



Afflusso in massa di persone in cerca di protezione



Questo dossier di pericolo è parte integrante dell'analisi nazionale dei rischi
«Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera»

Definizione

Si parla di afflusso in massa di persone in cerca di protezione quando un gran numero di persone, che fuggono da persecuzioni o minacce all'estero, cercano rifugio in Svizzera. Si tratta ad esempio di rifugiati. Questi hanno il diritto di rimanere in Svizzera finché non viene accertato il loro bisogno di protezione. Offrire vitto, alloggio e assistenza (medica, psicologica) a queste persone pone grosse sfide.

novembre 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ufficio federale della protezione della popolazione UFPP



Esempi di eventi

Eventi reali del passato contribuiscono a una migliore comprensione di un pericolo. Illustrano l'origine, il decorso e le conseguenze del pericolo preso in esame.

2015–2016

Europa

Persone in fuga dalla guerra siriana

A causa di numerosi focolai di crisi e di conflitto in Medio Oriente e in Africa, nel 2015 il numero di domande d'asilo in Europa è raddoppiato rispetto all'anno precedente, raggiungendo 1,4 milioni. Nel 2016 in Europa sono stati registrati 1,3 milioni di domande d'asilo di cui, secondo le stime, circa un terzo concernevano persone arrivate in Europa già nel 2015, ma che non erano ancora state registrate.

Tra la metà di settembre e la metà di novembre 2015, in media 6500 migranti arrivavano ogni giorno al confine austriaco. Fino a metà ottobre, l'afflusso si è concentrato soprattutto alla frontiera con l'Ungheria. Dopo la metà di ottobre, il flusso migratorio si è spostato alla frontiera con la Slovenia nello spazio di tre giorni. La maggior parte dei migranti intendeva attraversare l'Austria per raggiungere la Germania finché era ancora possibile. L'Austria ha quindi dovuto accogliere, registrare, alloggiare e trasportare i migranti. Solo il 5 % di essi hanno presentato una domanda d'asilo in Austria.

Nel 2015 sono state presentate circa 40 000 domande d'asilo in Svizzera e nel 2016 circa 27 200. La necessità di alloggiare e assistere le persone in cerca di protezione ha creato molti problemi alla Confederazione, ai cantoni e ai comuni.

Il numero delle domande d'asilo è tornato a scendere con l'arrivo della stagione fredda nei Balcani, la graduale chiusura della rotta balcanica nell'inverno 2015/2016, la stipulazione dell'accordo UE-Turchia sui migranti nel marzo 2016 e l'adozione di ulteriori misure.

1998–1999

Svizzera

Persone in fuga dalla guerra del Kosovo

Durante la guerra del Kosovo del 1998–1999, la Svizzera ha accolto in pochi mesi oltre 50 000 persone in cerca di protezione. Le capacità dei centri d'accoglienza e degli alloggi della Confederazione e dei cantoni si sono rapidamente esaurite e sono quindi state massicciamente aumentate. Per assistere i profughi sono stati temporaneamente chiamati in servizio anche militi dell'esercito. Dopo la fine del conflitto, la situazione è tornata rapidamente alla normalità e il numero di domande d'asilo è sceso di nuovo al livello degli anni precedenti.

1968

Svizzera

Persone in fuga dalla repressione della Primavera di Praga

In Cecoslovacchia, con il cambio del governo i nuovi dirigenti del Partito comunista hanno tentato di riformare il regime socialista. I Paesi limitrofi hanno ritenuto controrivoluzionario questo sviluppo. Pertanto, nella notte del 21 agosto 1968 un contingente di circa 500 000 soldati dispiegati da Unione sovietica, Polonia, Ungheria e Bulgaria hanno invaso la Cecoslovacchia. L'occupazione ha causato la fuga di decine di migliaia di persone verso l'estero. 96 000 di queste sono fuggite in Austria. Nel primo mese, in Svizzera sono arrivati solo poche centinaia di profughi, ma verso la fine del 1968 erano già quasi 5000. Nel giro di un paio di mesi, sono immigrati circa 12 000 cecoslovacchi.



Fattori influenti

I seguenti fattori possono influenzare l'origine, lo sviluppo e le conseguenze del pericolo.

Fonte di pericolo	<ul style="list-style-type: none"> – Motivo dell'afflusso in massa di persone in cerca di protezione (conflitto armato, carestia, catastrofe naturale, miseria economica, ecc.) – Situazione nella regione o nel Paese di partenza (grado di distruzione, contaminazione, beni abbandonati) – Mezzi disponibili per fuggire dalla regione minacciata (a piedi, con veicoli a motore, ecc.) – Principali rotte migratorie utilizzate (fattori di rallentamento o d'accelerazione, dispersione) – Effetti collaterali negativi dell'afflusso in massa di persone in cerca di protezione (criminalità, violenza, tratta di esseri umani, passaggi di frontiera clandestini, traffico di minori, prostituzione, sfruttamento di persone) – Persone in cerca di protezione (numero, condizioni [sfinimento, malattie, traumi], caratteristiche demografiche, convinzioni politiche e cultura, conoscenze linguistiche, ecc.)
Momento	<ul style="list-style-type: none"> – Stagione (estate o inverno) – Situazione congiunturale
Luogo / Estensione	<ul style="list-style-type: none"> – Distanza geografica dal luogo di partenza – Meta prioritaria delle persone in cerca di protezione e possibile estensione (Svizzera come unica destinazione o anche altri Paesi)
Decorso dell'evento	<ul style="list-style-type: none"> – Durata dell'afflusso in massa di persone in cerca di protezione (afflusso temporaneo o duraturo) – Intensità e frequenza dell'afflusso di persone in cerca di protezione (afflusso rapido o lento, a ondate) – Reazione degli altri Stati e delle organizzazioni internazionali – Comportamento delle organizzazioni coinvolte, delle forze d'intervento e delle autorità competenti – Reazione della popolazione autoctona e della politica (disponibilità all'accoglienza)



Intensità degli scenari

A seconda dei fattori influenti, possono svilupparsi diversi eventi di varia intensità. Gli scenari elencati di seguito costituiscono solo una scelta di possibili decorsi e non sono previsioni. Servono per anticipare le possibili conseguenze al fine di prepararsi ai pericoli.

1 – marcato

- Fase preliminare: due mesi
 - 10 000 persone in cerca di protezione nel giro di 30 giorni
 - Fase di ripristino: a partire dal secondo mese
 - Numero di persone in cerca di protezione nel giro di 12 mesi: circa 30 000
 - Condizioni fisiche: circa il 20 % delle persone in cerca di protezione sono sfinite e in cattive condizioni di salute
 - Stagione: primavera
-

2 – forte

- Fase preliminare: un mese
 - 10 000 persone in cerca di protezione al mese per tre mesi consecutivi
 - Fase di ripristino: a partire dal quarto mese per almeno un anno
 - Numero di persone in cerca di protezione nel giro di 12 mesi: circa 75 000
 - Condizioni fisiche: circa il 50 % delle persone in cerca di protezione sono sfinite e in cattive condizioni di salute
 - Stagione: estate
-

3 – estremo

- Diverse ondate di complessivamente 120 000 persone in cerca di protezione
- Fase preliminare: una settimana
- 10 000 persone in cerca di protezione al mese nell'arco di otto mesi
- Fase di ripristino: dopo un anno per diversi anni
- Condizioni fisiche: circa il 50 % delle persone in cerca di protezione sono sfinite e in cattive condizioni di salute
- Stagione: inverno



Scenario

Il seguente scenario si basa sul livello d'intensità «forte».

Situazione iniziale / fase preliminare	All'estero si verifica un evento inatteso che provoca un esodo di massa verso numerosi Paesi europei e in particolare verso la Svizzera, in cui risiede già da anni una consistente comunità di immigrati dello Stato colpito.
Fase dell'evento	<p>Nel trimestre successivo, la Svizzera accoglie mensilmente 10 000 persone in cerca di protezione, che arrivano stremate. Un migliaio di profughi attraversano ogni giorno la frontiera svizzera.</p> <p>Trattandosi di un evento inatteso, la Confederazione e i cantoni non sono pronti ad accogliere un numero così elevato di persone che attraversano la frontiera in così poche settimane. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) provvede a registrare, alloggiare e assistere i richiedenti l'asilo con l'aiuto della protezione civile, dell'esercito e di organizzazioni umanitarie. I cantoni sono invece responsabili di registrare e alloggiare le persone che non presentano una domanda d'asilo. Prima di attribuire i richiedenti l'asilo ai cantoni, la SEM verifica sistematicamente la loro identità per motivi di sicurezza, con l'eventuale aiuto del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e del Corpo delle guardie di confine (Cgcf). Quando gli alloggi della Confederazione sono al completo, le persone in cerca di protezione vengono ripartite il più rapidamente possibile tra i cantoni. Entrano in azione lo Stato maggiore Asilo (SONAS) e lo Stato maggiore federale Protezione della popolazione. I cantoni attivano gli stati maggiori di condotta e attuano i piani d'emergenza. Il Cgcf rafforza i controlli nei punti nevralgici del confine nazionale.</p> <p>Coordinare l'accoglienza delle persone in cerca di protezione è un compito difficile poiché il loro afflusso è continuo. Esse vengono alloggiate negli impianti di protezione civili e militari. Il rapido sovrappopolamento dei centri federali d'asilo (CFA) costringe la SEM ad applicare la procedura d'emergenza.</p> <p>Nei giorni successivi, il numero dei nuovi arrivati scende finalmente a circa 300 persone al giorno.</p> <p>Dopo quattro mesi, il numero di persone che si presentano ai valichi o cercano di attraversare illegalmente il confine scende a 6000 e successivamente a 5000 al mese. In 12 mesi, le persone che hanno cercato rifugio in Svizzera sono complessivamente 75 000.</p>
Fase di ripristino	<p>Dopo 12 mesi, la situazione nel Paese d'origine delle persone in cerca di protezione si normalizza. Pertanto cominciano gradualmente a lasciare la Svizzera per rientrare in patria. Con l'aumento delle partenze, la pressione sugli alloggi (d'emergenza) diminuisce e piano piano la situazione si distende. Molte persone vorrebbero però rimanere in Svizzera.</p> <p>L'afflusso in massa di persone in cerca di protezione accende un dibattito sulla politica d'asilo e d'accoglienza della Svizzera che si protrae per mesi, ma in seguito, il clima politico torna lentamente a distendersi.</p>



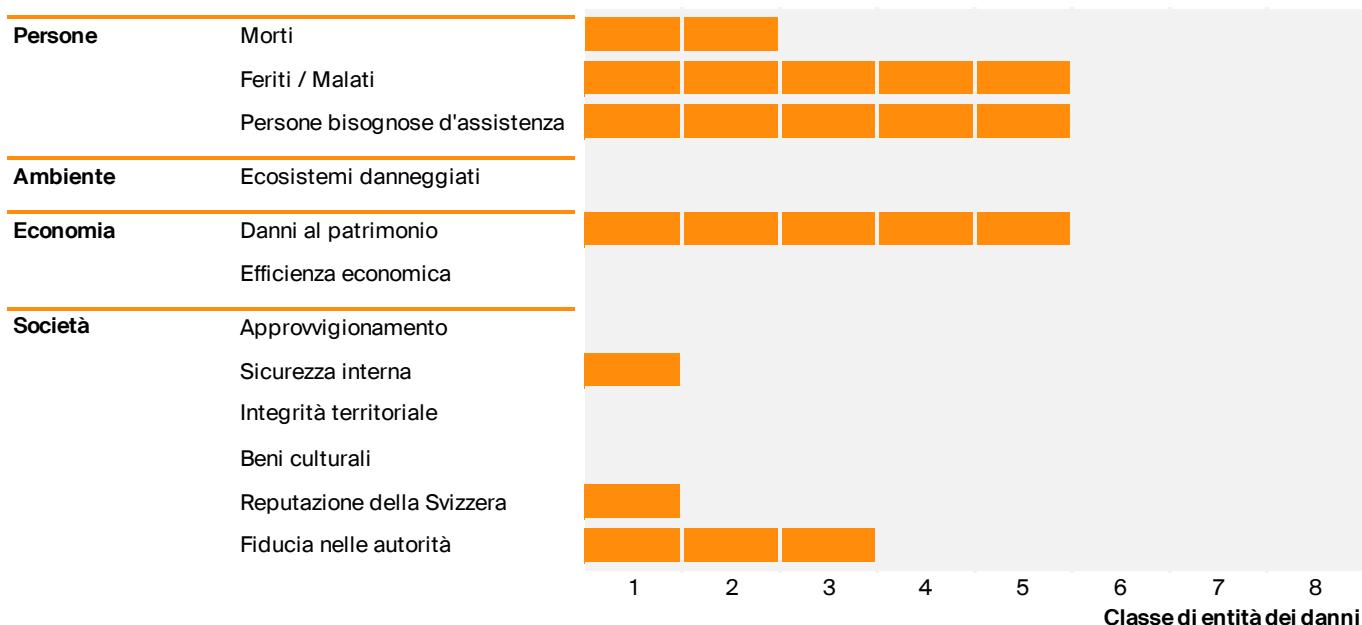
Decorso temporale L'afflusso in massa di persone in cerca di protezione raggiunge il picco all'inizio del quarto mese. Le conseguenze si fanno però sentire per oltre un anno.

Estensione spaziale Tutta la Svizzera è toccata dall'evento. Conformemente alle direttive della Confederazione, le persone in cerca di protezione vengono ripartite in tutto il Paese.



Conseguenze

Per valutare le conseguenze di uno scenario, sono stati esaminati dodici indicatori di danno per i quattro settori soggetti a danni. L'entità prevista dei danni per lo scenario descritto sopra è riassunta nella seguente figura e spiegata nel testo sottostante. Il danno aumenta di un fattore 3 per ogni classe d'entità.



Persone

Durante 12 mesi, la Svizzera deve accogliere e assistere circa 75 000 profughi, di cui circa la metà necessita di qualche forma di assistenza medica. Il sistema sanitario raggiunge presto i suoi limiti; gli ospedali e gli studi medici faticano a far fronte alla domanda di cure. La presenza di malattie infettive pone ulteriori problemi (p. es. casi di epatite C o tubercolosi). Molte persone hanno subito traumi nel loro Paese o durante la fuga, ma l'offerta di assistenza psicologica è insufficiente. Inoltre, gli ostacoli linguistici complicano la presa a carico medica e psicologica.

Le persone in cerca di protezione rimangono in media sei mesi nei centri d'accoglienza. Tra esse ci sono circa 1000 persone con ferite o malattie gravi, 7200 con ferite o malattie di media entità e 25 000 con ferite o malattie lievi. Durante la fase di massimo afflusso, 25 persone muoiono per mancanza di cure mediche adeguate, disordini e per un incendio doloso appiccato in un alloggio. Delle persone che rimangono in Svizzera, 2000 soffriranno di disturbi duraturi.

Ambiente

L'ambiente non subisce danni.



Economia

Nei cantoni intervengono le organizzazioni partner della protezione della popolazione e i servizi sociali. Per far fronte al continuo afflusso di persone in cerca di protezione, si creano posti letto supplementari con l'aiuto dei cantoni.

La polizia collabora alla registrazione delle persone in cerca di protezione, la protezione civile e i pompieri garantiscono l'approvvigionamento di cibo e acqua, mentre il settore sanitario si occupa delle persone bisognose di cure mediche e psicologiche. Interviene anche l'esercito per montare tendopoli e trasportare le persone. Soprattutto nei primi giorni, questa situazione insolita comporta un carico supplementare non indifferente, sia per le organizzazioni cantonali d'intervento che per l'esercito.

Dopo un incendio doloso in un centro d'accoglienza, tutti i centri vengono sorvegliati dalla polizia o da servizi di sicurezza privati; un compito che assorbe ulteriori risorse.

I costi sostenuti per alloggiare e assistere le persone in cerca di protezione e garantire la loro sicurezza ammontano a circa 2,5 miliardi di franchi. Grazie all'intervento della protezione civile e dell'esercito, si riesce ad evitare una diminuzione della prestazione economica.

Società

Dato che le possibilità d'accoglienza della Confederazione sono dimensionate per la situazione normale, le persone in cerca di protezione devono essere attribuite ai cantoni subito dopo la registrazione. Inizialmente l'accoglienza non presenta grosse difficoltà. I cantoni riescono a mettere a disposizione abbastanza posti. Conscia dell'emergenza, anche la popolazione dimostra comprensione nei confronti delle persone in cerca di protezione. Soprattutto i connazionali che vivono già in Svizzera, ma anche altri cittadini, si offrono volontari per accogliere i nuovi arrivati.

Il soggiorno prolungato delle persone in cerca di protezione inizia a preoccupare la popolazione svizzera, che teme le conseguenze di questo afflusso. Il sovraffollamento degli alloggi provvisori (soprattutto impianti di protezione) crea tensioni sociali tra i profughi e sporadicamente anche con la popolazione locale. Le proteste di alcuni partiti politici e le notizie diffuse dai media cominciano a minare il consenso della popolazione. Cresce il numero di coloro che chiedono di fermare l'afflusso di profughi, espellere rapidamente quelli che commettono reati e sorvegliare meglio i centri d'accoglienza.

Dopo due mesi, le capacità di accoglienza e assistenza sono praticamente esaurite in tutti i cantoni. Sale comunali, palestre e alcuni rifugi vengono provvisoriamente trasformati in alloggi di lunga durata. La crescente preoccupazione della popolazione trova risonanza nei media. In alcuni comuni vengono organizzate manifestazioni di protesta. I manifestanti chiedono di non accogliere più le persone in cerca di protezione e di ridurre la loro permanenza in Svizzera. Sollecitano inoltre le autorità ad aumentare i controlli alle frontiere e a fare in modo che anche gli altri Paesi accolgano una parte di queste persone.

Il clima politico si surriscalda e alcune cerchie estremiste esprimono sempre più apertamente la loro ostilità verso gli stranieri. Denunciano l'aumento di furti e scassi nei dintorni dei centri d'accoglienza, a loro avviso commessi per mancanza di occupazione, frustrazione e noia. La popolazione diventa sempre più sensibile a questi argomenti e si preoccupa sempre di più per la propria sicurezza, che in realtà è poco minacciata.

In relazione all'incendio doloso, i media internazionali parlano di preoccupazione crescente in Svizzera. Emerge che anche i Paesi vicini sono confrontati con problemi simili.

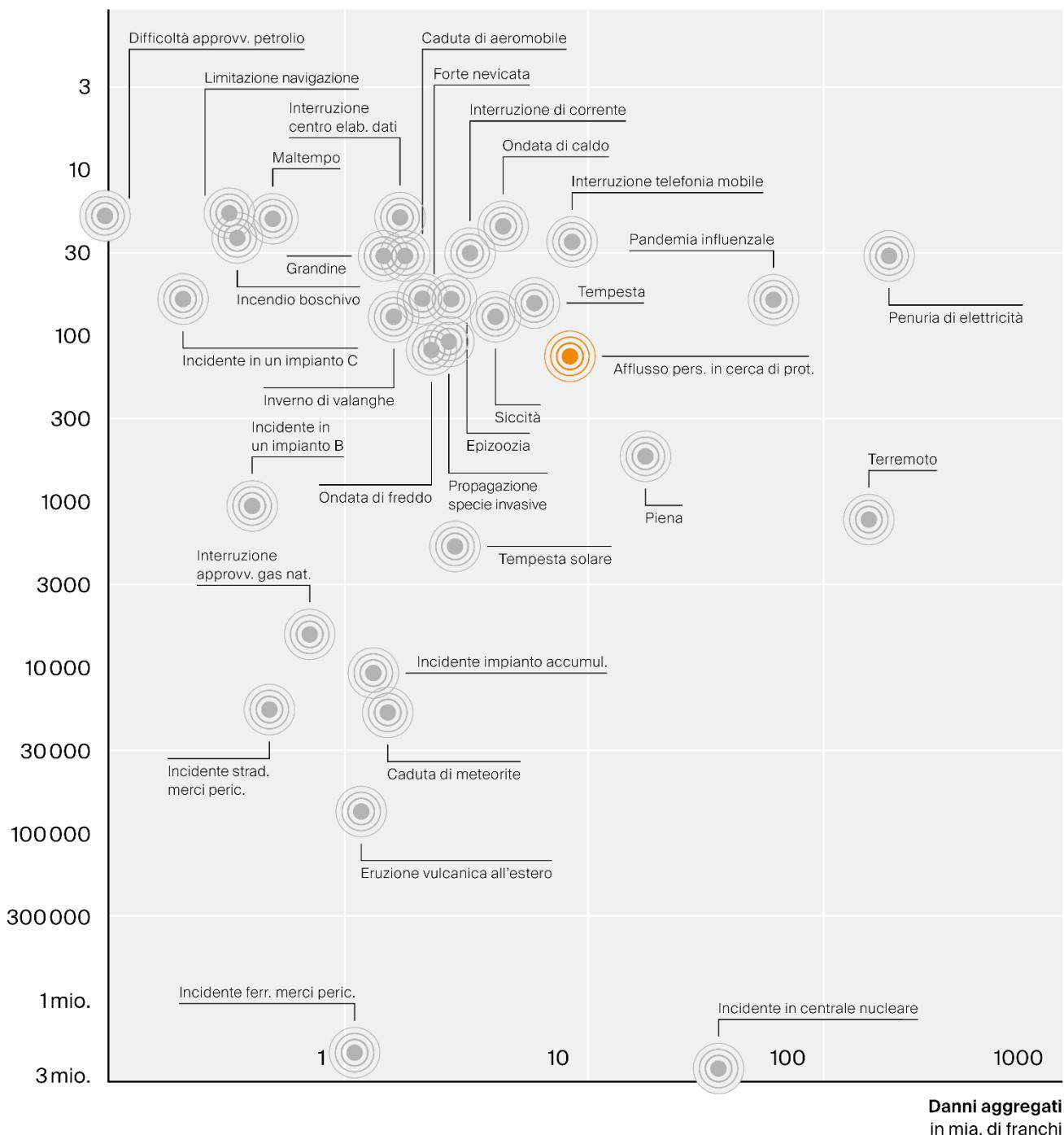
La situazione si normalizza solo quando il numero delle persone in cerca di protezione presenti in Svizzera scende sotto la soglia di 40 000.



Rischio

Il rischio dello scenario descritto viene presentato insieme agli altri scenari di pericolo analizzati in una matrice del rischio in cui la probabilità d'occorrenza viene rappresentata come frequenza (1 volta ogni x anni) sull'asse y (in scala logaritmica) e l'entità dei danni viene raggruppata e monetizzata in CHF sull'asse x (pure in scala logaritmica). Il rischio di uno scenario risulta dal prodotto tra probabilità d'occorrenza ed entità dei danni. Quanto più a destra e in alto nella matrice si trova uno scenario, tanto più elevato è il rischio che comporta.

Frequenza
una volta ogni x anni





Basi legali

-
- | | |
|-------------------|---|
| Costituzione | <ul style="list-style-type: none"> – Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.); RS 101: art. 25 (Diritti fondamentali), art. 121 (Competenza della Confederazione), art. 165 (Legislazione d'urgenza), art. 173 (Altri compiti e attribuzioni), art. 184 (Relazioni con l'estero) e art. 185 (Sicurezza esterna e interna) |
| <hr/> | |
| Leggi | <ul style="list-style-type: none"> – Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl); RS 142.20 – Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (Lasi); RS 142.31 – Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA); RS 172.021 – Legge federale del 19 marzo 1976 su la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali; RS 974.0 |
| <hr/> | |
| Ordinanze | <ul style="list-style-type: none"> – Ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE); RS 142.281 – Ordinanza 1 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa a questioni procedurali (Ordinanza 1 sull'asilo, OAsi 1); RS 142.311 – Ordinanza del DFGP del 4 dicembre 2018 sull'esercizio dei centri della Confederazione e degli alloggi presso gli aeroporti; RS 142.311.23 – Ordinanza 2 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (Ordinanza 2 sull'asilo, OAsi 2); RS 142.312 – Ordinanza 3 dell'11 agosto 1999 sull'asilo relativa al trattamento di dati personali (Ordinanza 3 sull'asilo, OAsi 3); RS 142.314 – Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP); RS 520.17 |
| <hr/> | |
| Altre basi legali | <ul style="list-style-type: none"> – Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU); RS 0.101 – Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati; RS 0.142.30 – Decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino; RS 362 |



Ulteriori informazioni

Sul pericolo

- Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) / Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS) e altri (2016): Parametri per la pianificazione d'emergenza congiunta della Confederazione e dei Cantoni nel settore dell'asilo
- Segreteria di Stato della migrazione (SEM, 2015): Manuale Asilo e ritorno (non disponibile in italiano)
- Segreteria di Stato della migrazione (SEM, 2012): Strategia per gestire e risolvere le situazioni straordinarie nel settore dell'asilo (Piano di emergenza Asilo)
- Segreteria di Stato della migrazione (SEM, diverse annate): Statistica sull'asilo

Sull'analisi dei rischi a livello nazionale

- Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) (2020): Metodo per l'analisi nazionale dei rischi. Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera 2020 (in tedesco). Versione 2.0. UFPP, Berna
- Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) (2020): Quali rischi minacciano la Svizzera? Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera 2020. UFPP, Berna
- Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) (2020): Rapporto sull'analisi nazionale dei rischi. Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera 2020. UFPP, Berna
- Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) (2019): Catalogo dei pericoli. Catastrofi e situazioni d'emergenza in Svizzera. 2^a edizione. UFPP, Berna

Ufficio federale della protezione della popolazione UFPP

Guisanplatz 1B
CH-3003 Berna
risk-ch@babs.admin.ch
www.protopop.ch
www.risk-ch.ch