instabilità, specialmente nelle regioni di crisi dal Medio Oriente al Sahel, ha avuto ripercussioni concrete sull'Europa e quindi sulla Svizzera, come peraltro già nel 2015. Nel complesso il flusso di profughi verso l'Europa si è però affievolito, soprattutto a causa dell'accordo tra l'UE e la Turchia e della chiusura della rotta dei Balcani. Anche il numero delle domande d'asilo in Svizzera è diminuito, passando da 39 523 nel 2015 a 27 207 nel 2016. Pure la quota della Svizzera sul totale delle domande d'asilo presentate in Europa, pari al 2 per cento circa[5], ha registrato un nuovo calo.

La Svizzera continua a monitorare con attenzione la politica migratoria dell'Unione europea (UE) e a collaborare con quest'ultima e con i suoi Stati membri. Ad esempio partecipa attivamente al Fondo fiduciario d'emergenza dell'UE per l'Africa, finalizzato a prevenire le cause delle migrazioni dall'Africa (cfr. n. 4.3).

Il 19 settembre 2016 si è tenuto un vertice ONU sui rifugiati e sui migranti durante il quale gli Stati membri hanno discusso insieme i problemi e le risposte della comunità internazionale ai grandi movimenti di profughi e migratori. La Svizzera ha contribuito in misura determinante alla dichiarazione adottata nell'ambito di tale vertice nonché all'inclusione del tema della migrazione nell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile, impegnandosi inoltre per la loro attuazione (cfr. n. 5).

Malgrado molteplici sforzi, l'azione della comunità internazionale continua a essere inadeguata. I finanziamenti sono insufficienti, nella gestione delle migrazioni forzate si riscontrano lacune a livello di pianificazione a lungo termine e di prevenzione e il sostegno ai Paesi di prima accoglienza maggiormente toccati dal fenomeno non è abbastanza efficace. Mancano inoltre la necessaria collaborazione internazionale e la condivisione delle responsabilità, visto che i singoli Stati non sono in grado di affrontare queste sfide da soli.

3 Orientamento strategico

3.1 Strategia svizzera e strumenti in materia di politica migratoria estera

Sono quindi diverse le sfide che attendono la politica migratoria estera svizzera, i cui strumenti poggiano su tre principi. Anzitutto, la Svizzera privilegia un approccio globale alla migrazione, ossia un approccio che tenga conto sia delle opportunità economiche, sociali e culturali della migrazione, sia delle sfide sopra descritte. In secondo luogo promuove un'assidua collaborazione tra Paesi d'origine, di transito e di destinazione. In terzo luogo assicura una stretta cooperazione interdipartimentale onde garantire una politica migratoria coerente e attuare in maniera adeguata i relativi strumenti.

5 Questo valore basso è tuttavia poco indicativo giacché dovuto anche al fatto che gran parte dei migranti giunti in Germania nel 2015 sono stati registrati formalmente quali richiedenti l'asilo soltanto nel 2016.

Dialogo migratorio internazionale e regionale

Nel 2016 la Svizzera si è fortemente impegnata a livello multilaterale (vertice ONU sui rifugiati e sui migranti) e regionale.

Ad agosto, ad esempio, il Consiglio federale ha confermato la partecipazione della Svizzera al Fondo fiduciario di emergenza dell'UE per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e del fenomeno degli sfollati in Africa con un contributo di 4,1 milioni di euro. Nel dicembre 2016 la Svizzera è inoltre stata accolta come membro a pieno titolo del Processo di Khartoum, a cui in precedenza aveva partecipato con lo statuto di osservatore. Questo processo è finalizzato soprattutto all'attuazione del piano d'azione adottato in occasione del vertice sulla migrazione tra Africa e Europa svoltosi nel novembre 2015 a La Valletta.

Accordi bilaterali in ambito migratorio

Con 62 accordi di riammissione, la Svizzera è uno dei Paesi al mondo che ha concluso il maggior numero di trattati di questo tipo. Nel 2016 la Svizzera ha sottoscritto un accordo di cooperazione in materia di migrazione con lo Sri Lanka, un accordo di riammissione con il Kuwait e un accordo tecnico con l'India. Il 13 dicembre 2016 si sono inoltre conclusi i negoziati in materia con la Turchia, che ha però vincolato l'entrata in vigore dell'accordo bilaterale alla liberalizzazione dei visti dell'UE in favore dei cittadini turchi. Nell'anno in rassegna sono state altresì avviate trattative per un accordo di riammissione con il Bahrein e hanno avuto luogo primi colloqui esplorativi per un accordo in materia di migrazione con il Mali e per un accordo di riammissione con la Mongolia.

Valutazione di nuovi partenariati migratori

Per quanto concerne la migrazione, la Svizzera si impegna in particolare a livello bilaterale nell'ambito dei partenariati migratori. Tali partenariati sono stati istituiti con la Serbia, il Kosovo, la Bosnia e Erzegovina, la Nigeria e la Tunisia; è stato preso in esame l'avvio di negoziati per la conclusione di ulteriori partenariati.

Nel suo rapporto[6] in adempimento del postulato Amarelle (12.3858; Monitoraggio e valutazione degli accordi di partenariato migratorio), il Consiglio federale ha ribadito i vantaggi dei partenariati migratori rispetto ad altre forme di collaborazione in questo campo e ha annunciato che avrebbe valutato l'opportunità di nuovi partenariati del genere. Nel contempo, il Consiglio federale ha però fatto notare che, per l'Amministrazione federale, tale strumento comporta un notevole dispendio di risorse finanziarie e di personale per un periodo prolungato, e che pertanto deve essere utilizzato in maniera oculata, anche per riuscire a soddisfare le aspettative degli Stati partner. Alla luce di quanto appena esposto, nel 2016 il comitato IMZ ha valutato in modo approfondito la questione della conclusione di nuovi partenariati migratori (cfr. n. 4.4).

6 Partenariati migratori. Monitoraggio e valutazione. Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 12.3858, giugno 2015 (disponibile soltanto in tedesco e francese; www.sem.admin.ch > it > attualità > news > Plusvalore grazie ai partenariati migratori).

Protezione nella regione

La protezione nella regione mira a offrire il più rapidamente possibile una tutela efficace sul posto a profughi e migranti vulnerabili nonché ad aiutare i Paesi di prima accoglienza a fornire loro la protezione garantita dagli obblighi internazionali. Vengono ad esempio sostenuti gli sforzi di tali Paesi tesi a creare un sistema d'asilo corretto ed efficiente, a migliorare le condizioni di vita delle persone in cerca di protezione e a trovare per loro soluzioni durature. Programmi di questo tipo sono attualmente in corso di attuazione nel Corno d'Africa e nel Medio Oriente.

Lista dei Paesi prioritari per il ritorno

Già nel 2012 il Consiglio federale aveva incaricato il DFGP di stilare una lista dei Paesi prioritari nell'ottica del ritorno dei migranti (lista dei Paesi IMZ) e di comunicarla agli altri dipartimenti. Questa lista ha lo scopo di vagliare la possibilità di abbinare il dossier in materia di ritorno con altri dossier di politica estera e politica economica estera, tenendo in considerazione gli interessi globali della politica estera svizzera. In tal modo si punta a ampliare il margine negoziale nei confronti degli Stati con i quali la Svizzera continua ad avere difficoltà per quanto concerne la cooperazione nell'ambito del ritorno. Da agosto 2013 Algeria, Etiopia, Iran, Marocco e Mongolia sono stati iscritti nella lista che viene verificata con cadenza semestrale dalla SEM, se necessario adeguata, e trasmessa per conoscenza al comitato IMZ. Nel 2016 il comitato IMZ ha deciso una serie di misure volte a migliorare l'applicazione pratica di questo strumento (cfr. n. 4.4).

3.2 Rafforzamento delle sinergie tra la politica migratoria e la cooperazione internazionale

Nel quadro del dibattito sul messaggio CI 2017–2020 il Parlamento ha deciso di rafforzare ulteriormente le sinergie tra l'impegno svizzero all'estero e la politica migratoria federale. Abbinando politica migratoria e cooperazione internazionale ci si propone di fronteggiare le cause di lungo periodo all'origine della migrazione in modo tale da rendere più sicuri i flussi migratori e da offrire alle persone che si vedono costrette a emigrare nuove prospettive nel proprio Paese.

In questo modo si intende coniugare gli interessi in materia di sviluppo, diritti umani e promozione della pace con quelli della politica migratoria svizzera.

Un'analisi congiunta dovrà individuare le situazioni in cui sono riuniti i presupposti per una combinazione tra politica migratoria e cooperazione internazionale. Il fattore determinante è, nello specifico, un aumento effettivo o prevedibile dell'immigrazione irregolare in Svizzera, ovvero in Europa. Entrano tuttavia in linea di conto anche le situazioni che potenzialmente possono generare moti di fuga o sfollamenti. L'attuazione può concretizzarsi nel potenziamento di un impegno in essere, su scala bilaterale o multilaterale, della Svizzera oppure in un partenariato con organizzazioni internazionali o, ancora, nella messa in campo di nuove attività.

Il Consiglio federale ritiene che l'impegno nel quadro dei partenariati migratori e i contributi svizzeri in importanti Paesi di provenienza e di transito di richiedenti

l'asilo costituiscano una tale combinazione tra politica interna e politica estera. Questo impegno e in particolare la collaborazione del DFAE e della SECO con la SEM saranno rafforzati e sviluppati ulteriormente nei prossimi anni. Nel 2017 verranno elaborate e approvate proposte in tal senso in seno alla struttura IMZ.

4 Attività della politica migratoria estera svizzera nel 2016

4.1 Sostegno agli Stati di prima accoglienza e di transito

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

L'impegno della Svizzera in Medio Oriente, basato su una strategia per il 2015–2018 elaborata secondo un approccio interdipartimentale, prevede tre priorità: bisogni e servizi basilari, tutela dei profughi e delle persone bisognose di protezione, gestione sostenibile delle risorse idriche.

In occasione della quarta Conferenza dei donatori per la Siria, tenutasi il 4 febbraio 2016 a Londra, la Svizzera ha garantito un contributo di almeno 50 milioni di franchi per il 2016. Dallo scoppio della crisi siriana nel 2011, gli aiuti svizzeri hanno così superato i 250 milioni di franchi. Con questi mezzi supplementari, è stato in particolare rafforzato l'impegno svizzero nell'ambito della Protezione nella regione: mediante progetti dell'ACNUR, nell'anno in rassegna la Svizzera ha supportato le autorità turche e giordane nella registrazione dei profughi siriani e nel prestare aiuto ai profughi particolarmente vulnerabili. Il sostegno alle autorità turche competenti («Directorate General for Migration Management») è stato inoltre esteso con un progetto finalizzato all'elaborazione di una politica di integrazione dei profughi in Turchia. In Libano è stato lanciato un progetto nel campo della 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. Su scala regionale, la Svizzera ha istituito una piattaforma allo scopo di compiere analisi politicamente rilevanti relative ai movimenti migratori misti e di promuovere lo sviluppo di politiche a lungo termine in quest'ambito. Questo approccio ad ampio spettro contribuisce a tutelare tutti i gruppi vulnerabili nella regione.

Un'altra misura è l'ammissione permanente di persone particolarmente vulnerabili in Svizzera. Il 6 marzo 2015 il Consiglio federale ha deciso di accogliere un contingente di 3000 rifugiati provenienti dall'area di crisi siriana. Nel quadro del programma di reinsediamento dell'ACNUR, dal 18 agosto 2015 sono giunte in Svizzera 969 persone[7], ripartite in 34 gruppi. Con decisione del 18 settembre 2015, il Consiglio federale ha riservato la metà del contingente di 3000 posti per il programma di ricollocazione dell'UE; inoltre il 9 dicembre 2016 ha disposto l'ammissione nei prossimi due anni di altre 2000 persone particolarmente vulnerabili in fuga dalla crisi siriana. Nel 2017 è previsto l'arrivo di circa 600 persone nel quadro del programma di reinsediamento.

7 857 cittadini siriani dal Libano e 112 iracheni e palestinesi dalla Siria.

Nell'anno in rassegna, il Consiglio federale ha infine deciso di rafforzare l'impegno della Svizzera relativo alla politica migratoria nella regione nominando un incaricato speciale per le questioni migratorie nel Medio Oriente.

Sostegno degli Stati di prima accoglienza e di transito nel Corno d'Africa

Conformemente alla strategia interdipartimentale di cooperazione della Svizzera per il Corno d'Africa 2017–2020, gli obiettivi strategici in quest'area sono la protezione degli sfollati e dei migranti vulnerabili nonché il sostegno del dialogo a livello regionale in materia di migrazione. In merito al primo obiettivo, nel quadro del programma Protezione nella regione sono state concesse risorse supplementari all'ACNUR in Kenia, Etiopia e Sudan. In Somalia la Svizzera finanzia un consorzio di ONG che si impegna per i diritti e per una maggiore protezione dei circa 1,1 milioni di sfollati interni; in Sudan dal 2012 sostiene la strategia dell'ACNUR e dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) contro la tratta e il traffico di esseri umani. Sul piano regionale, la Svizzera supporta il «Regional Mixed Migration Secretariat», che, tramite l'analisi dei movimenti migratori misti, contribuisce in misura sostanziale all'elaborazione di politiche di tutela di vasta portata nella regione. Per quanto riguarda invece il sostegno del dialogo a livello regionale sulle questioni migratorie, nel 2016 il progetto in collaborazione con l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo («Intergovernmental Authority on Development», IGAD) finanziato dalla Svizzera ha consentito di migliorare ulteriormente la governance in ambito migratorio su scala regionale e nazionale. Ciò è stato possibile grazie allo svolgimento di due processi consultivi sul piano regionale e all'affermazione di meccanismi di coordinamento nazionali nei Paesi membri dell'IGAD.

Il 18 settembre 2015, il Consiglio federale ha incaricato il DFAE e il DFGP di intensificare il dialogo con l'Eritrea in collaborazione con altri Stati interessati. Visto il numero sempre molto elevato di domande d'asilo da questo Paese e in risposta al postulato Pfister 15.3954 «Informazioni chiare sull'Eritrea» del 24 settembre 2015, in un esaustivo rapporto[8] il Consiglio federale ha delineato gli approcci politici e l'impegno svizzero previsti a medio termine in Eritrea. In futuro la Svizzera sarà attiva a tre livelli in Eritrea: in primo luogo opererà sul posto supportando le agenzie e i programmi dell'ONU nonché progetti mirati in vista di vagliare la capacità operativa e la disponibilità a collaborare del Governo eritreo. In aggiunta a un progetto pilota avviato alla fine del 2015, sono in corso d'esame altre forme di collaborazione con questo Paese del Corno d'Africa. In una prima fase, con un budget limitato a 2 milioni di franchi all'anno, si intende sostenere progetti nell'ambito della formazione professionale e della creazione di posti di lavoro. In secondo luogo, sarà proseguito il dialogo con il Governo eritreo ai sensi di uno scambio su questioni migratorie, sulla situazione dei diritti umani, sullo Stato di diritto e su altri aspetti dell'evoluzione nel Paese. Infine, la Svizzera assicurerà un coordinamento internazionale con altri Stati europei animati dai medesimi intenti. Il coordinamento abbraccerà il dialogo con l'Eritrea e l'impegno sul posto. Nel conte-

8 Rapporto del 24 settembre 2015 in adempimento del postulato Pfister 15.3954 «Informazioni chiare sull'Eritrea» (disponibile soltanto in tedesco e francese; www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153954)

sto eritreo occorrono miglioramenti in particolare per quanto riguarda i diritti umani e lo Stato di diritto. Sono altresì necessarie riforme socio-economiche. La disponibilità del Governo eritreo ad allacciare un dialogo con la Svizzera per quanto riguarda il miglioramento dei fattori precitati resta da vedere. Negli scorsi anni il Governo di Asmara ha lasciato intravvedere alcuni segni di avvicinamento alla comunità internazionale, manifestatosi soprattutto nella disponibilità a partecipare a incontri di alto livello. La Svizzera ha risposto positivamente a questi segnali. Ora occorre stare a vedere se da queste discussioni nasceranno azioni concrete da cui si possa dedurre che sono in atto vere e proprie riforme.

4.2 Creazione di strutture migratorie nell'Africa settentrionale e occidentale

Creazione di strutture migratorie statali nell'Africa settentrionale

Quale parte del programma svizzero per il Nord Africa 2011–2016, la collaborazione con gli Stati a sud del Mediterraneo ha costituito un'ulteriore priorità nell'anno in rassegna. La regione è soggetta a una forte pressione migratoria, dovuta ai migranti e ai profughi desiderosi di recarsi in Europa che soggiornano per periodi prolungati nei Paesi costieri dell'Africa settentrionale.

Le linee d'azione della Svizzera prevedono il rafforzamento delle strutture in loco, con un'attenzione particolare alla tutela di profughi e migranti e alla politica migratoria. Nel quadro del partenariato migratorio con la Tunisia, l'accento è stato posto sul rafforzamento delle competenze delle autorità migratorie (grazie a una gestione integrata delle frontiere, allo sviluppo delle condizioni quadro giuridiche e istituzionali nel settore dell'asilo e della migrazione economica, ad azioni di salvataggio in mare e al miglioramento della prova dell'identità mediante il rilevamento delle impronte digitali). Inoltre la Svizzera sostiene il miglioramento delle condizioni quadro per un impegno duraturo della diaspora tunisina a favore dello sviluppo della propria patria di origine. In Marocco l'impegno svizzero è finalizzato anzitutto a una maggiore tutela dei profughi e dei migranti vulnerabili, alla difesa dei loro diritti umani e alla loro integrazione.

In Algeria e in Libia la Svizzera ha supportato due progetti che hanno consentito il rimpatrio volontario di migranti rimasti bloccati in questi due Paesi. Alla fine del 2016 è stato altresì possibile avviare un progetto per potenziare l'attività di salvataggio in mare della guardia costiera libica.

Creazione di strutture migratorie in Africa occidentale

Promuovere una politica migratoria coerente nella regione con il sostegno dei Governi dell'Africa occidentale è stato l'obiettivo per il 2016 della Svizzera, che ha fornito il proprio contributo sotto forma di sostegno tecnico alla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale («Economic Community Of West African States», ECOWAS). L'ECOWAS tra l'altro si è assunta maggiori responsabilità nell'organizzazione della conferenza annuale «Migration Dialogue for West Africa». Inoltre il progetto Rete Africa Occidentale, volto a prevenire le migrazioni di mino-

renni e i relativi pericoli, contribuisce a una migliore comprensione dei fenomeni migratori in Africa occidentale.

A livello nazionale, la Svizzera prosegue il suo impegno in Benin, Burkina Faso e Nigeria per la creazione di istituzioni nazionali in ambito migratorio incoraggiando la ricerca, lo scambio di informazioni e il sostegno di un dialogo nazionale in materia di migrazione. Nel quadro del partenariato migratorio con la Nigeria, la Svizzera supporta le autorità preposte alla sorveglianza delle frontiere per quanto concerne i controlli di identità presso i posti di confine e, più in generale, promuove l'accrescimento delle competenze di tali autorità; inoltre incoraggia il miglioramento delle condizioni quadro giuridiche per la protezione degli sfollati interni. Nell'ambito della lotta contro la tratta di esseri umani, la Svizzera sostiene un progetto per il reinserimento sociale delle vittime, che intende anche facilitare l'accesso di queste ultime alla protezione giuridica. Nell'anno in rassegna, esponenti dell'autorità nigeriana per la lotta contro la tratta di esseri umani si sono recati due volte in Svizzera per discutere la situazione e le relative sfide in entrambi i Paesi e migliorare la collaborazione reciproca.

In Niger**,** la Svizzera si impegna a favore di un processo di ricerca e di dialogo finalizzato a una migliore comprensione delle sfide connesse alla migrazione e delle sue ripercussioni sullo sviluppo del Paese. Questi aspetti devono essere tenuti in considerazione nei programmi di sviluppo e contribuire all'elaborazione di una strategia migratoria per il Niger.

4.3 Collaborazione con l'Unione europea in ambito migratorio e sostegno agli Stati dell'Europa meridionale

A livello europeo, il 2016 è stato contraddistinto da discussioni e proposte politiche per adeguare le basi legali esistenti, che possono anche essere interpretate come una risposta ai flussi di profughi del 2015. Il dibattito si è concentrato sulla riforma del Sistema europeo comune sull'asilo, e in particolare sulla proposta della Commissione europea di riformare il sistema Dublino, di rafforzare il sistema EURODAC e di rivedere il mandato dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO). La Svizzera, partecipando alla cooperazione di Dublino, è toccata da diverse delle riforme proposte e ha preso parte regolarmente alle relative discussioni nell'ambito dell'UE. Poiché l'obiettivo di una ripartizione equa delle persone in cerca di protezione tra i Paesi europei è anche nel suo interesse, partecipa inoltre volontariamente ai programmi di ricollocazione dell'UE. Fino al 31 dicembre 2016, la Svizzera ha ad esempio accolto 340 richiedenti l'asilo dall'Italia e 28 dalla Grecia; entro settembre 2017 si prevede di accogliere in totale 900 persone dall'Italia e 600 dalla Grecia. La Svizzera sostiene altresì il lavoro dell'EASO inviando esperti della SEM nei centri di registrazione per migranti in Italia e in Grecia. Nel novembre 2016 la SEM ha deciso di ampliare questo tipo di collaborazione. Per rafforzare la gestione delle frontiere esterne Schengen e incrementare l'efficacia delle misure di rimpatrio, nell'autunno del 2016 l'agenzia FRONTEX è stata sostituita dalla nuova Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. La Svizzera partecipa anche a questa

nuova Agenzia e, oltre alle attività regolari, ha messo a disposizione della nuova riserva di reazione rapida 16 agenti pronti a intervenire in caso di necessità, al fine di supportare l'attività dell'Agenzia lungo la frontiera esterna di Schengen[9]. Inoltre una serie di esperti svizzeri sono a disposizione per operazioni comuni di rimpatrio. A complemento degli interventi di salvataggio della nuova Agenzia, la Svizzera sostiene nel Mediterraneo centrale una ONG che soccorre i migranti dispersi in mare e, una volta tratti in salvo sulla terraferma, li affida alle autorità competenti degli Stati della frontiera esterna di Schengen. Infine la Svizzera contribuisce al Fondo fiduciario d'emergenza dell'Unione europea per l'Africa, teso a rafforzare la collaborazione con Stati terzi in materia di migrazione.

Oltre a partecipare alle iniziative europee menzionate in precedenza, sul piano bilaterale la Svizzera supporta la Grecia nei suoi sforzi per far fronte ai movimenti migratori offrendo un contributo finanziario alle attività dell'ACNUR in territorio ellenico e mettendo a disposizione esperti.

Un evento saliente dell'anno in rassegna è stata la chiusura della cosiddetta rotta dei Balcani, che nel 2015 aveva costituito l'itinerario privilegiato delle persone in cerca di protezione internazionale in Europa occidentale e settentrionale. All'inizio di marzo 2016, gli Stati dell'Europa sudorientale hanno chiuso le proprie frontiere in rapida successione, e di conseguenza migliaia di richiedenti l'asilo sono rimasti bloccati nei Paesi lungo la rotta dei Balcani senza avere la possibilità di raggiungere l'Europa occidentale e settentrionale. Infine, il 18 marzo 2016 l'UE e la Turchia hanno approvato una dichiarazione congiunta volta a contenere le migrazioni irregolari verso la Grecia, che di fatto ha segnato la fine della rotta dei Balcani.

In ossequio alla strategia interdipartimentale Partenariati migratori Svizzera – Balcani occidentali 2016–2019, entrata in vigore il 1° gennaio 2016, la Svizzera intende continuare a sostenere i Paesi della regione, soprattutto nella creazione di un sistema d'asilo efficiente conforme agli standard internazionali.

Nel quadro del partenariato migratorio con la Serbia, proseguono gli sforzi sistematici per professionalizzare le strutture migratorie e d'asilo nazionali, in modo da contrastare più efficacemente la tratta e il traffico di esseri umani.

Anche in Kosovo è stato possibile avviare un progetto per il rafforzamento istituzionale delle autorità competenti in materia di migrazione. In Bosnia e Erzegovina la Svizzera appoggia la creazione e il consolidamento di una piattaforma che promuove gli scambi tra i membri della diaspora e gli attori del Paese di origine. Nell'anno in rassegna, la piattaforma elettronica per la diaspora in Svizzera (http://www.i-platform.ch) ha compiuto notevoli progressi sotto il profilo della formalizzazione istituzionale e della creazione di contatti. Si sono rivelate particolarmente fruttuose in quest'ottica le sinergie tra il partenariato migratorio Svizzera-Bosnia e Erzegovina e le attività del programma bilaterale della Svizzera nel Paese balcanico nei settori della migrazione e dello sviluppo.

9 Il nuovo Regolamento UE 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea è stato notificato il 22 settembre 2016 alla Svizzera quale sviluppo dell'acquis di Schengen. La Svizzera ha due anni di tempo per recepirlo.

A livello regionale, nel 2016 la SEM, in collaborazione con il Politecnico federale di Zurigo, ha organizzato un corso nell'ambito della gestione di progetti, destinato ai collaboratori delle autorità migratorie di Kosovo, Serbia e Bosnia e Erzegovina. L'obiettivo del corso è di incrementare la capacità delle autorità partner di integrare i propri bisogni e le proprie esigenze in un processo strutturato di pianificazione progettuale, in modo da rendere più efficace la collaborazione nel quadro dei partenariati migratori.

4.4 Altri temi della politica migratoria estera

Valutazione di nuovi partenariati migratori

I presupposti per la conclusione di un partenariato migratorio sono, oltre alla disponibilità reciproca a intensificare la collaborazione in ambito migratorio, interessi sostanziali della Svizzera in materia di politica migratoria, solide relazioni tra la Svizzera e l'altro Stato contraente e il rispetto, da parte di quest'ultimo, dei requisiti minimi dello Stato di diritto. Sulla base di questi criteri e tenendo conto delle risorse finanziarie e di personale disponibili, nel 2016 il comitato IMZ ha valutato quali Paesi potrebbero entrare in linea di conto per nuovi partenariati migratori.

A tale proposito sono stati intrapresi primi passi in vista di un eventuale partenariato migratorio con lo Sri Lanka. In occasione della visita in questo Paese della consigliera federale Simonetta Sommaruga, nell'ottobre 2016 è stato firmato un accordo di cooperazione in materia di migrazione con le autorità srilankesi, che, oltre a misure per sostenere le autorità competenti in quest'ambito, contiene disposizioni relative alla riammissione e al ritorno volontario. Al fine di garantire una corretta attuazione e applicazione dell'accordo, e specialmente la sicurezza e un trattamento conforme ai diritti umani delle persone ritornate nel Paese di origine, sono previsti incontri di esperti a scadenza regolare. L'opportunità di trasformare l'accordo in un partenariato migratorio di più vasta portata sarà discussa nel 2017 in seno alla struttura IMZ.

Lista dei Paesi prioritari per il ritorno

Per quanto riguarda l'incarico del Consiglio federale del 2012 di stilare una lista dei Paesi prioritari nell'ottica del ritorno (lista dei Paesi IMZ), si registrano sviluppi eterogenei. La collaborazione con la Mongolia nel settore del ritorno ha segnato dei progressi, tanto da consentire nel 2017 l'avvio di negoziati per un accordo di riammissione. La cooperazione con l'Algeria rimane difficile, anche se sono stati compiuti ulteriori progressi nell'identificazione degli algerini oggetto di una decisione d'allontanamento cresciuta in giudicato. Sebbene solo in pochi casi singoli, con il Marocco nel 2016 è stato possibile per la prima volta trovare delle soluzioni nell'ambito dei rimpatri coatti. Con determinati Stati, la collaborazione per quanto concerne l'esecuzione degli allontanamenti continua tuttavia a essere difficoltosa. Ad esempio nell'anno in rassegna la cooperazione in materia con l'Etiopia e l'Iran ha registrato uno stallo pressoché totale.

5 Gestione della migrazione a livello globale e regionale

Oltre a iniziative a livello nazionale, sono necessarie soprattutto risposte collettive da parte della comunità internazionale che affrontino in maniera concreta le cause delle migrazioni e degli sfollamenti, tengano conto dei bisogni immediati e a lungo termine delle vittime di migrazioni forzate e garantiscano a queste ultime la protezione necessaria e il rispetto dei diritti umani.

Per questo motivo, il 19 settembre 2016 il segretario generale delle Nazioni Unite ha convocato un vertice sui rifugiati e sui migranti («UN High Level Plenary Meeting on Addressing Large Movements of Refugees and Migrants») in apertura della 71° Assemblea generale dell'ONU. Nel quadro di questo incontro, i 193 Paesi membri dell'ONU hanno adottato una dichiarazione politica che contempla un ampio ventaglio di misure per tutelare i profughi e i migranti, prevenire migrazioni e fughe forzate, promuovere l'autonomia economica e sociale di queste persone e rafforzare il contributo della migrazione allo sviluppo sostenibile. Infine è stato riconosciuto che il vertice rappresenta solo una tappa di un lungo processo che deve proseguire. I prossimi passi previsti sono, da un lato, l'adozione del «Comprehensive Refugee Response Framework», che comprende misure di aiuto in caso di grandi ondate migratorie, e, dall'altro, l'elaborazione e l'adozione entro il 2018 di due convenzioni globali, una sul tema della migrazione e una sul tema dei rifugiati.

La convenzione globale sui rifugiati intende sottolineare e consolidare il ruolo della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati del 1951, inclusi il protocollo addizionale del 1967 e il principio di non respingimento. L'obiettivo della convenzione globale sulla migrazione è invece di assicurare che le migrazioni avvengano in modo sicuro, regolamentato e nel rispetto dei diritti umani. Inoltre mira a rafforzare la gestione globale del fenomeno, attribuendo all'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile il ruolo di importante quadro di riferimento in quest'ambito. Con la decisione di integrare l'OIM nel sistema ONU, è stato compiuto un primo passo verso una maggiore coerenza e una cooperazione internazionale ad ampio raggio. Anche in futuro la Svizzera si impegnerà a favore di una collaborazione internazionale coerente e di un coordinamento più stretto tra i diversi attori. L'ambasciatore svizzero presso l'ONU a New York e il suo omologo messicano hanno condotto con successo i negoziati relativi alle modalità del «Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration». A fronte dell'ottimo lavoro svolto, i due ambasciatori, una volta approvate le modalità, sono stati incaricati dal presidente dell'Assemblea generale dell'ONU di coordinare anche i negoziati relativi ad aspetti materiali della convenzione globale.

Grazie al suo carattere informale, il Forum mondiale su migrazione e sviluppo («Global Forum on Migration and Development», GFMD) ha mantenuto il suo ruolo cruciale per quanto riguarda la discussione e la ricerca di soluzioni in ambito migratorio. Presieduto dal Bangladesh, nell'anno in rassegna il GFMD ha posto l'accento sul conseguimento degli obiettivi in materia migratoria stabiliti nell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile. In occasione del vertice a Dacca nel dicembre 2016, il meccanismo volto a un maggiore coinvolgimento del settore privato («GFMD Business Mechanism»), lanciato nel 2015 come fase pilota su iniziativa della Svizzera e della Turchia, è stato inoltre confermato come piattaforma permanente.

Nel 2016 il tema della migrazione ha assunto una maggiore rilevanza anche all'interno dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE). Grazie all'opera del gruppo di lavoro informale diretto dalla Svizzera («Informal Working Group Focusing on the Issue of Migration and Refugee Flows»), è stato possibile tracciare una panoramica sulle attività svolte attualmente dall'OSCE e dalle sue istituzioni in materia di fughe e migrazioni nonché formulare raccomandazioni in prospettiva futura per un migliore sfruttamento dei vantaggi comparativi. Durante il Consiglio dei ministri dell'OSCE svoltosi nel dicembre ad Amburgo, è stata inoltre presa una decisione sul ruolo dell'organizzazione nella governance migratoria («Decision on the OSCE's role in the governance of large movements of migrants and refugees»). La collaborazione con l'OSCE è proseguita anche nell'ambito della lotta contro la tratta di esseri umani. Insieme all'OSCE, al Centro per il controllo democratico delle forze armate di Ginevra e a varie organizzazioni dell'ONU, il DFAE ha ad esempio organizzato una conferenza sul tema della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento lavorativo lungo le rotte migratorie nell'autunno 2016 e ha sostenuto lo sviluppo delle competenze delle autorità ucraine nella lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani.

6 Cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione

6.1 Struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale

Conformemente al rapporto del febbraio 2011, la politica migratoria estera della Svizzera è coordinata dalla struttura IMZ. Gli attori principali in quest'ambito sono la SEM, la DSC nonché la Divisione Sicurezza umana (DSU) e le divisioni geografiche della DP del DFAE, la SECO, l'Ufficio federale di polizia (fedpol), il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) e l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP). Questo approccio interdipartimentale consente di difendere gli interessi in materia di politica migratoria e di agire in modo coerente.

6.2 Finanziamento

Diversi crediti del DFAE, del DEFR e del DFGP contribuiscono al finanziamento della politica migratoria estera; quantificare con esattezza le risorse destinate dal DFAE e dal DEFR a questo settore risulta però difficile, giacché alcuni finanziamenti sono versati sotto forma di contributi indiretti. La DSU (DFAE) investe in media 2,3 milioni di franchi all'anno in progetti e iniziative politiche finalizzate da un lato a migliorare le condizioni quadro per la tutela delle vittime di migrazioni forzate e dei migranti, e dall'altro a consentire a queste persone di esercitare i propri diritti. Inoltre la DSU spende complessivamente circa 55 milioni di franchi all'anno per attività legate alla politica umanitaria e alla politica di promozione della pace e per il suo impegno a favore dei diritti umani, che contribuiscono a prevenire le migrazioni forzate e a trovare soluzioni durature. Nell'anno in rassegna, l'esborso della DSC

per progetti in ambito migratorio è stato approssimativamente di 93 milioni di franchi. A ciò vengono ad aggiungersi contributi per progetti bilaterali e contributi a organizzazioni internazionali, che indirettamente spettano al settore della migrazione. Il messaggio CI 2017–2020 ha confermato e rafforzato l'impegno del DFAE in materia. Circa il 20 per cento delle spese previste nel quadro della cooperazione internazionale per il periodo 2017–2020 influisce direttamente o indirettamente sulla migrazione. Per quanto attiene la migrazione, la SECO opera nell'ambito dei temi globali delineati nel messaggio CI 2017–2020. In quest'ottica, vari progetti della SECO nel campo della cooperazione economica allo sviluppo tengono conto dell'aspetto della migrazione. La cooperazione economica allo sviluppo agisce indirettamente sulle cause delle fughe, dato che la creazione di posti di lavoro e il sostegno del settore privato migliorano le condizioni di vita in loco. Nell'anno in rassegna la SECO ha altresì autorizzato un contributo ai partenariati migratori Svizzera – Balcani occidentali 2016–2019 di 2 milioni di franchi. Un'altra parte delle attività della politica migratoria estera della Svizzera è finanziata grazie al relativo credito d'impegno gestito dalla SEM, il quale prevede per il periodo 2012–2018 investimenti complessivi per un ammontare di 110 milioni di franchi. La somma complessiva a disposizione per il 2016 nel quadro di questo credito è stata pari a 14 milioni di franchi.

6.3 Valutazione della cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione

La cooperazione interdipartimentale nel campo della politica migratoria estera svizzera esiste in forma istituzionalizzata già da oltre un decennio. Nel 2011 la struttura di cooperazione interdipartimentale è stata modificata secondo le indicazioni del rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale del febbraio 2011 (rapporto IMZ 2011). Dopo circa cinque anni di esperienza di collaborazione nella forma attuale, i capi del DFAE e del DFGP hanno incaricato una società esterna di valutare la struttura IMZ e il suo orientamento strategico. Dai risultati della valutazione emerge che, nel suo insieme, la struttura è consona agli obiettivi prefissi e, al confronto europeo, costituisce un organo innovativo. Al tempo stesso l'analisi ha individuato possibilità migliorative a livello strategico. In base alle raccomandazioni degli autori della valutazione esterna, nel quadro di una convenzione di cooperazione (6 aprile 2017) i capi del DFAE e del DFGP hanno adottato alcuni adeguamenti della struttura IMZ. Lo scopo è quello di rafforzare la posizione dell'organo interdipartimentale di condotta (plenum GIM), 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). Occorre inoltre coordinare maggiormente la cooperazione internazionale e le esigenze della politica migratoria. I mandati – perlopiù incentrati sul contesto multilaterale – dell'ambasciatore straordinario per la cooperazione internazionale in materia di migrazione Eduard Gnesa, pensionatosi a fine marzo 2017, sono ripartiti tra il DFGP e il DFAE. Presso il DFAE è creato il posto di ambasciatore per lo sviluppo, la fuga e la migrazione.

7 Prospettive per il 2017

Il 2017 sarà un anno importante per la struttura IMZ. La convenzione di cooperazione dei capi del DFAE e del DFGP, entrata in vigore il 1° giugno 2017, adegua la struttura IMZ e ne rafforza l'orientamento strategico. Tra gli scopi dell'adeguamento vi è anche il rafforzamento delle sinergie tra la politica migratoria e la cooperazione internazionale nell'affrontare le cause dei conflitti e dei flussi migratori. L'attuazione di queste sinergie, promossa in stretta collaborazione tra il DFAE (DSC, DP), il DFGP (SEM) e il DEFR (SECO), avviene all'interno della struttura IMZ.

Nel 2017 l'opportunità di trasformare l'accordo di cooperazione in materia di migrazione con lo Sri Lanka in un partenariato migratorio di più ampia portata sarà nuovamente discussa in seno alla struttura IMZ. Decisiva a tale proposito sarà l'ulteriore evoluzione politica del Paese, che è riuscito a mettersi alle spalle 25 anni di guerra civile. In vista di una collaborazione più stretta verranno altresì analizzati gli sviluppi nel Corno d'Africa, in Medio Oriente e in Africa settentrionale e occidentale. Proseguirà pure l'implementazione delle misure annunciate nella risposta del Consiglio federale al postulato Pfister 15.3954 «Informazioni chiare sull'Eritrea».

Nell'ambito dell'ONU, nel 2017–2018 verranno elaborate due nuove importanti convenzioni globali per la gestione dei flussi di migranti e profughi: il «Global Compact on Safe, Regular and Orderly Migration e il Global Compact on Refugees». La prima convenzione sarà negoziata nel quadro di un processo intergovernativo in cui la Svizzera eserciterà un ruolo attivo e che co-dirigerà nella persona del suo ambasciatore presso l'ONU a New York. Tre fasi condurranno al «Global Compact on Safe, Regular and Orderly Migration». Tra aprile e novembre 2017 saranno raccolti contributi ed esperienza degli Stati sul tema della migrazione. Le sedi dell'ONU di New York, Ginevra e Vienna avranno un ruolo cruciale. Dal novembre 2017 al gennaio 2018 saranno inventariati tutti i contenuti raccolti, dopodiché verrà elaborata una prima bozza della convenzione globale, che verrà sottoposta alla comunità degli Stati. Al termine dei negoziati il testo sarà sottoposto per approvazione nel settembre 2018 ai capi di Stato e di Governo dei 193 Stati membri dell'ONU.