

Rapporto sulla migrazione illegale

23 giugno 2004

IMES, UFR, fedpol e Corpo delle guardie di confine (AFD)

Indice

1	Riassunto	4
1.1	Perché un rapporto sulla migrazione illegale?	4
1.2	La situazione iniziale	4
1.2.1	L'entrata e il soggiorno illegali	4
1.2.2	Abusi nel diritto in materia d'asilo, stranieri e cittadinanza	5
1.2.3	Criminalità e sicurezza pubblica	6
1.3	Le questioni più importanti.....	7
1.3.1	Criminalità	7
1.3.2	Lavoro nero	7
1.3.3	Abusi in materia di diritto d'asilo, degli stranieri e di cittadinanza	8
1.3.4	Esecuzione e controlli	9
1.4	Punto di vista dei Cantoni.....	10
1.5	Ponderazione	10
2	Migrazione illegale: la situazione attuale.....	12
2.1	Aggiramento delle vigenti disposizioni in materia di ammissione	12
2.2	Stime relative alla portata della migrazione illegale	12
2.3	Entrata in Svizzera	14
2.3.1	Entrata illegale.....	14
2.3.2	Contraffazione di documenti d'identità	16
2.3.3	Domande d'asilo presentate all'entrata in Svizzera	16
2.3.4	Accordi di riammissione.....	17
2.3.5	Gli aeroporti come punto di entrata in Svizzera.....	18
2.4	Forme e scopo del soggiorno in Svizzera.....	19
2.4.1	Lavoro nero	19
2.4.2	Soggiorno legale attraverso l'abuso delle prescrizioni di legge	21
2.4.3	Commissione di reati	24
2.5	Misure atte a impedire le entrate, i soggiorni illegali e gli abusi della legge.....	26
3	Problemi	26
3.1	Ripercussioni negative del lavoro nero.....	26
3.2	Problemi durante il soggiorno illegale.....	27

3.2.1	Problemi d'integrazione durante il soggiorno illegale	27
3.2.2	Assicurazioni sociali	28
3.2.3	Assoggettamento fiscale	30
3.2.4	Scolarizzazione	30
3.3	Richieste politiche volte a regolarizzare il soggiorno illegale („sans- papiers“).....	30
3.3.1	Situazione iniziale.....	30
3.3.2	Disciplinamento di casi personali di rigore	31
3.3.3	Richieste politiche attuali	31
3.4	Problemi nell'ambito della lotta alla criminalità	32
3.4.1	Turismo del crimine	32
3.4.2	Terrorismo ed estremismo violento	32
3.4.3	Traffico di esseri umani (attività di passatori)	33
3.4.4	Tratta di esseri umani.....	33
3.4.5	Gruppo di lavoro "criminalità degli stranieri"	34
3.5	Controlli lacunosi, prassi diversificata delle autorità e dei tribunali	34
3.5.1	Controllo all'estero.....	34
3.5.2	Controlli alla frontiera	35
3.5.3	Controlli delle persone agli aeroporti	36
3.5.4	Controlli all'interno della Svizzera.....	37
3.5.5	Mancata comunicazione dei dati	38
3.6	Problemi derivanti dall'elusione della legislazione in materia di stranieri e d'asilo....	39
3.6.1	Elusione della legislazione in materia di stranieri mediante il ricongiungimento familiare 39	
3.6.2	Abuso della legislazione in materia d'asilo	39
3.7	Problemi d'esecuzione dopo un allontanamento	40
3.8	Collaborazione internazionale	42
4	Risultati del sondaggio effettuato presso i membri della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CCGDP)	43
4.1	Pubblica sicurezza / Criminalità degli stranieri.....	44
4.2	Asilo.....	45
4.3	Abuso del diritto degli stranieri.....	48
4.4	Esecuzione e controllo	50
4.5	Osservazioni e proposte.....	51
5	ALLEGATI al rapporto migrazione illegale	52

1 Riassunto

1.1 Perché un rapporto sulla migrazione illegale?

Dati affidabili riguardo alle cause, alle proporzioni e alle conseguenze della migrazione illegale sono oggi disponibili soltanto in misura parziale. Nel gennaio 2004, il capo del DFGP ha pertanto incaricato gli uffici federali interessati del suo dipartimento e il Corpo delle guardie di confine di accertare la situazione attuale in materia di migrazione illegale. Affinché il quadro globale risultasse il più completo possibile, si è deciso di coinvolgere anche i Cantoni, invitandoli a rispondere a domande concrete.

1.2 La situazione iniziale

1.2.1 L'entrata e il soggiorno illegali

Non vi sono attualmente dati attendibili relativi al numero, alla situazione di vita e alla durata del soggiorno delle persone la cui presenza è illegale. Le stime parlano di un numero che oscilla dalle 50 000 alle 300 000 persone. Le persone presenti illegalmente sono attive soprattutto in settori strutturalmente deboli come l'agricoltura, l'industria alberghiera e l'edilizia, nell'economia domestica e nell'ambito della prostituzione. Nonostante la disoccupazione vi è richiesta di lavoro "a buon mercato". Secondo uno studio del professor Schneider dell'Università di Linz, oggi in Svizzera vi sono circa 90 000 lavoratori stranieri occupati illegalmente. In base a questo studio si tratta di una cifra superiore di un terzo rispetto a quella registrata 10 anni fa.

Le esperienze acquisite mostrano che le entrate e i soggiorni illegali si presentano in particolare nelle situazioni seguenti:

- **entrate autonome**, per cercare e accettare un lavoro nero.
- **Ricongiungimento illegale di parenti e conoscenti** a persone già soggiornanti, che organizzano le entrate illegali oppure ottengono con l'inganno un visto e procurano un posto di lavoro (migrazione a catena).
- **Mancanza di condizioni personali per il soggiorno legale**: l'alloggio o l'appartamento sono troppo piccoli per il ricongiungimento familiare; permanenza in Svizzera dopo lo scioglimento del matrimonio; soggiorno non autorizzato di un concubino o di un partner del medesimo sesso.
- **Mancata partenza dopo un soggiorno legale di durata limitata**: ad es. dopo una visita soggetta all'obbligo del visto, al termine di una formazione, alla scadenza di un permesso di dimora temporaneo. Si stima che ogni anno in più di mille casi il soggiorno provvisorio serva soltanto da pretesto per entrare legalmente e per poter in seguito presentare una domanda d'asilo.

- **Entrata e soggiorno illegali nel settore dell'asilo:** circa il 90 per cento dei richiedenti l'asilo elude i controlli al confine: è ciò che risulta dall'analisi dei verbali dei primi interrogatori. Non è noto il soggiorno ulteriore di circa il 60 per cento delle persone che non fanno più parte delle statistiche dell'asilo. Molti richiedenti l'asilo scompaiono durante la procedura per l'ottenimento dell'asilo o dopo una decisione negativa definitiva, oppure lasciano la Svizzera in modo incontrollato. Nel 2003 queste persone erano circa 10 500.
- **Organizzazioni di passatori rendono possibile l'entrata illegale:** numerosi richiedenti l'asilo sfruttano i servizi di passatori. Le entrate illegali sono rese possibili da organizzazioni criminali o da individui singoli che agiscono con fini di lucro. Nel 2002, secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica, sono stati condannati 60 passatori. 569 persone sono state condannate per facilitazione dell'entrata senza fini di lucro. Nel 2003 il Corpo delle guardie di confine ha fermato 422 persone per favoreggiamento dell'entrata illegale.

1.2.2 Abusi nel diritto in materia d'asilo, stranieri e cittadinanza

Per l'ottenimento fraudolento del soggiorno vengono sfruttati diversi modi:

- **si rilasciano false indicazioni al momento della domanda di visto o in occasione dei controlli al confine.** Si ricorre anche a documenti falsificati.
- **Vengono presentate domande d'asilo ingiustificate.** Nel 2003, nel 28 per cento delle domande d'asilo non si è entrati nel merito. In più dell'80 per cento di tutti i casi esaminati i richiedenti non erano stati in grado di dimostrare una situazione di pericolo nel Paese di provenienza.¹
- **Nel 2003, presso i centri di registrazione circa l'80 per cento dei richiedenti l'asilo non ha esibito documenti di viaggio o di identità che certificassero la loro provenienza e le loro generalità.** Dopo una decisione negativa molto spesso l'allontanamento non può essere eseguito. Attualmente nell'ambito dell'asilo i documenti devono essere procurati in circa 12 000 casi.
- **Conclusione di matrimoni fittizi al fine di ottenere una naturalizzazione agevolata.** Nel 1996 le autorità cantonali competenti in materia di migrazione hanno indicato di aver avviato 400 procedimenti per sospetto matrimonio di compiacenza. Come in altri Paesi, i Cantoni rilevano un aumento dei matrimoni fittizi; mancano tuttavia cifre precise. L'Ufficio federale dello stato civile ritiene attualmente plausibili le stime secondo cui vi sarebbero da 500 fino a 1 000

¹ Nel 2003, l'81 per cento delle domande d'asilo sono state respinte, nel 12,2 per cento dei casi è stata concessa l'ammissione provvisoria, mentre il 6,8 per cento dei richiedenti ha ottenuto l'asilo.

casi sospetti ogni anno. Ogni anno il Tribunale federale si occupa di circa 100 ricorsi in relazione a matrimoni fittizi.

1.2.3 Criminalità e sicurezza pubblica

- **Vi sono singoli gruppi di stranieri che partecipano ad attività criminali in una misura superiore alla media, in particolare per quel che riguarda il traffico di stupefacenti, i furti e i reati violenti.** La statistica criminale della polizia per il 2003 riscontra nelle denunce un coinvolgimento di cittadini stranieri pari al 55,3 per cento, la percentuale più alta degli ultimi dieci anni. Non esiste un'analisi su scala nazionale dei dati più recenti che tenga conto dello statuto degli stranieri, poiché la maggior parte dei Cantoni non rileva le cifre corrispondenti. È tuttavia possibile ottenere alcuni dati pertinenti dalla Statistica criminale del Cantone di Zurigo per il 2003: dei 15 285 cittadini stranieri sospettati di aver commesso un reato in questo Cantone, il 60 per cento aveva un domicilio fisso in Svizzera. Questa percentuale è stabile da vari anni. Un ulteriore 28 per cento era costituito da richiedenti l'asilo, la cui percentuale tra tutti gli stranieri presunti autori di un reato è triplicata dal 1996. La percentuale di turisti criminali presunti autori di un reato e delle persone presenti illegalmente è in diminuzione: dal 1996 la loro quota tra tutti gli stranieri presunti autori di un reato nel Cantone di Zurigo si è più che dimezzata, passando dal 23 all'11 per cento.
- **Migranti clandestini sono spesso vittime della tratta di esseri umani, soprattutto nel campo della prostituzione.** Secondo un'inchiesta di fedpol condotta nel 2002 presso i Cantoni, si stima che in Svizzera vi siano circa 6 000 prostitute provvisoriamente o durevolmente sprovviste di permesso di lavoro. Una minima parte di loro è vittima della tratta di esseri umani. Ogni anno si registrano da una a cinque condanne per tratta di esseri umani, e in media circa 20 per promozione della prostituzione. Di regola ogni caso e ogni condanna concernono più di una vittima (nel caso più grave degli ultimi anni erano coinvolte 87 vittime). Si presume inoltre che si tratti soltanto di dati ufficiosi.
- **Il soggiorno durante la procedura per l'ottenimento dell'asilo è sporadicamente sfruttato anche da membri di organizzazioni estremiste per lo svolgimento delle loro attività,** che possono mettere in pericolo la sicurezza interna o esterna nonché le relazioni della Svizzera con altri Stati.
- L'anno scorso **le minacce e gli atti di violenza nei confronti di membri di autorità** sono aumentati del 51 per cento. Dei 1 161 autori indagati, quasi la metà (530) erano stranieri.

1.3 Le questioni più importanti

1.3.1 Criminalità

I principali motivi alla base della commissione di reati da parte di stranieri sono sind:

- **la prosperità del nostro Paese, che lo rende attrattivo per i furti, le rapine e il traffico di droga;**
- **un'integrazione carente, che accresce la disposizione alla criminalità;**
- **l'eccessiva mitezza delle pene e le condizioni carcerarie meno severe rispetto agli Stati d'origine;**
- **una presenza della polizia meno capillare, che comporta un minor rischio di essere scoperti;**
- **i problemi legati all'esecuzione, che consentono di rimanere in Svizzera e di commettere ulteriori reati anche dopo una decisione di allontanamento definitiva.**

Il traffico e la tratta di esseri umani sono direttamente correlati alla migrazione illegale. I trafficanti vengono denunciati di rado, poiché le loro vittime, intimorite da possibili rappresaglie, non forniscono alcuna indicazione. Inoltre, quando le vittime della tratta di esseri umani vengono immediatamente allontanate dalla Svizzera, si rivela difficile far luce sui casi.

1.3.2 Lavoro nero

La migrazione illegale e il lavoro nero hanno conseguenze nocive sul mercato del lavoro e sulla popolazione:

- **dumping salariale e sociale;**
- **aumento della disoccupazione;**
- **vantaggi concorrenziali nei confronti di imprese oneste;**
- **impossibilità di integrarsi anche per chi soggiorna più a lungo.**

I lavoratori illegali e i loro datori di lavoro molto spesso non pagano i contributi alle assicurazioni sociali o le imposte. Stime effettuate a livello scientifico parlano di perdite fino a 10 miliardi di franchi all'anno.

1.3.3 Abusi in materia di diritto d'asilo, degli stranieri e di cittadinanza

Diritto in materia d'asilo

L'alta percentuale di domande respinte induce a credere che in molti casi lo scopo di una domanda d'asilo non sia la protezione dalle persecuzioni.

Da ciò nascono i problemi seguenti:

soggiorni di lunga durata: il diritto vigente prescrive che le domande d'asilo debbano essere trattate anche se il richiedente cela la propria identità e non rende note le sue origini. Il dispendioso chiarimento dell'identità e le difficoltà legate all'esecuzione dell'allontanamento prolungano i soggiorni².

Durante questo periodo è in linea di principio possibile accedere all'aiuto statale; dal 1° aprile 2004, dopo una decisione definitiva di non entrata nel merito viene concesso unicamente un aiuto in caso d'urgenza. Mancano gli incentivi per una collaborazione tra i richiedenti e le autorità competenti in materia d'asilo.

Alti costi sociali: se messo in relazione al numero dei rifugiati effettivamente riconosciuti, il budget di circa un miliardo di franchi destinato al settore dell'asilo risulta eccessivo.

Comportamento ostile: nei centri di registrazione della Confederazione e negli alloggi dei Cantoni e dei Comuni il comportamento renitente e talvolta violento di una parte dei richiedenti l'asilo costituisce un grave onere per il personale del servizio socialeaddetto. Manca la possibilità di infliggere sanzioni adeguate.

Stranieri e diritto della cittadinanza

A causa dell'alto numero di domande³, risulta spesso difficile scoprire il conseguimento fraudolento di permessi, ottenuti mediante la presentazione di dati falsi nell'ambito della procedura di ottenimento del visto oppure attraverso matrimoni fittizi. L'effettiva portata degli abusi non può essere espressa in cifre, in quanto mancano le pertinenti statistiche. La prova dei matrimoni fittizi e di altri abusi si rivela onerosa e difficile, poiché possono essere dimostrati soltanto attraverso indizi. Inoltre, concludendo matrimoni di compiacenza o restando abusivamente uniti in matrimoni ormai falliti, dopo cinque anni è possibile ottenere fraudolentemente una naturalizzazione agevolata.

² Alla fine del 2003, su 64 650 persone (richiedenti l'asilo e persone ammesse a titolo provvisorio), 10 600 esercitavano un'attività lucrativa e 3 150 risultavano disoccupate.

³ Ogni anno vengono rilasciati circa 500 000 visti, conclusi circa 12 000 matrimoni tra svizzeri e stranieri e concessi in totale circa 45 000 ricongiungimenti familiari.

1.3.4 Esecuzione e controlli

Per l'esecuzione delle leggi in materia di migrazione e per i controlli interni di polizia sono competenti soprattutto i Cantoni⁴.

- **Entrate illegali:** di fronte ai 700 000 quotidiani passaggi del confine, le procedure di concessione del visto e del permesso⁵, così come i controlli interni e al confine, contribuiscono soltanto limitatamente a impedire i soggiorni indesiderati. Non vi è disponibilità ad accettare lunghi controlli alle frontiere.
- **Esecuzione dell'allontanamento:** gli organi preposti all'esecuzione si trovano confrontati a vari ostacoli: oltre all'assenza di documenti e all'identità sconosciuta, vi sono talvolta Paesi di provenienza che non rilasciano alcun documento. Singoli Cantoni non eseguono inoltre come dovrebbero le decisioni di allontanamento.
- **Collaborazione internazionale:** la collaborazione con alcuni Stati di provenienza non è soddisfacente. La riammissione non avviene o si rivela molto problematica; inoltre talvolta vengono chieste controprestazioni irrealizzabili. A complicare la situazione si aggiunge il fatto che le attività di politica estera non sono sufficientemente armonizzate tra loro.

Nell'ambito degli accordi bilaterali sulla cooperazione in materia di polizia, nei singoli casi è possibile un accesso indiretto al Sistema d'informazioni di Schengen (SIS). Non vi è invece accesso al Sistema europeo di confronto dei dati segnaletici dattiloscopici dei richiedenti asilo (Eurodac).

- **Differenze a livello cantonale:** i Cantoni adempiono ai loro compiti in materia di esecuzione in modo non unitario e non sempre conseguente. Le autorità cantonali applicano le misure coercitive esistenti in modo diversificato, in particolare per quel che concerne la carcerazione in vista del rinvio forzato.
- **Pene troppo miti:** le conseguenze penali in caso di entrata illegale, di soggiorno illegale e di lavoro nero non sono sufficientemente dissuasive. Nella maggior parte dei casi i lavoratori in nero pagano una multa di circa 300 franchi; questa somma è inferiore alla tassa risparmiata per il permesso. La prassi dei tribunali penali cantonali è inoltre differenziata.
- **Collaborazione delle autorità:** la lotta contro la migrazione illegale è un compito che richiede la cooperazione di molteplici autorità federali e cantonali. Si tratta in particolare di IMES, UFR, fedpol, Corpo delle guardie di confine, rappresentanze estere, autorità cantonali di polizia, di

⁴ I Cantoni esaminano le domande in materia di stranieri, eseguono gli allontanamenti e applicano misure coercitive. Spettano loro anche i controlli relativi ai soggiorni illegali e al lavoro nero. La polizia di frontiera e il Corpo delle guardie di confine sono competenti per i controlli al confine.

⁵ Ogni anno vengono rilasciati circa 500 000 visti e circa 100 000 nuovi permessi di dimora.

polizia degli stranieri e del mercato del lavoro. In alcuni ambiti la collaborazione, il coordinamento e lo scambio di informazioni tra i servizi interessati sono lacunosi. Mancano analisi attuali e intersettoriali della situazione relativa alla migrazione illegale, ad esempio in caso di aumento delle entrate illegali da uno Stato determinato.

- **Carenza di personale:** manca attualmente personale in grado di svolgere controlli più estesi. L'Associazione svizzera dei funzionari di polizia (*Verband Schweizerischer Polizeibeamter; VSP*) denuncia la mancanza di 1 600 agenti (su un effettivo globale di 15 000). In seno al Corpo delle guardie di confine mancano 290 persone (su un effettivo globale di 2 012). L'istruzione è inoltre inadeguata, ad esempio per quel che riguarda l'individuazione di documenti contraffatti al momento del rilascio del visto.

1.4 Punto di vista dei Cantoni

I membri della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CCGDP) sono stati invitati a rispondere a domande inerenti alla migrazione illegale. È emerso che anche le autorità cantonali non dispongono di statistiche affidabili riguardo alle problematiche contenute nel rapporto.

Tutti i Cantoni individuano problemi chiave nei punti elencati qui di seguito:

- **la condotta delle persone interessate e la scarsa collaborazione da parte dei Paesi d'origine crea seri problemi nell'esecuzione degli allontanamenti;**
- **sono in aumento criminalità e propensione alla violenza anche nei confronti della polizia, così come i reati di droga;**
- **le disposizioni del diritto degli stranieri vengono eluse, in particolare mediante matrimoni fittizi. Gli abusi sono tuttavia difficilmente dimostrabili dal punto di vista giuridico.**

Il lavoro nero con soggiorno illegale viene descritto come un problema grave soltanto da pochi Cantoni.

Di fronte a questi difficili problemi, alla tanto discussa carenza di personale e alla mancanza di strumenti legali, è forte il sentimento di incapacità d'azione da parte delle autorità cantonali di esecuzione.

1.5 Ponderazione

I problemi menzionati si influenzano vicendevolmente e devono quindi anche essere affrontati in blocco. Ad esempio, un agevole accesso al lavoro illegale incoraggia l'entrata e il soggiorno illegali. La prospettiva di un lungo soggiorno in Svizzera, anche mediante la presentazione di una domanda d'asilo ingiustificata, può costituire un'attrattiva pure per il traffico di esseri umani. È possibile abusare del soggiorno per commettere reati, contribuendo quindi all'aumento della criminalità.

La ponderazione può essere operata in funzione dei singoli ambiti:

1. da un punto di vista generale, il problema più grave è rappresentato dalla **criminalità degli stranieri**, in quanto minaccia diretta alla sicurezza della popolazione.
2. Dal punto di vista economico, il problema più grave è rappresentato dal **lavoro nero** prestato dagli stranieri residenti illegalmente. Tale fenomeno causa gravi perdite di introiti⁶ a livello fiscale e di assicurazioni sociali, favorendo inoltre la disoccupazione. L'abuso del diritto in materia d'asilo e di stranieri causa importanti costi sul piano amministrativo e dell'aiuto sociale.
3. Dal punto di vista della popolazione, in primo piano vi è il **settore dell'asilo** con i problemi che ne conseguono a livello di **sicurezza e integrazione**, di **costi elevati** e di elusione delle prescrizioni in materia d'ammissione.
4. Dal punto di vista dell'amministrazione, i problemi principali sono **l'esecuzione del diritto vigente e la collaborazione internazionale**.

Le revisioni legali in corso miglioreranno gli strumenti di finanziamento e di esecuzione (programma di sgravio 03, revisione parziale della legge sull'asilo, nuova legge sugli stranieri, legge sul lavoro nero).

⁶ Le stime parlano di 10 miliardi di franchi all'anno.

2 Migrazione illegale: la situazione attuale

2.1 Aggiramento delle vigenti disposizioni in materia di ammissione

L'attuale politica d'ammissione permette all'economia di reclutare nel mondo intero la manodopera qualificata effettivamente necessaria.

In considerazione della pressione migratoria su scala planetaria e del fabbisogno di singoli settori di manodopera poco qualificata, in particolare di manodopera "a buon mercato" proveniente anche da Stati non membri dell'UE o dell'AELS, vengono eluse le disposizioni restrittive in materia d'ammissione. Oltre all'aspettativa di poter esercitare un'attività lucrativa in Svizzera, l'attrattiva è rappresentata anche dalla possibilità di beneficiare di un sistema sociale sviluppato. Il soggiorno illegale viene anche sfruttato per la commissione di reati. Spesso viene presentata una domanda d'asilo ingiustificata al fine di legalizzare (provvisoriamente) il soggiorno, oppure vi è un abuso delle disposizioni sul ricongiungimento familiare al fine di aggirare le norme in materia d'ammissione. Questi dati di fatto possono essere constatati in tutti i Paesi sviluppati.

La portata della migrazione illegale dipende dalla situazione (sfavorevole) presente negli Stati di provenienza, ma anche dall'attrattiva del mercato svizzero del lavoro e dalle aspettative legate alle prestazioni sociali. Un altro fattore molto importante che favorisce l'entrata e il soggiorno in Svizzera è costituito dalla presenza nel nostro Paese di parenti e di altri connazionali (fenomeno della "migrazione a catena"). L'entrata viene prevalentemente organizzata in modo "privato" (inviti, traffico di persone singole, matrimoni di compiacenza, ecc.). Si assiste inoltre a un coinvolgimento sempre maggiore di organizzazioni di passatori.

La migrazione illegale viene inoltre influenzata dall'intensità delle misure di controllo adottate all'estero, alla frontiera e in Svizzera.

2.2 Stime relative alla portata della migrazione illegale

L'opinione pubblica impiega l'impreciso termine „sans-papiers“ per designare gli stranieri sprovvisti di documenti. Da un punto di vista giuridico, tuttavia, tali persone non formano un gruppo particolare.

Non è possibile rilevare in modo affidabile il numero di stranieri che soggiornano illegalmente in Svizzera. Le stime, spesso di matrice politica, divergono ampiamente e non vi sono ricerche scientifiche attendibili in materia. In base a diversi studi e inchieste, il numero dei lavoratori in nero stranieri che soggiornano illegalmente in Svizzera è valutato tra le 50 000 e le 300 000 unità⁷. Diversi indizi inducono a credere che si debba trattare di un numero rilevante:

- ogni anno circa 100 000 persone vengono respinte alla frontiera svizzera poiché non soddisfano le condizioni d'entrata.
- Nel 2003 circa 8 200 persone sono state scoperte mentre varcavano illegalmente la frontiera (in aree intermedie, nascoste nei veicoli, ecc.).

⁷ Per le statistiche vedi allegati 1 – 3, 12 e 22.

- Secondo le inchieste, più del 90 per cento dei richiedenti l'asilo (ossia circa 20 000 persone ogni anno) riesce a entrare illegalmente nonostante i controlli alla frontiera.
- Ogni anno circa 9 000 persone vengono condannate per violazione della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri.
- Non si hanno più dati in relazione al soggiorno di una parte consistente di richiedenti l'asilo respinti, non più compresi nel sistema dell'asilo (si tratta di persone che non hanno notificato la loro partenza, ma che in alcuni casi continuano a soggiornare illegalmente in Svizzera).
- Dal 2001 circa 2 500 stranieri sprovvisti di documenti ("sans-papiers") hanno presentato all'IMES e all'UFR domande di permesso per casi personali di rigore; sono state finora accolte circa 1 000 di queste domande (principalmente dalla Svizzera occidentale, Cantone di Vaud).
- Nel 2003, in circa 4 500 casi agli stranieri entrati illegalmente è stato inflitto un divieto d'entrata.

La mancanza di dati relativi al numero preciso di stranieri residenti illegalmente in Svizzera e alla loro composizione e ripartizione (regioni, mercato del lavoro) rendono evidente l'importanza di una chiarificazione a livello scientifico⁸.

Le esperienze accumulate dimostrano che le entrate e i soggiorni illegali avvengono soprattutto nelle situazioni seguenti:

- **entrate a titolo indipendente**, finalizzata alla ricerca e all'avvio di un'attività lucrativa non dichiarata (lavoro nero).
- **Ricongiungimento illegale di parenti e conoscenti**, con persone già presenti in Svizzera, le quali organizzano in parte anche le entrate illegali od ottengono abusivamente un visto e procurano un posto di lavoro (migrazione a catena).
- **Assenza delle condizioni personali per il soggiorno legale**: l'alloggio o l'appartamento sono troppo piccoli per il ricongiungimento familiare; permanenza in Svizzera dopo lo scioglimento del matrimonio; soggiorno non autorizzato di un concubino o di un partner del medesimo sesso
- **Dopo un soggiorno legale di durata limitata la persona di nazionalità straniera non lascia la Svizzera**: ad es. dopo una visita soggetta all'obbligo del visto, al termine di una formazione, alla scadenza di un permesso di dimora temporaneo. Si stima che ogni anno in più di mille casi il soggiorno provvisorio serva soltanto da pretesto per entrare legalmente e per poter in seguito presentare una domanda d'asilo.
- **Entrata e soggiorno illegali nel settore dell'asilo**: circa il 90 per cento dei richiedenti l'asilo elude i controlli al confine: è ciò che risulta dall'analisi dei verbali dei primi interrogatori. Non è noto il soggiorno ulteriore di circa il 60 per cento delle persone che non fanno più parte delle statistiche dell'asilo. Molti richiedenti l'asilo scompaiono durante la procedura per l'ottenimento dell'asilo o dopo una decisione negativa definitiva, oppure lasciano la Svizzera in modo incontrollato. Nel 2003 queste persone erano circa 10 500.

⁸ Al fine di chiarire le questioni ancora aperte, l'UFR e l'IMES, in collaborazione con il seco, intendono pertanto eseguire uno studio sui "sans-papiers in Svizzera".

- **Organizzazioni di passatori rendono possibile l'entrata illegale:** numerosi richiedenti l'asilo sfruttano i servizi di passatori. Le entrate illegali sono rese possibili da organizzazioni criminali o da individui singoli che agiscono con fini di lucro. Nel 2002, secondo i dati dell'Ufficio federale di statistica, sono stati condannati 60 passatori. 569 persone sono state condannate per facilitazione dell'entrata senza fini di lucro. Nel 2003 il Corpo delle guardie di confine ha fermato 422 persone per favoreggiamento dell'entrata illegale.

2.3 Entrata in Svizzera

2.3.1 Entrata illegale

- **Visto**

L'obbligo del visto, in quanto controllo d'entrata anticipato, rappresenta un mezzo adeguato per lottare contro la migrazione illegale. Grazie a un esame approfondito delle condizioni d'entrata effettuato all'estero, viene posto un primo ostacolo al richiedente che intende recarsi in Svizzera con intenzioni sospette. I cittadini della maggior parte degli Stati europei non necessitano di un visto. Per l'adeguamento della politica in materia di visti occorre prestare attenzione agli aspetti legati ai controlli e ai rischi. Ogni anno vengono concessi circa 500 000 visti.

Il Sistema centralizzato per il rilascio di visti elettronici (EVA) costituisce un importante strumento di controllo che permette un rapido controllo dei visti presentati. In seguito all'introduzione di questo sistema vi è stata una sensibile diminuzione del numero di falsificazioni complete di visti; si è tuttavia assistito a un aumento delle falsificazioni del contenuto.

- **Controlli alla frontiera**

Nel tentativo di impedire l'entrata in Svizzera agli stranieri indesiderati, il controllo delle persone alle frontiere svolge un ruolo chiave. I Cantoni sono competenti per il controllo delle persone sui treni internazionali e negli aeroporti, mentre al Corpo delle guardie di confine spetta il controllo ai valichi stradali, dei battelli, dei treni regionali e in parte di quelli internazionali, nonché del territorio. Al centro dell'attività del Corpo delle guardie di confine vi sono gli atti d'indagine effettuati alla frontiera, il rilevamento della criminalità transfrontaliera, il settore della migrazione illegale e della lotta contro il traffico organizzato di stupefacenti.

Ogni anno in media attraversano la frontiera svizzera circa 320 000 veicoli e circa 700 000 persone. Non è quindi possibile controllare in modo completo e sistematico il traffico transfrontaliero. Simili controlli non si rivelerebbero nemmeno opportuni; per non allungare eccessivamente i tempi d'attesa nello svolgimento delle pratiche doganali, la necessità di effettuare controlli sistematici va attentamente ponderata. Per compensare la riduzione dei controlli ai posti di frontiera, il Corpo delle guardie di confine effettua da qualche tempo una sorveglianza mobile del territorio, conseguendo buoni risultati.

Dall'autunno 2002 i posti di frontiera sono dotati del sistema automatico d'identificazione mediante impronte digitali (AFIS). Nel 2003 il Corpo delle guardie di confine ha effettuato 15 000 interrogazioni e ha memorizzato 6 500 impronte digitali. In 5 000 casi è stato possibile constatare corrispondenze con le impronte memorizzate. Attualmente l'archiviazione di dati biometrici può essere effettuata unicamente se l'identità non è accertata. Dal 1° giugno 2004 la memorizzazione è possibile anche in caso di attraversamenti illegali della frontiera, se le persone dispongono di un passaporto valido.

Successivamente, se tali persone riescono a entrare illegalmente in Svizzera e presentano una domanda d'asilo, si procede nuovamente a rilevare elettronicamente le impronte digitali. Nel 2003, confrontando le impronte digitali con i dati archiviati, l'UFR ha constatato circa 720 corrispondenze. In 220 casi i rapporti sul controllo alla frontiera contenevano copie di documenti d'identità o di titoli di soggiorno in Stati terzi, rendendo possibile un allontanamento delle persone interessate verso tali Paesi. È stato in tal modo possibile conseguire notevoli risparmi (procedura d'asilo, aiuti sociali; vedi anche n. 3.5)⁹.

Dal dicembre 2002 il sistema AFIS è a disposizione anche di 20 rappresentanze estere¹⁰.

- **Tratta e traffico di esseri umani (attività di passatori)**

La tratta e il traffico di esseri umani possono combinarsi e confondersi, nei casi in cui i criminali utilizzano il passaggio illegale della frontiera come premio per imporre alla persona in questione un rapporto di dipendenza e sfruttamento. Finora non è stato possibile avere un quadro completo delle proporzioni della tratta e del traffico di esseri umani in Svizzera. Manca anche una statistica nazionale concernente gli arresti e le denunce in materia di migrazione illegale¹¹.

L'entrata di donne destinate a esercitare la prostituzione in Svizzera (volontariamente o su costrizione) è spesso ben organizzata. L'organizzazione criminale che agisce dietro alle quinte è in grado di fornire alle donne documenti in regola (ad esempio anche visti) e di legittimare in modo credibile la loro entrata in Svizzera.

Nell'ambito dell'attività organizzata dei passatori (traffico di esseri umani), per le autorità di controllo al confine è difficile raccogliere prove che permettano di risalire ai mandanti di tali operazioni e quindi arrestarli. Spesso i passatori entrano legalmente in Svizzera. Avendo in molti casi subito pressioni precedenti e sborsato ingenti somme di denaro per passare la

⁹ Le persone entrate illegalmente di regola non arrivano direttamente dai loro Paesi di provenienza: spesso soggiornano per qualche tempo in uno Stato membro dell'UE (soprattutto in qualità di richiedenti l'asilo). Nella maggior parte dei casi l'entrata illegale avviene grazie all'aiuto di conoscenti, parenti o altre persone. Solo una minima parte riuscirebbe a passare illegalmente la frontiera con l'aiuto di bande organizzate di passatori. Si rileva tuttavia che, oltre al passaggio illegale della frontiera in automobile o in camper, diventano sempre più frequenti le entrate illegali per mezzo del traffico pesante.

¹⁰ Ad Abidjan, Addis Abeba, Accra, Colombo, Dakar, Damasco, Dacca, Djedda, Hanoi, Islamabad, Karachi, Kinshasa, Lagos, Maputo, Nairobi, Nuova Delhi, Riad, Tiflis, Tunisi. Prossimamente si aggiungerà anche Mumbai. Il gruppo di lavoro SWISS AFIS (sotto la direzione di fedpol) decide quali rappresentanze possono ottenere il sistema AFIS. Nell'ambito di questo progetto sono state create 25 stazioni AFIS. Altre rappresentanze possono essere dotate del sistema AFIS soltanto con l'accordo del DFAE (per esempio Skopje, Tirana). Vi sono ancora tre apparecchi AFIS a disposizione (due servono all'IMES e all'EDA per l'istruzione). La fornitura di ulteriori apparecchi risulta problematica (budget, competenza). Il rilevamento di impronte digitali ha senso soltanto negli Stati in cui vi sono incertezze relative all'identità.

¹¹ Il **traffico di esseri umani** designa l'attività di chi si rende complice, dietro compenso, dell'entrata illegale di una persona in un altro Stato e del suo soggiorno in tale Stato. L'attività dei passatori può comprendere il supporto logistico nell'organizzazione del viaggio e l'accompagnamento oltre il confine, a piedi o su un autoveicolo, un'imbarcazione o un'aeroplano. Spesso tale attività comprende anche la fornitura di documenti contraffatti od ottenuti fraudolentemente. – La **tratta di esseri umani** va distinta dal traffico di esseri umani, anche se entrambi sono in linea di principio legati alla migrazione illegale. La tratta di esseri umani comprende una coercizione (sfruttamento sessuale, sfruttamento della forza lavoro, costrizione alla commissione di reati, traffico di organi) e un rapporto di dipendenza permanente più lungo, mentre il traffico di esseri umani avviene con il consenso della persona che attraversa illegalmente il confine. In linea di principio, l'unico obbligo che tale persona ha nei confronti del contrabbandiere (o passatore) è il pagamento del prezzo per il passaggio illegale della frontiera.

frontiera, di regola le persone fatte entrare illegalmente in Svizzera non sono disposte a deporle¹².

I passatori sono diventati estremamente flessibili nei percorsi e nei metodi utilizzati, adattandoli alle nuove disposizioni in materia d'entrata e ai controlli al confine¹³. Sempre più spesso le persone a cui è fatta oltrepassare illegalmente la frontiera portano con sé documenti falsi, non facili da riconoscere.

Non esiste un quadro completo che dia un'idea delle proporzioni dell'attività dei passatori in Svizzera. La statistica relativa alle sentenze penali fornisce in merito soltanto indizi: da esse si rileva che in Svizzera ogni anno vi sono da 50 a 100 condanne penali per attività di passatori commesse in banda o con fine di lucro.

Nel 2003 l'IMES ha emanato circa 50 divieti d'entrata nei confronti di stranieri per favoreggiamento dell'entrata illegale. A tal proposito va tuttavia rilevato che con questo provvedimento sono stati puniti soltanto i casi più gravi. Inoltre tale cifra non comprende i passatori domiciliati in Svizzera o in possesso della cittadinanza svizzera.

Dal 2003 lo SCOTT (Servizio di coordinamento contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti) si occupa della problematica relativa alla tratta e al traffico di esseri umani. Lo SCOTT riunisce le autorità federali e cantonali che partecipano alla lotta contro la tratta e il traffico di esseri umani e alla sua prevenzione. Il Servizio dispone di un segretariato presso l'Ufficio federale di polizia. Lo SCOTT si prefigge di migliorare le condizioni quadro legali nonché il coordinamento e la collaborazione tra le autorità interessate.

2.3.2 Contraffazione di documenti d'identità

Nel 2003 il Corpo delle guardie di confine ha sequestrato 1 934 documenti d'identità contraffatti. La qualità delle falsificazioni è elevata. Le confische sono avvenute soprattutto presso i principali valichi di frontiera nelle regioni di Basilea, della valle del Reno (Rheintal), Chiasso e Ginevra. Da quando il Corpo delle guardie di confine collabora al controllo delle persone sui treni internazionali, il numero dei documenti falsi scoperti è notevolmente aumentato (circa il 25 per cento di tutti i casi). Ciò riguarda in particolare le stazioni di Basilea, Chiasso e Briga.

Nell'ambito del traffico aereo e ferroviario internazionali, le polizia di frontiera cantonali hanno inoltre sequestrato 1 751 documenti falsificati. Ciò significa che, lungo l'intera linea di frontiera, nel 2003 in totale sono stati sequestrati 3 685 documenti d'identità contraffatti¹⁴.

2.3.3 Domande d'asilo presentate all'entrata in Svizzera

Nel 2003 circa 20 000 persone hanno presentato una domanda d'asilo in Svizzera. 1 703 domande (circa l'8 per cento) sono state presentate al momento dell'entrata nel nostro Paese: 1 166 presso le rappresentanze svizzere all'estero, 114 ai posti di frontiera e 423 negli

¹² Nel corso di un'importante azione nella valle del Reno (Rheintal), il Corpo delle guardie di confine ha sgominato una banda di passatori, che nel frattempo è diventata attiva nella Svizzera romanda.

¹³ Possono essere individuate tre vie principali in direzione dell'Europa: la via dei Balcani, la via dei deserti e quella del Mediterraneo. Nel caso della Svizzera la via più importante è quella balcanica.

¹⁴ In seguito al rafforzamento dei controlli prima e durante il vertice del G8, in due settimane sono stati sequestrati 42 documenti contraffatti soltanto nella regione di Ginevra: molto di più di quanto avviene nell'ambito della normale attività di sorveglianza. Per quel che riguarda le contraffazioni di documenti d'identità scoperte dal Corpo delle guardie di confine, vedi allegato 7).

aeroporti. Nel 24,9 per cento dei casi l'entrata in Svizzera è stata autorizzata, poiché dopo un esame sommario le domande non erano state giudicate manifestamente infondate.

2.3.4 Accordi di riammissione

La Svizzera ha concluso con tutti gli Stati vicini accordi che regolano la riammissione dei cittadini di tali Stati e di cittadini di Stati terzi a cui è stata negata l'entrata. L'UFR sorveglia l'applicazione degli accordi di riammissione e tratta le questioni di principio. Per l'esecuzione delle riammissioni nei singoli casi esiste un centro di cooperazione in materia di polizia e doganale per la collaborazione con la Francia (a Ginevra) e con l'Italia (a Chiasso). Le esperienze acquisite sono positive. Sono sorte difficoltà a livello pratico per quel che riguarda l'esigenza di provare in modo sufficiente che la persona in questione è entrata da uno Stato vicino.¹⁵

Dal punto di vista del Corpo delle guardie di confine, vi sono differenze nella collaborazione con i singoli Stati vicini:

- ***collaborazione con la Germania***

La collaborazione con il corpo federale di protezione delle frontiere e con le autorità doganali è buona, anche in caso di riammissione di persone respinte al confine. Lo scambio di informazioni è particolarmente prezioso.

- ***Collaborazione con l'Austria***

La collaborazione in materia di riammissioni è ancora lacunosa. La procedura è piuttosto complessa e l'Austria la applica in modo estremamente formalista. Devono essere fornite precise indicazioni relative all'ora in cui il controllo è stato eseguito, al genere di entrata e al luogo del fermo. Tutto ciò rende il lavoro più difficile. I problemi sono conosciuti e ci si è accordati in modo informale per migliorare la situazione.

- ***Collaborazione con l'Italia***

L'attuazione dell'accordo di riammissione da parte delle autorità di frontiera italiane in Engadina è insoddisfacente. Ciò dipende in parte dalle relazioni personali con i singoli funzionari. Un aspetto positivo è costituito dal fatto che, dall'entrata in vigore dell'accordo di riammissione, le autorità italiane riprendono il 95 per cento delle persone fermate nell'area di confine di Chiasso. La collaborazione va migliorata per le altre aree di confine con l'Italia.¹⁶

- ***Collaborazione con la Francia***

L'attuazione dell'accordo di riammissione da parte delle autorità francesi avviene talvolta in modo formalista. In occasione dei controlli delle persone direttamente ai posti di frontiera è tuttavia possibile un respingimento immediato in caso di un rifiuto d'entrata. Tali riammissioni

¹⁵ Per il numero di domande di riammissione presentate nel 2003, vedi l'allegato 8.

¹⁶ Secondo quanto affermato da stranieri nel corso di interrogatori, l'Italia allontana verso la Svizzera le persone sprovviste di documenti di viaggio (indirizzandole oltre la frontiera svizzera al di fuori delle ore di apertura dei valichi). Per quanto riguarda la riammissione, la ripartizione di competenze tra la polizia cantonale e il corpo delle guardie di confine è disciplinata in modo complicato. Il corpo delle guardie di confine dovrebbe essere in grado di occuparsi autonomamente dei casi che non richiedono una consegna alle autorità di polizia.

immediate non sono possibili presso i numerosi valichi di frontiera non più occupati dalle autorità francesi.

- **Informazioni dal Sistema informativo Schengen (SIS)**

Non essendo membro di Schengen, la Svizzera non ha accesso diretto al relativo Sistema informativo (SIS). Nei centri comuni di cooperazione è talvolta possibile ottenere informazioni indirette per la via di servizio, nell'ambito degli accordi bilaterali di polizia.

2.3.5 Gli aeroporti come punto di entrata in Svizzera

Le considerazioni che seguono si limitano all'aeroporto di Zurigo. L'inclusione degli altri aeroporti non modificherebbe in modo sensibile il quadro della situazione. In occasione dei controlli al confine eseguiti nel 2003, all'aeroporto di Zurigo sono stati respinti 1 699 passeggeri. Ciò equivale a una diminuzione di circa il 10 per cento rispetto all'anno precedente, confermando in tal modo una tendenza che si manifesta dal 1996.¹⁷

- **Dovere di diligenza delle compagnie aeree**

I passeggeri in arrivo e in partenza sottostanno al controllo alla frontiera. Le persone che non soddisfano le condizioni di entrata (in particolare per quel che concerne i documenti di viaggio e il visto) devono essere respinte.

Prima del decollo le compagnie aeree devono verificare che i passeggeri siano in possesso dei documenti e dei visti richiesti. Negli aeroporti confrontati con particolari problemi migratori (profili di rischio), il controllo dei documenti viene eseguito, nel limite del possibile, direttamente al momento dell'imbarco.

- **Visto di transito aeroportuale**

A determinate condizioni, i passeggeri provenienti da Stati con obbligo di visto possono proseguire il loro viaggio senza visto (possono quindi atterrare in Svizzera e proseguire poi direttamente il volo senza dover esibire un visto; privilegio del transito aeroportuale).

Nel 2003 la polizia aeroportuale di Zurigo ha rilevato complessivamente 38 (43 nel 2002) abusi del privilegio di transito aeroportuale (arrivo in Svizzera non per motivi di transito, scomparsa dopo il respingimento).

- **Collaborazione con gli Stati di provenienza**

Conformemente ad accordi internazionali, lo Stato dal quale il volo è partito è tenuto a riammettere senza condizioni i passeggeri respinti (eccezioni: passeggeri in transito, persone alle quali è stato inflitto un divieto d'entrata). Sono rari gli Stati che non cooperano e che esigono, prima della riammissione, particolari accertamenti dell'identità e il rilascio di documenti di viaggio. Tale modo di procedere è dispendioso in termini di tempo. Se non è possibile procedere all'esecuzione entro i termini stabiliti, la Svizzera deve autorizzare l'entrata.

¹⁷ Per ulteriori cifre e grafici vedi l'allegato 9.

2.4 Forme e scopo del soggiorno in Svizzera

2.4.1 Lavoro nero

- **Definizione**

Il lavoro nero è lo svolgimento di un'attività lucrativa senza il versamento dei contributi obbligatori delle assicurazioni sociali o senza il pagamento di tasse. I cittadini stranieri svolgono un lavoro in nero quando esercitano un'attività lucrativa senza essere in possesso dei necessari permessi di dimora e di lavoro.

Sulle dimensioni del fenomeno del lavoro nero praticato da stranieri senza permesso di dimora vi sono interpretazioni molto divergenti (vedi n. 1.2).

- **Cause del lavoro nero**

Le **cause principali** del lavoro nero sono:

- il prelievo fiscale e i contributi previdenziali elevati; la politica d'intervento dello Stato (regolamentazioni eccessive, interventi); la diminuzione della durata del tempo di lavoro regolamentato; il calo del tasso d'attività, l'uscita agevolata dall'attività professionale ufficiale; l'incoscienza del carattere illecito dell'attività svolta, i controlli carenti e una prassi prudente in materia di condanne penali; la mancanza della volontà politica di fare applicare il diritto vigente;
- nel caso di stranieri senza permesso, tra le cause vi è la prassi restrittiva in materia d'ammissione, al fine di proteggere l'economia e il mercato del lavoro in caso di contemporanea domanda di manodopera non qualificata e "a buon mercato" in settori strutturalmente deboli. Vi è inoltre la disponibilità degli stranieri ad accettare anche cattive condizioni lavorative, considerata la difficile situazione nei loro Paesi di provenienza.

Se gli stranieri la cui presenza è illegale sono assicurati e pagano le tasse, si parla anche di "lavoro grigio". Tali situazioni sono talvolta tollerate dalle autorità.¹⁸

- **Ripartizione regionale**

Il lavoro nero viene scoperto in tutte le regioni della Svizzera. La maggior parte dei casi sono segnalati da controlli delle autorità, da sindacati o dai media.¹⁹ In base alle esperienze acquisite, il lavoro nero è più difficile da scoprire nelle grandi località che in quelle piccole, in cui il controllo sociale reciproco è più efficace. Secondo le informazioni delle autorità cantonali, negli ultimi anni le denunce per lavoro nero sono tendenzialmente diminuite, e

¹⁸ Ad esempio attraverso il nuovo sistema „Chèque service“ introdotto a Ginevra e il sistema “Top relais” attivo dal 1999 a Martigny. Questi sistemi consentono una deduzione dei contributi di previdenza sociale senza l'indicazione dei dati personali.

¹⁹ Alcuni casi gravi: a Zurigo è stato provato che negli ultimi anni una persona ha fatto da intermediario per 32 lavoratori in nero provenienti dall'Ungheria (2003). – Le autorità cittadine di Berna hanno trovato 50 aiutanti domestici e prostitute clandestini. Si è parlato di “schiavitù moderna” (2003). – Le autorità cittadine di Ginevra nel corso degli ultimi tre anni hanno trovato 173 domestici clandestini, in particolare presso rappresentanze estere. – A Wengen sono stati trovati 50 impiegati illegali provenienti dalla Serbia e Montenegro e dall'Albania; si trattava di subappaltatori illegali di una ditta tedesca che lavorava per un'impresa svizzera di stuccatura (2000). – Il “Club Méditerranée”, impresa attiva nell'industria alberghiera, ha violato per alcuni anni le disposizioni sul salario minimo per la manodopera straniera fissate nel contratto collettivo di lavoro, sottraendo in tal modo un importo pari a 15 milioni di franchi (dumping salariale, lavoro grigio; 2000).

questo a causa della carenza di personale preposto a regolari controlli. Nel contempo nei grossi agglomerati è in forte aumento il numero di divieti d'entrata emanati nei confronti di prostitute; questi provvedimenti non sono tuttavia oggetto di rilevamenti statistici particolari. Non vengono rilevati separatamente nemmeno i divieti d'entrata per lavoro nero svolto da personale domestico in rappresentanze diplomatiche; per esperienza il numero di questi divieti d'entrata è tuttavia molto esiguo.²⁰

• **Settori interessati**

I divieti d'entrata emanati dall'IMES nel 2003 nei confronti di lavoratori in nero hanno interessato in particolare le prestazioni di servizi (370 casi per lavori domestici e pulizia), l'industria alberghiera (240), l'agricoltura e l'economia forestale (155) e l'edilizia (151).

Diversi studi e l'interpretazione di sentenze penali da parte dell'IMES danno gli stessi risultati per quel che concerne i settori principalmente toccati. Nell'industria alberghiera e nell'edilizia si constata attualmente un tasso di disoccupazione superiore alla media.

• **Situazione particolare riguardante le ballerine di cabaret e la prostituzione**

L'ammissione di "ballerine di cabaret" da Stati al di fuori dell'UE e dell'AELS è regolata in modo restrittivo. Negli ultimi anni i principali Paesi di provenienza sono stati l'Ucraina, la Russia, la Repubblica dominicana, la Romania e il Brasile. Ogni anno vengono rilasciati circa 1 300 permessi, sottoposti a particolari condizioni (età, durata del permesso, contratto di lavoro prestabilito, ecc.). Il rilascio di permessi si prefigge di impedire lo sconfinamento nell'illegalità, riducendo nel contempo il rischio della prostituzione forzata e della tratta di esseri umani. Non vi sono dati certi relativi alle dimensioni del fenomeno della prostituzione illegale e del traffico di esseri umani in Svizzera.

Alcuni Cantoni ritengono di non poter imporre il divieto della prostituzione illegale di cittadine straniere nei cabaret. Per molti di questi locali tale attività pare infatti essere un'importante fonte di guadagno e talvolta la ragione stessa della loro sopravvivenza. In quest'ambito la situazione legale e la realtà sono in aperto contrasto.²¹

²⁰ A livello politico, nella Svizzera romanda si parla di lavoro nero con molta più frequenza rispetto alla Svizzera tedesca. Verosimilmente il problema esiste anche in questa parte del Paese, tuttavia alcuni settori economici che occupano un importante numero di personale non qualificato o a basso costo (ad esempio nell'industria alberghiera), svolgono nella Svizzera francese un'importante funzione, il che potrebbe rendere tale regione esposta al fenomeno del lavoro nero. In quest'ambito sono ben rappresentati anche determinati settori dell'agricoltura il cui carico di lavoro è particolarmente intenso, come la coltivazione di frutta, verdura e tabacco, settori che dipendono fortemente da manodopera a basso costo, più di quanto sia il caso ad esempio dei produttori lattieri. – È però anche un dato di fatto che, nell'esecuzione degli allontanamenti di richiedenti l'asilo respinti o di stranieri clandestini, i Cantoni romandi agiscono con maggior prudenza rispetto a molti Cantoni della Svizzera tedesca. Questo favorisce la tolleranza del lavoro nero dopo la scadenza del termine di partenza.

²¹ Alcune organizzazioni assistenziali chiedono che alle ballerine di cabaret sia consentito di cambiare professione e posto di lavoro, in modo da poter accedere all'intero mercato del lavoro. Ciò avrebbe tuttavia importanti conseguenze per l'accesso a tale mercato da parte di tutto il resto della manodopera non qualificata proveniente da Stati terzi. Talvolta si chiede anche che alle ballerine di cabaret sia concessa un'autorizzazione supplementare per l'esercizio della prostituzione. – La maggior parte della prostituzione non riguarda le ballerine di cabaret, bensì cittadine svizzere (naturalizzate), straniere (anche al di fuori degli Stati UE e AELS) titolari di un permesso di dimora o di domicilio, e "turiste" entrate originariamente in modo legale. – È stato appurato che, in particolare nel settore della prostituzione e delle ballerine di cabaret, organizzazioni criminali e singoli individui approfittano della difficile situazione economica dei Paesi di provenienza e organizzano l'immigrazione clandestina di donne, anche verso la Svizzera. In ragione della pressione esercitata, tuttavia, è difficile che in

- ***Situazione particolare riguardante il personale domestico delle rappresentanze diplomatiche***

Soprattutto nel Cantone di Ginevra si è constatato che in numerosi casi il personale domestico di rappresentanze diplomatiche veniva impiegato illegalmente e sottoposto a pessime condizioni di lavoro²². Oggi le autorità del Cantone di Ginevra presumono che i casi gravi (si parlava di “schiavitù”) non siano più numerosi e che la situazione si sia più o meno normalizzata.

- ***Esperienze del corpo delle guardie di confine con il lavoro nero***

Nel 2003 il corpo delle guardie di confine ha fermato 1 496 cittadini stranieri per attività lucrativa illegale²³.

- ***Condanne penali per lavoro nero***

Non tutte le condanne penali nei confronti di lavoratori in nero e dei loro datori di lavoro sono comunicate all'IMES. L'analisi contenuta nell'allegato e relativa agli ultimi anni non è quindi rappresentativa²⁴.

2.4.2 Soggiorno legale attraverso l'abuso delle prescrizioni di legge

- ***Abuso delle disposizioni in materia di legislazione sugli stranieri***

Secondo la prassi del Tribunale federale, un soggiorno non è considerato illecito se le autorità sono state ingannate nel corso della procedura di domanda di permesso o se fatti essenziali sono stati loro taciuti. I comportamenti descritti configurano tuttavia un aggiramento delle prescrizioni della legislazione sugli stranieri in materia di ammissione (abuso di diritto), e il permesso può pertanto essere in linea di principio ritirato.

L'IMES e le autorità cantonali non tengono una statistica di questi abusi.²⁵ Nel Registro centrale degli stranieri (RCS) vengono registrati soltanto i permessi rilasciati, ma non i rifiuti, i mancati prolungamenti e le revoche di permessi di soggiorno o le espulsioni di stranieri.

È possibile trarre indicazioni certe unicamente dai divieti d'entrata emanati dall'IMES e dalla statistica degli affari del Tribunale federale.²⁶

Di regola nemmeno i Cantoni dispongono di indicazioni statistiche precise.²⁷

Svizzera si arrivi a una denuncia. Singole sentenze penali mostrano che in questo contesto spesso vengono commessi altri reati (attività di passatori, reati legati al traffico di stupefacenti, ecc.).

²² L'immunità diplomatica rappresenta in questo caso un importante ostacolo alle indagini. Le autorità del Cantone di Ginevra hanno istituito un organo indipendente (Bureau de l'Amiable compositeur).

²³ Per le cifre in dettaglio vedi allegato 10.

²⁴ Vedi allegati 3 e 11.

²⁵ Per le forme di questi abusi, vedi l'allegato 13.

²⁶ Nel 2002 il Tribunale federale ha trattato in totale 956 ricorsi di diritto amministrativo. Tra questi, 306 riguardavano casi di diritto in materia di cittadinanza e di stranieri. In base alle informazioni a conoscenza dell'IMES, circa 200 di questi casi concernevano abusi di prescrizioni legali in materia di stranieri, mentre 100 casi riguardavano l'espulsione di stranieri passibili di pena. Queste procedure trattate dal Tribunale federale non sono che la punta dell'iceberg: infatti, soltanto una minima parte dei casi viene effettivamente scoperta, il Tribunale federale non è sempre competente e non tutti i casi sono oggetto di ricorso.

- **Abuso delle disposizioni in materia di naturalizzazione**

Ogni anno vengono contratti circa 12 000 matrimoni tra svizzeri e stranieri. Nell'ambito del diritto in materia di cittadinanza si constatano abusi soprattutto in relazione alla naturalizzazione agevolata del coniuge straniero dopo cinque anni. Non esistono stime attendibili relative al numero effettivo di matrimoni di nazionalità; si deve tuttavia presumere che il loro numero sia rilevante, anche se si tratta di dati ufficiosi.

L'IMES combatte contro l'acquisizione abusiva della cittadinanza svizzera annullando la naturalizzazione.²⁸ Spesso la situazione di partenza è rappresentata da un matrimonio tra un uomo spesso di età più giovane e una donna più anziana, poco tempo dopo che una domanda d'asilo è stata respinta e che un termine di partenza è stato impartito.

Da un terzo alla metà delle procedure avviate sfociano in un annullamento definitivo.²⁹

Grazie ai miglioramenti avvenuti nello scambio di informazioni tra autorità cantonali e federali, si può presumere che in futuro potranno essere accertati più abusi, con la conseguente possibilità di avviare un maggior numero di procedimenti.

- **Abuso delle disposizioni della legge sull'asilo**

Circa il 20 per cento delle domande d'asilo portano a un riconoscimento della qualità di rifugiato o a un'ammissione provvisoria, in particolare per ragioni umanitarie. Si deve pertanto presumere che in una parte dei casi rimanenti il diritto d'asilo viene utilizzato per l'ottenimento di un soggiorno perlomeno provvisorio, ciò che non corrisponde allo scopo previsto da tale legislazione.

Una domanda d'asilo è abusiva se il richiedente non intende ottenere protezione dalle persecuzioni, ma persegue un altro scopo, come ad esempio la concessione del soggiorno e/o l'ottenimento di un lavoro in Svizzera. Poiché riguarda la sfera interiore dell'autore, è spesso difficile provare con indizi l'intenzione di abusare di un diritto³⁰. L'abuso deve essere manifesto, indubitabile e rilevante. Va distinto dal comportamento illecito.

Non corrisponde tuttavia al vero l'affermazione secondo cui in tutti i casi di domanda d'asilo respinta o di non entrata nel merito (circa il 92 per cento di tutte le domande) si debba parlare automaticamente anche di abuso. La domanda d'asilo viene respinta perché il richiedente

²⁷ Nel 2003 la sezione "entrata e lavoro" della polizia degli stranieri del Cantone di Argovia ha stilato una lista dei presunti matrimoni di compiacenza. Sono stati registrati 55 casi. In 19 casi il soggiorno è stato regolato. In cinque casi sono state pronunciate decisioni negative riguardo alla concessione del permesso di dimora, mentre in due casi il permesso di dimora è stato revocato. I casi rimanenti sono ancora in sospeso o sono stati liquidati, ad esempio in seguito alla partenza degli interessati. In 22 casi è stato inoltre disposto un allontanamento in seguito a separazione o divorzio.

²⁸ Nel 2003 sono state avviate 140 nuove procedure; in 41 casi è stata annullata la naturalizzazione.

²⁹ Le procedure causano un carico di lavoro relativamente alto e sono spesso lunghe e complesse (occorrono di norma diversi mesi soltanto per l'istruzione del procedimento).

³⁰ In proposito, la legge sull'asilo (LAsi) prevede espressamente due disposizioni: da un lato l'articolo 32 capoverso 1, secondo cui non si entra nel merito di domande d'asilo che non soddisfano le condizioni fissate dall'articolo 18 LAsi (= dichiarazione con cui si manifesta di voler ottenere una protezione contro le persecuzioni). D'altro lato l'articolo 33, secondo cui se una persona che soggiorna illegalmente in Svizzera presenta una domanda d'asilo soltanto quando rischia di essere costretta a lasciare il nostro Paese, si presume che non vi sia l'intenzione di ottenere protezione, ma bensì di sottrarsi a un allontanamento. In questi due casi si parla di domanda d'asilo abusiva.

non è in grado di dimostrare in modo sufficientemente credibile di essere vittima di persecuzioni, o perché le persecuzioni non vengono giudicate gravi.

Le decisioni di non entrata nel merito si basano tra l'altro sul comportamento illegale del richiedente l'asilo (mancata consegna, provata e ingiustificata, dei documenti di viaggio, inganno sulla propria identità e/o violazione del dovere di collaborare; nel 2003 circa il 28 per cento di tutte le domande d'asilo sono sfociate in una decisione di non entrata nel merito). In questi casi è determinante il comportamento illegale del richiedente, che porta all'emanazione di una decisione di non entrata nel merito³¹. Tale comportamento costituisce in linea di massima anche un forte indizio di abuso di diritto.

Sulla base della politica svizzera in materia di stranieri, manodopera non qualificata proveniente da Stati al di fuori dell'UE e dell'AELS (malgrado una certa domanda in settori strutturalmente deboli) riesce ad accedere al mercato svizzero del lavoro soltanto illegalmente o sfruttando la procedura d'asilo. Questo, oltre ai casi di comportamento illegale di richiedenti, ha nuociuto alla credibilità della procedura d'asilo agli occhi dell'opinione pubblica.

Lo studio dei fattori decisivi eseguito su mandato dell'UFR dal Forum svizzero per lo studio delle migrazioni mostra che numerosi richiedenti l'asilo si attendono dall'esilio un miglioramento economico per sé stessi e per le loro famiglie. Secondo questo studio, sul piano dei vantaggi economici, la maggior parte dei migranti non percepisce differenze fondamentali tra gli Stati d'accoglienza occidentali. Le imprese consultate dallo studio stimano a qualche migliaio il numero dei richiedenti che lavorano in nero³².

In caso di esito negativo della procedura d'asilo, se l'esecuzione dell'allontanamento non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile l'Ufficio federale dei rifugiati dispone l'ammissione provvisoria in quanto misura sostitutiva.

Può essere ordinata un'ammissione provvisoria se l'esecuzione dell'allontanamento pone lo straniero in una situazione di pericolo concreto³³ o in un caso di rigore personale grave, purché quattro anni dopo l'inoltro della domanda d'asilo non sia ancora stata emanata una decisione definitiva³⁴.

Dopo le numerose partenze spontanee e i rimpatri nell'ambito del programma "Ritorno in Kosovo", in termini assoluti e proporzionali negli ultimi tre anni le partenze si sono stabilizzate.

³¹ Per il numero di decisioni di non entrata nel merito per i motivi menzionati, vedi allegati 14 e 15.

³² Per le cifre relative ai richiedenti l'asilo impiegati legalmente e a quelli che beneficiano di un'ammissione provvisoria, vedi l'allegato 16.

³³ Viene ammesso un pericolo concreto quando nel Paese d'origine del richiedente l'asilo vi è una situazione di guerra o di violenza generalizzata, oppure se, per la mancanza di infrastrutture mediche, in tale Paese non è possibile garantire al richiedente le cure mediche necessarie.

³⁴ Per le persone che restano in Svizzera ancora più a lungo dopo una decisione negativa definitiva in materia d'asilo e il cui allontanamento, nonostante il loro soggiorno illegale, non è stato eseguito, vi possono essere motivi per cui l'esecuzione dell'allontanamento può rivelarsi in seguito non ragionevolmente esigibile in casi di rigore personale grave. Su richiesta dei Cantoni, in tali casi l'UFR può in via eccezionale ordinare l'ammissione provvisoria. Dall'entrata in vigore della circolare del 21 dicembre 2001, l'Ufficio federale dei rifugiati ha ordinato in totale 440 ammissioni provvisorie di questo tipo (stato il 18 giugno 2004). – Sulla base del decreto del Consiglio federale del 1° marzo 2000, circa 15 000 persone, provenienti soprattutto dall'ambito dell'asilo ed entrate in Svizzera prima del 31 dicembre 1992, hanno beneficiato di un'ammissione provvisoria collettiva, poiché l'esecuzione del loro allontanamento si era rivelata non ragionevolmente esigibile (cosiddetta Azione umanitaria [HUMAK] 2000).

La quota di „partenze non notificate“ (in caso di soggiorno sconosciuto l’UFR parla di persone la cui partenza non è stata registrata o di presenze illegali) riferita al totale di partenze nel settore dell’asilo è attualmente del 58,5 per cento, leggermente superiore rispetto agli ultimi due anni. A seconda del Paese di provenienza vi sono grosse differenze: per la Guinea, la Nigeria o l’Algeria tale percentuale va dal 75 al 90 per cento, mentre per la Bosnia e Erzegovina, la Bulgaria o l’Ucraina si aggira tra il 24 e il 28 per cento. Non è noto quante persone dell’ambito dell’asilo lasciano effettivamente la Svizzera o vi rimangono illegalmente dopo la scadenza del termine di partenza.

Vi sono invece dati relativi alle persone che hanno lasciato la Svizzera dopo la conclusione della procedura d’asilo e che inoltrano successivamente una nuova domanda d’asilo. Nel 2003, su 20 543 nuove domande d’asilo, 2 201 concernevano persone in relazione alle quali in precedenza era già stata conclusa una procedura d’asilo in Svizzera. La quota del 10,7 per cento di tutte le domande corrisponde ai valori degli ultimi anni.³⁵

Grazie all’esame elettronico delle impronte digitali presso i centri di registrazione, è possibile individuare le domande inoltrate due o più volte, purché la prima memorizzazione non sia avvenuta più di dieci anni dopo che la prima decisione è passata in giudicato. È quindi possibile accertare se la persona interessata ha già beneficiato una volta di un aiuto al ritorno. Tali casi vengono registrati e la Confederazione può in tal modo chiedere la restituzione delle prestazioni erogate.

Il numero di questi casi è sostanzialmente molto esiguo. Nell’ambito del programma “Ritorno in Kosovo”, dal 1999 al 2002, 33 000 persone hanno beneficiato di un aiuto per il loro rientro in Patria; di queste persone, soltanto lo 0,6 per cento è ritornato in Svizzera (prevalentemente per ragioni familiari). Ciò conferma che sono molto rari i casi di persone ritornate nel loro Paese nell’ambito di un programma di reinserimento che inoltrano una nuova domanda d’asilo in Svizzera. La percentuale nell’ambito di altri programmi di aiuto al ritorno varia in funzione del Paese di provenienza ed è in media inferiore al 5 per cento.

2.4.3 Commissione di reati

- ***Turismo del crimine***

I turisti del crimine sono persone di nazionalità straniera senza diritto di residenza che commettono reati in Svizzera. Parte di loro entra legalmente nel nostro Paese, in qualità di presunti turisti, visitatori o uomini d’affari. Sono state constatate anche entrate illegali.

- ***Criminalità organizzata***

In seguito alla globalizzazione della criminalità organizzata, la Svizzera è interessata da attività commesse da gruppi di diversa provenienza. Tra i più importanti vanno menzionate le organizzazioni criminali provenienti da Paesi della CSI, reti criminali dell’Europa sudorientale e dell’Africa occidentale nonché organizzazioni italiane di stampo mafioso. La tipologia dei reati commessi da queste organizzazioni comprende il riciclaggio di denaro, il traffico di droga e di armi, la tratta e il traffico di esseri umani.

La sovrapposizione delle diverse forme di reati crea un circolo criminale che permette ai gruppi di agire in modo sempre più professionale. Con i controlli internazionali alla frontiera più severi e le condizioni di ammissione più restrittive è aumentata la richiesta di persone

³⁵ Per i grafici e le cifre relativi alla procedura di allontanamento, vedi allegato 22.

disposte a fornire, a livello professionale, la loro complicità nella migrazione illegale. In tale contesto la Svizzera funge da Paese di transito e di destinazione.

- **Divieti d'entrata in seguito a reati**
- **Divieti d'entrata pronunciati a causa di reati**

Nel 2003 sono stati pronunciati oltre 2 500 divieti d'entrata nei confronti di stranieri che hanno commesso reati, di cui 740 per violazione della legge sugli stupefacenti (LStup). In linea generale va rilevato che i divieti d'entrata sono pronunciati soltanto nei casi in cui avviene l'allontanamento dello straniero (semmai dopo aver scontato la pena).³⁶

- **Statistiche dei reati commessi da cittadini stranieri**

Nel suo rapporto del 2001, il gruppo di lavoro Criminalità degli stranieri I (AGAK I, a cui partecipano la Confederazione e i Cantoni) si è occupato dei problemi legate alle statistiche.

A causa della mancanza di unità nel rilevamento e nella registrazione dei dati a livello cantonale, nelle *statistiche di polizia* (denunce alla polizia) non è possibile procedere ad analisi differenziate. La statistica criminale del Cantone di Zurigo (KRISTA, *Kriminalstatistik des Kantons Zürich*) costituisce un'eccezione.³⁸

È diversa la situazione relativa alla *statistica delle condanne*, i cui dati possono essere confrontati con quelli registrati dall'IMES e dall'UFR per l'accertamento dello statuto e della durata del soggiorno. È così possibile procedere ad analisi differenziate in funzione di sesso, età, tipo di reato, nazionalità, statuto e durata del soggiorno, sanzioni e Cantone. È pure possibile un confronto con la popolazione svizzera residente.³⁹

- **Terrorismo ed estremismo violento**

La Svizzera ha ratificato le due convenzioni internazionali delle Nazioni Unite per la repressione del finanziamento del terrorismo e per la repressione degli attentati terroristici. Il nostro Paese ha così ratificato tutti i 12 protocolli addizionali dell'ONU sulla repressione del terrorismo. Le occorrenti modifiche del Codice penale sono entrate in vigore il 1° ottobre 2003.

Il 5 dicembre 2003 il Consiglio federale ha prolungato fino al 31 dicembre 2005 l'ordinanza di durata limitata che vieta il gruppo "Al-Qaïda" e le organizzazioni associate, nonché l'ordinanza di durata limitata concernente l'estensione degli obblighi di informazione e del diritto di comunicazione di autorità, servizi e organizzazioni a tutela della sicurezza interna ed esterna. Sono ormai vietate non soltanto tutte le attività dell'organizzazione medesima, ma anche ogni atto finalizzato al loro sostegno (come ad esempio la propaganda).

In caso di sospetta messa in pericolo della sicurezza interna o esterna, possono essere disposti espulsioni, divieti d'entrata, revoche di regolamentazioni speciali di diritto degli stranieri nonché revoche dell'asilo.

³⁶ Nel 2003 sono stati pronunciati 2 526 divieti d'entrata per violazioni contro la legge sugli stupefacenti e per altre condanne di diritto penale: 1'617 divieti nei confronti di persone provenienti dall'Europa (di cui 435 LStup); dall'Africa 373 (di cui 144 LStup); dall'America 241 nonché dall'Asia 286 (di cui 70 LStup). Le principali nazionalità sono soprattutto Serbia e Montenegro con 325 (117 LStup), Nigeria con 70 (44 LStup) nonché Brasile con 112 (31 LStup) divieti d'entrata.

³⁸ Per l'anno 2003, vedi l'allegato 17.

³⁹ Vedi allegato 18.

2.5 Misure atte a impedire le entrate, i soggiorni illegali e gli abusi della legge

Esistono già importanti strumenti giuridici volti a far rispettare le vigenti disposizioni in materia di ammissione: obbligo del visto, obbligo del visto di transito per passeggeri provenienti da Stati a rischio, controlli d'entrata, obbligo del permesso per soggiorni di lunga durata, controlli interni, allontanamenti ed espulsioni, carcerazione preliminare e in vista del rinvio forzato, assegnazione di un luogo di soggiorno e divieto di accedere a un dato territorio, divieti d'entrata, sanzioni penali, accordi di polizia con Stati vicini. Si prevede di potenziare queste misure attraverso i seguenti progetti in corso:

nuova legge sugli stranieri: inasprimento delle disposizioni penali, in particolare per quel che riguarda il traffico di esseri umani, il soggiorno illegale, il lavoro nero, le sanzioni nei confronti delle compagnie aeree (le cosiddette *carrier sanctions*), lo scambio di dati, la punibilità, l'inganno ai danni delle autorità, l'obbligo di collaborare per l'ottenimento dei documenti, il rilevamento dei dati biometrici, l'inasprimento delle misure coercitive.

Nuova legge sul lavoro nero: sistema di notifica più semplice in materia di assicurazioni sociali, potenziamento dei controlli, sanzioni nei confronti del datore di lavoro, scambio di dati tra le autorità interessate.

Revisione parziale della legge sull'asilo: inasprimento delle misure coercitive, accorciamento delle procedure (soprattutto mediante la regola dello Stato terzo).

Programma di sgravio 2003: ritiro dell'aiuto sociale ordinario dopo una decisione definitiva di non entrata nel merito e inasprimento anticipato delle misure coercitive.

Adesione a Schengen e Dublino: accesso agli strumenti dell'UE per la lotta contro la migrazione illegale e gli abusi in materia d'asilo.

3 Problemi

3.1 Ripercussioni negative del lavoro nero

Il lavoro nero è legato a reati commessi dai lavoratori e dai datori di lavoro. Esso ha una rilevanza sociopolitica ed economica da non sottovalutare e lo si riscontra in tutti i Paesi sviluppati. Se si confronta la situazione della Svizzera con quella internazionale, il lavoro nero è relativamente poco diffuso nel nostro Paese.

L'occupazione di lavoratori in nero (dumping salariale, sottrazione degli oneri sociali e delle imposte, mancanza di autorizzazioni sulla base del diritto degli stranieri) pregiudica il mercato del lavoro indigeno e altera la concorrenza equa tra gli imprenditori. I disoccupati indigeni (beneficiari delle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione) hanno meno possibilità di venir assunti alle condizioni legali richieste e normalmente in uso nella professione.

Per gli stranieri presenti illegalmente, il lavoro nero, oltre a rappresentare un ostacolo all'integrazione, è sovente legato a una protezione ridotta del lavoratore e a una copertura assicurativa lacunosa (AVS/AI, assicurazione malattie e contro gli infortuni). Esso favorisce anche la criminalità (attività dei passatori, piccola criminalità). Nell'insieme del settore del lavoro nero i minori introiti per l'amministrazione fiscale e per le assicurazioni sociali sono annualmente stimati a circa sei miliardi di franchi. Tali perdite interessano l'AVS/AI/IPG,

l'assicurazione contro gli infortuni, l'assicurazione contro la disoccupazione e la previdenza professionale (Schneider, Mercato del lavoro).⁴⁰

La possibilità di venir impiegato come lavoratore in nero da un datore di lavoro indigeno nonché la prospettiva di un soggiorno legale in ragione di una domanda d'asilo costituiscono il principale incentivo per la migrazione illegale. A livello mondiale il potenziale di migrazione delle persone che cercano un posto di lavoro è praticamente inesauribile. Conformemente a una statistica dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL, Ginevra) il numero dei senza lavoro registrati per il 2003 ascende a livello mondiale a quasi 190 milioni di persone. E tra questi aumenta costantemente il numero di giovani uomini e donne abili al lavoro tra i 15 e i 24 anni. Su questi potenziali migranti e sulle loro famiglie la prospettiva di un'attività lucrativa ben remunerata nei Paesi ricchi dell'emisfero Nord può apparire particolarmente attrattiva: se non è possibile procurarsi un permesso legale come lavoratore, resta sempre la via dell'asilo o del soggiorno illegale.

Da un punto di vista economico tuttavia al lavoro nero vengono anche attribuite caratteristiche positive.⁴¹

3.2 Problemi durante il soggiorno illegale

3.2.1 Problemi d'integrazione durante il soggiorno illegale

La politica d'integrazione della Confederazione s'indirizza agli stranieri che soggiornano "a lungo termine e legalmente". Le persone sprovviste dei necessari permessi non fanno dunque parte dei destinatari di queste misure d'integrazione. È tuttavia ipotizzabile che le lacune, riscontrabili nell'ambito dell'integrazione degli stranieri presenti legalmente, nel caso degli stranieri la cui presenza è illegale siano ancora più marcate, poiché essi lavorano prevalentemente in settori carenti di strutture e provengono da ambienti con un basso livello di formazione. È dunque possibile presumere che la quota del 50 per cento circa dei giovani stranieri presenti legalmente, che al momento di terminare la scuola non dispongono di alcuna competenza in lettura o soltanto di competenze rudimentali, viene superata dai giovani presenti illegalmente. Stranieri poco qualificati sono colpiti quattro volte più sovente dalla disoccupazione della media della popolazione residente in Svizzera.

Degli stranieri provenienti dall'Europa meridionale (incl. l'ex Jugoslavia, la Grecia e la Turchia) il 51 per cento non dispone di una formazione postobbligatoria.

Presumibilmente, per i motivi summenzionati in tutti questi punti la situazione delle persone presenti illegalmente risulta ancora peggiore. In singoli casi anche la regolarizzazione non

⁴⁰ Stime attuali per il 2004 collocano la portata dell'"economia sommersa" globale in Svizzera a oltre 37 miliardi di franchi (prof. Schneider, Uni Linz, allegato 12), vale a dire oltre il 9 per cento del prodotto sociale. Tuttavia soltanto un terzo di questa cifra può essere imputata al lavoro nero degli stranieri che soggiornano illegalmente (prof. Frey, FNS). Il lavoro nero favorisce anche il mantenimento artificiale indesiderato di una struttura economica (fra l'altro industria alberghiera e agricoltura).

⁴¹ In un mercato del lavoro ultraregolato, il lavoro nero rende possibile una compensazione individuale, e in quanto ammortizzatore congiunturale esercita un effetto livellatore. In ragione degli alti costi connessi, una parte di queste prestazioni „informali“ non è fornita legalmente, o perlomeno non lo è in Svizzera. Le uscite supplementari effettuate in questo campo rientrano presto o tardi nel circuito economico, „lubrificandolo“. Tuttavia, l'attività illegale degli stranieri fa sì che un considerevole numero di persone occupate legalmente siano, almeno in parte, minacciate dalla disoccupazione.

elimina i problemi d'integrazione esistenti (situazione dei giovani sul mercato del lavoro; lacune linguistiche).

3.2.2 Assicurazioni sociali

a) Problemi inerenti alle assicurazioni sociali

In linea di principio è possibile constatare che anche le persone che lavorano illegalmente soggiacciono ai diversi obblighi assicurativi. In generale nel nostro Paese tali persone possono percepire le prestazioni anche se non sono stati versati i contributi assicurativi (fa eccezione l'assicurazione contro la disoccupazione: per percepirne le prestazioni è indispensabile un permesso di dimora). Tuttavia in questo caso devono essere successivamente versati i contributi mancanti (tenendo conto dei rispettivi termini di prescrizione).

Tale diritto incondizionato alle prestazioni, se da un canto serve alla protezione sociale delle persone interessate, facilita dall'altro la situazione del datore di lavoro del lavoratore in nero e provoca perdite alle assicurazioni sociali. Problematico è pure il fatto che attualmente non vengono scambiati dati tra gli assicuratori e le autorità.

Il volume stimato del lavoro nero (incl. i cittadini svizzeri) ammonta per l'anno 2004 a circa 40 miliardi di franchi. Se di questo importo venisse dichiarato anche soltanto un miliardo di franchi, per l'AVS/AI/IPG ciò significherebbe circa 100 milioni di entrate supplementari e per l'AD circa 20 milioni di franchi. Vi si aggiungerebbero inoltre le entrate supplementari per le imposte federali, cantonali e comunali.

b) Assicurazione malattie

L'articolo 3 della LAMal sancisce che „ogni persona domiciliata in Svizzera deve assicurarsi o farsi assicurare dal proprio rappresentante legale per le cure medico-sanitarie entro tre mesi dall'acquisizione del domicilio“. Nel caso di persone la cui presenza è illegale e che non dispongono di alcun diritto di dimora, e conseguentemente non hanno un domicilio ufficiale, si applica l'articolo 24 capoverso 2 CC che recita: „si considera come domicilio di una persona il luogo dove dimora, quando non possa essere provato un domicilio precedente o quando essa abbia abbandonato il suo domicilio all'estero senza averne stabilito un altro nella Svizzera.“

Stranieri presenti illegalmente, che dimorano in Svizzera ai sensi dell'articolo 24 capoverso 2 CC, soggiacciono dunque all'obbligo d'assicurazione conformemente alla LAMal. Di fatto tuttavia una parte rilevante degli assicuratori si rifiuta di assicurare gli stranieri che soggiornano illegalmente nel nostro Paese.

c) Assicurazione contro gli infortuni (AINF)

Tutti i lavoratori occupati in Svizzera sono obbligatoriamente assicurati contro gli infortuni professionali e le malattie professionali nonché, a determinate condizioni, contro gli infortuni non professionali (art. 1a cpv. 1 e art. 6 cpv. 1 LAINF). Il domicilio, la cittadinanza, lo statuto dal punto di vista del diritto degli stranieri o il pagamento dei premi non sono condizioni per un'adesione all'assicurazione e per riscuotere le prestazioni. Gli stranieri che soggiornano illegalmente sono assicurati contro gli infortuni e possono riscuotere le pertinenti prestazioni se sono in grado di comprovare che lavorano o hanno lavorato in Svizzera.

d) AVS

Stranieri la cui presenza è illegale e che esercitano un'attività lucrativa, sono assicurati obbligatoriamente all'AVS/AI/IPG come tutte le altre persone residenti in Svizzera che esercitano un'attività lucrativa (art. 1a cpv. 1 LAVS e DTF 118 V 79). Questi stranieri e i loro datori di lavoro sono tenuti a versare i relativi contributi. Gli stranieri possono percepire una rendita (una prestazione dell'AVS) soltanto se sono stati tenuti a pagare i contributi per almeno un anno e se inoltre sono cittadini di uno Stato che ha concluso con la Svizzera una Convenzione bilaterale di sicurezza sociale o se hanno il loro domicilio in Svizzera (art. 18 LAVS).

Come nel caso dell'assicurazione contro gli infortuni, anche per la riscossione delle prestazioni dell'AVS la condizione determinante non è l'effettivo versamento dei contributi, bensì l'obbligo d'assicurazione. Se per un lavoratore assicurato obbligatoriamente non sono stati versati contributi, il datore di lavoro deve pagare retroattivamente i contributi dovuti, sempreché l'interessato faccia valere un diritto alle prestazioni.

e) Previdenza professionale (PP)

La legge federale sulla previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPP) del 25 giugno 1982 per principio non fa alcuna differenza tra cittadini svizzeri e stranieri. I criteri per l'assoggettamento alla previdenza professionale obbligatoria sono la qualità di assicurato AVS, l'esercizio di un'attività lucrativa dipendente e la riscossione di un salario annuo minimo (art. 2 cpv. 1 LPP). Anche gli stranieri senza permesso di dimora possono adempiere tali criteri. Il diritto alle prestazioni non dipende da alcuna condizione legata alla cittadinanza o al domicilio. Come nel caso dell'AINF e dell'AVS, le persone che soggiacciono obbligatoriamente all'assicurazione PP hanno un diritto alle prestazioni anche se i datori di lavoro non hanno versato i contributi. In questi casi i datori di lavoro in veste di debitori devono pagare retroattivamente i contributi nonché gli interessi di mora e un supplemento a titolo di riparazione del danno.

f) Assicurazione per l'invalidità

Anche nel caso dell'assicurazione per l'invalidità valgono in ampia misura, sia per l'obbligo d'assicurazione sia per la riscossione delle prestazioni, le medesime regole che per l'AVS. Ciò significa che tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro statuto di soggiorno, in caso d'invalidità sono assicurati e hanno il diritto di riscuotere le prestazioni (va da sé che devono essere adempiuti i presupposti del diritto).

g) Assicurazione contro la disoccupazione

I lavoratori che soggiacciono all'obbligo di pagare i contributi dell'AVS sono parimenti tenuti a pagare i contributi all'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione (art. 2 cpv. 1 LADI). Un diritto alle prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione sussiste se l'assicurato risiede in Svizzera, è idoneo al collocamento e si è annunciato presso l'ufficio del lavoro per il collocamento (art. 8 LADI). Gli stranieri la cui presenza è illegale non sono tuttavia collocabili, essendo sprovvisti di permesso di dimora, e quindi pure di quello di lavoro. Essi non hanno di conseguenza alcun diritto all'indennità di disoccupazione. Nel caso di una regolarizzazione successiva, alle persone che hanno versato i contributi dell'assicurazione contro la disoccupazione viene conteggiato il periodo di contribuzione precedente.⁴²

⁴² Per le statistiche sulla disoccupazione, vedi allegato 23.

3.2.3 Assoggettamento fiscale

Tutte le persone che lavorano sono assoggettate all'imposta sul loro reddito. Anche gli stranieri la cui presenza è illegale e che esercitano un'attività lucrativa devono dunque pagare le imposte alla fonte. Sono obbligati a pagare quei datori di lavoro che versano il salario deducendo l'imposta sul reddito. Quest'ultimi sono responsabili anche nei confronti delle autorità fiscali per quanto concerne l'importo trattenuto. L'organizzazione dell'imposta alla fonte è disciplinata a livello cantonale in modo diversificato. La perdita d'imposta per il lavoro in nero è di notevole entità.

3.2.4 Scolarizzazione

In una circolare del 19 marzo 1991 concernente "la scolarizzazione dei fanciulli stranieri senza permesso di dimora valido", indirizzata ai capi delle polizie cantonali degli stranieri, l'allora Ufficio federale degli stranieri (UFDS) esortava i Cantoni ad applicare una prassi generosa.

Una raccomandazione del 24 ottobre 1991 della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione (CDPE) in merito alla scolarizzazione dei fanciulli di lingua straniera, rafforzava l'auspicio "(...) d'integrare nella scuola pubblica tutti i fanciulli di lingua straniera che vivono in Svizzera. Qualsiasi tipo di discriminazione va evitata".

In una lettera dell'11 aprile 2003 del presidente della CDPE e del suo segretario generale alla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) e alla Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali (SODK), veniva ripetuta la richiesta e sottolineato che in questo caso il mandato educativo della scuola e la protezione dei fanciulli e dei giovani devono avere la priorità, e conseguentemente le autorità scolastiche non dovrebbero notificare alle autorità di polizia degli stranieri i fanciulli sprovvisti di uno statuto di soggiorno legale. L'ambito scolastico sembra essere l'unico settore nel quale si delineano soluzioni relative a una politica coordinata a livello di tutta la Svizzera nei confronti degli stranieri presenti illegalmente nel nostro Paese. Tuttavia il diritto di frequentare la scuola anche per i fanciulli che soggiornano illegalmente è stato sancito a livello di legge soltanto in pochi Cantoni. Più problematico è invece il passaggio dalla scuola dell'obbligo a scuole superiori o alla vita professionale.

La prassi attuale è sicuramente nell'interesse legittimo dei fanciulli. Tuttavia anch'essa contribuisce a far tollerare il soggiorno illegale e aumentare la quota di alunni stranieri. Inoltre le persone interessate ricevono anche segnali differenziati dalle varie autorità per quanto concerne il grado di accettazione del loro soggiorno.

3.3 Richieste politiche volte a regolarizzare il soggiorno illegale („sans-papiers“)

3.3.1 Situazione iniziale

In particolare nel 2001 si sono svolte diverse azioni a favore di stranieri che soggiornano illegalmente nel nostro Paese. Sono stati fondati diversi movimenti che appoggiano i cosiddetti „sans-papiers“; sindacati, partiti di sinistra e organizzazioni d'aiuto hanno raccolto questi intenti; si sono tra l'altro svolte dimostrazioni e occupazioni di chiese. Richiesta principale era ed è ancora oggi un'amnistia (rilascio dei permessi di dimora e rinuncia a misure di natura penale).⁴³

⁴³ In seguito sono stati presentati anche molti interventi parlamentari. Il Consiglio federale, nelle sue risposte, ha respinto un'amnistia generale per le persone residenti illegalmente in Svizzera. Tuttavia è d'accordo sul fatto

Come dimostrano le esperienze accumulate negli altri Paesi europei, mediante un'unica amnistia non è possibile arginare in modo duraturo il numero degli stranieri presenti illegalmente; la migrazione illegale può anzi aumentare ancora, poiché le persone presenti illegalmente sperano in una replica dell'amnistia (negli ultimi anni sono state proclamate diverse amnistie soprattutto in Italia; ve ne sono state anche in Spagna, Francia e Belgio). Gli ex lavoratori in nero, il cui statuto è stato legalizzato, cercano posti di lavoro migliori e vengono sostituiti da altri lavoratori che a loro volta sono disposti ad accettare cattive condizioni di lavoro. Un'amnistia sarebbe un segnale sbagliato; il disciplinamento di casi singoli, come praticato oggi nei casi di rigore, è più confacente alla situazione specifica.

3.3.2 Disciplinamento di casi personali di rigore

Il 21 dicembre 2001 l'UFR (per gli ex richiedenti l'asilo, che dopo una decisione di rinvio passata in giudicato non sono partiti) e l'IMES (per tutti gli altri stranieri sprovvisti di documenti) hanno emanato una circolare comune. Essa definisce i criteri per regolare il soggiorno in casi di rigore. Determinante è in particolare la durata del soggiorno (esame approfondito di una domanda dopo un soggiorno di quattro anni), la situazione familiare e medica nonché il livello d'integrazione.

Le domande vengono trattate dall'IMES e dall'UFR soltanto se il Cantone competente è espressamente d'accordo di regolarizzare il soggiorno. Dopo l'entrata in vigore della circolare, si delineò l'intenzione da parte di singoli Cantoni della Svizzera romanda (in particolare il Cantone di Vaud) di utilizzare il disciplinamento dei casi di rigore per trovare una soluzione globale alle loro annose pendenze in materia di esecuzione, in particolare nell'ambito dell'asilo. Soltanto poche domande provenivano dai Cantoni della Svizzera tedesca.⁴⁴

3.3.3 Richieste politiche attuali

Singoli gruppi di sostegno continuano a chiedere un'amnistia globale; tuttavia non vi è intesa circa le condizioni necessarie a tal fine (per quanto riguarda la durata del soggiorno precedente da comprovare). Mentre alcuni chiedono praticamente un'amnistia incondizionata, altri gruppi considerano un soggiorno pluriennale precedente, un posto di lavoro fisso, una buona integrazione sociale nonché l'assenza di reati penali come condizioni confacenti⁴⁵.

In generale è possibile constatare che con la richiesta di un'amnistia è spesso anche collegata una critica (di fondo) dell'attuale politica in materia di ammissione. Dall'esistenza di rapporti di lavoro illegali, si deduce che la politica di ammissione nei confronti di lavoratori poco qualificati provenienti da Stati terzi è decisamente troppo severa.

Oltre alla richiesta di concedere un'amnistia, sono sempre più frequenti gli sforzi tesi a elevare il „lavoro grigio“ a uno statuto accettato (soggiorno illegale, ma pagamento degli oneri sociali e delle imposte, con promovimento dell'integrazione). In particolare le autorità e i servizi privati non devono poter informare le autorità di polizia degli stranieri quando vengono a conoscenza di una siffatta situazione. In tal modo è possibile evitare che in seguito possa venir rifiutato un permesso per motivi di rigore personale.

che, ai fini di una regolarizzazione, ogni domanda vada esaminata singolarmente. In gravi casi personali di rigore dovrebbe essere possibile il disciplinamento della residenza da parte delle autorità cantonali. La maggior parte del Parlamento si è espressa in questo senso.

⁴⁴ Per la statistica dei casi personali di rigore („sans-papiers“), vedi allegato 20.

⁴⁵ Dopo una marea di interventi nel 2001, alle Camere federali il tema non è più stato ripreso così sovente.

Le competenti autorità, in particolare a livello federale, verranno confrontate anche in futuro con queste richieste politiche. Altri gruppi politici invece chiedono una politica d'ammissione il più restrittiva possibile.

3.4 Problemi nell'ambito della lotta alla criminalità

3.4.1 Turismo del crimine

Secondo l'Ufficio federale di polizia, la forte attrattiva della Svizzera per i turisti del crimine e per la criminalità organizzata è tra l'altro anche una conseguenza di un Codice penale più mite.

L'Ufficio federale di polizia critica il fatto che negli ultimi anni siano state abolite fattispecie punibili che nella pratica si erano rivelate atte a perseguire efficacemente il crimine organizzato in bande. In particolare l'Ufficio federale di polizia si rammarica che sia stato abolito l'articolo sul prossenetismo. Nel perseguimento penale della tratta di esseri umani, l'ostacolo rappresentato dall'onere della prova è pertanto diventato quasi insormontabile. Tra gli obiettivi principali del diritto penale manca inoltre il mantenimento della sicurezza pubblica.

La criminalità transfrontaliera (soprattutto il commercio di droga, il furto con scasso, il furto, la prostituzione) è perpetrata in ampia misura da persone provenienti dall'Europa centrale e orientale. Dal momento che per alcuni Paesi di questa regione l'obbligo del visto è stato abolito, il controllo delle condizioni richieste per l'entrata è diventato più difficile. In base alle indicazioni fornite dal Corpo delle guardie di confine, ad esempio, vi sono sempre più cittadini bulgari che non possono comprovare un motivo plausibile d'entrata (ad es. asserito acquisto di automobili usate ma senza denaro, presunto musicista ma sprovvisto di strumenti musicali).

3.4.2 Terrorismo ed estremismo violento

Sporadicamente attivisti appartenenti a gruppi estremisti violenti tentano di soggiornare nel nostro Paese utilizzando la via dell'asilo. Attività estremiste rilevanti compiute in Svizzera (ad es. il sostegno logistico), oltre a rappresentare un pregiudizio per la sicurezza interna, originano anche pressioni politiche sulla Svizzera da parte di Stati che sono in conflitto diretto con le varie organizzazioni. Membri di questi gruppi, siano essi presenti legalmente o illegalmente, agiscono prevalentemente nell'ombra, circostanza questa che rende decisamente più difficile scoprirli. Sovente non è possibile allontanare esponenti riconosciuti di organizzazioni estremistiche violente, dal momento che non possono venir espulsi verso il loro Paese d'origine e nessun Paese terzo è disposto ad accoglierli. Ciò costituisce un punto debole nel dispositivo di sicurezza e impedisce alle forze di polizia di agire.

Per poter rispondere alle aspettative legate alla lotta preventiva contro l'estremismo e il terrorismo, è diventata più rilevante la questione di un adeguamento della legislazione. Sono tuttora in corso i lavori nell'ambito dell'esame approfondito della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), e l'attuazione delle conclusioni dell'„Analisi della situazione attuale e dei rischi per la Svizzera dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001“ del 26 giugno 2002.

3.4.3 Traffico di esseri umani (attività di passatori)

L'organizzazione in parte legale dell'entrata „privata“ (invito abusivo quale visitatore, traffico singolo, matrimoni fittizi ecc.) viene facilitata da lacune esistenti nell'attuale legislazione in materia di stranieri, dalla prassi diversificata dei Cantoni per quanto concerne l'applicazione nonché da difficoltà oggettive d'esecuzione.

Per quanto concerne il traffico di esseri umani con fini di lucro, la pena detentiva massima di tre anni ha un effetto dissuasivo decisamente contenuto; un aumento della comminatoria penale è previsto nella nuova legge sugli stranieri. La qualificazione del reato in quanto delitto limita inoltre le possibilità d'indagine della polizia.

Annualmente vengono pronunciate da 50 a 100 condanne per attività di passatore con fini di lucro. I motivi alla base di questo basso numero di condanne penali a livello cantonale sono soprattutto da ascrivere al fatto che i documenti vengono contraffatti in modo molto professionale e che è estremamente difficile provare in modo sufficiente l'attività di passatore e il relativo intento d'arricchirsi. Inoltre le sentenze evidenziano che tra le autorità giudiziarie dei Cantoni vi sono differenze nella commisurazione della pena.⁴⁶

3.4.4 Tratta di esseri umani

Le strutture federaliste rendono più difficile un modo di procedere unitario, in particolare nell'ambito della criminalità organizzata che opera sovente a livelli sovracantionali.

Sono coinvolte diverse autorità a livello federale e cantonale. La collaborazione tra le autorità inquirenti, le autorità di perseguimento penale, i consultori per le vittime e gli altri servizi interessati è lacunosa. Le informazioni giungono soltanto fino al confine del Cantone, non vengono trasmesse da un'autorità all'altra e nessuno le valuta (esiste una problematica simile nel traffico di esseri umani).

Se le vittime della tratta di esseri umani vengono rapidamente espulse dalla Svizzera, è quasi impossibile ottenere informazioni su tragitti percorsi, modi di procedere e mandanti. Sovente le vittime non sono neppure disposte a fornire testimonianze riguardanti gli autori, dai quali

⁴⁶ In Svizzera le autorità più diverse si occupano della lotta contro la tratta di esseri umani (gli organi di controllo al confine, le autorità federali, cantonali e comunali di polizia e di polizia degli stranieri, le autorità di stato civile e le rappresentanze diplomatiche svizzere all'estero). - È difficile coordinare i provvedimenti di queste autorità. Le priorità e le risorse proprie determinano ampiamente il modo d'agire. Deve pertanto essere nuovamente constatato che la polizia non ha interesse ad aprire le indagini. - L'inventario delle fonti e dei canali d'informazione evidenzia doppioni e lacune. Inoltre le fonti e i canali non vengono attualmente quasi mai elaborati e valutati (ad es. sentenze penali). Senza lo studio sistematico dei casi singoli non sono però possibili conclusioni finali riguardanti i retroscena e i modi di agire e quindi non possono essere prese misure idonee e attuali. Mancano inoltre statistiche unitarie. - Il Corpo delle guardie di confine non ha accesso alle banche dati delle polizie cantonali (ABI): i successi conseguiti dal Corpo delle guardie di confine nella ricerca di persone estranee all'evento si basa sui dati di ricerca di delinquenti di RIPOL. RIPOL costituisce la più importante fonte d'informazioni del Corpo delle guardie di confine. All'atto dei controlli si constata sempre che una persona non è registrata in RIPOL pur essendo ricercata da un Cantone (su richiesta). Non esiste un obbligo generale di notifica; le iscrizioni in RIPOL sono fatte soltanto su disposizione dei giudici istruttori, così che non tutte le persone ricercate vengono registrate nella banca dati. Manca un collegamento dei dati tra le autorità preposte alla sicurezza. - Essendo qualificata come delitto, la tratta di esseri umani non è inserita nell'elenco dei reati della legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT). La polizia dispone pertanto di possibilità d'indagine limitate, ad es. proprio per quanto concerne la prova dell'intenzione di arricchirsi.

vengono intimidite o minacciate. Ciò può diventare problematico soprattutto nel caso di un rinvio nel Paese di provenienza dopo la deposizione di un testimone.

Nella maggior parte dei casi la tratta di esseri umani può venir scoperta soltanto mediante controlli effettuati dalle autorità. Manca tuttavia il personale per il controllo regolare, in particolare nel settore della prostituzione. Il perseguimento penale della tratta e del traffico di esseri umani richiede indagini complesse, laboriose e molto costose, visto che vanno coinvolte anche autorità estere.

3.4.5 Gruppo di lavoro “criminalità degli stranieri

Il Gruppo di lavoro “criminalità degli stranieri” (AGAK) istituito nel 1999, reputa che molte delle problematiche analizzate non sono legate in modo specifico agli stranieri, ma sono rilevanti per il problema della criminalità in generale. Questa circostanza non deve però ingannare: gli stranieri presentano un tasso di criminalità superiore rispetto ai cittadini svizzeri.

L'AGAK è del parere che occorra principalmente intervenire con provvedimenti volti a promuovere una migliore integrazione degli stranieri, con l'intensificazione dei controlli al confine e, a livello nazionale, con misure volte a ottimizzare la collaborazione tra le autorità e in ambito di esecuzione⁴⁷.

Per quanto riguarda i risultati sostanziali, il rapporto del gruppo di lavoro “criminalità degli stranieri” del 2001 è ancora attuale. Dopo che il Consiglio federale ha preso atto del rapporto, i lavori sono stati portati avanti dalla CDCGP e dall'allora capo del DFGP. Attualmente un gruppo di lavoro misto composto da Confederazione e Cantoni, sotto la copresidenza del consigliere di Stato Tschudi (Basilea Città) e del direttore dell'IMES (E. Gnesa), si occupa della determinazione, dell'avvio, della sorveglianza e dell'analisi dei lavori concreti d'attuazione. Il gruppo di lavoro è pure stato incaricato di presentare proposte di ottimizzazione. Un primo rapporto è previsto in occasione della riunione primaverile 2004 della CDCGP.

3.5 Controlli lacunosi, prassi diversificata delle autorità e dei tribunali

3.5.1 Controllo all'estero

Prassi in materia di visti

L'obbligo di visto permette un controllo anticipato e approfondito delle condizioni richieste per l'entrata in Svizzera. I cittadini della maggior parte dei Paesi europei non necessitano di alcun visto. In occasione dell'adeguamento della politica in materia di visti occorre tenere conto degli aspetti legati ai controlli e ai rischi nonché della prassi degli altri Stati europei.

La lettera d'invito dalla Svizzera, necessaria per il rilascio di un visto, non viene esaminata in modo abbastanza sistematico dalla autorità cantonali. Risulta in seguito difficile determinare l'autore dell'invito, la persona invitata e il periodo a cui si riferiva l'invito, e stabilire quindi se le persone in questione sono ripartite rispettando i termini.

Per quanto concerne il rilascio dei visti, gli impiegati dei consolati sono stati resi attenti ai problemi migratori della Svizzera. Inoltre essi dispongono del sistema EVA (rilascio automatizzato dei visti, a cui sono collegate anche diverse autorità in Svizzera) che costituisce un valido strumento ausiliario. Tali impiegati subiscono tuttavia notevoli pressioni

⁴⁷ Vedi allegati 18 e 19.

da parte delle autorità locali, di richiedenti, di avvocati e da alloggiatori in Svizzera per un rapido rilascio dei visti. Lo stesso dicasi per i collaboratori dell'IMES, che nel caso di rifiuto di un visto devono emanare una decisione formale.

Inoltre il personale nelle rappresentanze all'estero dispone sovente di una formazione insufficiente per quanto concerne il rilascio dei visti e l'esame dei documenti. Talvolta mancano apparecchi per effettuare i controlli, oppure quelli disponibili sovente non vengono utilizzati. Gli impiegati dei consolati diventano validi "esperti in materia di visti" soltanto dopo anni di esperienza. Attualmente, in occasione della richiesta di un visto presso una rappresentanza estera, a causa della mancanza di supporti tecnici il rilevamento e la registrazione delle impronte digitali sono possibili soltanto in misura limitata.

- **Attività all'estero**

Per trattare le domande d'asilo e fornire assistenza in occasione dei rimpatri, l'Ufficio federale dei rifugiati impiega addetti alla migrazione presso i Paesi di destinazione che rivestono particolare importanza. Tali addetti sono attualmente attivi presso le rappresentanze svizzere di Colombo, Pristina, Ankara e Luanda (Angola). Membri del Corpo delle guardie di confine prestano il loro sostegno alle rappresentanze svizzere in occasione del rilascio del visto a Mosca, Tunisia, Algeri, Lagos e Bucarest. Essi possono parimenti venir impiegati per il controllo delle persone e dei documenti.

Agenti di polizia dell'Ufficio federale di polizia sono impiegati presso gli uffici centrali di polizia a Washington, Francoforte/Wiesbaden, Praga, Roma, Bangkok e Lione (Interpol) per la lotta alla criminalità organizzata.

La Svizzera, contrariamente alla maggior parte dei Paesi occidentali, non ha distaccato addetti alla migrazione negli aeroporti esteri. Questo malgrado l'auspicio della polizia del Cantone di Zurigo e di Swiss. Vi è quindi un numero relativamente alto di passeggeri che riescono a partire per la Svizzera via aereo con documenti contraffatti.

Al momento manca tuttavia una strategia unitaria, a causa delle differenze tra le attività, le basi legali e i requisiti professionali dei diversi servizi federali.

3.5.2 Controlli alla frontiera

Il principale punto debole è la bassa densità di controlli imputabile all'alto volume di traffico e alla precaria situazione in materia di personale nel Corpo delle guardie di confine. La sottodotazione di 290 guardie di confine è nota. I controlli richiedono molto tempo, in particolare negli ambiti della migrazione illegale e dei passatori.

Un ulteriore punto debole è rappresentato dal modo di procedere diversificato dei Cantoni quando si tratta di sanzionare l'entrata illecita o in caso di sospetto esercizio di un'attività lucrativa illegale. Alcune polizie cantonali non prendono in consegna le persone entrate illegalmente. Se la persona in questione è in possesso di denaro viene presa in consegna, in caso contrario „qualcun altro deve provvedere“. Manca un pertinente mezzo di pressione da parte delle autorità federali.

Alcune autorità cantonali non accompagnano le persone allontanate fino alla frontiera, ma le indirizzano da sole verso il confine, munite di una „cartolina d'uscita“. È presumibile che queste persone si rendano poi irreperibili (“magari poi è un altro Cantone a occuparsene”).⁴⁸

Per quanto concerne la riammissione da parte di Paesi limitrofi, la ripartizione delle competenze tra la polizia dei Cantoni di confine e il Corpo delle guardie di confine non è disciplinata in modo appropriato. Sorgono quindi complicazioni per quel che concerne la riammissione. Ove non sia necessaria una consegna alla polizia, un disbrigo autonomo da parte del Corpo delle guardie di confine dovrebbe essere possibile.

Un passaggio illegale del confine deve essere osservato e confermato in loco affinché i Paesi limitrofi riammettano la persona (accordi di riammissione). Ciò non è sempre possibile.

Delle 8 000 persone la cui entrata illegale è stata constatata l'anno scorso, circa 2 000 disponevano di un passaporto valido. In questi casi è possibile richiamare i dati relativi alle impronte digitali nella banca dati centrale AFIS, ma non registrarli, e le persone in questione vengono rinviate nel Paese limitrofo. Se, dopo un ulteriore tentativo d'entrata illegale riuscito, tali persone si annunciano presso un centro di registrazione dell'UFR, l'identificazione non è più possibile. Esempio: un cittadino nigeriano entra illegalmente con il suo passaporto valido. Se dopo il respingimento riesce di nuovo a entrare illegalmente, dichiara di non disporre di documenti e indica una falsa identità.

Anche nel caso di un'entrata legale attraverso un valico di frontiera, non è permesso registrare le impronte digitali se è possibile accertare l'identità. Anche tale circostanza implica dei problemi. Esempio: vi sono cittadini nigeriani che passano la frontiera comprovando la loro identità mediante un passaporto valido e un titolo di soggiorno rilasciato regolarmente da un Paese dell'UE. Possono così entrare senza visto. Appena passata la frontiera, dichiarano di non disporre più dei documenti e presentano una domanda d'asilo.

Il Corpo delle guardie di confine ha accertato che vi sono persone che hanno presentato una domanda d'asilo già prima del 1993. Tale constatazione è stata unicamente possibile perché le persone interessate hanno commesso reati durante il primo soggiorno e i dati di polizia restano registrati per 30 anni. Nel caso dei richiedenti l'asilo le impronte digitali vengono automaticamente cancellate 10 anni dopo la decisione definitiva. Conseguentemente sussiste la possibilità che la medesima persona riavvii 10 anni più tardi una seconda procedura d'asilo e ottenga il diritto di restare nuovamente per un certo periodo in Svizzera.

Durante la procedura d'asilo molti richiedenti o persone ammesse provvisoriamente passano illecitamente la frontiera per rendere visita a parenti e conoscenti o fare acquisti. In tale contesto è stato accertato che i loro documenti d'identità vengono utilizzati anche per portare altre persone in Svizzera. Ciò può essere verificato con un confronto delle impronte digitali (AFIS). È pure stato accertato che alcuni richiedenti l'asilo o persone ammesse provvisoriamente sono titolari di uno statuto di soggiorno regolare in uno Stato limitrofo.

3.5.3 Controlli delle persone agli aeroporti

Rispetto ai controlli lungo le frontiere della Confederazione, è possibile constatare che i controlli delle persone agli aeroporti possono venir effettuati in modo decisamente più

⁴⁸ Mancano inoltre conferme da parte delle autorità cantonali (ma soprattutto di autorità estere) sulle misure prese e su eventuali divieti d'entrata pronunciati. Queste conferme consentirebbero a coloro che sorvegliano i confini di bloccare nuovi tentativi di entrata e di annunciarli alle autorità competenti.

sistematico e completo. Soltanto il due per cento di tutte le domande d'asilo viene presentato all'aeroporto di Kloten. Anche qui vi sono tuttavia problemi specifici.

Negli ultimi anni è diminuito sia il numero dei passeggeri sia quello dei casi di respingimento. Il numero dei passeggeri senza documenti di viaggio è pure diminuito, ma non nella medesima misura. Per l'analisi dei documenti di viaggio e delle altre condizioni d'entrata bastano di solito controlli aleatori. Nel caso di voli con problematiche specifiche inerenti alla migrazione (profili a rischio) occorre tuttavia effettuare controlli più severi. A tal fine occorre impiegare anche maggiori mezzi tecnici per il riconoscimento delle contraffazioni e dell'utilizzo abusivo dei documenti di viaggio e dei visti.

Mancando le basi legali necessarie, non sono attualmente possibili sanzioni contro le compagnie aeree che non osservano a sufficienza il loro dovere di diligenza.

Presso le destinazioni di partenza rilevanti per quanto concerne la migrazione mancano controlli a tappeto. La collaborazione tra le compagnie aeree e le competenti autorità svizzere va rafforzata e fissata per scritto. La Confederazione (ufficio incaricato: IMES) è in trattativa con la Swiss per concludere un accordo di collaborazione (Memorandum of Understanding, MoU). Queste trattative sono state avviate nel novembre del 2002 e si trovano nella fase finale. La collaborazione con le altre compagnie aeree verrà regolata successivamente.⁴⁹

Per motivi di sicurezza e per controllare la migrazione, sempre più Paesi chiedono alle compagnie aeree che la trasmissione dei dati relativi ai passeggeri avvenga prima del decollo. Alcune esigono inoltre un accesso elettronico alle informazioni relative ai passeggeri nei sistemi di prenotazione e di sdoganamento. In tal modo sussiste il pericolo che sempre più passeggeri restino bloccati in transito.

Nel febbraio 2003 la polizia aeroportuale ha avviato un progetto pilota con il sistema di riconoscimento biometrico *FAREC* (face recognition). Questo sistema completa il controllo preliminare alla frontiera e costituisce uno strumento efficace per combattere la migrazione illegale. Per un ulteriore tentativo di impiego del sistema *FAREC* mancano attualmente le pertinenti basi legali, che verranno create nell'ambito della nuova legge federale sugli stranieri.

I controlli alla frontiera nei vari aeroporti svizzeri sono organizzati in modo molto diversificato. Vi sono spesso problemi legati alle numerose rotazioni degli agenti di polizia cantonali competenti. A farne le spese è la qualità dei controlli. Le infrastrutture a disposizione sono spesso in parte carenti. Un collegamento al sistema automatizzato di rilascio dei visti (EVA) non è ancora stato attuato dappertutto (ad es. Basilea-Mülhausen).

3.5.4 Controlli all'interno della Svizzera

Come alla frontiera, anche all'interno del nostro Paese un controllo completo delle persone non sarebbe né tecnicamente possibile, né accettato. Ma anche in questo ambito è possibile limitare i soggiorni illegali grazie ai relativi controlli.⁵⁰

⁴⁹ Da anni, la polizia aeroportuale effettua direttamente sugli aerei in arrivo da Paesi noti per problemi legati alla migrazione un controllo dei documenti, al fine di riconoscere tempestivamente i passeggeri con documenti di viaggio falsificati oppure senza documenti, impedendo in tal modo le entrate illegali e rendendo più difficile il compito dei passatori.

⁵⁰ In ragione della carenza di risorse, in Svizzera non vengono eseguiti controlli dei titoli di soggiorno una volta scaduti i visti. Le persone che hanno ottenuto fraudolentemente un visto possono quindi rimanere in Svizzera senza essere scoperte.

Nel corso degli ultimi anni, soprattutto negli ambiti del lavoro nero e della prostituzione, è stato necessario ridurre i controlli al minimo in ragione della mancanza di risorse. Se ad esempio ancora dieci anni fa nel Cantone di Zurigo la polizia controllava sistematicamente i grandi cantieri o i luoghi notoriamente utilizzati per il reclutamento al fine di verificare la presenza di lavoratori in nero, oggi tali controlli costituiscono piuttosto l'eccezione.

Attualmente un problema particolare è rappresentato dalla facilità con cui può venir contraffatto il libretto per stranieri, che prossimamente verrà sostituito.

Il gruppo di lavoro "criminalità degli stranieri" (AGAK) si è pure occupato in modo specifico del problema dei controlli interni, giungendo alla conclusione che questo ambito dei controlli riveste particolare importanza a scopo preventivo e repressivo.⁵¹

Si è anche potuta constatare la mancanza di volontà politica. I controlli interni non avvengono in modo coordinato e i nessi tra i singoli eventi non vengono seguiti (vie utilizzate dai passatori, bande di passatori ecc.). Spesso le autorità di polizia coinvolte non sono molto motivate, poiché per un soggiorno illegale vengono inflitte pene miti e se gli stranieri sono sprovvisti di documenti un rinvio forzato è comunque impossibile.

Dalle sentenze penali trasmesse dall'IMES è possibile desumere notevoli differenze per quanto concerne la commisurazione della pena nell'ambito del lavoro nero da parte dei singoli giudici, sia nei confronti dei lavoratori in nero sia dei datori di lavoro. Insoddisfacente è anche la limitazione in base alla quale in caso di ripetuto lavoro nero è possibile infliggere soltanto un divieto d'entrata per un periodo massimo di tre anni.⁵²

È in particolare molto importante un'applicazione coerente delle prescrizioni e delle norme penali vigenti da parte delle competenti autorità cantonali e dei tribunali. In questo caso la Confederazione non può esercitare alcun influsso diretto.

3.5.5 Mancata comunicazione dei dati

Conformemente alle norme vigenti, i rappresentanti delle autorità di polizia e giudiziarie sono in linea di principio tenuti a comunicare alle autorità cantonali di polizia degli stranieri quando la presenza di uno straniero è ritenuta indesiderata o in contraddizione con la legge sugli stranieri. Vi sono inoltre norme cantonali di procedura penale in materia di comunicazione dei dati.

Per determinati ambiti esistono tuttavia specifici obblighi del segreto, ai quali sono subordinati gli obblighi di comunicazione dei dati e le procedure penali cantonali. È in particolare il caso delle assicurazioni sociali, per evitare l'insorgere di lacune assicurative. Ciò favorisce tuttavia il lavoro grigio.

⁵¹ Si tratta di controlli nell'industria alberghiera e paralberghiera, nell'ambito del lavoro nero, negli alloggi per stranieri e richiedenti l'asilo, nel traffico ferroviario e in quello pesante, nell'ambiente a luci rosse come anche nelle zone e nei quartieri cittadini in generale particolarmente a rischio. Con una maggiore presenza di organi di controllo viene anche accresciuta la sensazione di sicurezza della popolazione. Dovrebbe essere attribuita maggiore importanza ai controlli degli stranieri riconosciuti come pericolosi; i mezzi sono la delimitazione e lo stretto controllo dei provvedimenti presi, ad esempio mediante sorveglianza elettronica.

⁵² Questa limitazione non si trova più nella nuova legge federale sugli stranieri.

3.6 Problemi derivanti dall'elusione della legislazione in materia di stranieri e d'asilo

3.6.1 Elusione della legislazione in materia di stranieri mediante il ricongiungimento familiare

Per motivi umanitari o risultanti dal diritto internazionale pubblico, le disposizioni sul ricongiungimento familiare per coniugi e figli prevedono maggiori facilitazioni rispetto alle altre condizioni d'ammissione (ad es. autorizzazione a esercitare un'attività lucrativa). Vi è dunque anche il rischio di abusi, che nella pratica vengono spesso scoperti soltanto in un secondo tempo (talvolta a naturalizzazione avvenuta). La maggior parte degli indizi alla base di un matrimonio di compiacenza sono rappresentati ad esempio dalla grande differenza d'età, dalla mancanza di interessi comuni, dalla rapida interruzione della convivenza e dalle altre circostanze relative alla celebrazione del matrimonio.

I controlli approfonditi hanno un senso soltanto se vi sono indizi seri che fanno pensare a un abuso. Un modo di procedere differente sarebbe poco realistico in considerazione dell'alto numero di domande annuali e dei mezzi limitati a disposizione (annualmente in Svizzera vengono rilasciate circa 45 000 autorizzazioni per il ricongiungimento familiare di coniugi e figli). Le cifre sono ufficiose e non è quindi possibile allestire delle stime attendibili.

Le rappresentanze all'estero richiamano regolarmente l'attenzione sul fatto che in Svizzera vengono manifestamente celebrati matrimoni con l'utilizzo di documenti falsi.

3.6.2 Abuso della legislazione in materia d'asilo

Circa l'80 per cento dei richiedenti l'asilo vengono allontanati senza che vi sia il riconoscimento della qualità di rifugiato o un'ammissione provvisoria per considerazioni di natura umanitaria. Molti di loro hanno presentato una domanda d'asilo con l'unico scopo di poter rimanere almeno per un certo periodo in Svizzera, trovare un lavoro o beneficiare delle prestazioni sociali. Esiste inoltre il rischio legato alla commissione di reati.

La politica d'ammissione molto restrittiva della Svizzera nei confronti della manodopera non qualificata non proveniente dallo spazio UE/AELS, nonché una certa richiesta di manodopera a buon mercato in settori strutturalmente deboli, sono talvolta in contraddizione con gli obiettivi perseguiti dalla procedura d'asilo.

La necessità di esaminare sotto il profilo sostanziale la legittimità di ogni domanda non manifestamente abusiva (incluso un esame da parte dell'autorità di ricorso) ha quale conseguenza una lunga durata della procedura. Ciò non comporta soltanto una distorsione del problema dell'asilo nella percezione pubblica, bensì anche un aggravio supplementare della procedura d'asilo con onerose conseguenze finanziarie. Nel corso della procedura vi è accesso alle prestazioni assistenziali in materia d'asilo.

Gli elevati costi legati alle persone facenti parte del settore dell'asilo e non bisognose di protezione incontrano sempre maggiori resistenze. A tal riguardo, svolge un ruolo da non sottovalutare il fatto che la mentalità dei giovani richiedenti l'asilo che non dimostrano particolari ambizioni a integrarsi professionalmente in Svizzera differisca dal comportamento atteso da "persone che cercano protezione". Unitamente ai presunti – e in parte effettivi – vantaggi di cui godono i richiedenti l'asilo rispetto ai cittadini svizzeri socialmente sfavoriti, viene messa in discussione la politica in materia di migrazione nel suo complesso (ad es. le naturalizzazioni facilitate).

Sia presso i centri di registrazione della Confederazione sia nei centri per richiedenti l'asilo dei Comuni il comportamento renitente e a volte tendenzialmente violento di una parte dei richiedenti l'asilo costituisce un onere pesante. Mancano adeguate possibilità di sanzionare tali comportamenti.

3.7 Problemi d'esecuzione dopo un allontanamento

L'anno scorso la durata media per il trattamento di domande d'asilo era di circa 250 giorni. Il 60 per cento delle domande d'asilo presentate hanno potuto essere evase entro 120 giorni. I restanti casi hanno richiesto più tempo in ragione dei problemi seguenti:

- lunghi chiarimenti nei Paesi di provenienza;
- lunghi chiarimenti nei casi di dissimulazione della provenienza oppure di mezzi di prova o documenti d'identità alterati o contraffatti;
- difficoltà per quanto concerne il reclutamento di interpreti adeguati;
- disbrigo dei casi arretrati;
- sospensione formale (ad es. moratoria Iraq).

La durata media della procedura d'impugnazione presso la Commissione svizzera di ricorso in materia d'asilo (CRA) era di 230 giorni.

Dopo l'emanazione di una decisione definitiva in materia d'asilo il periodo di disbrigo medio per quanto concerne l'esecuzione è stato di circa 310 giorni. La causa di questa lunga durata risiede nel fatto che per l'esecuzione dell'allontanamento, dopo che una domanda d'asilo è stata respinta (ma anche dopo la revoca dell'ammissione provvisoria o dopo un soggiorno illegale), sono imperativamente necessari documenti d'identità rilasciati dal Paese d'origine e riconosciuti per il viaggio di ritorno.

Dei richiedenti l'asilo che si sono annunciati presso un centro di registrazione, soltanto il 21,7 per cento erano in possesso di documenti di viaggio o d'identità.

Colpisce il fatto che il rifiuto dei richiedenti l'asilo di collaborare all'accertamento della cittadinanza o dell'identità di regola non implica per loro alcun pregiudizio. Al contrario: i richiedenti l'asilo che collaborano con le autorità e inoltrano documenti di viaggio e d'identità idonei all'esecuzione, devono attendersi che la durata della loro procedura o del loro soggiorno in Svizzera sia notevolmente più breve di quella delle persone che non collaborano. Non vi sono incentivi a collaborare.

L'ostinazione dimostrata dal richiedente – o dai Paesi di provenienza – nel loro rifiuto di collaborare portano a dover tollerare un soggiorno ulteriore. Gli interessati sono ben coscienti di tale circostanza.⁵³ Più tempo dura il soggiorno in Svizzera, inferiori sono le possibilità di un'efficace esecuzione del rinvio. Inoltre durante tutto il soggiorno, i richiedenti l'asilo hanno diritto di beneficiare delle prestazioni assistenziali indipendentemente dalla loro disponibilità a collaborare. Va inoltre ricordato che in molti Cantoni di soggiorno vengono offerti corsi e programmi per promuovere le competenze professionali e sociali, favorendo però in tal modo l'integrazione e ostacolando dunque l'esecuzione del rinvio. Come illustra inoltre uno studio del Forum svizzero per gli studi sulla migrazione (FSM), una volta trascorso il divieto di lavorare di sei mesi aumentano le possibilità per i richiedenti l'asilo respinti di trovare un posto di lavoro, grazie alla loro migliore integrazione.

⁵³ Per i problemi nell'esecuzione dell'allontanamento nei singoli casi, vedi allegato numero 21.

A tali condizioni, non sono rari i casi in cui l'intera procedura d'asilo viene applicata fino all'emanazione di una decisione definitiva, senza che sia nota l'identità del richiedente. Se nel corso della procedura i chiarimenti relativi all'identità non vengono portati a termine o non portano a un esito positivo, e il richiedente si rifiuta anche dopo la fine della procedura di rendere note le sue generalità e/o il Paese d'origine, occorre ottenere i pertinenti documenti nell'ambito del processo di esecuzione.

Per quanto riguarda l'esecuzione dell'allontanamento, la Confederazione dispone di un margine di manovra ristretto. Accanto ai Cantoni, che sono competenti per predisporre ed eseguire le misure coercitive nonché l'esecuzione vera e propria (e che adempiono questi compiti in modo diversificato), anche la disponibilità di riammissione dei Paesi d'origine rappresenta una *conditio sine qua non* per l'esecuzione dell'allontanamento. In tale ambito il sostegno che la Confederazione dà nella fase d'esecuzione incontra segnatamente i problemi seguenti:

- rilascio di un documento di viaggio soltanto per le persone disposte a partire spontaneamente;
- rifiuto da parte del Paese d'origine di accettare rimpatri effettuati con voli speciali;
- mancanza di rappresentanze diplomatiche in Svizzera;
- rifiuto sistematico della riammissione o disponibilità alla riammissione soltanto avanzando contropreteze.⁵⁴

La revisione legislativa anticipata nell'ambito del programma di sgravio 2003 tenta di risolvere questi problemi, prevedendo l'allontanamento e la contemporanea esclusione da ulteriori prestazioni assistenziali dei richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta con una decisione di non entrata nel merito.

Dall'inizio di gennaio fino alla fine di dicembre 2003 hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto il controllo delle autorità complessivamente 8 546 stranieri respinti. Di quest'ultimi 3 436 (3 055 nell'ambito dell'asilo e 381 nell'ambito degli stranieri) hanno lasciato il nostro Paese volontariamente, mentre per 5 110 (2'236 nell'ambito dell'asilo e 2'874 nell'ambito degli stranieri) la partenza è avvenuta mediante un rimpatrio accompagnato. Le cifre riguardanti le partenze corrispondono all'incirca a quelle dell'anno precedente.

Dal profilo tecnico l'esecuzione viene attuata dai Cantoni con l'aiuto dell'UFR. Per quanto attiene alla decisione di rinvio, per l'IMES sussiste soprattutto la difficoltà di accertare se l'esecuzione sia possibile, ragionevolmente esigibile e ammissibile. Per le autorità cantonali di polizia degli stranieri in particolare, risulta spesso difficile accettare il fatto che al termine di un'onerosa procedura cantonale e federale debba venir tollerato un ulteriore soggiorno di una persona in ragione di un'ammissione provvisoria.

Negli ultimi anni sono decisamente aumentate le pendenze d'esecuzione dopo una decisione di allontanamento definitiva, in particolare nel settore dell'asilo. Questa evoluzione va ascritta da un canto all'accelerazione della procedura e alla conseguente riduzione delle pendenze in prima istanza e, dall'altro, al fatto che le regioni di provenienza più rilevanti sono cambiate.⁵⁵

⁵⁴ Per i problemi nell'esecuzione dell'allontanamento nei singoli casi, vedi allegato 21.

⁵⁵ La percentuale di persone provenienti da quei Paesi africani che risultano essere destinazioni particolarmente difficili dal profilo dell'esecuzione è cresciuta enormemente negli ultimi anni, e attualmente ammonta a circa il 44 per cento di tutte le domande pendenti, mentre quattro anni or sono si situava ancora intorno al 10 per cento. L'aumento maggiore concerne le persone provenienti dall'Africa occidentale, che costituiscono già oggi un sesto

Oltre al rifiuto di determinati Paesi di provenienza di collaborare all'esecuzione e ai rimpatri dei richiedenti l'asilo respinti, vi è anche un problema a livello di politica interna: la disponibilità dei Cantoni a eseguire gli allontanamenti decisi dalla Confederazione varia talvolta in modo notevole.

L'accresciuta disponibilità alla violenza da parte dei richiedenti respinti, soprattutto di quelli provenienti da determinati Paesi africani, rende inoltre più arduo o impossibile il rinvio con voli di linea. In questi casi, l'ultima possibilità consiste nel rimpatrio mediante un oneroso volo speciale.⁵⁶

3.8 Collaborazione internazionale

Le trattative con i Paesi di provenienza per la conclusione di accordi concernenti il rimpatrio di stranieri tenuti a partire sono solitamente lunghe e difficili. L'esperienza mostra che in questo ambito – contrariamente a quanto avviene durante le trattative con i Paesi sviluppati – non vi è una compensazione paritaria degli interessi. I partner coinvolti nelle trattative in genere invocano che i rimpatri auspicati sono innanzitutto nell'interesse della Svizzera. Pertanto già in una fase precoce delle trattative viene chiesta una serie di controprestazioni a favore del Paese d'origine.

Secondo la dottrina attuale, la sospensione di prestazioni svizzere (ad es. l'aiuto allo sviluppo) destinate a Paesi che si comportano in modo decisamente poco cooperativo è possibile soltanto quale *ultima ratio* (decisione del Consiglio federale del 9 aprile 2003 sulla condizionalità politica). Nella pratica è molto difficile mantenere una linea coerente nei confronti di questi Stati, poiché anche gli uffici e i Dipartimenti coinvolti perseguono interessi e compiti diversificati.

L'*aquis* di Dublino mira a impedire che richiedenti presentino una domanda d'asilo una seconda volta. Grazie al Sistema europeo di confronto dei dati segnaletici dattiloscopici dei richiedenti asilo (Eurodac) è possibile identificare e rinviare nel Paese in cui è stata presentata la prima domanda d'asilo le persone che presentano domande in più di uno Stato firmatario della Convenzione di Dublino. Aumenta invece l'attrattiva della Svizzera come Paese nel quale i richiedenti l'asilo respinti dall'UE possono presentare una seconda domanda. L'UFR prevede che, finché la Svizzera non farà parte del sistema di Dublino, vi sarà un notevole incremento delle seconde domande d'asilo.

Gli accordi di Schengen prevedono la soppressione dei controlli doganali tra gli Stati membri. Per compensare il conseguente calo dei controlli di polizia sono stati istituiti diversi meccanismi di compensazione. Per quanto concerne l'immigrazione illegale, la mancata partecipazione della Svizzera alla cooperazione prevista da Schengen impedisce al nostro Paese di beneficiare del Sistema d'informazione Schengen/SIS (persone indesiderate, divieto d'entrata) e della collaborazione consolare (informazione sui visti rilasciati, documenti contraffatti, tragitti e mezzi ausiliari utilizzati dalle bande di passatori ecc.). È quindi possibile che la Svizzera rilasci un visto a una persona nei confronti della quale un Paese membro dell'UE ha emanato un divieto d'entrata. Attualmente le rappresentanze svizzere vengono

di tutti i casi pendenti. – Dei richiedenti l'asilo che si sono annunciati a un centro di registrazione soltanto il 21,7 per cento possedeva documenti di viaggio o d'identità. Nel 2003 sono stati eseguiti globalmente 957 allontanamenti da un centro di registrazione. Questa cifra corrisponde al 4,6 per cento di tutte le domande presentate per l'ottenimento dell'asilo o al 33,5 per cento di tutte le persone rinviate nel loro Stato d'origine o in uno Stato terzo.

⁵⁶ Per i grafici e le cifre relativi all'esecuzione degli allontanamenti, vedi allegato 22.

invitate soltanto di rado a partecipare alle analisi della situazione delle rappresentanze dei Paesi di Schengen nei Paesi più rilevanti per la migrazione.

4 Risultati del sondaggio effettuato presso i membri della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CCGDP)

Nel settore dell'asilo e degli stranieri i Cantoni si fanno carico di importanti e numerosi compiti d'esecuzione. Con lettera del 23 febbraio 2004 il capo del DFGP ha pertanto invitato i membri della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CGCGP) a rispondere a una serie di domande sulla migrazione illegale che interessano tanto l'ambito di polizia quanto quello giuridico. Le esperienze quotidiane delle autorità cantonali sono un importante punto di riferimento per un'analisi accurata della situazione e per l'individuazione dei problemi. È tuttavia emerso che anche le autorità cantonali non dispongono di statistiche affidabili riguardo alle problematiche sollevate nel rapporto.

Le risposte pervenuteci da 25 Cantoni confermano quanto esposto nel presente rapporto. Tutti i Cantoni individuano problemi chiave nei punti elencati qui di seguito.

- La condotta delle persone interessate e la scarsa collaborazione da parte dei Paesi d'origine crea seri problemi nell'esecuzione degli allontanamenti.
- Sono in aumento criminalità e propensione alla violenza anche nei confronti della polizia. In aumento anche i reati di droga e le corse d'auto clandestine.
- Elusione delle disposizioni del diritto degli stranieri, in particolare mediante matrimoni fittizi. Gli abusi sono tuttavia difficilmente dimostrabili dal punto di vista giuridico.

Di fronte a questi difficili problemi, alla tanto discussa carenza di personale e alla mancanza di strumenti legali, è forte il sentimento di incapacità d'azione e di impotenza da parte delle autorità cantonali di esecuzione.

Qui di seguito sono riportate le domande e un riassunto delle principali risposte dei Cantoni.

4.1 Pubblica sicurezza / Criminalità degli stranieri

Domande

- Attualmente, quali forme di criminalità in cui sono implicati stranieri minacciano maggiormente la sicurezza e l'ordine pubblici nel Vostro Cantone?
- Quali sono le Vostre esperienze in merito (in particolare, numero delle procedure e delle sentenze nonché entità delle pene pronunciate contro stranieri) a:
 - a) traffico di esseri umani (attività di passatori);
 - b) tratta di esseri umani, promovimento e sfruttamento della prostituzione;
 - c) turismo del crimine;
 - d) soggiorni illegali con lavoro nero e/o prostituzione;
 - e) reati di violenza da parte di stranieri mal integrati;
 - f) reati legati agli stupefacenti?
- Potete fornire delle cifre concernenti il numero degli autori di reati non titolari di un permesso di soggiorno secondo il diritto in materia di stranieri o il cui statuto è retto dalla legislazione sull'asilo? Avete osservato problemi particolari in questi ambiti?
- Come si svolge la cooperazione tra polizia, autorità inquirenti e autorità giudiziarie?

Riassunto delle risposte dei Cantoni

In tutti i Cantoni gli sforzi maggiori da parte della polizia si concentrano attualmente sui seguenti problemi: reati di droga, reati contro il patrimonio (effrazioni, furti, ricettazioni) e atti di violenza (minacce, lesioni corporali, vie di fatto, violenza familiare). I cittadini stranieri sono coinvolti soprattutto in reati di droga, criminalità semplice, piccola criminalità e vie di fatto. Tra gli autori di reato indagati a livello svizzero, la percentuale di stranieri è del 55 per cento circa.

La maggior parte dei Cantoni non dispone di cifre o di indicazioni concrete per ciò che concerne il traffico e la tratta di esseri umani (compresi lo sfruttamento di atti sessuali e il promovimento della prostituzione) il turismo del crimine, il soggiorno illegale con lavoro nero e/o prostituzione o atti di violenza da parte di stranieri.

Sempre nella maggior parte dei Cantoni non esistono statistiche dettagliate e omogenee sulla criminalità che consentano affermazioni attendibili sullo statuto degli stranieri, in particolare in riferimento al loro diritto di soggiorno. Fa eccezione il Cantone di Zurigo.

In alcuni Cantoni, negli ultimi anni, il traffico e la tratta di esseri umani hanno rappresentato solo casi isolati. In pochi Cantoni il numero dei casi era superiore a una dozzina l'anno. Nel 2003 il Cantone di Lucerna, ad esempio, ha registrato 72 casi di traffico di esseri umani, 6 casi di tratta di esseri umani e promovimento della prostituzione, 200 - 250 casi di soggiorno illegale con lavoro nero e/o prostituzione (secondo il Cantone esiste un'ampia zona grigia). L'ultima imponente operazione contro il traffico e la tratta di esseri umani nel Cantone di Berna è stata eseguita nel 1999. L'operazione ha riguardato in tutto 34 persone prevalentemente di origine albanese. Il Cantone di Sciaffusa ha registrato nel 2003 un totale di 19 casi di traffico di esseri umani, nel 2002 i casi registrati sono stati 26. Tra il 1993 e il 2003 Sciaffusa ha rilevato un totale di 15 casi di tratta di esseri umani e di sfruttamento di atti sessuali e/o prostituzione.

Come sottolineato da svariate risposte, per mancanza di fondi e di personale molti Cantoni non attribuiscono una priorità alla persecuzione di questo tipo di reati (cfr. pag. 48) e questo atteggiamento si riflette anche nelle cifre modeste da loro riportate.

I reati di droga continuano a coinvolgere persone senza permesso di dimora o richiedenti l'asilo. La percentuale varia da Cantone a Cantone. Nella statistica sulla criminalità non tutti i Cantoni registrano il tipo di permesso di dimora dei delinquenti stranieri indagati. Non sono pertanto possibili affermazioni generali.

La collaborazione tra autorità di polizia, autorità inquirenti e giudiziarie è disciplinata dai codici di procedura penale cantonali. La maggior parte dei Cantoni valuta la collaborazione da buona a molto buona. Secondo alcuni tuttavia i tribunali non sfruttano adeguatamente le possibilità sanzionatorie previste dalla legge.

Lavoro nero

Il numero di procedimenti contro il lavoro nero varia notevolmente da Cantone a Cantone. Mentre in alcuni Cantoni non vi sono procedimenti in corso, il Cantone Basilea città ne registra 100-120 al mese (inclusi i procedimenti contro persone senza permesso di dimora che non pagano contributi sociali o tasse). Il Cantone di Zugo è confrontato con il problema dei diplomati delle scuole alberghiere che non fanno ritorno nel loro Paese una volta ottenuto il diploma. Nel Cantone di Zurigo il problema riguarda più in generale tutti gli studenti che al termine degli studi rimangono in Svizzera senza permesso di dimora. Criticato è il modesto importo delle attuali pene pecuniarie in caso di lavoro nero, le quali non rappresentano un deterrente (BE, ZH).

4.2 Asilo

Domanda

- Quali sono le maggiori difficoltà riscontrate nel Vostro Cantone per quel che concerne il settore dell'asilo, segnatamente negli ambiti della procedura, dell'esecuzione dei rinvii e dell'applicazione delle misure coercitive?

Riassunto delle risposte dei Cantoni

Procedura d'asilo

Il principale problema nell'ambito della procedura d'asilo rilevato dai Cantoni è quello relativo all'esecuzione dell'allontanamento, in particolare l'accertamento dell'identità e /o l'ottenimento dei documenti (ZG, AR, SZ, BL, OW, JU, VS, BS, BE, TG, GR, AG, SH, VD, SO, NE, FR, GE). In questo contesto particolarmente criticata è la scarsa disponibilità di collaborazione tanto di rappresentanze estere e di Paesi d'origine quanto delle stesse persone da allontanare, che porta a un notevole dispendio di tempo per le autorità (AR, BL, JU, VS, BE, TG, SG, SH, GR, VD, SO, GE). Si auspicano ulteriori accordi di riammissione (BL, JU, NE). Discussa è anche l'utilità delle perizie linguistiche eseguite dall'UFR (perizie LINGUA), i cui risultati non sono riconosciuti da tutte le rappresentanze diplomatiche dei Paesi di provenienza (SG). Ulteriore ostacolo all'esecuzione sono inoltre i casi di disturbi psichici attestati, attualmente in aumento (SO). Il non rispetto di importanti decisioni non è sufficientemente punito. Secondo il Cantone di San Gallo anche i casi di comportamento non cooperativo non sono sufficientemente puniti nell'ambito della procedura d'asilo, in particolare per quanto riguarda l'accertamento dell'identità. Il Cantone di Basilea Città muove critiche nei

confronti dell'intensificazione degli interrogatori nei centri di registrazione che rende difficile o impossibile la pianificazione del personale e dei mezzi da parte dei Cantoni.

Alcuni Cantoni criticano i tempi di durata delle procedure d'asilo considerati ancora troppo lunghi (BS, BE, ZH, GR, TG, VD). A tale proposito taluni distinguono tra l'UFR, in netto miglioramento, e la Commissione di ricorso in materia d'asilo, presso la quale lo svolgimento e la durata della procedura sono giudicati insoddisfacenti (NW, ZG, AI, UR, OW, JU, GR, VD, GE). In particolare è criticato il fatto che la CRA non risponda adeguatamente alle richieste di evasione delle pratiche più urgenti (ZG, GR) e che in caso di inoltro di mezzi di ricorso si richieda alle autorità competenti di avviare tutte le pratiche di esecuzione (SG, GR, ZH, VS

È inoltre considerato insoddisfacente il fatto che l'UFR prenda decisioni negative d'asilo, che per mancanza di chiari accertamenti di identità e nazionalità non possono successivamente essere eseguite (ZG/BL/GR). È criticata (SG) la centralizzazione degli interrogatori da parte dell'UFR che prende scarsamente in considerazione gli aspetti inerenti la polizia degli stranieri (assegnazioni anticipate, iscrizione nel sistema RIPOL).

Il lavoro della divisione Rimpatrio del DFGP è considerato molto buono (NW, ZG, AI, BL, OW, JU, BE, GR, SH, SO). Alcuni ritengono che la divisione disponga di personale insufficiente (GR). La distanza dei Cantoni romandi dall'aeroporto di Zurigo causa problemi di trasporto, alloggio, ecc. È dunque richiesto uno sportello SwissREPAT presso l'aeroporto di Ginevra (VD).

Taluni criticano la mancanza di coordinamento da parte dei responsabili della politica estera svizzera in occasione dei negoziati con i Paesi di provenienza dei richiedenti l'asilo (FR)

Misure coercitive

Le possibilità attualmente a disposizione per l'applicazione delle misure coercitive sono considerate insufficienti (AI, UR, BS, BE, NE, TG, SG, GL, GR, AG, SO, FR, LU, GE). Sono richiesti nuovi e oggettivi motivi di carcerazione e, in generale, una durata maggiore della carcerazione. L'attuazione delle misure coercitive è considerata da alcuni molto onerosa dal punto di vista amministrativo e delle risorse umane (GR). I rinvii forzati di livello 4 (con particolari dispositivi di protezione e accompagnamento rafforzato) sono giudicati molto cari e inefficaci (AG).

Lo strumento dell'esclusione e della delimitazione è considerato da taluni inefficace (JU, GR). Le attuali misure non costituiscono un deterrente al comportamento renitente (SO).

Nella maggioranza dei Cantoni le forze di polizia riscontrano difficoltà con singoli richiedenti respinti.

Domanda

- Come valutate i risultati delle misure decise in seno al *Gruppo di lavoro esecuzione dei rinvii* e in seguito messe in opera (ottenimento di documenti ufficiali, audizioni sull'identità, voli speciali, professionalizzazione delle partenze per via aerea nei settori dell'asilo e degli stranieri, controlling) ?

Riassunto delle risposte dei Cantoni

In generale

Le misure del gruppo di lavoro "Esecuzione dell'allontanamento" sono considerate buone e determinanti (NW, UR, SZ, ZG, BL, TG, AG, GR, VD, GE). La professionalizzazione dell'attività di accompagnamento da parte di forze di polizia è considerata una buona misura.

La prevista "legge federale sull'applicazione di misure coercitive di polizia nell'ambito di competenze della Confederazione" è accolta favorevolmente in quanto base legale urgentemente necessaria per garantire rinvii coordinati da parte delle forze di polizia (BL, GR).

Accertamenti di identità e ottenimento di documenti

Gli accertamenti di identità e l'ottenimento di documenti da parte dell'UFR dovrebbero essere prioritari. Alcuni ritengono che gli accertamenti di identità presso i centri di registrazione siano insufficienti (GL). Gli accertamenti da parte dell'UFR sono particolarmente dispendiosi per i Cantoni (BE).

Come già menzionato gli accertamenti di identità hanno un'efficacia parziale in quanto i risultati spesso non sono riconosciuti dai Paesi di provenienza (FR). I dati delle persone che richiedono un visto d'entrata per la Svizzera dovrebbero essere registrati elettronicamente (LU).

Voli speciali

L'organizzazione di voli speciali è costosa e richiede notevoli sforzi a livello di pianificazione (ZH, NE). È tuttavia giustificata se si pensa al risparmio sui costi dell'assistenza sociale (BE). Taluni Paesi di provenienza rifiutano di accordare autorizzazioni all'atterraggio nel caso di voli speciali (ZH, FR). L'autorizzazione di voli speciali da parte dell'UFR non pone problemi, lo sfruttamento di questi voli e la collaborazione con altri Cantoni è considerata efficace (SO).

Professionalizzazione dei rinvii per via aerea

Il rinvio per via aerea con accompagnamento da parte di personale specializzato dà risultati positivi (NW, BL, BS, SO, SG, FR, BE). Le difficoltà sono rappresentate dal rifiuto da parte delle compagnie aeree (prima fra tutte Swiss) di trasportare persone dal comportamento renitente (SZ, FR, SG). Swiss REPAT dovrebbe concentrarsi maggiormente sugli aspetti specifici dei singoli casi e coordinare meglio il modo di procedere con la divisione Rimpatrio dell'UFR (SG).

Controlling

In linea di massima il controllo della procedura e dell'esecuzione è uno strumento di gestione e di controllo apprezzato (SO), ma nella sua attuale forma è considerato troppo complicato (BS, GR, GL, GE). Taluni lo considerano inutile fino a quando l'esecuzione non sarà indipendente dalla volontà dei Cantoni (FR).

Domanda

- Quali sono le Vostre esperienze con i richiedenti l'asilo renitenti?

Riassunto delle risposte dei Cantoni

Cresce il sentimento di impotenza da parte dei Cantoni nei confronti dei richiedenti l'asilo renitenti in particolare provenienti da Paesi africani o dai Paesi dell'ex Unione sovietica. Sono quindi richiesti in questo contesto nuovi motivi per la carcerazione in vista dell'espulsione e detenzioni più severe.

4.3 Abuso del diritto degli stranieri

Domanda

- Quali sono le Vostre esperienze per quel che concerne matrimoni di compiacenza, ricongiungimento familiare richiesto dopo il termine legale, soggiorno in Svizzera dopo la scadenza della durata di validità del permesso, ecc.?

Riassunto delle risposte dei Cantoni

Secondo tutti i Cantoni sono in aumento i casi di elusione delle disposizioni in particolare mediante matrimoni fittizi, mantenimento del vincolo giuridico del matrimonio nonostante separazioni di fatto, ricongiungimento di figli poco prima del compimento dei 18 anni.

Contrastare gli abusi, in particolare nell'ambito del ricongiungimento familiare, è considerato in generale un compito difficile e oneroso, poiché le prove possono basarsi solo su indizi. Nessun Cantone dispone di statistiche attendibili, né è noto il numero delle persone che rimangono in Svizzera allo scadere del permesso di dimora.

Si parla di un'ampia zona grigia (LU). Nel Cantone di Zugo sono scoperti ogni anno circa 2-3 casi di abuso del ricongiungimento familiare, nel Cantone di Ginevra circa 12 casi. Nel 2003 il Cantone di Basilea Città ha avviato procedimenti per 45 casi, il Cantone di Berna per 54 casi. Il Cantone di Friburgo non ha prolungato il permesso di dimora in 21 casi. Si registrano anche casi di matrimoni combinati per evitare il rinvio di richiedenti l'asilo respinti (LU, GL). Sono richieste nuove sanzioni e una migliore collaborazione con gli uffici dello stato civile (BE, SG, TG, VS, GE).

Sono sempre più numerosi i casi di migrazione a catena, ossia matrimonio con una persona del Paese di provenienza dopo il divorzio da uno svizzero o una svizzera, oppure matrimonio con una persona proveniente dallo stesso Paese d'origine da parte di figli residenti in Svizzera di immigrati della prima generazione (BE, ZH, SG, TG, ZH, VS).

Sei Cantoni criticano le disposizioni vigenti per le ballerine di cabaret. Tali disposizioni non ostacolano l'attività illegale della prostituzione. È inoltre criticato il termine degli 8 giorni durante i quali non sono necessari permessi né notifiche per i lavoratori indipendenti e i fornitori di servizi stranieri, poiché tale termine è sfruttato anche nel settore della prostituzione e il suo rispetto non può essere controllato.

Va ricordato inoltre che, tanto nell'ambito degli stranieri quanto nell'ambito dell'asilo, si cerca di ritardare massicciamente la procedura avvalendosi di tutte le domande e i ricorsi possibili (ZH, VS, TG). Rispetto all'asilo, l'esecuzione dell'allontanamento nell'ambito degli stranieri non presenta difficoltà, poiché in generale si dispone delle generalità e dei documenti delle persone da allontanare.

Domanda

- Disponete di informazioni sugli stranieri sprovvisti di documenti (“sans papiers”; cifre, tipi di abuso)?

Riassunto delle risposte dei Cantoni

Tra i settori che sfruttano il lavoro nero (= attività lucrativa senza permesso di dimora per stranieri) rientrano, oltre a quello della prostituzione e dell'economia domestica, anche l'edilizia, la ristorazione, le ditte di pulizia, l'agricoltura e la vendita.

Come già menzionato rappresentano un problema i diplomati delle scuole alberghiere che non lasciano la Svizzera al termine degli studi (ZG) e più in generale tutti gli studenti che al termine degli studi rimangono in Svizzera senza permesso di dimora (ZH). Sono criticate le pene pecuniarie attualmente troppo modeste applicabili per il lavoro nero, le quali, soprattutto per i datori di lavoro, non costituiscono un deterrente (BE, ZH e altri Cantoni).

I seguenti Cantoni affermano che gli stranieri sprovvisti di documenti non rappresentano attualmente un problema o, eventualmente, solo problemi di lieve entità („persone prive di documenti“ secondo circolare IMES / UFR del dicembre 2001): AG, AI, AR, SO, SZ, BL, UR, JU, OW, GR, SH, TG, GL, SG, VS, ZG. I Cantoni sottolineano invece con maggiore enfasi i notevoli problemi creati dagli autori di reati sprovvisti di documenti (turisti del crimine).

Nel Cantone di Lucerna 51 persone (31 casi) si sono avvalse della possibilità, limitata alla fine di gennaio 2003, di richiedere anonimamente la consulenza (FABIA) per un'eventuale regolarizzazione. Due persone soddisfacevano i criteri previsti dalla circolare IMES / UFR del 21 dicembre 2001 e hanno ottenuto un permesso di dimora. Nel Cantone di Soletta 3 – 4 persone l'anno richiedono un permesso di dimora in tal modo.

Il Cantone di Vaud ritiene, sulla base di diversi studi, che siano circa 10 000 – 20 000 gli stranieri sprovvisti di documenti presenti sul suo territorio, 5 000 dei quali nella città di Losanna. Lavorerebbero nei settori sopra elencati e non desterebbero sospetti. Nell'ambito della prostituzione illegale, della criminalità e del lavoro nero creano inoltre problemi le persone il cui allontanamento non può essere eseguito.

Secondo le stime del Cantone di Ginevra, sul suo territorio vivono tra i 5 000 e i 16 000 stranieri sprovvisti di documenti. Dalle domande inoltrate ai fini della regolarizzazione del soggiorno, si è potuto rilevare che provengono da circa 50 diversi Paesi, in particolare dall'America del Sud (Brasile e Colombia). Lavorano prevalentemente nell'economia domestica (68%) e nel settore alberghiero (15%) e anche rispetto ai richiedenti l'asilo disporrebbero in generale di un livello relativamente alto di formazione.

Particolarmente problematica è la situazione del personale domestico di diplomatici e funzionari internazionali che, dopo un lungo soggiorno alle dipendenze di diplomatici e funzionari, perde il posto di lavoro e rimane illegalmente a Ginevra.

Nel 2002 il Cantone di Friburgo ha rinvio circa 20 persone che palesemente non soddisfacevano le condizioni previste dalla circolare IMES / UFR (membri del „collectif des sans papiers“). Sedici casi personali di rigore sono stati sottoposti all'IMES. Il Cantone di Friburgo non tollera soggiorni irregolari e ordina l'allontanamento se non si è in presenza di un chiaro caso personale di rigore. Le cause alla base dei soggiorni illegali (politica di migrazione) dovrebbero essere affrontate a livello federale.

Attualmente ai Cantoni di Basilea Città e di Neuchatel sono inoltrate pochissime domande per il rilascio di permessi a stranieri sprovvisti di documenti in casi personali di rigore. Di norma tali domande non soddisfano i requisiti necessari (circolare IMES / UFR).

Il Cantone di Zurigo, pur non potendo indicare cifre, fa notare che in questo contesto l'atteggiamento delle autorità deve essere coerente. Non bisogna permettere a questi gruppi di persone di estorcere un diritto al soggiorno permanentemente sfruttando un lungo soggiorno illegale. In generale si tende a non affrontare adeguatamente i problemi legati alla migrazione, a mascherarli o a descriverli in modo fuorviante.

4.4 Esecuzione e controllo

Domande

- Quali sono le Vostre esperienze per quel che concerne la cooperazione con il Corpo delle guardie di confine?
- Esistono nel Vostro Cantone strategie di polizia per la lotta al lavoro nero, alla prostituzione indesiderata, alla tratta di esseri umani, al traffico di esseri umani, alla criminalità legata agli stupefacenti nonché ai soggiorni illegali e al turismo del crimine?
- Come ponderate tali problematiche rispetto alla gerarchia delle priorità e all'impiego delle risorse?

Riassunto delle risposte dei Cantoni

La maggioranza dei Cantoni (15) valuta positivamente la collaborazione con le guardie di confine e non riscontra problemi in merito. Due Cantoni di confine ricordano gli esistenti accordi di cooperazione. Alcuni Cantoni non hanno pressoché contatti con le guardie di confine e non possono pertanto esprimere un giudizio in merito.

La maggior parte dei Cantoni che hanno risposto attribuisce alla problematica una priorità medio-bassa. Tuttavia i Cantoni fanno notare che non disporrebbero di personale sufficiente per combattere sul lungo termine questi problemi. Il Cantone Appenzello Esterno non considera prioritari i problemi sopra elencati.

Solo una modesta parte dei Cantoni predispone di piani d'azione per contrastare il lavoro nero, gli effetti indesiderati della prostituzione, la tratta di esseri umani, il traffico di stupefacenti, il soggiorno illegale e il turismo del crimine. Tutti i Cantoni svolgono periodicamente operazioni di polizia, generalmente in base alla gravità dei reati.

Esistono con più probabilità piani d'azione concreti per la lotta al lavoro nero e, in misura minore, alla prostituzione illegale e al traffico di stupefacenti. Non esiste un approccio uniforme e coordinato.

4.5 Osservazioni e proposte

Domanda

- Avete ulteriori osservazioni o indicazioni che possono concorrere a stabilire lo stato attuale?

Riassunto delle risposte dei Cantoni

Più Cantoni (BL, GR, LU, SG, SO) ritengono che la durata massima di nove mesi per la carcerazione in vista dell'espulsione sia troppo corta e che le condizioni di detenzione siano considerate troppo vantaggiose. Entro il termine dei nove mesi è pressoché impossibile effettuare gli accertamenti di identità e ottenere i documenti indispensabili per il rinvio in particolare per i casi problematici.

Alcuni Cantoni menzionano anche i seguenti punti (elenco non esaustivo):

- mancanza di una statistica sulla criminalità omogenea a livello svizzero;
- scambio di dati a livello nazionale e internazionale lacunoso;
- misure di diritto degli stranieri insufficientemente incisive per reati di gravità medio-bassa;
- in generale le pene con la condizionale e le pene pecuniarie non costituiscono un deterrente per gli autori di reato provenienti da Paesi lontani;
- è auspicabile l'esecuzione delle pene nel Paese d'origine;
- alcuni rifugiati riconosciuti sono attivi negli ambienti dell'estremismo islamico;
- i rifugiati riconosciuti con permesso di domicilio, in particolare provenienti dalla Turchia, rinunciano allo statuto di rifugiato per potersi recare in vacanza nel loro Paese d'origine;
- sentenze giudiziarie troppo miti per le violazioni alla legge sugli stranieri (LDDS)
- la revoca dell'obbligo del visto può portare ad ulteriori problemi di sicurezza (ad es. Romania e Bulgaria);
- necessario un miglior coordinamento tra le istituzioni nel campo dell'asilo e degli stranieri; nel settore degli stranieri alcune competenze sono frazionate;
- l'accordo di riammissione con l'Italia crea talvolta problemi.

5 ALLEGATI al rapporto migrazione illegale

Indice

Stime relative al numero di lavoratori in nero	allegato 1
Divieti d'entrata dell'IMES e della fedpol nei confronti degli stranieri	allegato 2
Condanne per tratta di esseri umani e per infrazioni alla LDDS dal 2000 al 2002	allegato 3
Statistiche dei posti di confine	allegato 4
Numero delle entrate illegali registrato dal Corpo delle guardie di confine	allegato 5
Numeri di respingimenti formali al confine	allegato 6
Documenti contraffatti scoperti dal Corpo delle guardie di confine	allegato 7
Numero delle domande di riammissione nel 2003	allegato 8
Situazione relativa alle entrate presso l'aeroporto di Zurigo	allegato 9
Stranieri fermati dal Corpo delle guardie di confine nel 2003 per esercizio illecito di un'attività lucrativa	allegato 10
Condanne penali per lavoro in nero	allegato 11
Documenti relativi al lavoro in nero	allegato 12
Tipi di abuso del diritto degli stranieri in vigore	allegato 13
Domande d'asilo abusive	allegato 14
Decisioni di non entrata nel merito	allegato 15
Richiedenti l'asilo esercitanti un'attività lucrativa e persone ammesse a titolo provvisorio	allegato 16
Statistica criminale 2003 del Cantone di Zurigo (KRISTA)	Allegato 17
Riassunto dei risultati presentati nel rapporto AGAK (Gruppo di lavoro criminalità degli stranieri)	Allegato 18
Rapporto finale del 5 marzo 2001 sulla criminalità degli stranieri (nota informativa del DFGP)	Allegato 19
Casi personali di rigore – domande presentate all'UFR e all'IMES in base alla circolare del 21.12.2001 (stato: 18 giugno 2004)	Allegato 20
Problemi nell'esecuzione dell'allontanamento	Allegato 21
Esecuzione degli allontanamenti	Allegato 22
Persone in cerca di lavoro e disoccupazione alla fine del 2003	Allegato 23

ALLEGATO 1

Stime relative al numero di lavoratori in nero:

- studio dell'Università di Zurigo sul lavoro in nero (progetto del fondo nazionale) 1986: circa 50 000;
- inchiesta del Sindacato Edilizia e Industria 1990: da 120 000 a 180 000;
- rapporto sulla migrazione Arbenz 1995: da 50 000 a 100 000;
- Forum svizzero per gli studi sulla migrazione: inchiesta effettuata nel 2001 presso 1 000 datori di lavoro incaricati di stimare il numero di persone che esercitano un'attività lucrativa nel loro settore senza essere in possesso di un permesso di soggiorno: da 70 000 a 180 000;
- prof. F. Schneider, Università di Linz (gennaio 2004): Svizzera: 90 000, Austria: 114 000, Germania: 1 205 000 (stime effettuate in base alla massa monetaria);
- diversi gruppi di sostegno degli stranieri sprovvisti di documenti parlano di 300 000 persone, senza fornire, tuttavia, indicazioni più precise. Soltanto nella regione del lago Lemano si stima che vi siano 60'000 persone esercitanti un lavoro in nero, molte delle quali sarebbero attive nel campo dell'assistenza domestica.

ALLEGATO 2**Divieti d'entrata dell'IMES nei confronti di persone straniere**

	Totale	di cui soggiornano illegalmente ed esercitano un lavoro in nero:
1998	6 000	900
2000	10 000	2 200
2002	8 700	1 700
2003	8 500	1 600

Divieti d'entrata della fedpol

	2001	2002	2003
<u>Motivi:</u>			
- terrorismo / estremismo	82	77	59
- servizio segreto	8	28	7
- altri motivi	2	1	2
- appartenenza all'ex regime iracheno			72
Totale	92	106	140

Divieti d'entrata a breve termine in relazione al WEF e al vertice G8 del 2003

	2003	2004
WEF	602	246
Vertice G8	502	

ALLEGATO 3

Condanne per tratta di esseri umani e per infrazioni alla legge federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), dal 2000 fino al 2002

Fattispecie penale	Disposizioni	2000		2001		2002	
			di cui Svizzeri		di cui Svizzeri		di cui Svizzeri
Totale* delle condanne ai sensi della LDDS	LDDS	8943	678	9174	666	9121	652
	art. 23 cpv. 1 LDDS Ogni fattispecie	3285	215	3348	224	3271	273
Contraffazione o alterazione di documenti di legittimazione	art. 23 cpv. 1 1° periodo LDDS	281	2	404	3	278	0
Abuso di documenti di legittimazione	art. 23 cpv.1 2° periodo LDDS	111	1	109	0	163	1
Cessione di documenti di legittimazione autentici	art. 23 cpv.1 3° periodo LDDS	8	0	5	0	0	0
Entrata/soggiorno illegali	art. 23 cpv.1 4° periodo LDDS	4368	30	4523	20	4459	30
Facilitazione dell'entrata/del soggiorno/dell'uscita illegali	art. 23 cpv.1 5° periodo LDDS	794	294	698	288	569	235
Facilitazione dell'entrata/del soggiorno/dell'uscita illegali a scopo di arricchimento	art. 23 cpv. 2 LDDS	49	22	60	21	39	13
Assunzione di stranieri senza permesso	art. 23 cpv. 4 LDDS	385	255	418	250	370	217
Assunzione di stranieri senza permesso (reiterata)	art. 23 cpv. 5 LDDS	59	35	60	35	65	37
Altre infrazioni alle disposizioni della polizia degli stranieri	art. 23 cpv. 6 LDDS	1124	78	981	59	954	61
Inosservanza del divieto di abbandonare o di accedere a un territorio	Art. 23a LDDS	156	0	258	2	495	0
Tratta di esseri umani	art. 196 CP	5	3	1	0	3	1

*Visto che una condanna può riferirsi a diversi articoli, le somme superano il totale

Stato della banca dati: 23.1.2004 (provvisorio)

© Ufficio federale di statistica, statistica delle condanne penali

**Condanne per favoreggiamento dell'entrata o del soggiorno illegale per Cantone.
Totale per gli anni 1998-2001**

	Art. 23, cpv. 1, 5° periodo LDDS (senza fine di arricchimento)	Art. 23 cpv. 2 LDDS (con fine di arricchimento)
AG	436	19
AI	10	0
AR	14	0
BE	349	40
BL	16	2
BS	566	16
FR	219	6
GE	14	12
GL	8	1
GR	71	5
JU	21	1
LU	136	3
NE	2	1
NW	8	0
OW	5	0
SG	340	19
SH	96	1
SO	84	2
SZ	41	2
TG	187	23
TI	65	76
UR	0	0
VD	59	2
VS	7	10
ZG	27	3
ZH	743	36
Totale	3524	280

Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica delle condanne penali, stato: settembre 2003 / tabella: SCOTT

Tratta di esseri umani

Statistica di polizia (numero di casi denunciati)

Anno	1997	1998	1999	2000
Promovimento della prostituzione (art. 195 CP)	49	71	69	81
Tratta di esseri umani (art. 196 CP)	20	43	25	33

Fonte: Ufficio federale di polizia, rapporto sulla sicurezza interna 2002; tabella SCOTT

Statistica delle condanne penali (numero di condanne)

Anno	1997	1998	1999	2000	2001
Promovimento della prostituzione (art. 195 CP)	14	34	20	17	16
Tratta di esseri umani (art. 196 CP)	4	1	7	5	1

Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica delle condanne penali; tabella: SCOTT

Misura della pena in caso di condanna giusta l'articolo 23 capoverso 2 LDDS (traffico di migranti professionale e/o organizzato)

	Totale	Multa	Provvedimento			Pena privativa della libertà con condizionale			Pena privativa della libertà senza condizionale		
			Condanne	Mean	Median	Condanne	Mean	Median	Condanne	Mean	Median
1998	90	6	1	244	244	77	71	30	6	976	168
1999	82	11	.	.	.	58	57	18	13	523	91
2000	49	7	.	.	.	34	64	25	8	307	107
2001	59	8	.	.	.	43	87	21	8	543	76

Mean = misura della pena in media; Median = il 50% delle pene sono al di sopra, il 50% al di sotto

Fonte: Ufficio federale di statistica, statistica delle condanne penali, stato: gennaio 2004/tabella: SCOTT

Osservazioni:

- per ogni autore condannato rilevato nelle statistiche, esistono generalmente più vittime;
- art. 195 e 196 CP non possono essere semplicemente sommati, visto che spesso a un determinato fatto si applicano entrambi.

ALLEGATO 4

Statistiche dei posti di confine

Attualmente il Corpo delle guardie di confine serve 126 posti di confine, trenta dei quali sono mobili. Soltanto 29 passaggi del confine, molto frequentati, sono occupati 24 ore su 24; i restanti passaggi sono occupati soltanto parzialmente, soprattutto durante le ore di punta.

Nel 2003 il Corpo delle guardie di confine ha rilasciato 14 758 visti d'entrata e 1 435 visti di transito presso il confine. Si trattava soprattutto di autisti.

Nel 2003 alle frontiere sono state respinte senza formalità 101 219 persone, dato che non soddisfavano le condizioni richieste per l'entrata.

ALLEGATO 5**Numero delle entrate illegali registrato dal Corpo delle guardie di confine**

<i>Tipo di intervento del Corpo delle guardie di confine</i>	1999	2000	2001	2002	2003
• Consegna di persone alla polizia	30 970	26 456	26 732	32 290	34 063
• Entrate illegali	10 489	5 668	4 967	7 405	8 181
• Contraffazione di documenti di legittimazione	1 762	1 684	1 864	1 986	1 934
• Infrazioni alla legge sugli stupefacenti	2 806	3 657	4 302	4 823	3 535
• Persone respinte (mancata soddisfazione delle condizioni d'entrata)	108 247	109 518	105 734	110 127	101 219

ALLEGATO 6

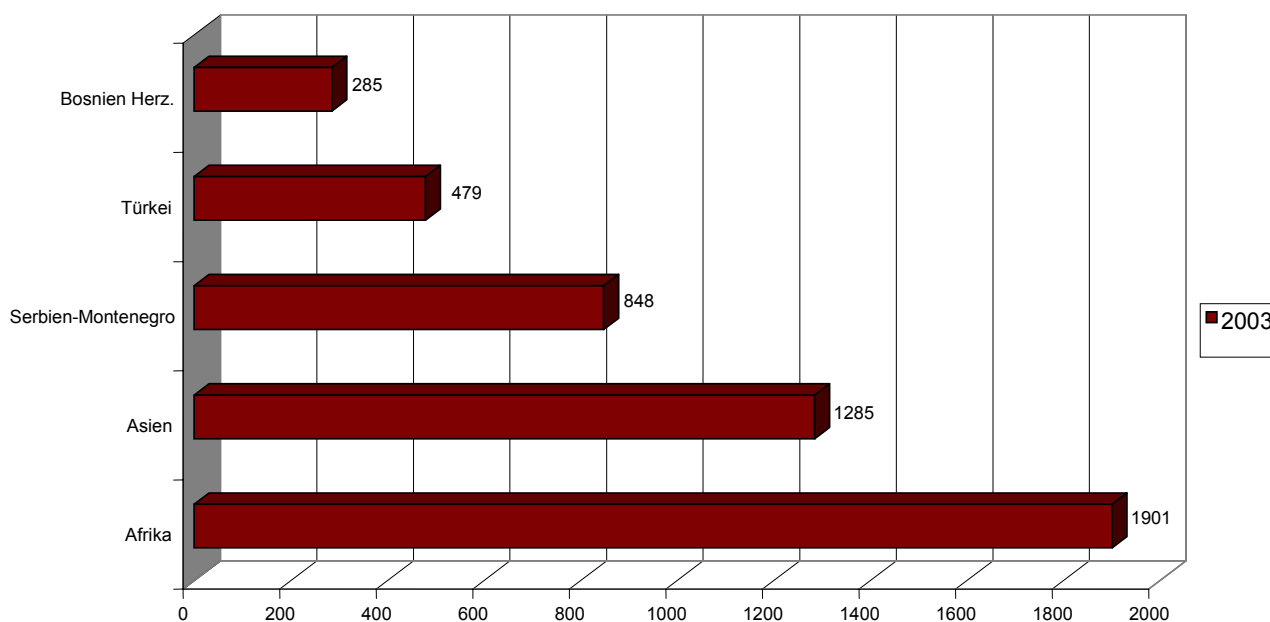
Numero di respingimenti formali al confine

Sono stati effettuati 28 671 respingimenti formali con rapporto di controllo alla frontiera (comunicazione a IMES, UFR, polizia, in parte con consegna di persone). Questo numero comprende:

- 10 182 persone sprovviste di documenti di viaggio; 758 con documento di legittimazione scaduto, 1 246 con documenti di viaggio non riconosciuti dalla Svizzera; 1 028 registrate in RIPOL a motivo delle misure di allontanamento ordinate nei loro confronti; 4 388 per elusione del controllo doganale; 2 578 per partenza non garantita; 1 832 per mancanza di mezzi finanziari; 1 826 per soggiorno illegale o esercizio di un'attività lucrativa illegale (controllo all'uscita).



Illegale Einreisen 2003, häufigste Nationalitäten



Aumenta il numero dei rapporti di controllo alla frontiera (aeroporti compresi) inoltrati all'IMES. In base a tali rapporti, nel 2003 sono stati ordinati più di 600 divieti d'entrata.

Gli uffici cantonali degli stranieri hanno, inoltre, ricevuto 2 440 comunicazioni e trattato 285 divieti d'entrata che non erano stati aperti.

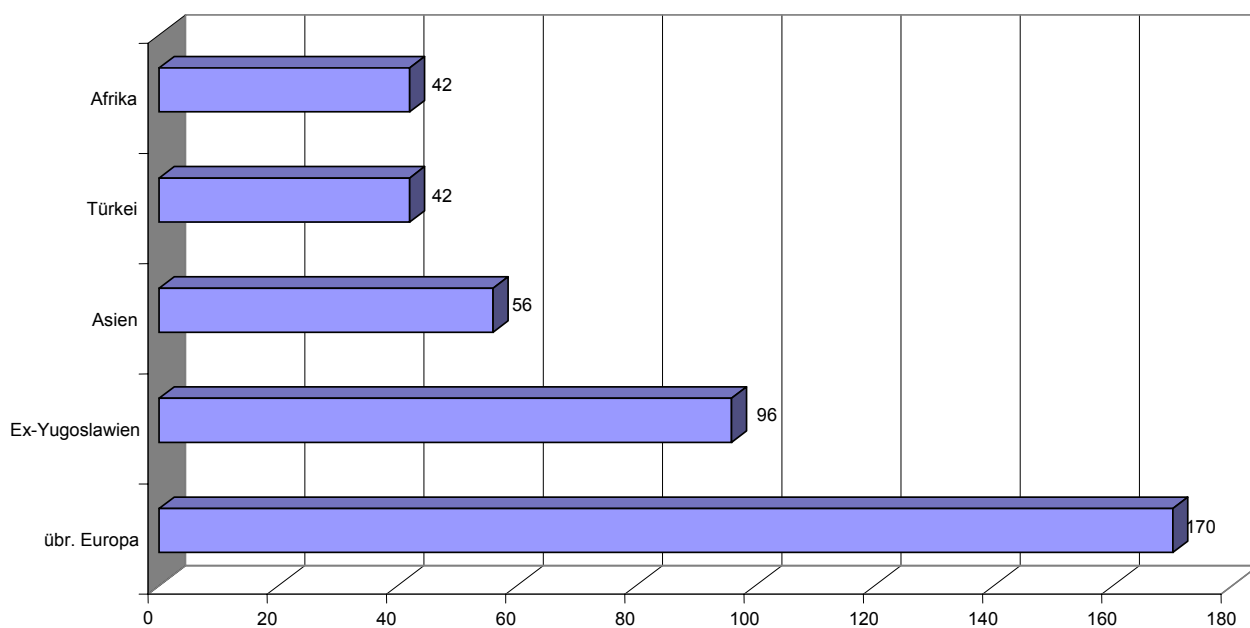
Nella tabella di cui sopra non sono stati inclusi i relativi dati della polizia cantonale di frontiera (controlli alla frontiera nelle stazioni e negli aeroporti).

Nel 2003 il Corpo delle guardie di confine ha fermato un totale di circa 8 200 persone in procinto di entrare in Svizzera illegalmente (fermo sul terreno interstiziale e sulla zona di confine, negli autoveicoli, ecc.) La maggior parte di queste persone proveniva dall’Africa, dall’Asia e dai Balcani. Non è stato registrato se si erano servite dell’aiuto di passatori o se erano in possesso di documenti di viaggio.



GWK
CGFR
CGCF

Angehaltene „Schlepper“2003 (häufigste Nationalitäten)



ALLEGATO 7

Contraffazioni di documenti scoperte dal Corpo delle guardie di confine nel 2003

- *Confini nazionali*: Francia 736, Italia 699, Germania 326 e Austria 149.
- *Nazionalità del detentore del documento contraffatto*: Repubblica federale di Jugoslavia (281), Albania (114), Nigeria (89), Italia (69), Turchia (55), Francia (50), Romania (45), Croazia (40), Macedonia (37).
- *Paese d'origine dei documenti contraffatti*: Italia (283 documenti), Repubblica federale di Jugoslavia (161), Francia (140), Spagna (108), Grecia (107), Croazia (81), Belgio (76), Germania (73), Albania (60), Nigeria (41).
- *Tipo di contraffazione*: il numero delle contraffazioni integrali di documenti di viaggio è in continuo aumento (1 178). Oltre a ciò sono state registrate 609 falsificazioni del contenuto e 147 falsificazioni in bianco. Inoltre, sono stati messi al sicuro 285 documenti di viaggio autentici non appartenenti alla persona che si stava apprestando a entrare in Svizzera.
- *Tipo di documento*: sono contraffatti soprattutto le patenti (612), i passaporti (581), i permessi di soggiorno (257) e le carte d'identità (256). I visti contraffatti accertati sono aumentati del 40 per cento (83 visti di cui 73 stranieri e 10 svizzeri).

Nell'ambito del traffico postale e per corriere sono stati esaminati 1 454 documenti, di cui 114 erano contraffatti, 215 sono stati trasmessi all'UFR e 15 appartenevano a persone registrate nel sistema di ricerca RIPOL. Le persone oggetto di una procedura d'asilo si lasciano spesso spedire il passaporto per posta o corriere.

ALLEGATO 8**Numero delle domande di riammissione nel 2003**

• Totale domande di riammissione della Svizzera a D/A/F/I:	1 475
• Domande di riammissione <i>accettate</i> da D/A/F/I	982
• Totale domande di riammissione di D/A/F/I alla Svizzera:	337
• Domande di riammissione <i>accettate</i> dalla CH:	162

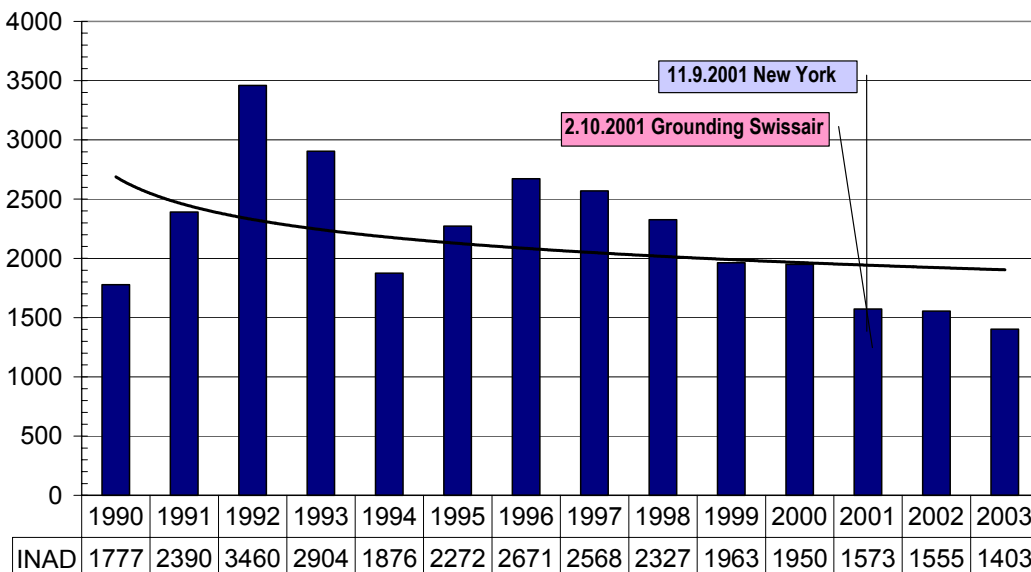
ALLEGATO 9

Fonti utilizzate per il presente allegato: Polizia aeroportuale di Zurigo

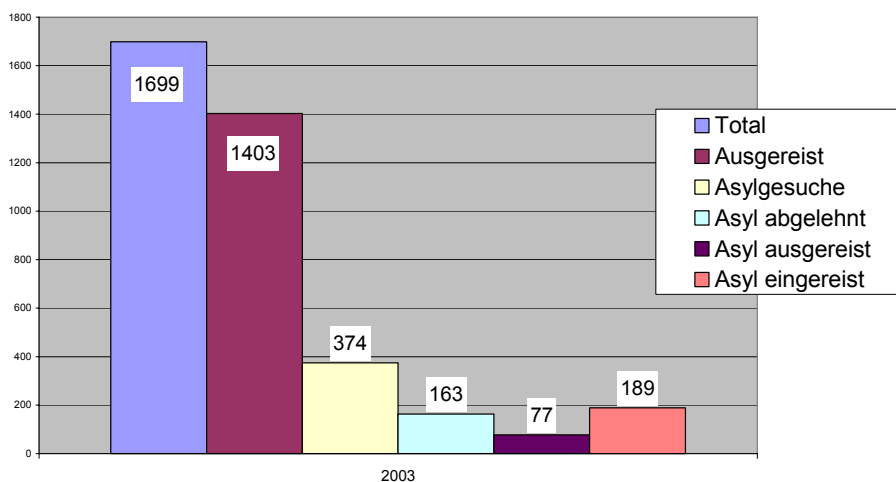
Situazione relativa alle entrate presso l'aeroporto di Zurigo

Nel 2003 sono state rinviate, e scortate da 80 agenti di polizia (anno precedente: 119), 47 persone respinte (anno precedente: 71).

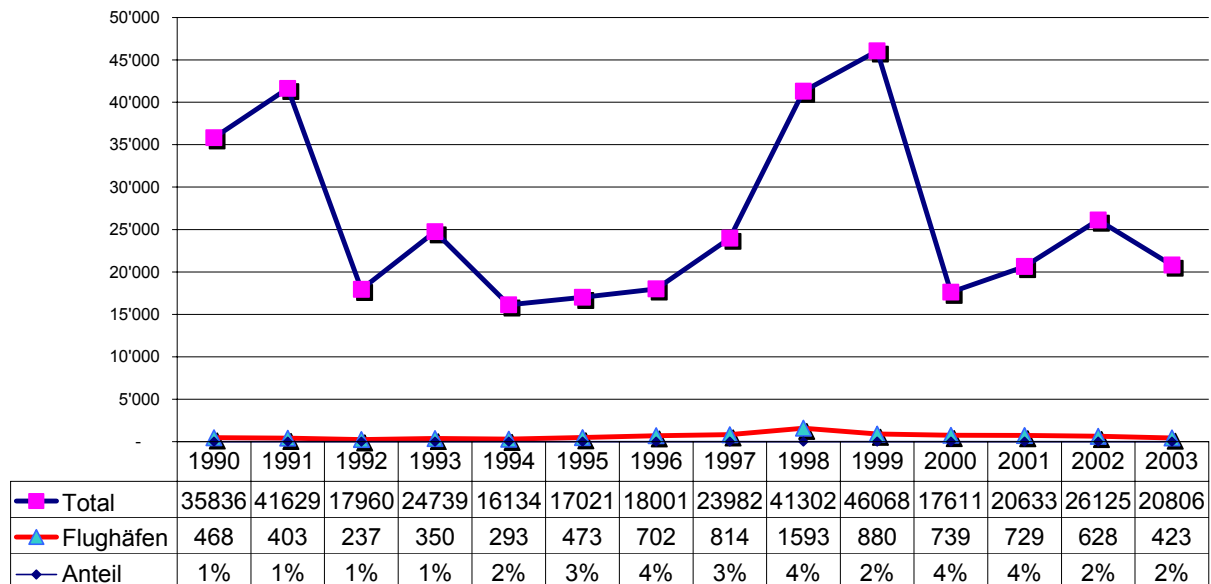
Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 1990 - 2003



Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 2003

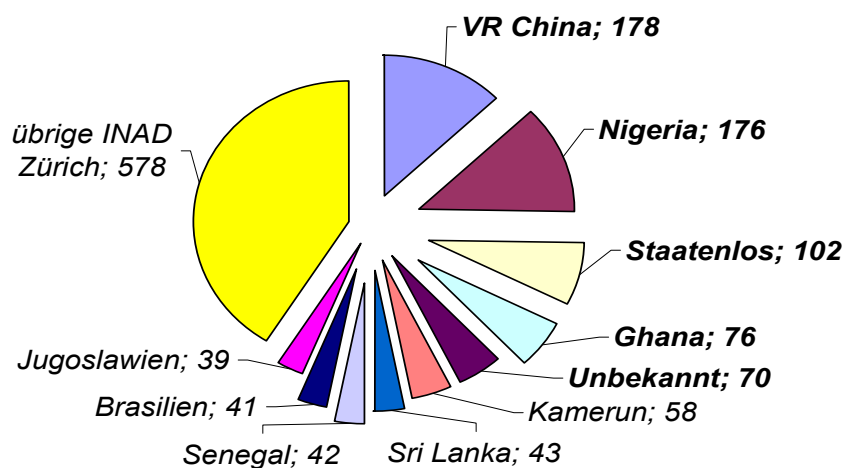


Asylgesuche Schweiz 1990 - 2003 Asylgesuche Flughäfen Schweiz



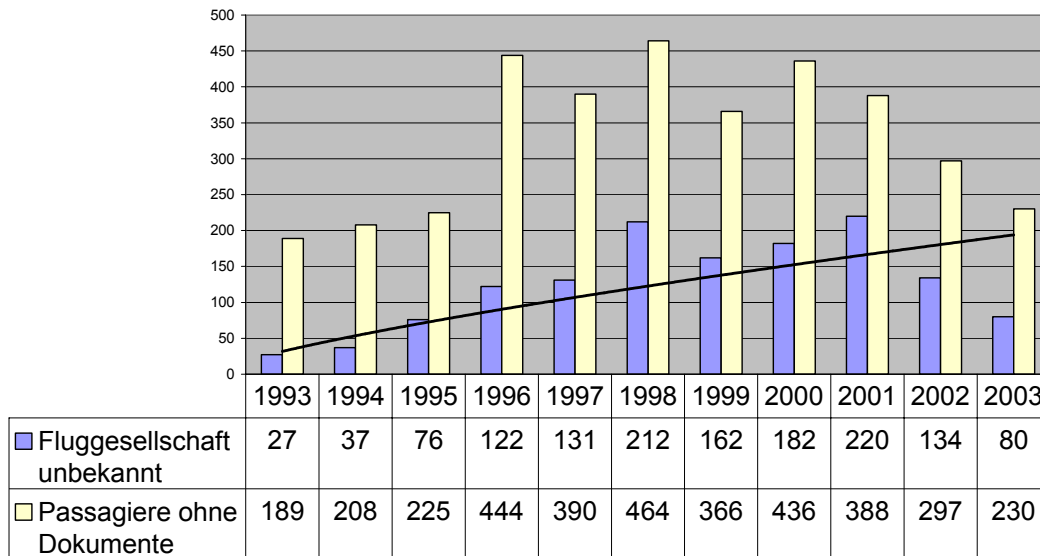
In cima alla lista dei cittadini respinti si collocano la Repubblica popolare Cinese (178), la Nigeria (176), gli apolidi (102), il Ghana (76) e gli sconosciuti (70) (cfr. tabella sottostante).

Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 2003 Total 1403



Al loro arrivo presso l'aeroporto di Zurigo 230 passeggeri erano sprovvisti di documenti (anno precedente: 297). Provenivano soprattutto dalla Liberia (34), dal Camerun (30), dalla Somalia (26), dall'Eritrea (16) e dal Burundi (12).

Zurückgewiesene Passagiere Zürich Flughafen 1993 - 2003

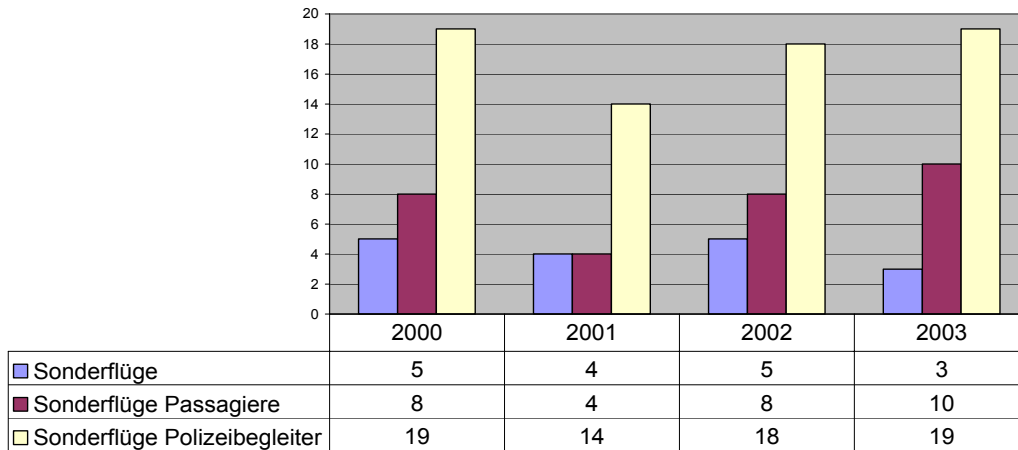


Nel 2003 sono stati effettuati 3 voli speciali (anno precedente: 5) per un totale di 10 passeggeri respinti (anno precedente: 8). Swiss non garantisce il pagamento delle spese per i voli speciali che si rendono necessari a causa del comportamento dei passeggeri (attualmente è pendente una procedura di ricorso).

Se un rinvio è ineseguibile o se non è possibile eseguirlo entro i termini stabiliti dalla legge, occorre concedere l'entrata in Svizzera.

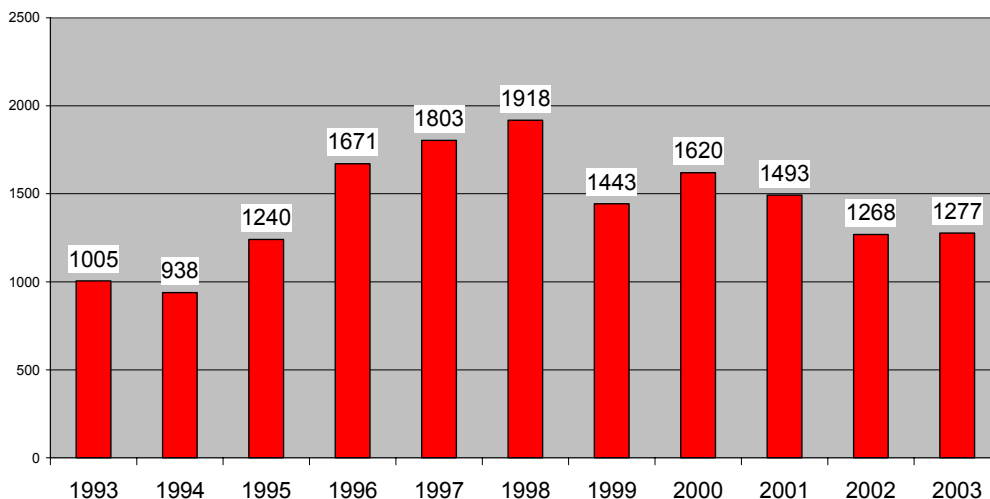
Per evitare il rinvio i passatori che stanno entrando o transitando attraverso la Svizzera applicano metodi sofisticati (celano l'iter di viaggio, distruggono, nascondono e sostituiscono i documenti di viaggio ecc.).

Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen Sonderflüge 2000 - 2003



Nel 2003 la polizia aeroportuale ha esaminato 3 596 (anno precedente: 3 869) documenti sospetti, 1 277 dei quali erano contraffatti (anno precedente: 1 268). Nonostante la riduzione del numero di passeggeri, il numero dei documenti contraffatti resta allo stesso livello di quello del 1999. Probabilmente la cifra nera è molto più alta, perché i contraffattori operano in modo sempre più professionale, perché molti documenti non sono protetti a sufficienza dalle contraffazioni e dagli abusi e perché, a motivo della scarsità di personale e della mancanza di tecniche adatte, è possibile esaminare in modo più o meno dettagliato soltanto una modesta parte dei documenti o dei titolari dei documenti.

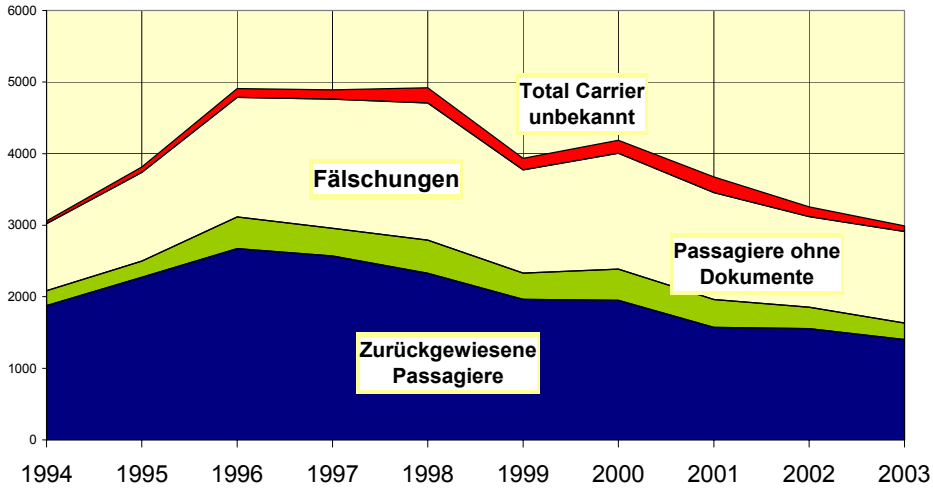
Zurückgewiesene Passagiere Zürich-Flughafen 1993 - 2003 Entdeckte Ausweisfälschungen



Le compagnie aeree sono responsabili dell'assistenza e del rinvio dei passeggeri respinti. Nel 2003 in 80 casi (anno precedente: 134) la polizia aeroportuale di Zurigo non ha potuto

stabilire quale compagnia aerea avesse rinvitato un passeggero respinto. L'obbligo del rinvio può essere applicato soltanto se la compagnia aerea è nota.

Illegale Migration Zürich-Flughafen 1994 - 2003



ALLEGATO 10**Stranieri fermati dal Corpo delle guardie di confine nel 2003 per esercizio illecito di un'attività lucrativa**

• Totale degli stranieri esercitanti un'attività lucrativa	1 496
• di cui consegnati alla polizia	1 050
• di cui respinti con rapporto di controllo alla frontiera	372
• di cui respinti senza rapporto di controllo alla frontiera	74

ALLEGATO 11

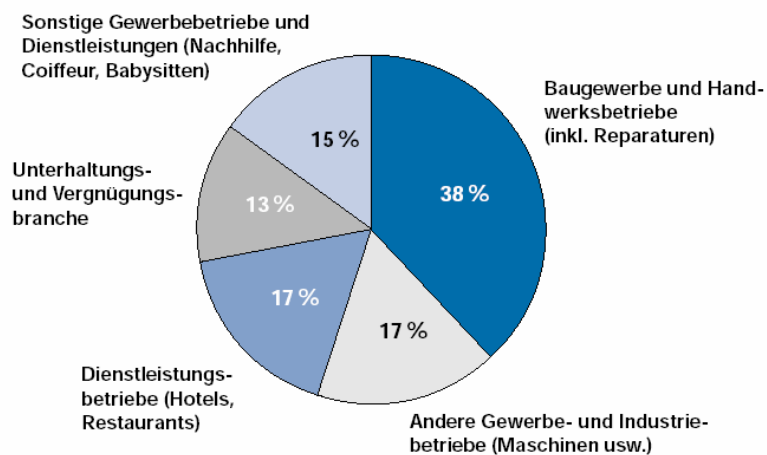
Condanne penali per lavoro in nero

- La maggior parte delle condanne penali interessa i settori alberghiero, edilizio, dell'assistenza domestica, delle imprese di pulizia, così come quello dell'agricoltura.
- L'importo di numerose multe inflitte per la prima volta è meno elevato rispetto a quello degli emolumenti riscossi per il rilascio di autorizzazioni, "risparmiati" grazie al soggiorno illegale.
- La multa inflitta più di frequente per assunzione di minorenni che soggiornano illegalmente e lavorano in nero in Svizzera ammonta a circa 300-400 franchi, spese amministrative comprese.
- Dalla metà del 2003 si constata la tendenza a infliggere multe più elevate e, in parte, a punire gli autori con la detenzione (1-2 settimane); tendenza che rimane, tuttavia, sempre a un livello relativamente basso.
- In alcuni casi sono inflitte pene più severe contro i datori di lavoro clandestini (circa 25 000 franchi), in particolare quando il lavoro in nero è in relazione ad altri reati o quando si tratta di prostituzione.

ALLEGATO 12

Documenti relativi al lavoro in nero

Schattenwirtschaft nach Sektoren



(Fonte: prof. Schneider, Università di Linz)

Portata del lavoro in nero

Fonte: Stagnieren der Schattenwirtschaft, Schneider. Gennaio 2004, lo stesso vale per il 2001:
<http://www.treffpunkt-arbeit.ch/seco/site/de/M4/20020124083328/navContent>

Tabelle 5: Entwicklung der „Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter“ und der illegalen ausländischen Beschäftigten in Deutschland, Österreich und der Schweiz über den Zeitraum 1995 bis 2004¹⁾

Jahr	Entwicklung der „Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter“ und der illegalen ausländischen Beschäftigten in 1.000 Personen					
	Deutschland		Österreich		Schweiz	
	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illeg. ausländ. Beschäftigte	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illeg. ausländ. Beschäftigte	Vollzeit-Inlands-Schwarzarbeiter	Illeg. ausländ. Beschäftigte
1995	7.320	878	575	75	391	55
1996	7.636	939	617	83	426	61
1997	7.899	987	623	86	456	67
1998	8.240	1.039	634	89	462	69
1999	8.524	1.074	667	93	484	74
2000	8.621	1.103	703	99	517	79
2001 ¹⁾	8.909	1.149	734	104	543	84
2002	9.182	1.194	746	109	556	88
2003 ²⁾	9.420	1.225	769	112	565	90
2004 ²⁾	9.267	1.205	789	114	568	90

¹⁾ Erläuterungen: **Inländische Vollzeitschwarzarbeiter sind eine fiktive Größe**, die aus den Stunden, die in der Schattenwirtschaft gearbeitet werden, berechnet werden. Die illegal ausländischen Beschäftigten stellen eine erste Abschätzung der illegal (für Schattenwirtschaftsaktivitäten) beschäftigten Ausländer dar.

²⁾ Prognose bzw. Schätzwert, da die offiziellen Arbeitsamt-Statistiken noch nicht vorliegen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

ALLEGATO 13

Tipi di abuso del diritto degli stranieri in vigore

Non è stata allestita una statistica riguardante i casi scoperti. Ecco i tipi principali di abuso:

1. Ingannamento delle autorità a riguardo dello scopo del soggiorno nel quadro della procedura in materia di visti o dell'entrata:

- indicazione di un falso scopo di soggiorno (ad es. transitorio, ossia che non necessita di un'autorizzazione perché equivale al soggiorno da turista o da visitatore). Vi è l'intenzione di violare l'obbligo di partenza e di esercitare un'attività lucrativa in Svizzera (ad es. manodopera nel settore dell'agricoltura, prostituzione) o di soggiornare da membri della famiglia già presenti in Svizzera;
- presentazione di inviti o di visite di convenienza contraffatti allo scopo di ottenere un visto.

2. Contrazione di matrimoni fittizi e mantenimento abusivo del matrimonio fallito:

- contrazione del matrimonio nonostante l'assenza della volontà di costituire un'unione coniugale; il matrimonio è contratto al mero scopo di ottenere un permesso di soggiorno. In questo modo sono violate le disposizioni di ammissione del diritto degli stranieri. Spesso il matrimonio è contratto contro pagamento;
- mantenimento del matrimonio fallito soltanto a motivo di considerazioni in termini di diritto in materia di soggiorno.

3. Ricongiungimento successivo (tardivo) dei figli:

- dopo una lunga separazione, la domanda di ricongiungimento dei figli viene inoltrata appena prima del conseguimento della maggiore età (al termine della formazione scolastica nel Paese d'origine o appena prima del conseguimento della maggiore età). La domanda non serve sempre al ricongiungimento familiare, bensì unicamente a migliorare la situazione economica dei figli. Visto che tali figli non hanno frequentato le scuole dell'obbligo in Svizzera, si creano importanti problemi di integrazione.

4. Presentazione di documenti falsi o deliberata omissione di fatti essenziali:

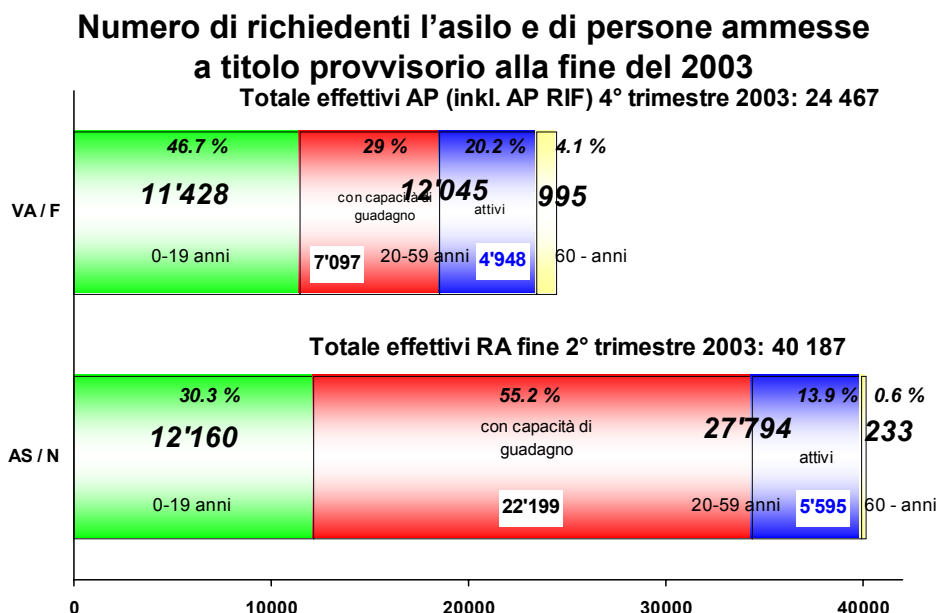
- false registrazioni di nascite con lo scopo di dichiarare l'esistenza di un rapporto di filiazione per ottenere il ricongiungimento familiare;
- registrazioni di stati civili falsi per sottacere un matrimonio contratto nel Paese d'origine (in parte anche matrimoni soltanto religiosi, i cosiddetti "matrimoni Imam") con lo scopo di risposarsi in Svizzera;
- omissione dell'esistenza di figli, i quali, ad esempio, sono stati concepiti all'estero con una connazionale.

ALLEGATO 14**Domande d'asilo abusive**

Decisione				
Articolo	2000	2001	2002	2003
Legge sull'asilo				
Art.32 cpv.1	225	205	376	252
Art.33	81	90	94	118
TOTALE	306	295	470	370

ALLEGATO 15**Decisioni di non entrata nel merito**

Tipo di decisione	2000	2001	2002	2003
Mancata consegna di documenti di viaggio	1 270	763	1 080	2 971
Dichiarazione di una falsa identità	818	677	676	755
Violazione dell'obbligo di collaborare	1 679	1 184	1 818	1 349
TOTALE	3 767	2 624	3 574	5 075

ALLEGATO 16**Richiedenti l'asilo che svolgono un'attività lucrativa e persone ammesse a titolo provvisorio**

I grafici mostrano che la presenza sul mercato del lavoro delle persone ammesse a titolo provvisorio è più marcata rispetto a quella dei richiedenti l'asilo. Questo dato di fatto è riconducibile ai seguenti motivi:

- ⇒ su un totale di 40 187 richiedenti l'asilo, circa 13 000 si trovano nella fase dell'allontanamento e circa 10 000 trascorrono i loro primi tre mesi in Svizzera. Queste due categorie di persone sono, di principio, escluse dal mercato del lavoro;
- ⇒ durante il primo anno di soggiorno il 4 per cento dei richiedenti l'asilo svolge un'attività lucrativa, dopo il secondo anno il tasso sale al 23 per cento e, dopo il quarto, al 38 per cento. Per quanto riguarda le persone che soggiornano in Svizzera da più di cinque anni, il tasso delle persone che svolge un'attività lucrativa sale all'83 per cento ("I richiedenti l'asilo sul mercato del lavoro svizzero", Forum svizzero per gli studi sulla migrazione (FSM) 1996-2000);
- ⇒ le persone ammesse a titolo provvisorio soggiornano per più tempo nella Svizzera rispetto ai richiedenti l'asilo e quindi hanno più possibilità di essere integrate nel mercato del lavoro. Tale categoria di popolazione si distingue per il maggiore numero di famiglie, per cui il numero di bambini e adolescenti tra i 0 e i 19 anni d'età (non compresi nelle statistiche) è più elevato rispetto a quello dei richiedenti l'asilo.

Il numero delle persone attive sul mercato del lavoro svizzero (richiedenti l'asilo e persone ammesse a titolo provvisorio) diminuisce di anno in anno. Tuttavia, nonostante dal 1999 gli

effettivi nel settore dell'asilo si siano ridotti quasi della metà, la diminuzione della quota di questa categoria di persone attive sul mercato del lavoro svizzero non è altrettanto marcata.

Nel 2003 il 19% delle procedure d'asilo hanno avuto come esito la concessione di una carta di soggiorno provvisoria o definitiva. Avendo provato la loro qualità di rifugiato, 1 638 persone (ossia il 6,8%) hanno ottenuto l'asilo in Svizzera e 3 414 (12,2 %) sono state ammesse a titolo provvisorio.

ALLEGATO 17

Statistica criminale 2003 del Cantone di Zurigo (KRISTA):

Presunti autori di reati in base al tipo di reato e di soggiorno (Svizzeri/stranieri)

Punti chiave:

La statistica si riferisce a un totale di 31 371 presunti autori di un reato, dei quali il 51,3 per cento erano Svizzeri e il 48,7 per cento stranieri.

Reati gravi contro la vita e l'integrità della persona

Gli stranieri presunti autori di reati gravi contro la vita e l'integrità della persona sono il 51,5 per cento, contro il 48,5 per cento degli Svizzeri. La quota di stranieri è particolarmente elevata per quanto riguarda gli omicidi intenzionali (64,2%). Circa la metà dei presunti autori stranieri è in possesso del permesso di domicilio, circa un quarto del permesso di dimora. Il 12 per cento circa dei presunti autori stranieri ha lo statuto di richiedente l'asilo.

Furti e rapine

Gli stranieri presunti autori di furti e rapine sono oltre il 60 per cento, contro il 40 per cento degli Svizzeri. La quota di stranieri è particolarmente elevata per quanto riguarda le rapine (69,6%). Il 40,1 per cento dei furti (senza effrazioni e scippi) sono commessi da richiedenti l'asilo. Circa il 10 per cento dei presunti autori di furti con scasso sono presenti illegalmente in Svizzera.

Reati sessuali

Gli Svizzeri presunti autori di reati sessuali sono il 56,6 per cento, contro il 43,4 per cento degli stranieri. La maggioranza dei presunti autori stranieri (79,8%) è in possesso di un permesso di domicilio o di dimora.

Reati in materia di stupefacenti

Gli Svizzeri presunti autori di reati in materia di stupefacenti sono il 61,5 per cento, contro il 38,5 per cento degli stranieri. Tuttavia, se si considera soltanto lo spaccio, il 61,8 per cento dei presunti autori è di cittadinanza straniera (contro il 38,2% di Svizzeri). Spicca l'elevata quota di richiedenti l'asilo (29,7%) e di migranti illegali (16,6%) sul totale di cittadini stranieri presunti autori di un reato.

ALLEGATO 18

Riassunto dei risultati presentati nel rapporto AGAK (Gruppo di lavoro criminalità degli stranieri)

Delle 66 117 persone condannate nel 1998, il 46 per cento era di cittadinanza straniera. La quota dei richiedenti l'asilo si situava attorno al 7 per cento. I giovani richiedenti l'asilo di sesso maschile presentano una quota di condanne due volte superiore a quella dei loro coetanei svizzeri. Il 37 per cento di tutte le persona condannate per reati in materia di stupefacenti erano richiedenti l'asilo.

Il gruppo più consistente di condannati è costituito da richiedenti l'asilo di sesso maschile e di età inferiore ai 30 anni che soggiornano in Svizzera da meno di due anni (il 15% è stato condannato; considerando anche le condanne per violazione del diritto degli stranieri tale percentuale sale al 28%).

Il 20 per cento dei condannati non era domiciliato in Svizzera (soggiorno non sottoposto a permesso, soggiorno illegale, "turisti del crimine"). Un terzo delle condanne è stato pronunciato per infrazioni al diritto degli stranieri. La quota di queste condanne è particolarmente elevata per reati quali il riciclaggio di denaro (43% di tutte le condanne), il traffico di stupefacenti (44%), l'assassinio e l'omicidio intenzionale (36%), il furto con scasso (stima: 32%), il furto (30%) e lo spaccio di stupefacenti (29%).

Gli uomini stranieri domiciliati in Svizzera presentano una quota di condanne superiore (30% in media) a quella degli uomini svizzeri. La struttura dei reati è pressoché identica nei due gruppi, benché gli stranieri commettano più reati violenti.

Grandi differenze si delineano per quanto riguarda la nazionalità dei condannati. I cittadini degli Stati dell'Europa occidentale subiscono meno condanne delle persone provenienti dall'Europa orientale. La ragione potrebbe risiedere negli influssi culturali e nelle differenti situazioni di vita dei due gruppi.

Complessivamente, gli stranieri sono condannati soprattutto per reati violenti (risse e aggressioni; 82% di tutte le condanne), spaccio di stupefacenti (80%) e furto con scasso (stima: 64%).

Sullo sfondo di un totale rimasto invariato, la quota dei presunti autori stranieri *denunciati alla polizia* è più che raddoppiata dal 1982, mentre nello stesso periodo il numero dei presunti autori svizzeri è diminuito di un terzo. La statistica criminale del 2002 rivela che il 53,4 per cento degli autori individuati erano cittadini stranieri in situazione di soggiorno regolare (con un apice del 54,8% nel 1998)

Si constata che il nostro Paese esercita una forte attrattiva, a motivo del suo elevato tenore di vita. I rimedi giuridici previsti dal nostro Paese e lo standard qualitativo relativamente alto delle carceri svizzere non contribuiscono certo a dissuadere in maniera decisiva i potenziali criminali, specialmente quelli provenienti da Paesi in via di sviluppo.

I membri di gruppi estremisti possono abusare di un soggiorno per creare le proprie strutture logistiche in Svizzera.

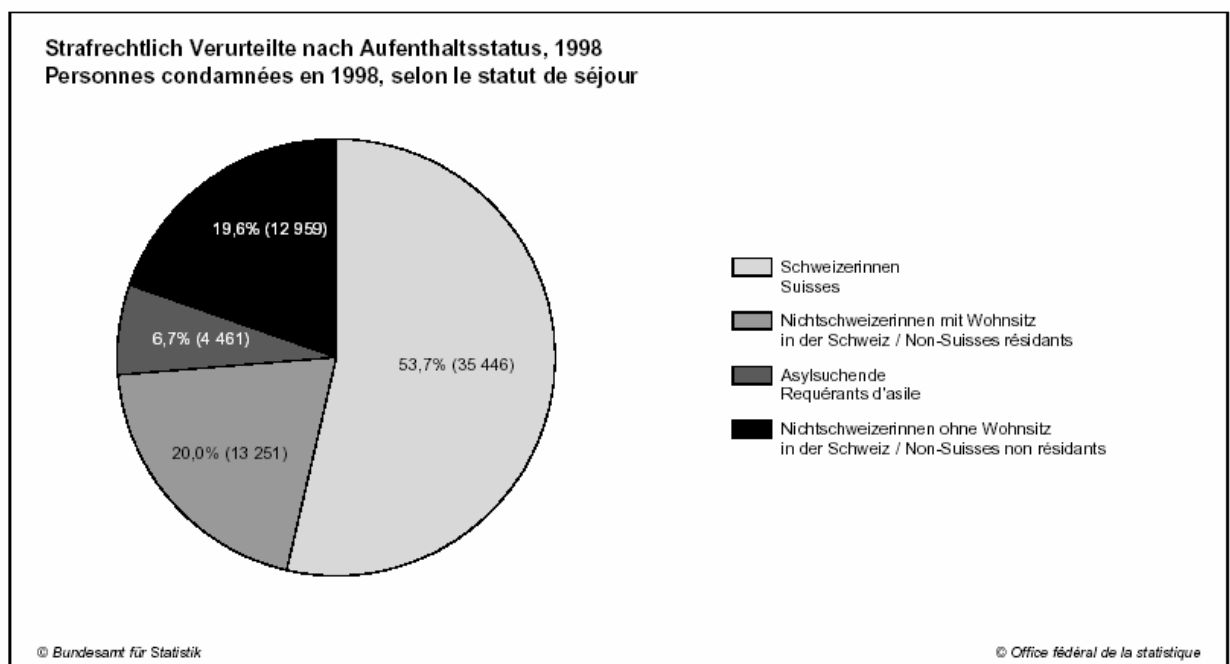
Nonostante una maggior quota di stranieri tra i presunti autori e nella popolazione residente, la Svizzera presenta un tasso di criminalità inferiore a quello di altri Stati.

Resoconto del Corpo delle guardie di confine

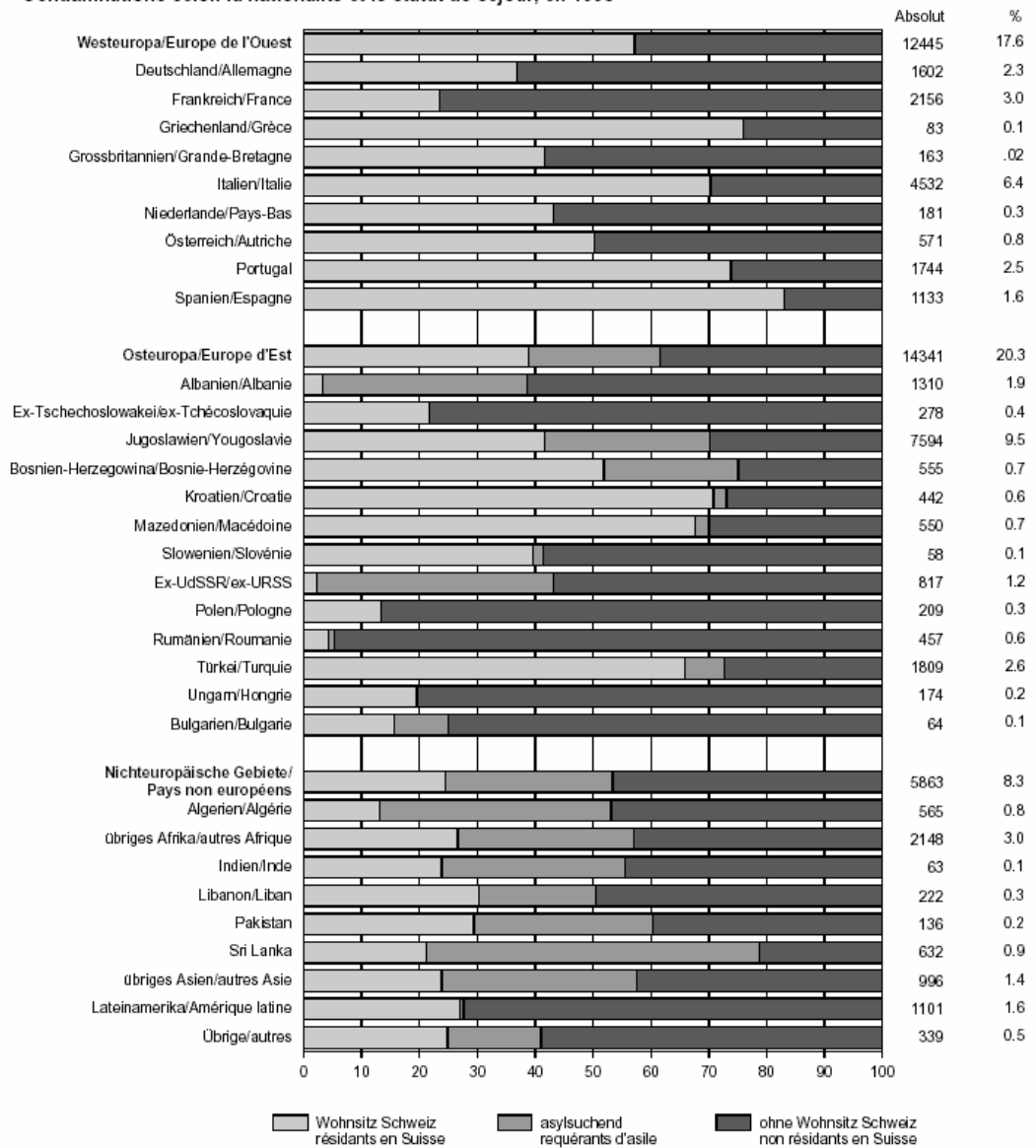
Gli oggetti scoperti (ad es. attrezzi da scasso) o le circostanze emerse nei controlli alla frontiera consentono spesso di constatare che determinate persone intendono entrare in Svizzera a scopi criminali (non esiste statistica in merito). Nel 2003 i controlli alla frontiera hanno permesso di recuperare della refurtiva in 490 casi; in 155 di questi casi si trattava di merce in uscita.

Gli autori sono prevalentemente nomadi e persone provenienti dall'Europa dell'Est.

Dati statistici



Verurteilungen nach Nationalität und Aufenthaltsstatus, 1998
Condamnations selon la nationalité et le statut de séjour, en 1998



ALLEGATO 19

Rapporto finale del 5 marzo 2001 sulla criminalità degli stranieri (nota informativa del DFGP)

1. Situazione iniziale e mandato

Alla fine degli anni novanta svariate persone all'interno del servizio pubblico (politica cantonale e comunale, Corpo delle guardie di confine, polizia, amministrazione e scuola) sono rimaste vittime di reati e di minacce. È pertanto sorta la domanda se le basi giuridiche esistenti, come pure gli strumenti e i mezzi a disposizione fossero appropriati. In seno alla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP) è inoltre stato proposto di vagliare l'opportunità di condurre una campagna di informazione su ampia scala. Tale proposta ha infine portato all'istituzione di un gruppo di lavoro ad hoc composto da rappresentanti delle autorità federali, cantonali e comunali interessate (decisione congiunta del 13 settembre 1999 del Presidente della CDCGP e del Capo del DFGP). Il gruppo era incaricato di analizzare l'odierna situazione di minaccia nell'ambito della criminalità degli stranieri, di valutare gli attuali strumenti giuridici e materiali, di verificare le questioni inerenti alla competenza, alla struttura e alla procedura e di sottoporre le misure da attuare. La direzione congiunta del gruppo di lavoro è stata affidata al signor Roland Eberle, allora capo del dipartimento di giustizia e sicurezza del Cantone di Turgovia, e al signor Peter Huber, già direttore dell'allora Ufficio degli stranieri in seno al DFGP.

2. Punti cruciali dell'attività

I lavori hanno subito rivelato la straordinaria ampiezza delle questioni e dei problemi sollevati da un argomento quale la "criminalità degli stranieri". Ecco alcuni punti salienti:

- presentazione e valenza delle statistiche;
- rapporto tra pericolo effettivo e percezione soggettiva;
- aspetti inerenti alle strutture e alle competenze;
- questioni riguardanti l'informazione, l'analisi, la cooperazione e la coordinazione;
- aspetti inerenti al controllo e alla protezione;
- problemi legate alle risorse;
- problemi legate alle pubbliche relazioni;
- questioni legate all'integrazione e alle misure tese a instaurare un clima di fiducia.

È opportuno ricordare che numerosi problemi non sono legati agli stranieri in particolare, bensì acquistano un certo peso nel contesto della criminalità in generale. Tale precisazione non deve però indurre a trascurare il fatto che la criminalità degli stranieri, considerate la proporzione più elevata rispetto a quella degli Svizzeri e l'elevata quota di reati violenti e di reati gravi in materia di stupefacenti, costituisce un fenomeno che richiede interventi settoriali specifici. Considerazioni di stato di diritto impongono tuttavia la massima obiettività possibile e la rinuncia a criteri di valutazione che potrebbero suscitare l'impressione di un giudizio discriminatorio.

L'AGAK ha esaminato soprattutto le questioni relative al materiale statistico a disposizione e agli indici di criminalità potenziale che ne risultano; ha inoltre determinato e analizzato i problemi e le lacune principali come pure gli interventi necessari da parte degli enti e delle istituzioni di soccorso svizzeri da un lato, e da parte delle comunità straniere maggiormente interessate dall'altro, stabilendo le misure da attuare di conseguenza. Quanto emerso dagli interrogatori delle vittime e dalle statistiche estere è stato integrato nei lavori, benché non sia stato possibile procedere a un'analisi approfondita.

Negli ultimi tempi, sia la Confederazione sia i Cantoni hanno fatto molto sul piano della sicurezza in senso lato, della criminalità e della sua repressione in genere come pure nell'ambito degli stranieri in particolare. Sono stati avviati numerosi progetti vertenti sia sugli aspetti materiali dei vari problemi riscontrati, sia su questioni di competenza e di esecuzione. Lo scopo è di analizzare i fattori considerati particolarmente importanti dall'AGAK. Si tratterà quindi, almeno in parte, di proseguire con determinazione i lavori iniziati che permetteranno anche di soddisfare alcune richieste avanzate dall'AGAK.

Qui di seguito riportiamo soltanto alcuni elementi emersi dall'analisi approfondita del materiale statistico attualmente a disposizione:

Dalle **analisi statistiche** si evince che i dati significativi sulla criminalità degli stranieri sono tuttora rilevati ed elaborati in maniera assai ineguale, risultando pertanto insoddisfacenti. Appare comunque chiaro che la percentuale di stranieri è assai elevata non solo tra i presunti autori di reati figuranti nelle statistiche di polizia (1999: 54,3%), bensì anche tra le persone oggetto di condanne (1998: 46,3%). La percentuale di richiedenti l'asilo è particolarmente elevata. Rapportata alla popolazione adulta media nelle singole categorie, la quota di persone condannate di cittadinanza svizzera è dello 0,8 per cento, mentre gli stranieri rappresentano l'1,3 per cento e i richiedenti l'asilo addirittura il 7,8 per cento (quasi il decuplo rispetto agli Svizzeri e il sestuplo rispetto agli altri stranieri). Se si escludono i reati contro il codice stradale e le infrazioni alle disposizioni del diritto in materia di stranieri e al codice penale militare, la quota di Svizzeri è pari allo 0,3 per cento (15 576 condanne), quella di stranieri allo 0,6 per cento (5 958) e quella di richiedenti l'asilo al 4 per cento (2 289, ovvero dodici volte in più rispetto agli Svizzeri).

Spicca il fatto (non necessariamente prevedibile e difficilmente spiegabile senza uno studio più approfondito) che tra le persone condannate figurano soprattutto **uomini stranieri, un po' meno le donne straniere, da tempo residenti in Svizzera**. Va detto tuttavia che le persone nate in Svizzera, in qualsiasi fascia d'età, non sono le più colpite da condanne. Le persone che subiscono il maggior numero di condanne sono i richiedenti l'asilo che si trovano nel nostro Paese da meno di due anni. Dopo i primi due anni, la loro quota diminuisce sensibilmente. Se ne deduce la necessità di adottare, per i richiedenti l'asilo, provvedimenti volti a diminuire la criminalità sin dal loro arrivo in Svizzera e di attuare misure pertinenti per gli altri stranieri al fine di evitare che commettano crimini a medio e lungo termine.

3. Interventi necessari

Considerate tali premesse, l'AGAK ritiene che le misure tese a migliorare l'integrazione degli stranieri nella società rivestono una particolare importanza. Tale modo di vedere è in perfetta

sintonia con quanto asserito dai rappresentanti interpellati degli enti, delle istituzioni di soccorso e delle comunità straniere, unanimi nell'attribuire **l'elevato tasso di criminalità degli stranieri** prevalentemente a una **scarsa integrazione**. A tale proposito, il gruppo di lavoro giudica altrettanto importante **fornire agli stranieri informazioni più accurate** riguardanti l'organizzazione, i compiti, le competenze e il funzionamento delle autorità, l'ordine giuridico come pure gli usi e i costumi del nostro Paese e le sanzioni previste per chi viola le leggi. A tale scopo, è determinante coinvolgere persone appartenenti allo stesso gruppo di popolazione.

Nel **settore dell'asilo** è opportuno *distinguere tra richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione*. I primi fuggono spesso per motivi politici o economici; in genere si tratta di uomini non sposati o che lasciano le loro famiglie nel Paese di origine. Per contro, quando la minaccia incombe su intere fasce della popolazione (guerra o guerra civile come in Bosnia ed Erzegovina e nel Kosovo), in genere intere famiglie tentano di rifugiarsi in un altro Paese.

Nel settore dell'asilo si tratta in primo luogo di individuare le persone con un passato criminale già nei centri di registrazione e di fare in modo che le loro domande siano trattate prioritariamente sia presso l'UFR, sia presso la CRA. Per evitare che i richiedenti l'asilo, soprattutto gli uomini giovani e non sposati, commettano reati, è indispensabile promuovere lo sviluppo di strutture assistenziali e di programmi occupazionali sul modello di quelli esistenti in determinati Cantoni. Inoltre, l'accesso agli alloggi collettivi va controllato adeguatamente, 24 ore su 24, per impedire che tali centri fungano da basi per attività criminali e per sortire un effetto preventivo. A garanzia di tale controllo è assolutamente necessaria una buona collaborazione tra la polizia e i servizi sociali. È indispensabile disporre misure preventive atte ad agevolare l'integrazione delle persone del settore dell'asilo che devono restare in Svizzera per un periodo prolungato, in particolare per le persone ammesse a titolo provvisorio; lo scopo è di prevenire qualsiasi emarginazione sociale che potrebbe sfociare in un comportamento criminale.

È particolarmente importante anche un controllo efficace a scopo preventivo e repressivo. Occorre controllare le frontiere, il settore alberghiero e paraalberghiero, gli alloggi collettivi per stranieri e richiedenti l'asilo, il traffico ferroviario e quello pesante, l'ambiente a luci rosse e in generale le regioni e i quartieri particolarmente a rischio. Una presenza più marcata degli organi di controllo consente inoltre di assicurare la popolazione. Maggior attenzione andrebbe accordata alla sorveglianza degli stranieri noti come pericolosi; le misure adottate, quali l'assegnazione di un luogo di soggiorno, andrebbero controllate con maggior rigore ricorrendo, per esempio, alla sorveglianza elettronica. Anche le modifiche della politica e della prassi in materia di visti rientrano nella sfera del controllo e dei rischi.

Si impongono inoltre misure volte a **ottimizzare la collaborazione tra le autorità e, in particolare, lo scambio di informazioni come pure l'analisi delle situazioni e la comunicazione di fatti noti**. L'AGAK sostiene gli obiettivi dei progetti in corso, quali USIS, Progetto Efficienza, Strupol, SWISS-AFIS, gli accordi di cooperazione in materia di polizia e il "Partenariato dei Paesi dell'Arco alpino" con i Paesi limitrofi, ma anche i progetti legislativi riguardanti l'unificazione del diritto di procedura penale e la legge definitiva sull'utilizzo di profili di DNA per l'identificazione di persone. Nel corso dell'attuazione delle misure richieste, può rivelarsi necessario **adeguare ulteriormente il diritto vigente** (EED e protezione dei dati, protezione delle vittime e dei testimoni, garanzie procedurali); in primo luogo, l'AGAK

caldeggia però l'applicazione coerente del diritto vigente e l'uso più accorto dello strumentario penale previsto dalla legge.

Nel settore del **turismo del crimine**, la possibilità di eseguire la pena nel Paese d'origine dovrebbe contribuire ampiamente a ridurre l'attrattiva della Svizzera; ecco perché è indispensabile firmare rapidamente l'accordo aggiuntivo alla Convenzione europea sul trasferimento dei condannati e concludere accordi bilaterali. Inoltre, la Confederazione e i Cantoni devono proseguire con solerzia gli sforzi intrapresi per risolvere i problemi che si pongono in occasione dell'acquisizione dei documenti di viaggio e dei rinvii forzati nei Paesi d'origine. Per quanto possibile, occorre concludere accordi di riammissione con gli Stati interessati.

Resta infine da sottolineare che **la sicurezza ha un prezzo**. Preoccupa la scarsità di risorse a disposizione delle autorità federali, cantonali e comunali. L'AGAK lancia pertanto un forte appello a colmare al più presto le lacune personali e materiali a tutti i livelli. È parimenti convinto che, nonostante la situazione finanziaria spesso delicata, sotto il profilo dei costi prevenire sia meglio che guarire.

4. I prossimi passi

Il rapporto presentato il 21 maggio 2001 in occasione di una conferenza straordinaria della CDCGP propone complessivamente 32 misure repressive e preventive per i vari settori d'intervento. La CDCGP ha optato per l'iter seguente cui si è associato anche il DFGP:

- un gruppo di lavoro, diretto da Beat Hegg (segretario generale della CDCGP) e rappresentante i settori d'intervento cantonali maggiormente interessati, prepara uno schema di attuazione. I primi risultati sono forniti, se possibile, entro la conferenza autunnale in programma per l'inizio di novembre. Il Segretario generale della CDCGP sceglierà i membri del gruppo di lavoro, tra cui due referenti del DFGP e del Corpo delle guardie di confine. Esistono infatti molti punti di contatto con progetti della Confederazione (ad es. USIS, Progetto Efficienza, controlli alle frontiere);
- la pubblicazione del rapporto è decisa all'unanimità.

ALLEGATO 20

Casi personali di rigore – domande presentate all’UFR e all’IMES in base alla circolare del 21.12.2001 (stato: 26 gennaio 2004)

Cantone	Pratiche	Persone	Pratiche in %	Persone in %
VD	634	1642	72.0%	72.6%
GE	90	247	10.2%	10.9%
FR	39	116	4.4%	5.1%
BE	51	113	5.8%	5.0%
NE	20	40	2.3%	1.8%
TI	12	40	1.4%	1.8%
SO	6	16	0.7%	0.7%
BL	7	12	0.8%	0.5%
VS	3	10	0.3%	0.4%
BS	7	9	0.8%	0.4%
JU	4	9	0.5%	0.4%
LU	2	2	0.2%	0.1%
SH	2	2	0.2%	0.1%
ZH	1	1	0.1%	0.0%
AG	1	1	0.1%	0.0%
SZ	1	1	0.1%	0.0%
ZG	1	1	0.1%	0.0%
Totale	881 pratiche	2262 persone	100%	100%

Le domande riguardavano complessivamente 2 563 persone, di cui 1 002 (39,1 %) hanno finora ottenuto un regolamento del soggiorno.

Circa il 70 per cento di tutte le domande (IMES e UFR) riguardano il Cantone di Vaud.

Tredici Cantoni hanno segnalato casi personali di rigore a IMES (per un totale di 720 persone); a 562 persone è stato riconosciuto il relativo regolamento del soggiorno e 155 hanno ricevuto una decisione negativa. Finora sono stati respinti tutti i ricorsi in merito inoltrati al servizio dei ricorsi del DFGP e al Tribunale federale. Numerose domande sono state presentate da persone provenienti dalla ex Jugoslavia, tra cui numerosi stagionali che alla fine delle guerre nei Balcani non adempivano le condizioni per passare da un’ammissione provvisoria a un permesso di dimora. Al secondo posto figurano le domande presentate da persone provenienti dall’America latina (soprattutto Ecuador e Colombia).

Casi personali di rigore approvati dall'IMES (*Totale*)(art. 13 lett. f OLS)

(arrotondato)	Totale:	di cui richiedenti l'asilo respinti/persone ammesse a titolo provvisorio:
1998	3 600	2 700
2000	2 100	1 500
2002	5 400	4 400
2003	4 200	3 400

ALLEGATO 21

Problemi nell'esecuzione dell'allontanamento

Nell'esecuzione dell'allontanamento si registrano in particolare i seguenti problemi:

Rifiuto di collaborare all'acquisizione dei documenti

Molte persone si rifiutano ostinatamente di collaborare all'acquisizione dei documenti di viaggio. Le rappresentanze dei presunti Stati di provenienza non rilasciano documenti sostitutivi alle persone non identificate. Nel 70-80 per cento dei casi, non è possibile identificare le persone di nazionalità algerina tenute a partire. Chi si rifiuta di collaborare non subisce conseguenze negative, anzi aumenta le proprie possibilità di restare in Svizzera.

Rilascio di un documento di viaggio sostitutivo a chi parte volontariamente

Paesi come l'Eritrea (453 casi di esecuzione pendenti il 30 aprile 2004), l'Etiopia (1 227) o l'Iran (321) rilasciano un documento di viaggio sostitutivo unicamente a condizione che la persona tenuta a partire torni in patria di sua spontanea volontà. In tal caso è escluso il rinvio forzato. Alcune rappresentanze estere (quali ad es. il Camerun, la Nigeria, l'Eritrea, l'Etiopia), pur riconoscendo la cittadinanza, non sono disposte a rilasciare un documento di viaggio sostitutivo, specialmente se i loro cittadini vivono da tempo in Svizzera o se lo Stato d'origine giudica il ritorno inopportuno per altri motivi (malattia, età, integrazione). L'atteggiamento di tali Stati viola sia l'obbligo internazionale di riammissione sia la sovranità svizzera, compreso il diritto degli stranieri.

Esclusi i rinvii con voli speciali

L'Algeria non permette il rinvio mediante voli speciali, impedendo di fatto il rinvio di persone renitenti e violente. Infatti, le compagnie aeree (Swiss compresa) si rifiutano generalmente di trasportare questi individui nei voli di linea. Una conseguenza indiretta di tale prassi è il fatto che il numero dei cittadini algerini per i quali è pendente un provvedimento esecutivo continua ad aumentare di anno in anno. E questo benché parte di essi sia in possesso di documenti di viaggio validi. Il 30 aprile 2004, presso la divisione Rimpatrio dell'UFR erano depositati 1 150 casi di esecuzione pendenti riguardanti cittadini algerini.

Nessuna rappresentanza diplomatica in Svizzera

Paesi come la Guinea (Conakry; 1 212 casi di esecuzione pendenti) non dispongono di alcuna rappresentanza diplomatica o consolare in Svizzera. È quindi difficile collaborare in modo mirato all'acquisizione dei documenti.

Rifiuto di principio – chiesta una contropartita negli accordi sulla riammissione

Tutti gli sforzi volti ad acquisire i documenti restano vani laddove i Paesi di origine si rifiutano per principio di riammettere i propri cittadini oppure, approfittando dei negoziati per la conclusione di un accordo sulla riammissione, avanzano richieste che la Svizzera non vuole o non può soddisfare (ad es. accesso al mercato del lavoro, comunicazione di dati personali, cooperazione in materia di assistenza giudiziaria e scambio dei dati).

Misure coercitive

Sostanzialmente il diritto degli stranieri prevede misure coercitive quali la detenzione in previsione dell'allontanamento, la carcerazione in vista del rinvio forzato, l'assegnazione di un

luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio. Sul piano pratico, la misura più importante è senz'altro la carcerazione in vista del rinvio forzato. Ogni anno, infatti, quasi 7 000 persone sono incarcerate in vista del rinvio forzato. Nell'80 per cento dei casi circa, l'allontanamento ha potuto essere eseguito dopo una carcerazione media di 23 giorni.

È compito della giurisdizione cantonale ordinare la carcerazione in vista del rinvio forzato. Ogni Cantone ha pertanto sviluppato una propria prassi giudiziaria in materia, il che spiega le forti differenze cantonali riscontrate nell'applicazione delle misure coercitive. In taluni Cantoni non è possibile incarcerare una persona tenuta a partire, al fine di garantire che si presenti presso una rappresentanza straniera o all'aeroporto. Si corre quindi il rischio che le persone tenute a partire si diano alla latitanza dopo essere entrate in possesso dei documenti di viaggio.

Nel suo messaggio relativo alla legge federale sugli stranieri (LStr), il Consiglio federale giunge alla conclusione che, nel diritto degli stranieri, le misure coercitive sono uno strumento efficace per garantire l'esecuzione dell'allontanamento.

Le autorità incaricate dell'esecuzione faticano spesso a provare gli elementi soggettivi delle fattispecie di carcerazione (ossia il pericolo di un passaggio all'illegalità). Il progetto di nuova legge sugli stranieri definisce la fattispecie con maggiore obiettività (rifiuto di collaborare all'acquisizione di documenti). La nuova definizione è entrata in vigore il 1° aprile 2004, insieme al programma di sgravio 2003.

La durata massima di nove mesi della carcerazione in vista del rinvio forzato continua a essere al centro delle discussioni politiche (nel suo messaggio, il Consiglio federale propone una durata di dodici mesi). Finora il Consiglio federale si era sempre detto contrario a prolungare la durata massima della carcerazione perché non esistono prove statistiche che ne attestino la necessità e perché è impossibile stabilirne l'eventuale impatto positivo. Un innalzamento della durata massima violerebbe inoltre sia il principio di proporzionalità, sia le disposizioni internazionali (art. 5 CEDU).

Cooperazione con i Cantoni e aiuto sociale

Alcuni Cantoni continuano ad assistere persone oggetto di una decisione di rinvio passata in giudicato anche dopo che il termine di partenza è scaduto. La Confederazione rimborsa tali spese di aiuto sociale persino se la persona in questione non intende cooperare. Manca una cooperazione efficace sul piano cantonale e federale tra i settori dell'aiuto sociale e dell'assistenza da un lato e dell'esecuzione dall'altro. Alcuni Cantoni (ad es. Vaud) rifiutano per motivi politici di eseguire le decisioni di rinvio della Confederazione.

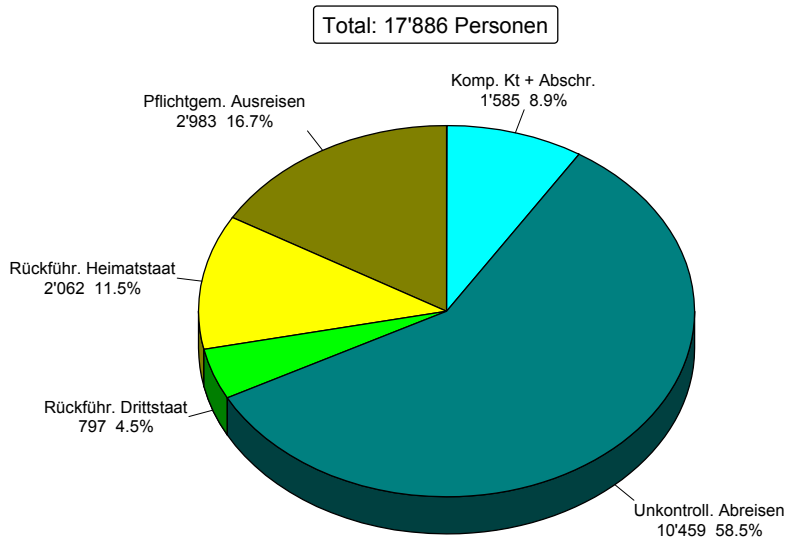
Elevata quota di annullamenti presso swissREPAT

Le prenotazioni di volo effettuate dai Cantoni superano di un quarto i rinvii per via aerea effettivamente prenotati dalla divisione Rimpatrio della Confederazione (swissREPAT in seno all'UFR). L'anno scorso, la quota di annullamenti si è quindi attestata attorno al 25 per cento. L'elevato numero di annullamenti causa un onere di lavoro (e finanziario) spropositato e indebolisce la posizione di swissREPAT in vista delle future trattative tariffali con le compagnie aeree. Sono state avviate le misure del caso.

ALLEGATO 22

Esecuzione degli allontanamenti

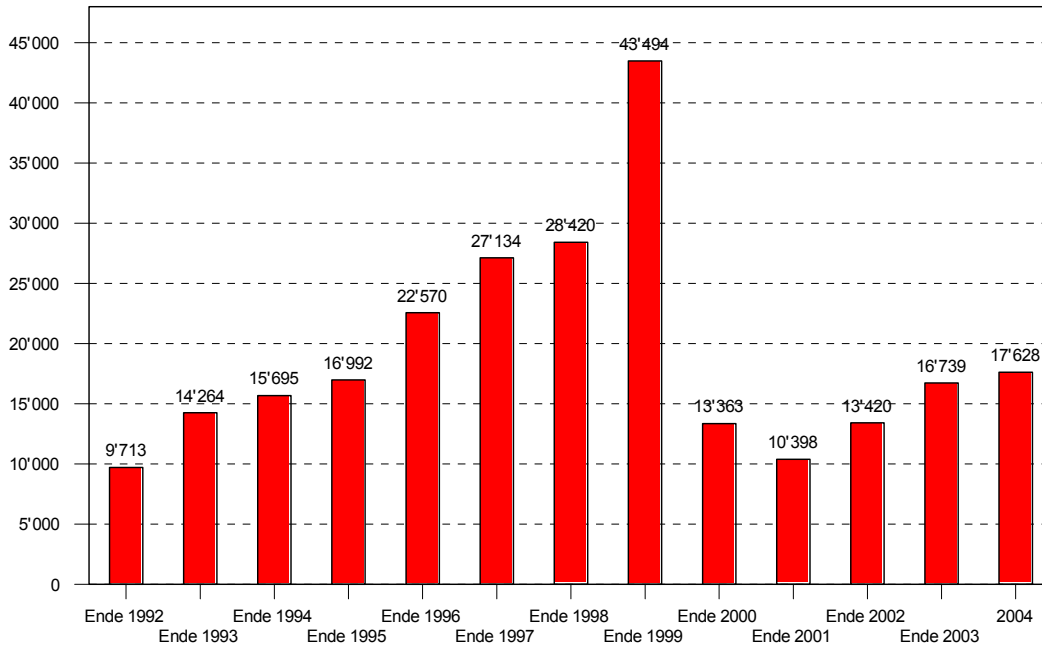
Vollzug der Wegweisungen und andere Abgänge
1. Januar bis 31. Dezember 2003



Bundesamt für Flüchtlinge

Statistikdienst, Januar 2004

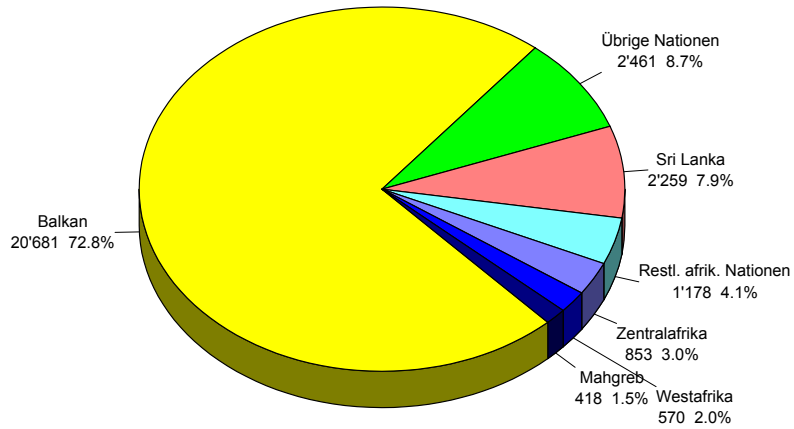
Personen im Wegweisungsvollzug
Bestand Ende 1992 - 30.4.2004



Vollzugspendenzen: Wichtigste Nationen im Überblick

Bestand am 31. Dezember 1998

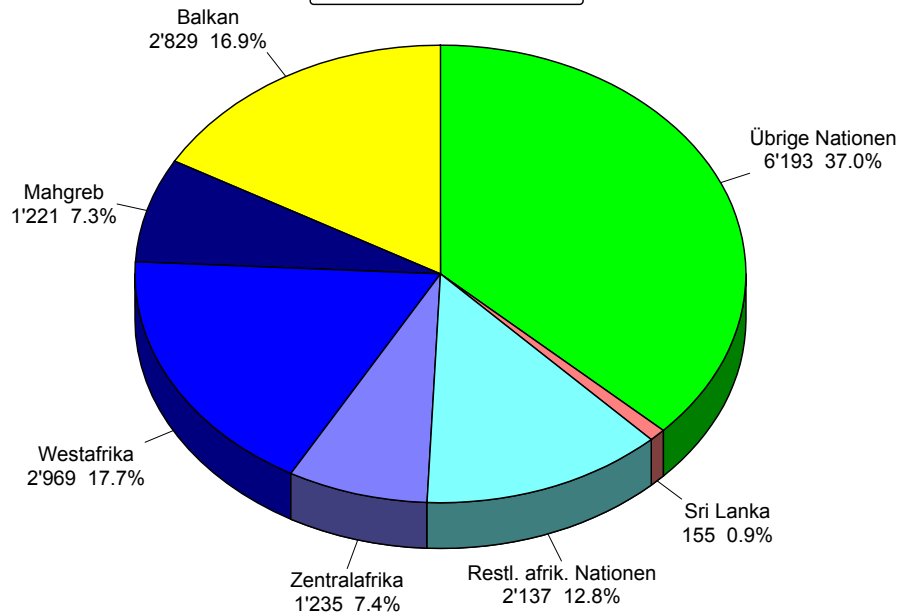
Total: 28'420 Personen



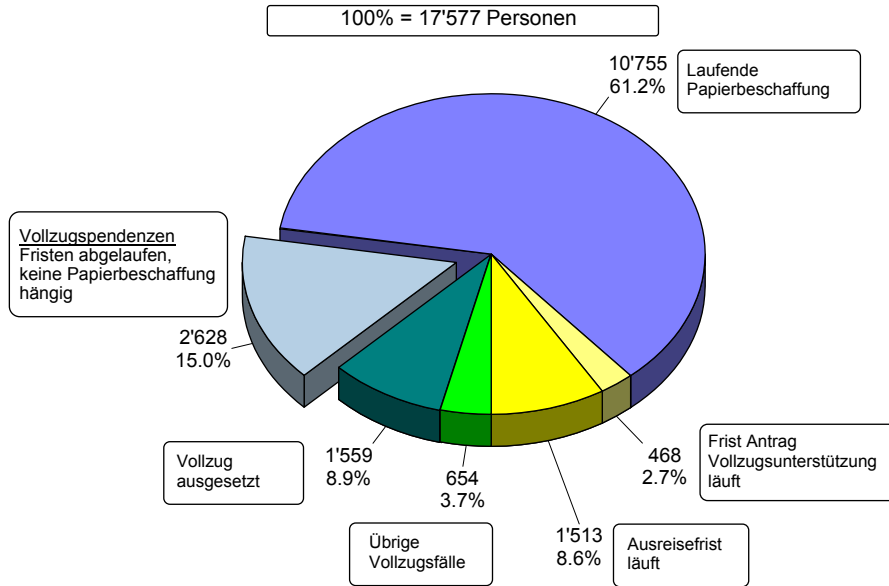
Vollzugspendenzen: Wichtigste Nationen im Überblick

Bestand am 31. Dezember 2003

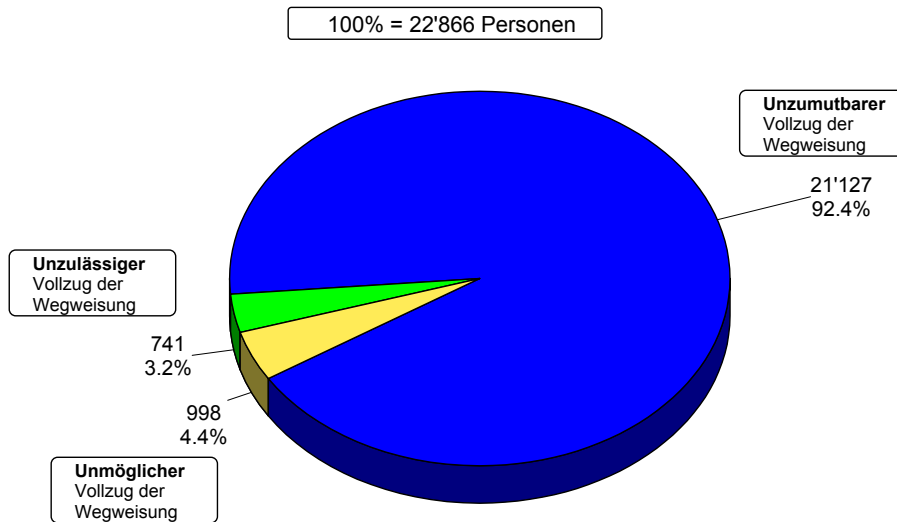
Total: 16'739 Personen



Struktur der Personenbestände im Wegweisungsvollzug am 31. Dezember 2003



**Vorläufige Aufnahmen nach Art des Vollzugshindernisses;
Stand 15. Januar 2004**



ALLEGATO 23

Persone in cerca di lavoro e disoccupazione alla fine del 2003

- **163 000** persone in cerca di lavoro (come all'inizio del 1998),
di cui: **95 000 Svizzeri**, ossia il **58%**
68 000 stranieri, ossia il **42%**
tasso di stranieri nella popolazione complessiva: 20%
- **tasso di disoccupazione alla fine di dicembre del 2003: 4,1%** (sulla base del censimento popolare del 2000: quasi quattro milioni di persone attive)
- **tasso medio di disoccupazione sull'arco di tutto il 2003: 3,7%** **CH = 2,8%; stranieri = 6,9%**
- circa 350 000 persone attive a tempo parziale che vorrebbero lavorare di più

Quote cantionali:	GE 6,9%	UR 1,5%
	TI 5,1%	AI 1,8%
	ZH 5,0%	OW 1,9%

- tasso di disoccupazione uomini: 4,2%
- donne: 4,0%

Maggior numero di **disoccupati** registrati, **per settore**:

- | | | |
|---|--------|-------------------------------|
| • commercio | 23 500 | tasso di disoccupazione: 4,5% |
| • consulenza, pianificazione, informatica | 20 000 | 9,9% |
| • industria alberghiera | 18 000 | 11,7% |

Da **osservazioni** pluriennali sul piano **nazionale** emerge che generalmente:

- gli Svizzeri presentano il tasso di disoccupazione più esiguo;
- i cittadini dell'UE/EFTA presentano il tasso di disoccupazione più basso tra gli stranieri; e
- le persone provenienti dall'ex Jugoslavia e dalla Turchia presentano il tasso di disoccupazione più elevato.

Attività lucrativa e disoccupazione nel settore dell'asilo alla fine del 2003

Richiedenti l'asilo e persone ammesse a titolo provvisorio (totale) 64 700

- di cui attivi 10 600
- di cui registrati come *disoccupati* 3 150

Totale persone attive in Svizzera = 4 milioni

- di cui persone del settore dell'asilo = 10 600 = soltanto lo 0,25% di tutte le persone attive

Negli ultimi tempi, il tasso di occupazione dei richiedenti l'asilo e delle persone ammesse a titolo provvisorio è tendenzialmente in calo.