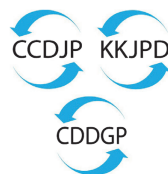




Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



KONFERENZ DER KANTONALEN JUSTIZ- UND  
POLIZEIDIREKTORINNEN UND -DIREKTOREN  
CONFERENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS  
DES DÉPARTEMENTS CANTONAUX DE JUSTICE ET POLICE  
CONFERENZA DELLE DIRETTRICI E DEI DIRETTORI  
DEI DIPARTIMENTI CANTONALI DI GIUSTIZIA E POLIZIA

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD  
Département fédéral de justice et police DFJP  
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP  
**Bundesamt für Migration BFM**  
**Office fédéral des migrations ODM**  
**Ufficio federale della migrazione UFM**



## Piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere»

2014-2017

## Impressum

**Editore:** Ufficio federale della migrazione (UFM),  
Quellenweg 6, CH-3003 Berna-Wabern

**Progetto**

**e redazione:** UFM, Divisione Entrata e Stato maggiore Informazione e comunicazione

**Realizzazione:** [www.casalini.ch](http://www.casalini.ch)

**Fonti:** Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna,  
[www.bundespublikationen.admin.ch/it](http://www.bundespublikationen.admin.ch/it)  
Art. n.: 420.103.I  
© UFM/DFGP novembre 2014

**Fotografie:**

DFAE/Direzione delle risorse, redazione Bulletin: copertina

Keystone: copertina

<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>5</b>
<b>Glossario</b>	<b>7</b>
<b>Prefazione</b>	<b>10</b>
<b>0. Management Summary</b>	<b>12</b>
<b>1. Introduzione</b>	<b>14</b>
<b>2. Il valore aggiunto di una gestione integrata delle frontiere</b>	<b>16</b>
<b>3. Situazione iniziale</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Cifre e fatti</b>	<b>17</b>
3.1.1 Spostamenti attraverso le frontiere esterne e interne	17
3.1.2 Migrazione illegale	17
3.1.3 Asilo	20
3.1.4 Ritorno	20
3.1.5 Criminalità transfrontaliera	21
<b>3.2 Aspetti giuridici</b>	<b>22</b>
<b>3.3 Ordinamento delle competenze</b>	<b>23</b>
<b>3.4 Delimitazione e sovrapposizioni</b>	<b>23</b>
<b>4. Strategia svizzera per la gestione integrata delle frontiere</b>	<b>25</b>
<b>4.1 Obiettivi principali</b>	<b>25</b>
<b>4.2 Linee guida strategiche</b>	<b>26</b>
<b>4.3 Ambiti problematici</b>	<b>26</b>
<b>4.4 Obiettivi parziali</b>	<b>26</b>
<b>4.5 Durevolezza</b>	<b>27</b>
<b>5. Piano di azione</b>	<b>28</b>
<b>5.1 Introduzione</b>	<b>28</b>
<b>5.2 Progetto parziale «Estero»</b>	<b>29</b>
5.2.1 Aspetti generali	29
5.2.2 Misure	30
5.2.3 Portata delle misure	32
5.2.4 Incidenza finanziaria	33
5.2.5 Sintesi	33
<b>5.3 Progetto parziale «Cooperazione internazionale»</b>	<b>34</b>
5.3.1 Aspetti generali	34
5.3.2 Misure	35
5.3.3 Portata delle misure	38
5.3.4 Incidenza finanziaria	39
5.3.5 Sintesi	39

<b>5.4 Progetto parziale «Frontiere»</b>	<b>40</b>
5.4.1 Aspetti generali	40
5.4.2 Misure	41
5.4.3 Portata delle misure	45
5.4.4 Incidenza finanziaria	46
5.4.5 Sintesi	46
<b>5.5 Progetto parziale «Territorio nazionale»</b>	<b>47</b>
5.5.1 Aspetti generali	47
5.5.2 Misure	48
5.5.3 Portata delle misure	51
5.5.4 Incidenza finanziaria	52
5.5.5 Sintesi	52
<b>5.6 Progetto parziale «Collegamenti trasversali»</b>	<b>53</b>
5.6.1 Aspetti generali	53
5.6.2 Misure	54
5.6.3 Portata delle misure	60
5.6.4 Incidenza finanziaria	61
5.6.5 Sintesi	61
<b>6. Attuazione delle misure</b>	<b>62</b>
6.1 Finanze	62
6.2 Calendario	63
6.3 Monitoraggio	65
6.4 Convenzione quadro	65
<b>7. Conclusioni generali</b>	<b>66</b>
<b>ALLEGATO I: Schema obiettivi parziali suddivisi per gruppi tematici principali</b>	<b>68</b>
<b>ALLEGATO II: Autorità ed unità organizzative coinvolte nel piano di azione</b>	<b>71</b>
<b>ALLEGATO III: Misure conformemente a unità di realizzazione</b>	<b>72</b>

## Elenco delle abbreviazioni

AAS	Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen → RS 0.362.31	CRP	Centro di registrazione e di procedura dell' → UFM
ad es.	ad esempio	CSI-DFGP	Centro servizi informatici del → DFGP
AFD	Amministrazione federale delle dogane del → DFF	CS-VIS	Sistema centrale europeo d'informazione sui visti
ALO	Airline Liaison Officer – consulente in materia di documenti	DAE	Direzione degli affari europei del → DFAE
API	Advance Passenger Information (sistema elettronico con cui le imprese di trasporto trasmettono alle autorità i dati dei passeggeri subito dopo il check-in)	DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
art.	articolo	DC	Direzione consolare del → DFAE
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione	DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico del → DFAE
ASUSC	Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile	DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
BE	Cantone di Berna	DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
BMS	Biometric Matching System (applicazione parziale del → VIS; serve a confrontare dati biometrici registrati dal vivo e archiviati)	DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
CAIS	Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (dal 2014 → CPS)	DFF	Dipartimento federale delle finanze
cap.	capitolo	DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
CAS	Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni	DFI	Dipartimento federale dell'interno
CC Web	Centro di competenza Web della → SG-DFGP	DGD	Direzione generale delle dogane del → DFF
CCPCS	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	DP	Direzione politica del → DFAE
cfr.	confronta	DR	Direzione delle risorse del → DFAE
Cgcf	Corpo delle guardie di confine nel → DFF	DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione del → DFAE
CHF	Franchi svizzeri	ecc.	eccetera
CPS	Conferenza dei procuratori della Svizzera (fino al 2014 → CAIS)	EFTA	European Free Trade Association – Associazione Europea di Libero Scambio
cpv.	capoverso	EMF	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei der Stadt Bern
		EMN	European Migration Network – Rete Europea Migrazioni (rete il cui scopo è sostenere i processi decisionali politici nei settori dell'«asilo» e della «migrazione» a livello europeo)
		EVA	Rilascio elettronico dei visti
		fedpol	Ufficio federale di polizia del → DFGP
		FFE	Fondo per le frontiere esterne
		GE	Cantone di Ginevra
		GR	Cantone dei Grigioni
		IBM	Integrated Border Management – Gestione integrata delle frontiere
		ICAO	International Civil Aviation Organization – Organizzazione internazionale dell'aviazione civile
		IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza

ILA	Quadro integrale della situazione alla frontiera esterna	SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
INAD	Inadmissible Passenger (persona che non possiede i requisiti necessari per l'ingresso)	SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry (ufficio istituito in ogni Stato)
incl.	incluso	SIS	Sistema d'informazione Schengen
IPAS	Sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli di → fedpol	SO	Canton Soletta
		UE	Unione europea
ISA	Sistema d'informazione sui documenti d'identità	UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica nel → DFF
ISF	Internal Security Fund – Fondo sicurezza interna	UFG	Ufficio federale di giustizia del → DFGP
ISP	Istituto svizzero di polizia	UFM	Ufficio federale della migrazione del → DFGP
ISR	Sistema d'informazione per il rilascio di documenti di viaggio svizzeri e di autorizzazioni al ritorno	UST	Ufficio federale di statistica del → DFI
		USTRA	Ufficio federale delle strade del → DATEC
		v.	vedi
IT	Tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni	VIS	Sistema europeo d'informazione visti
LStr	Legge federale sugli stranieri (→ RS 142.20)	VS	Canton Vallese
LU	Cantone di Lucerna	ZH	Cantone di Zurigo
MoU	Memorandum of Understanding		
p.	pagina		
PA	Piano di azione		
P. ex.	par exemple		
PCN	Process Control Number – numero di controllo del processo (numero collegato in modo univoco ad un'impronta digitale rilevata nell'ambito di Eurodac)		
POCA	Polizia cantonale		
RIPOL	Recherches informatisées de police (sistema di ricerca informatizzato di polizia della Confederazione)		
RS	Raccolta sistematica del diritto federale		
RTP	Registered Traveller Program (sistema per il controllo automatizzato delle frontiere che prevede la registrazione preventiva Schengen per lo scambio tra i Paesi aderenti di informazioni operative di polizia in relazione al → SIS)		
SECO	Segreteria di Stato dell'economia del → DEFR		
segg.	seguenti		
SG-DFGP	Segreteria generale del → DFGP		
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione nel → DDPS		

**ALO:** gli Airline Liaison Officers (ALO) sono consulenti in materia di documenti. Essi coadiuvano le compagnie aeree fornendo loro consulenza e formazione orientate ai bisogni, per l'espletamento del check-in e/o prima del boarding nella verifica dell'autenticità e nel riconoscimento di documenti utilizzati abusivamente. Gli ALO sono messi a disposizione di norma dalle autorità competenti in materia di controlli alle frontiere e sono impiegati al di fuori dello spazio Schengen.

**Analisi dei rischi:** raccolta strutturata e interpretazione di dati rilevanti al fine di valutare il grado di rischio nel campo della migrazione illegale.

**Autorità amministrativa di frontiera:** ogni autorità che prende parte al processo di gestione delle frontiere indipendentemente dal fatto che sia nazionale o cantonale (cfr. cap. 3.3).

**Autorità di controllo delle frontiere:** tutte le autorità federali e cantonali competenti in materia di controlli personali alle frontiere esterne Schengen.

**CCPCS:** per il proprio ruolo di conferenza operativa di esperti, la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera funge da «organo esecutivo» della CDDGP e si occupa principalmente della gestione di polizia. Sono centrali per questo organo la cooperazione dei corpi di polizia, la definizione di strategie comuni e lo sfruttamento delle sinergie.

**CDDGP:** la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia riunisce i membri di governo cantonali responsabili della giustizia e della polizia. È funzionale alla cooperazione dei Cantoni tra loro, con la Confederazione e con altre organizzazioni rilevanti, operanti nel settore della giustizia e della polizia.

**Comitato di esperti documenti di identità:** comitato istituito nel quadro del «Piano operativo piattaforma eDocument», responsabile dal punto di vista tecnico dei prodotti per la → piattaforma eDocument. Sono presenti nel comitato: UFCL, UFM, DC, fedpol e AFD.

**Comitato direttivo** «Piano di azione Gestione integrata delle frontiere»: gruppo di lavoro istituito dal Consiglio federale (di seguito denominato «Comitato direttivo»; cfr. allegato II) composto da rappresentanti della Confederazione (DFAE: DC, DFF: Cgcf, DFGP: UFM, fedpol, DDPS: SIC) e dei Cantoni (CDDGP, CCPCS, ASM e un rappresentante dei corpi di polizia di Zurigo e Ginevra). I compiti di questo organo hanno incluso la verifica e la decisione in merito agli esiti dei lavori di progetto e l'autorizzazione dell'inoltramento del presente piano di azione al Consiglio federale.

**CPS** (già CAIS): la Conferenza dei procuratori della Svizzera promuove la cooperazione e lo scambio di vedute tra tutte le autorità di perseguimento penale dei Cantoni e della Confederazione competenti in ambito penale. Al cuore delle attività vi è la cooperazione precoce ai lavori legislativi riguardanti il diritto penale e processuale.

**Credito d'impegno di Schengen:** il costante sviluppo dell'acquis di Schengen/Dublino e l'entrata di nuovi Paesi nello spazio Schengen richiede la creazione e lo sviluppo delle relative applicazioni IT a livello nazionale. Sinora sono stati richiesti due crediti d'impegno per il finanziamento di tali lavori (inclusa la manutenzione degli impianti esistenti).

**Decisione di Prüm:** Decisione europea sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, in particolare per combattere il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale. Lo scambio più agevole dei profili del DNA e delle impronte digitali con gli Stati membri di Prüm faciliterà l'azione penale transfrontaliera.

**Documenti elettronici:** documenti conformi agli standard ICAO 9303 e provvisti di un chip su cui i dati sono archiviati elettronicamente.

**EURODAC:** database centrale delle impronte digitali dell'Unione europea per le questioni legate all'asilo.

**Fondo per le frontiere esterne:** il Fondo per le frontiere esterne faceva parte del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» della Commissione europea per il periodo 2007-2013 (gli ha fatto seguito l'Internal Security Fund, v.). Il Fondo era finalizzato alla solidarietà nello spazio Schengen e a sostenere quegli Stati che dovevano farsi carico nel tempo di spese rilevanti per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne Schengen nonché per la politica dei visti.

**FRONTEX:** Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dei Paesi facenti parte dell'UE. L'Agenzia ha il compito di coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di protezione delle frontiere esterne; assistere gli Stati membri nella formazione di guardie nazionali di confine, anche elaborando norme comuni in materia di formazione; preparare analisi dei rischi; seguire l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne; aiutare gli Stati membri che devono affrontare circostanze tali da richiedere un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne; fornire agli Stati membri il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte.

**Frontiere esterne:** frontiere nazionali (marittime, aeree o terrestri) tra uno Stato Schengen e uno Stato non Schengen, ossia uno Stato terzo.

**Gestione delle frontiere:** la gestione delle frontiere comprende tutte le attività espletate dalle autorità nel corso di un processo di migrazione o viaggio. Oltre alle azioni e agli strumenti direttamente nell'ambito dei controlli di frontiera, essa comprende anche le attività antecedenti nei Paesi terzi e di provenienza nonché le misure successive sul territorio nazionale. Essa include anche azioni nel campo della cooperazione internazionale. Questo modello in quattro fasi di controllo della migrazione (modello a quattro filtri) viene illustrato maggiormente nel dettaglio al capitolo 4.

**Gruppo di controllo frontiere:** organismo costituito da un rappresentante di alto grado di ciascuno dei seguenti servizi: Ufficio federale di polizia, Corpo delle guardie di confine, Ufficio federale della

migrazione, Polizia aeroportuale di Zurigo e Police de la Sécurité Internationale del Cantone di Ginevra. Il gruppo supporta l'UFM in particolare nell'organizzazione dei controlli alla frontiera, individuandone in corso d'opera i potenziali margini di miglioramento.

**Gruppo di controllo visti:** organismo formato da rappresentanti della Direzione consolare (DC) del DFAE, dei Cantoni (rappresentanti dell'ASM) e dell'UFM per l'istituzionalizzazione della cooperazione nel settore dei visti. Il gruppo di controllo visti ha un ruolo di primo piano nello sviluppo di strategie e procedure nel campo dei visti.

**Internal Security Fund:** il Fondo sicurezza interna (Internal Security Fund, ISF) rientra nel finanziamento proposto dall'UE per il settore degli Affari interni per il periodo 2014-2020. L'ISF è composto da strumenti parziali per la componente relativa alla cooperazione di polizia (ISF-polizia) e per l'assistenza finanziaria nel campo della gestione delle frontiere esterne e della politica comune dei visti (ISF-frontiere). Lo strumento parziale ISF-frontiere fa seguito al Fondo per le frontiere esterne (FFE) ed è pertanto uno sviluppo dell'acquis di Schengen. Esso mette a disposizione degli Stati che vi partecipano i mezzi per sostenere misure nel campo delle frontiere esterne e della politica dei visti.

**Istituto svizzero di polizia:** l'Istituto ha il compito di formare ed aggiornare gli agenti di polizia di tutta la Svizzera. Il Consiglio di fondazione dell'ISP è formato da rappresentanti della Confederazione, della CDDGP, della CCPCS, della Società dei capi di polizia delle città svizzere (SCPCS) e della Federazione svizzera funzionari di polizia (FSFP).

**JANUS:** sistema di comunicazione cifrato della polizia giudiziaria federale (fedpol)

**Migrazione illegale:** ogni forma di migrazione abusiva e quindi non conforme alla legge.



**ORBIS:** nuovo sistema d'informazione nazionale visti (sostituisce EVA) (dal 20 gennaio 2014)

**Organo direttivo ALO:** l'impiego degli ALO svizzeri è coordinato da un organo direttivo composto dal DFAE (DC), dal DFGP (UFM) e dal DFF (Cgcf). L'organo direttivo è stato istituito con un accordo tripartito. Piano di azione: un elenco di misure specifiche necessarie al fine di raggiungere gli obiettivi sanciti dalla strategia di gestione delle frontiere.

**Piattaforma eDocument:** sottosistema tecnico con il quale si possono rilevare i dati biometrici e verificare i → documenti elettronici.

**Procedura DUBLIN-OUT:** quando una persona chiede asilo in Svizzera, si verifica se sia già stata oggetto di una procedura d'asilo in un altro Stato Dublino, il che fonda sostanzialmente la competenza di tale Paese. Se ritiene che la competenza spetti a un altro Stato Dublino, la Svizzera chiede a tale Paese di prendere in carico la persona in questione (la cosiddetta procedura Out). Se la richiesta è accolta, le autorità emanano una decisione di non entrata nel merito. Il richiedente l'asilo deve lasciare la Svizzera e lo Stato Dublino competente deve eseguire la procedura d'asilo.

**Schengen:** l'Accordo di Schengen, in vigore dal 1985, promuove la libera circolazione mediante l'abolizione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne effettuati in assenza di sospetti fondati. Quale misura di compensazione e al contempo di rafforzamento della sicurezza interna degli Stati firmatari dell'accordo, sono stati potenziati i controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen. Inoltre è prevista l'intensificazione della cooperazione transfrontaliera delle forze di polizia. Il cardine dell'accordo è costituito dal comune sistema elettronico di ricerca, il sistema di informazione Schengen SIS. L'Ufficio SIRENE (noto anche con il semplice nome di SIRENE e collocato in seno alla Centrale operativa di fedpol) è il servizio centrale operativo responsabile della gestione del SIS a livello nazionale.

**Stato terzo:** Stato non Schengen.

**Strategia di gestione delle frontiere:** catalogo degli obiettivi politici e operativi, delle linee guida strategiche e di altri elementi che contribuiscono alla creazione di un sistema di gestione delle frontiere completo, efficiente ed efficace.

**Traffico di migranti qualificato:** incentivazione dell'ingresso o del transito illegale di una persona e/o del soggiorno illegale con l'intento di ottenere un indebito arricchimento o per il tramite di un'associazione o un gruppo di persone al fine di perpetrare ripetutamente tali reati in base all'articolo 116 capoverso 3 LStr. A differenza della strategia della Gestione integrata delle frontiere, dove per questa fattispecie si usa il termine «esercitato a titolo professionale», nel presente piano d'azione s'impiega l'attributo giuridicamente più preciso «qualificato». Tuttavia nei riferimenti alla strategia si lascia il termine ivi usato. Entrambi i termini servono più che altro alla differenziazione rispetto ai reati comunemente detti «traffico di cugini», i quali rientrano nelle fattispecie descritte dall'articolo 116 capoverso 1 e non sono al centro della strategia e del Piano di azione.

**VISION:** Visa Inquiry Open Border Network, procedura automatizzata per la consultazione di altri Stati Schengen in relazione al rilascio dei visti Schengen.

**Zona prefrontaliera:** spazio geografico al di fuori delle frontiere esterne (Paesi terzi e di provenienza).

# Prefazione



Mario Gattiker  
Direttore dell'Ufficio federale  
della migrazione (UFM)

Cara lettrice, caro lettore,

le immagini drammatiche di Lampedusa, con le tragedie umane che a intervalli regolari vi si consumano, sono ormai impresse nelle nostre menti. Sebbene questa piccola isola italiana disti oltre 1000 chilometri dalla Svizzera, i drammi di cui è teatro hanno un nesso anche con il nostro Paese e la sua gestione delle frontiere.

All'interno dell'Europa, Schengen rappresenta un'importante conquista: la possibilità di viaggiare liberamente. Dall'adesione svizzera allo spazio Schengen, nel 2008, i controlli sistematici sulle persone alle nostre frontiere hanno lasciato il posto a un sistema più differenziato: libero passaggio alle frontiere interne, da un lato, potenziamento dei controlli alle frontiere esterne, dall'altro.

Per impedire alle persone che si muovono negli ambienti della criminalità organizzata, ai passatori e ad altri criminali di abusare di questa libertà, sin dalla sua introduzione essa è accompagnata da misure sostitutive. Si pensi al potenziamento e all'armonizzazione della cooperazione di polizia con gli Stati Schengen e all'introduzione, in questo contesto, di moderni strumenti quali il Sistema d'informazione Schengen (SIS).

Tuttavia, per essere all'altezza della crescente complessità e delle dinamiche in atto nel settore della migrazione legale e illegale, ciascuno Stato Schengen – quindi anche la Svizzera – deve reimpostare la propria prassi interna alla stregua di quanto fatto a livello europeo.

Una gestione efficiente e integrata delle frontiere è lo strumento più idoneo per fronteggiare queste sfide. Nel 2012 il Consiglio federale ha adottato una pertinente strategia. Oggi sono lieto di presentarvi il piano d'azione che rappresenta un traguardo importante nel dossier.

La piazza turistica elvetica trae numerosi benefici da Schengen. I viaggiatori all'interno dell'Europa non necessitano per esempio più di un visto supplementare per passare una parte delle vacanze in Svizzera. Tuttavia, già tuttora il crescente afflusso di passeggeri negli aeroporti elvetici spinge a tratti gli organi incaricati dei controlli alla frontiera ai limiti della loro capacità di assorbimento. Pertanto, oltre a sgravare le risorse delle autorità di controllo, la velocizzazione dei controlli tramite l'introduzione di gate automatici, prevista dal piano d'azione, accresce l'attrattiva della Svizzera quale piazza turistica ed economica.

Il nostro sistema federale prevede sei diverse autorità di controllo alla frontiera a livello federale e cantonale, il che richiede un costante allineamento delle prassi. Questa standardizzazione – dalla formazione fino all'attività quotidiana al confine – è una delle colonne portanti del piano d'azione.

La «gestione integrata delle frontiere» ci consentirà di fronteggiare le sfide del futuro. Grazie alla maggiore efficienza conseguita, anche la Confederazione e i Cantoni saranno sgravati e i costi derivanti dalla migrazione illegale – soprattutto in ambito esecutivo – più contenuti. Altra conseguenza non trascurabile: le persone che viaggiano legalmente potranno valicare i confini in maniera ancor più agevole e senza intoppi.

Ringrazio tutti i partner per gli sforzi profusi e la collaborazione costruttiva che hanno reso possibile l'elaborazione del piano d'azione.

**Mario Gattiker**  
Direttore dell'Ufficio federale della migrazione (UFM)

Care lettrici, cari lettori,



Hans-Jürg Käser  
Presidente della Conferenza dei direttori  
cantionali di giustizia e polizia (CDDGP)

nel 2005, i Cantoni avevano caldeggiato con grande convinzione l'accettazione degli accordi Schengen/Dublino. Da un lato, l'abolizione dei controlli sistematici sulle persone alle nostre frontiere era garante di una maggiore mobilità per tutti i cittadini. Dall'altro, l'adesione prometteva sostanziali miglioramenti nella lotta alla criminalità. A fronte della dimensione transfrontaliera in cui si muovono oggi criminali, contrabbandieri e passatori, Schengen offre alle autorità importanti strumenti supplementari per lottare contro la criminalità transfrontaliera, con un conseguente aumento della sicurezza per il nostro Paese.

A oltre cinque anni dall'adesione a Schengen constatiamo che la Svizzera non ha perso colpi in termini di sicurezza. Numerosi successi investigativi e la cooperazione quotidiana con i nostri partner europei illustrano l'importanza dell'accordo, per polizia e giustizia, in un'Europa viepiù interconnessa e, per così dire, senza confini.

Tuttavia, se non vi fosse un potenziale di miglioramento nell'ambito della gestione delle frontiere, non saremmo oggi a presentarvi il piano d'azione che tenete tra le mani. La nostra struttura federalistica – dotata di molteplici autorità di controllo alla frontiera e corpi di polizia – richiede una collaborazione stretta e capillare già a livello nazionale per evitare che il nostro Paese diventi una porta d'entrata per criminali. Il piano d'azione migliora e intensifica la cooperazione, talvolta onerosa, tra i Cantoni e i loro partner a livello federale.

I Cantoni hanno un ruolo cruciale nel meccanismo della gestione svizzera delle frontiere, giacché l'attuazione operativa rientra nella loro sfera di competenza, oltre che in quella della Confederazione. Si pensi agli aeroporti, dove i nostri agenti di polizia incarnano spesso il primo volto della «Svizzera ufficiale» che si presenta ai visitatori stranieri – un po' la carta da visita della Svizzera. Si pensi anche al lavoro quotidiano all'interno del Paese, dove la polizia individua le attività illegali connesse alla migrazione, concorrendo così a garantire il rispetto del nostro sistema giuridico e il prosperare della nostra economia.

Come la politica migratoria in generale, anche la protezione delle nostre frontiere va posta sotto il motto: *«Sfruttare i vantaggi della migrazione – fronteggiare i problemi con efficienza!»*

Il piano d'azione vi fornirà maggiori informazioni sulle misure concrete. Buona lettura!

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized, elongated shape that resembles the letters 'HJK'.

**Hans-Jürg Käser**  
Presidente della Conferenza dei direttori cantionali  
di giustizia e polizia (CDDGP)

## 0. Management Summary

Con la presa d'atto del rapporto finale del gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere» nel giugno del 2012, il Consiglio federale ha istituito un gruppo di lavoro interdipartimentale cui sono associati anche i Cantoni, diretto dall'UFM, e lo ha incaricato di elaborare un piano di azione per l'attuazione della strategia.

La gestione integrata delle frontiere comporta per la Svizzera – e quindi anche per lo spazio Schengen – un valore aggiunto nei seguenti termini:

- Aumento della sicurezza interna;
- Possibilità di varcare il confine senza problemi per le persone che viaggiano legalmente;
- Semplificazione e armonizzazione delle procedure e conseguente impiego più efficiente delle risorse;
- Maggiore velocità di risposta grazie a una migliore collaborazione;
- Impiego mirato delle risorse limitate grazie all'ottimizzazione dell'analisi dei rischi a livello nazionale;
- Approccio strategico congiunto e con orizzonte di lungo termine.

Coinvolgendo in ampia misura tutte le autorità interessate, sono state elaborate circa 70 misure in cinque progetti parziali (sulla base del modello a quattro filtri, cfr. cap. 4), con i quali si raggiungono gli obiettivi definiti nella strategia:

- Il progetto parziale **«Estero»** comprende il primo filtro del modello a quattro filtri e quindi le attività nei Paesi terzi e di provenienza. Le misure sono principalmente incentrate sull'ottimizzazione delle procedure nelle rappresentanze svizzere;
- Il progetto parziale **«Cooperazione internazionale»** si concentra, analogamente al secondo filtro, sulle misure di ottimizzazione della cooperazione nello spazio Schengen;
- Il progetto parziale **«Frontiere»** è focalizzato sul terzo filtro, e quindi sulle effettive misure di controllo alle frontiere esterne Schengen (aeroporti);
- Il progetto parziale **«Territorio nazionale»** comprende le misure nel Paese (quarto filtro), in particolare nell'ambito dell'esecuzione e del traffico di migranti qualificato;

- Il progetto parziale **«Collegamenti trasversali»**, infine, comprende le misure che non si sono potute assegnare in modo chiaro ad uno dei quattro filtri/progetti parziali a causa del loro carattere comune a più filtri, come ad esempio nel campo dello scambio di informazioni, dell'analisi, del confronto dei dati ecc;

Le misure definite nel piano di azione concernono sia il settore operativo che quello strategico e spaziano dalle ottimizzazioni puntuali di ciò che è già in essere ad innovazioni di ampio respiro; in parte sono già state attuate ed in parte prevedono invece innanzitutto degli studi, per l'elaborazione di ulteriori misure. Ciascuna misura presa singolarmente, ma in particolare anche assieme alle altre, fornisce un contributo importante per migliorare la gestione svizzera delle frontiere, ponendo le basi per il conseguimento degli obiettivi principali definiti dalla strategia.

Il piano di azione prevede che le misure siano scaglionate nel tempo in tre unità di realizzazione, dal 2014 al 2017. Sono inoltre riportate misure che sono in fase di attuazione o che già sono implementate.

La Divisione Entrata dell'UFM e il gruppo di controllo frontiere in composizione allargata, già in essere, si occupano di monitorare i lavori di attuazione.

I Cantoni hanno un ruolo centrale nell'attuare il presente piano di azione. In una convenzione quadro tra la Confederazione e i Cantoni saranno espressi l'adesione di fondo e il consenso al piano d'azione, così da consolidare i successivi lavori d'attuazione congiunti. La convenzione quadro disciplinerà tra l'altro questioni attinenti alla cooperazione, l'organizzazione e il monitoraggio.

*È garantito il finanziamento delle misure già avviate o addirittura già realizzate. Sono state emesse stime – con alcune riserve – per quanto riguarda le ricadute su Confederazione e Cantoni, in termini di finanze e personale, delle misure ancora da attuare. Laddove entro i termini previsti non sia stato possibile mettere a punto le misure con la debita completezza, le stesse sono state formulate quali mandati di studio o di progettazione, chiamati a tematizzare più da vicino segnatamente la questione delle risorse. Il piano d'azione tiene conto del principio della neutralità di bilancio, la quale va intesa quale valore integrale che abbraccia tutti i livelli statali. Gli uffici specializzati coinvolti nella stesura danno unanimemente per acquisito che ogni singola misura ridurrà le spese pubbliche in misura tale da giustificare gli investimenti consentiti per la sua applicazione. Il finanziamento resta di competenza dell'autorità responsabile per l'attuazione.*

#### **Cos'è la gestione delle frontiere?**

*La gestione delle frontiere comprende tutte le attività espletate dalle autorità nel corso di un processo di migrazione o viaggio. Oltre alle azioni e agli strumenti direttamente nell'ambito dei controlli di frontiera, essa comprende anche le attività antecedenti nei Paesi terzi e di provenienza nonché le misure successive sul territorio nazionale. Essa include anche azioni nel campo della cooperazione internazionale. Questo modello in quattro fasi di controllo della migrazione (modello a quattro filtri) viene illustrato maggiormente nel dettaglio al capitolo 4.*

# 1. Introduzione

Con l'associazione a Schengen si è radicalmente modificato il regime dei controlli personali alle frontiere nazionali: mentre tali controlli non sono praticamente più ammessi alle frontiere interne, quelli alle frontiere esterne sono stati rafforzati. Questo cambio di passo ha richiesto l'adozione in tutta l'area Schengen di nuove misure coordinate per contrastare la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera. A tale scopo si impone sul piano nazionale la necessità di una più stretta cooperazione tra le autorità amministrative di frontiera e un più incisivo coordinamento delle misure da adottare.

L'Evaluation Committee dell'UE, che nel 2008/2009 ha valutato l'attuazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen nell'ambito delle frontiere esterne (aeroporti)<sup>1</sup>, ha suggerito alla Svizzera nel proprio rapporto l'elaborazione di un «esaustivo piano nazionale che contenga tutti gli elementi necessari per una gestione integrata delle frontiere (...)». La Svizzera si è impegnata a dare attuazione a questa raccomandazione, elaborando un piano nazionale per attuare misure efficienti e coordinate di lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera.

Il gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere», istituito dal Consiglio federale, ha elaborato una strategia integrata per la gestione delle frontiere che includesse tutti i soggetti interessati sul piano federale e cantonale. Esso si è rifatto al sistema IBM dell'UE<sup>2</sup>, con particolare riferimento ai quattro filtri del modello Schengen di sicurezza delle frontiere (cfr. cap. 4). Oltre agli aspetti di polizia della gestione delle frontiere, la strategia definisce anche gli obiettivi relativi all'incentivazione degli ingressi legali.

Il 1° giugno 2012, il Consiglio federale ha preso atto del rapporto finale del gruppo strategico e nel contempo ha conferito il mandato di elaborare un piano di azione, con misure concrete attraverso le quali conseguire gli obiettivi parziali elaborati nella strategia. I lavori sono stati avviati nel settembre del 2012 sotto la guida dell'UFM. Il gruppo di lavoro «Piano di azione Gestione integrata delle frontiere» era composto dalle stesse autorità che erano state precedentemente coinvolte nell'elaborazione della strategia: a livello federale il DFGP (UFM, fedpol), il DFAE (DC), il DFF (Cgcf) e il DDPS (SIC). La giusta rappresentazione degli interessi cantonali è stata garantita attraverso la collaborazione di un membro ciascuno della CCPCS, della CDDGP e dell'ASM. Inoltre hanno preso parte al gruppo di lavoro un rappresentante ciascuno dei corpi di polizia cantonali di Ginevra e di Zurigo. Per gestire al meglio la vastità tematica, la complessità e il numero consistente di obiettivi parziali da elaborare, la direzione generale del progetto ha creato cinque progetti parziali, sotto la guida dell'autorità di volta in volta maggiormente interessata. Questi progetti parziali sottopongono i propri risultati al gruppo di lavoro «Piano di azione Gestione integrata delle frontiere», che ha assunto la funzione di comitato direttivo nell'organizzazione interna del progetto (cfr. allegato II).

Nel presente rapporto (in particolare dal capitolo 5), i risultati del gruppo di lavoro «Piano di azione Gestione integrata delle frontiere» vengono condensati in un piano di azione vero e proprio.

<sup>1</sup> Nel giugno 2014 è stata svolta una nuova valutazione delle frontiere esterne

<sup>2</sup> Conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni del 4-5 dicembre 2006 (2768. Justice and Home Affairs Council Meeting in Brussels)

Il piano di azione va visto alla luce della strategia di gestione integrata delle frontiere, alla cui attuazione è funzionale. Nel capitolo 4 si presenta quindi sinteticamente la strategia, nei suoi tratti essenziali. A sua volta, la strategia stessa è influenzata da condizioni quadro (segnatamente giuridiche) e dalla fenomenologia della migrazione legale ed illegale e della criminalità transfrontaliera. Si occupa di tale situazione iniziale il capitolo 3. Anche un approccio globale, come quello alla base della strategia di gestione integrata delle frontiere e del piano di azione che su essa si fonda, richiede una certa delimitazione rispetto a questioni e ambiti tematici correlati. Ciò viene affrontato nel capitolo 3.4. Il capitolo 2, infine, tratta i vantaggi di tale approccio globale.

I capitoli 2, 3 e 4 si basano in ampia misura sugli stessi capitoli del rapporto finale del gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere» (di seguito denominato «la strategia»)<sup>3</sup>, che sono stati sintetizzati ed aggiornati ai fini della contestualizzazione del rapporto finale.

Per agevolare la lettura, nel presente piano di azione si è utilizzata solamente la forma maschile. Ovviamente si intende incluso anche il genere femminile.

<sup>3</sup> *Rapporto finale del gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere», gennaio 2012*

## 2. Il valore aggiunto di una gestione integrata delle frontiere

Il sistema di gestione integrata delle frontiere (Integrated Border Management; IBM) si basa sul principio di fondo secondo cui nessuna delle istituzioni coinvolte in questo settore è in grado di far fronte da sola al complesso ambito della gestione delle frontiere. Le mansioni sono troppo complesse, troppo numerosi i punti di contatto tra i singoli soggetti. Solo più fitti collegamenti tra le autorità interessate possono determinare una migliore gestione delle frontiere e quindi:

- **L'innalzamento del grado di sicurezza interna**, ad esempio mediante un maggior numero di fermi di trafficanti e di persone che soggiornano illegalmente nel Paese e la conseguente prevenzione di effetti negativi, tra cui ad esempio il lavoro nero o la tratta di esseri umani;
- **Il passaggio senza problemi della frontiera per le persone che viaggiano legalmente**, ad esempio mediante la riduzione dei tempi d'attesa o lo snellimento delle procedure e quindi una maggiore attrattiva della Svizzera come piazza economica;
- **La semplificazione e l'armonizzazione delle procedure** e di conseguenza **l'impiego più efficiente delle risorse**, ad esempio mediante il coordinamento dei controlli da parte delle varie autorità preposte;
- Una **più elevata velocità di risposta** grazie a una migliore collaborazione tra le autorità coinvolte;
- Una **migliore analisi dei rischi a livello nazionale**, sia sul piano strategico che su quello operativo, che a sua volta consente di impiegare in maniera più mirata le già scarse risorse disponibili;
- Un **approccio a lungo termine, comune e strategico** che permette di orientare le azioni delle autorità coinvolte nella gestione delle frontiere non solo sulla base delle minacce attuali ma anche di quelle future.

Al sistema IBM è stata data attuazione, dentro e fuori l'UE, in modi diversi. Esempi positivi di IBM non mancano nei Paesi dell'UE, di vecchia e di recente adesione, ossia in Germania, Francia, Finlandia o nella Repubblica Ceca. Dato che tuttavia forma e contenuti dei sistemi IBM nazionali sono variamente determinati sulla base della situazione geopolitica e istituzionale del Paese e che ciascun Paese parte da un diverso grado di integrazione, non vi sono delle rigide norme da seguire per quanto concerne la concretizzazione del sistema.

In pratica è emerso che per un piano, la cui attuazione preveda la partecipazione di numerose autorità, si deve presupporre una visione condivisa dei problemi esistenti (ad es. analisi di base, catalogo dei problemi) e degli obiettivi perseguiti e che tale piano deve essere periodicamente verificato ed eventualmente aggiornato.

Dopo che Confederazione e Cantoni si sono accordati nel 2012 su una strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere (cfr. cap. 4), ora con questo rapporto si dispone del piano di azione, che indica attraverso quali misure venga attuata la strategia.



## 3. Situazione iniziale

### 3.1 Cifre e fatti

A livello mondiale si riscontra una crescente mobilità; segnatamente in Europa il numero degli spostamenti e l'afflusso migratorio sono in costante aumento. Nei soli aeroporti europei si prevede che i transiti alla frontiera passeranno da 400 milioni nel 2009 a 720 milioni nel 2030.<sup>4</sup> Parallelamente cresce anche gli sforzi richiesti alle autorità impegnate nella gestione delle frontiere, se si considera che è compito loro controllare e filtrare il crescente numero di viaggiatori e di migranti. Qualora il numero dei transiti alle frontiere esterne della Svizzera crescesse di pari misura, sarebbe ad esempio necessario, per il solo controllo alla frontiera all'aeroporto di Zurigo – che è la più importante frontiera esterna della Svizzera – aumentare il personale del 20 % circa, a meno che non si riesca ad intercettare questo aumento dei passeggeri attraverso innovazioni tecniche, miglioramenti sotto il profilo dell'efficienza ed altre misure, così come anche previste dal piano di azione.

#### 3.1.1 Spostamenti attraverso le frontiere esterne e interne

Con l'attuazione operativa dell'accordo di associazione Schengen/Dubliano del 12 dicembre 2008, la Svizzera è entrata a far parte dello spazio Schengen e quindi è ora circondata esclusivamente da Stati Schengen. I confini con la Germania, la Francia, l'Italia, l'Austria e il Principato del Liechtenstein sono così diventati confini interni allo spazio Schengen ai quali non si attuano più controlli personali sistematici. Le frontiere esterne svizzere dello spazio Schengen si limitano dunque agli aeroporti. Attualmente la Svizzera dispone di dodici valichi di frontiera di questo tipo, tra i quali particolare importanza sotto il profilo quantitativo rivestono i tre grandi aeroporti internazionali di Zurigo, Ginevra e Basilea.

In questi soli tre grandi aeroporti si registrano annualmente circa 14 milioni di passaggi di frontiera da e verso Stati esterni allo spazio Schengen. Ogni anno si stima che circa 240 milioni di persone valicano i confini interni della Svizzera, di cui circa 24 milioni per via aerea e 216 milioni per via di terra.

Nel 2013 la Svizzera ha evaso circa 500 000 richieste di visto Schengen<sup>5</sup> (transito aeroportuale o soggiorno di breve durata, di massimo 90 giorni), oltre a circa 60 000 richieste di visto nazionale (soggiorno di lunga durata, superiore ai 90 giorni). La percentuale di richieste respinte è stata pari al 5 % circa.

#### 3.1.2 Migrazione illegale

La Svizzera si trova a doversi confrontare con diverse forme di migrazione illegale, tra cui il traffico di migranti qualificato e l'ingresso/uscita illegali ovvero il soggiorno illegale in Svizzera.

##### *Traffico di migranti qualificato*

Il traffico di migranti è un fenomeno di portata fondamentale internazionale che non conosce confini. Le reti criminali internazionali che operano in questo campo sono perfettamente organizzate e costituiscono una vera e propria piattaforma per la migrazione illegale. La stragrande maggioranza di coloro che migrano illegalmente si avvale dei servizi di reti internazionali di passatori nel tragitto tra il Paese di provenienza e quello di destinazione. Queste reti organizzano ad esempio per le persone che intendono emigrare i documenti di viaggio (ad es. un passaporto falsificato o un visto ottenuto con l'inganno), il trasporto e spesso anche i relativi «motivi di ingresso fittizi». Ciò vale anche per coloro che chiedono asilo in Svizzera.

<sup>4</sup> Eurocontrol «Long-Term Forecast; Flight Movements 2010-2030» del dicembre 2010

<http://www.eurocontrol.int/documents/eurocontrol-long-term-forecast-flight-movements-2010-2030>

<sup>5</sup> Va considerato in proposito che sostanzialmente possono entrare in Svizzera anche persone in possesso di visto Schengen di un altro Stato Schengen e che determinati visti danno diritto a molteplici ingressi. In base al numero di visti rilasciati dalla Svizzera non è dunque possibile determinare in modo diretto o concludente il numero degli spostamenti

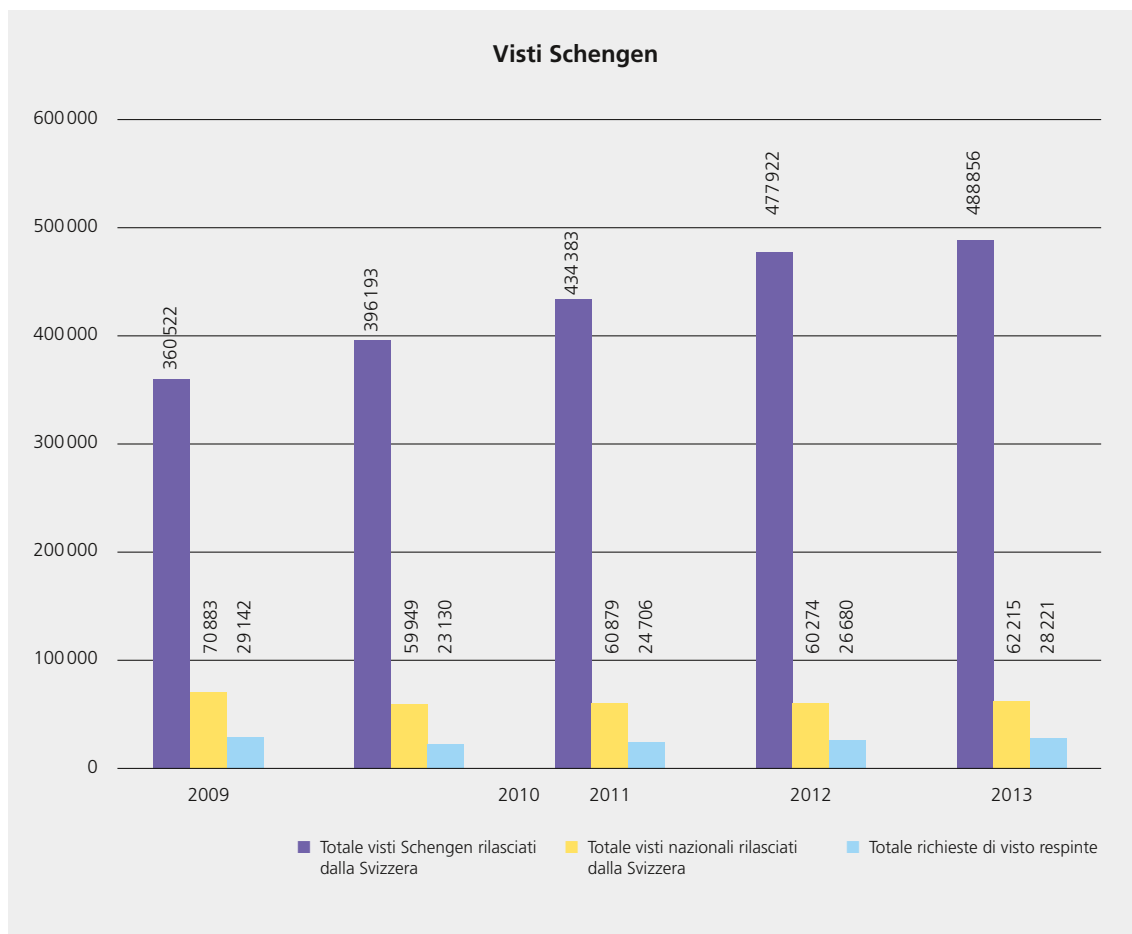


Figura 1: Rilasci e dinieghi di visti

L'incentivazione dell'ingresso, dell'uscita e del soggiorno illegali è un'attività punibile (articolo 116 LStr). A seconda delle modalità, può trattarsi di un delitto (cpv. 1), una contravvenzione (fattispecie privilegiata di reato secondo il cpv. 2) o un crimine (fattispecie qualificata di reato secondo il cpv. 3), punito con una pena detentiva fino a cinque anni e multa. Dall'introduzione della LStr sono state pronunciate ogni anno diverse centinaia di sentenze di condanna in applicazione della pertinente norma sanzionatoria. Le condanne per reato commesso a scopo di lucro e quindi fattispecie qualificata sono state però estremamente rare rispetto al numero di presunte vittime, ossia circa 20 casi all'anno.<sup>6</sup>

#### *Respingimenti alle frontiere esterne*

Nel 2013 gli organismi deputati ai controlli alla frontiera hanno registrato alle frontiere esterne svizzere dello spazio Schengen complessivamente 966 casi di respingimento a causa del mancato soddisfacimento dei requisiti necessari per l'ingresso. Le ragioni dei respingimenti sono state in primo luogo la mancanza

di un visto valido o di un valido titolo di soggiorno seguita dall'esecuzione di un divieto di ingresso pronunciato in precedenza da uno Stato Schengen. Al terzo posto troviamo il rifiuto dell'autorizzazione all'ingresso per carenza di mezzi finanziari. Gli altri respingimenti sono avvenuti a causa del superamento del periodo di soggiorno, di documenti di viaggio falsi, contraffatti o alterati o di insufficiente documentazione dello scopo del soggiorno, dell'assenza di un valido documento di viaggio, dell'esibizione di un visto o titolo di soggiorno falso, contraffatto o alterato o di minaccia della sicurezza e dell'ordine pubblici.

Grazie alla posizione geografica della Svizzera, senza frontiere marittime e terrestri esterne, è quasi impossibile entrare nel Paese attraverso la frontiera esterna dello spazio Schengen sottraendosi ai controlli. Si ritiene però che nell'intero spazio Schengen si verifichino ogni anno circa 500 000 ingressi illegali.<sup>7</sup> Queste persone si muovono poi liberamente all'interno dello spazio Schengen e possono così giungere anche in Svizzera.

<sup>6</sup> Al momento della chiusura redazionale del piano d'azione non erano disponibili i pertinenti dati statistici per il 2013

<sup>7</sup> European Commission: *Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan.*

Bruxelles 2009, pagina 6 nonché: University of Sussex. *Transnational migration Theory and method of an ethnographic analysis of border regimes.* 2009, pagina 8

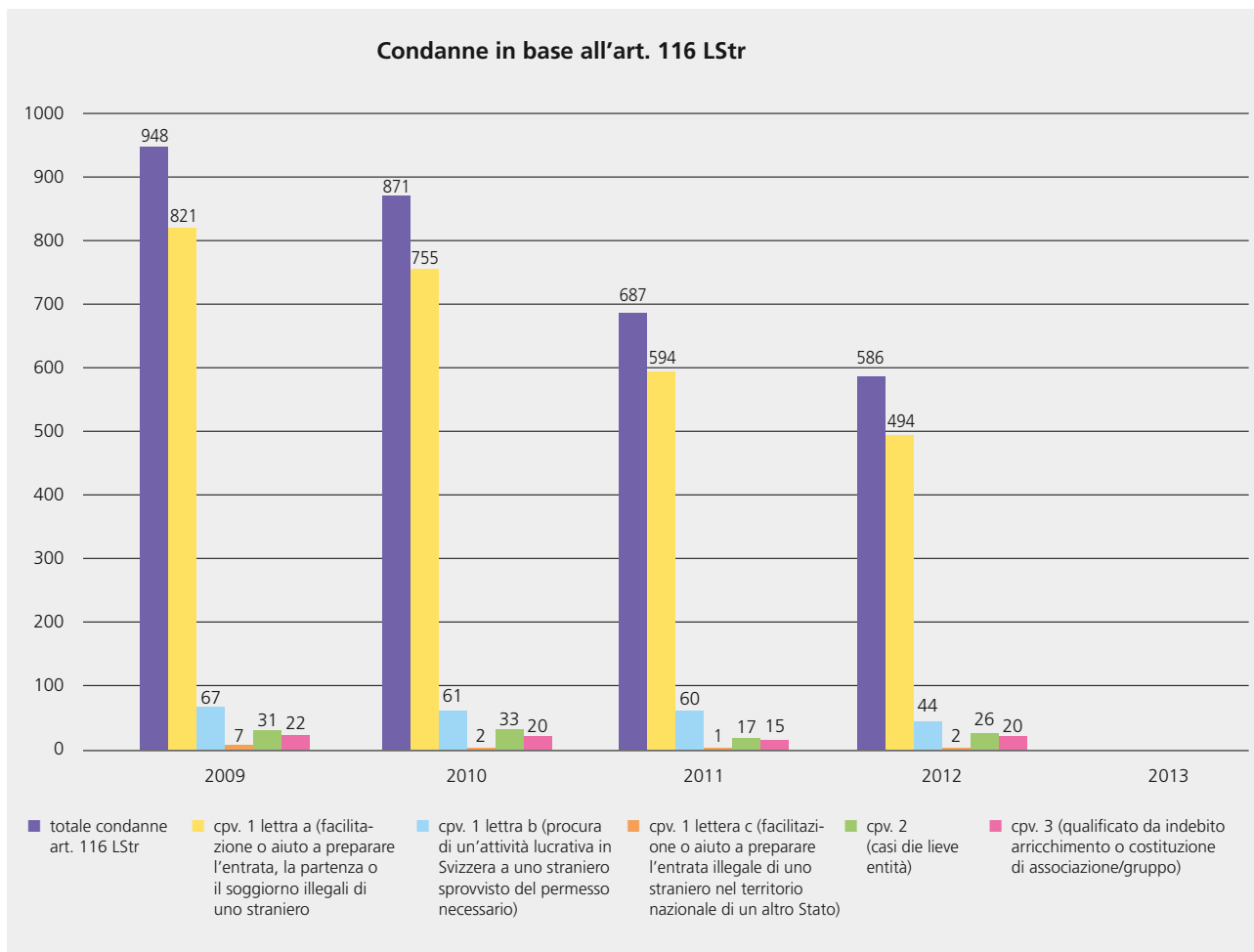


Figura 2: Condanne per aver facilitato o aiutato a preparare l'entrata, la partenza o il soggiorno illegali, art. 116 LStr

### Soggiorno illegale

Sul territorio nazionale svizzero la migrazione illegale si manifesta in termini di fermi di persone prive di statuto di soggiorno legale. Il solo Cgcf ha registrato nel 2013 più di 10 000 persone prive di statuto di soggiorno legale (gli accertamenti a cura delle forze di polizia cantonale non possono attualmente essere quantificati).

In occasione delle partenze attraverso la frontiera esterna, nel 2013 sono stati accertati circa 3000 casi di soggiorno illegale, inclusi sia coloro che sono entrati legalmente nel Paese ma che hanno sforato il periodo massimo autorizzato per la loro permanenza («Overstayer»), sia le persone entrate illegalmente che non hanno mai avuto uno statuto legale di soggiorno.

Nel 2013 sono stati denunciati in totale circa 10 000 violazioni delle disposizioni in materia di ingresso (art. 115 cpv. 1 lett. a LStr) e circa 18 000 casi di soggiorno illegale (art. 115 cpv. 1 lett. b LStr) sul territorio nazionale svizzero.

Nel complesso si stima che in Svizzera vivano all'incirca 90 000 sans papiers.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Claude Longchamp et al., *Sans Papiers in der Schweiz: Arbeitsmarkt, nicht Asylpolitik ist entscheidend (Non la politica d'asilo bensì il mercato del lavoro è il fattore determinante)*, Berna 2005, pag. 1

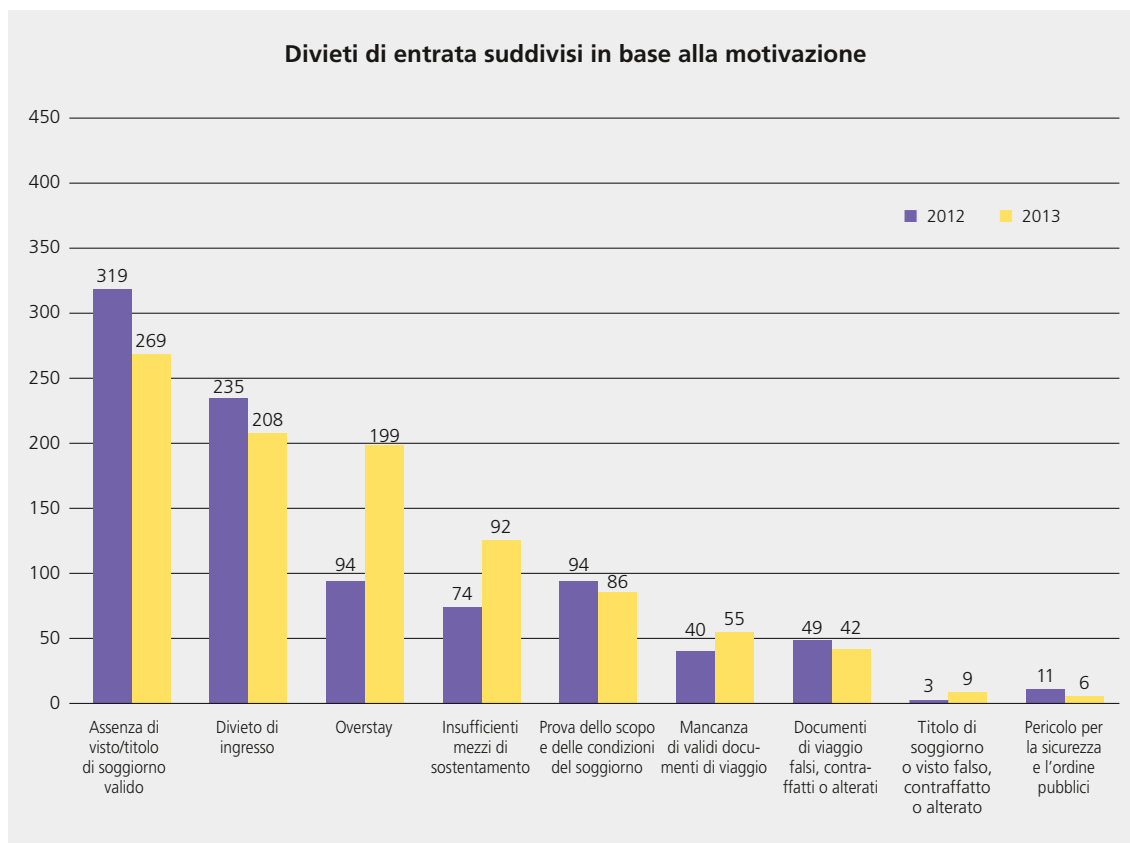


Figura 3: Divieti di entrata

### 3.1.3 Asilo

Nel 2013 sono state presentate in Svizzera 21 465 domande di asilo, di cui 384 negli aeroporti di Zurigo, Ginevra e Basilea. In 5339 casi, i migranti fermati dal Cgcf hanno chiesto asilo e sono stati trasferiti in un centro di registrazione e procedura dell'UFM.

Nel 2013 sono dunque arrivati 2,68 richiedenti l'asilo su 1000 abitanti. Cifre che collocano la Svizzera al terzo posto nella classifica europea – la quale non tiene conto dei cosiddetti microstati –, dietro la Svezia e Malta. La media europea indica che nel 2013 si sono avuti 0,85 richiedenti l'asilo ogni 1000 abitanti.

La decisione è stata emanata in prima istanza in 23 966 casi. La quota di riconoscimento è stata del 15,4%.

Il costo medio sostenuto per ciascun richiedente l'asilo è stato pari a circa 18 000 franchi l'anno.

### 3.1.4 Ritorno

Per il rimpatrio dei sans papiers fermati e/o dei richiedenti l'asilo respinti sono stati disposti in tutta la Svizzera nel 2012<sup>9</sup> circa 6800 ordini di carcerazione amministrativa (in primo luogo carcerazioni in vista di rinvio coatto ma anche carcerazioni cautelative o carcerazioni preliminari). La tendenza è in aumento dal 2008.

Inoltre, nel 2013, 12 000 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità. Con ciò si è avuta la prima tendenza al calo dall'adesione della Svizzera a Schengen (2012: ca. 13 800 persone). Altre 6800 persone circa sono partite in maniera incontrollata o si sono rese irreperibili.

In totale, i costi di partenza e di esecuzione delle misure adottate sostenuti dall'UFM hanno superato nel 2013 i 34,5 milioni di franchi. Queste spese erano costituite soprattutto dalle seguenti voci: costi per le partenze (13,7 milioni di franchi); rimborso ai Cantoni dei costi di carcerazione (15,3 milioni di franchi); costi per l'acquisizione dei documenti di viaggio; costi per l'accertamento della provenienza e dell'identità delle

<sup>9</sup> Al momento della chiusura redazionale del piano d'azione non erano disponibili i pertinenti dati statistici per il 2013

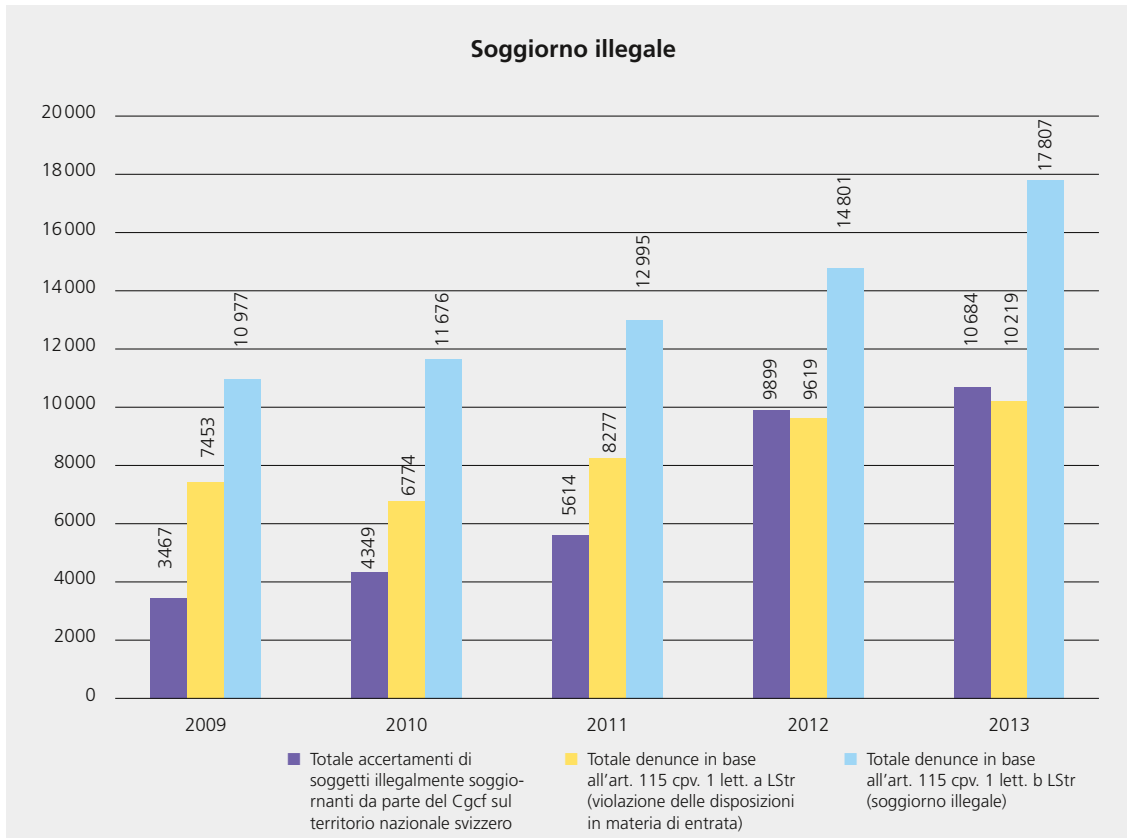


Figura 4: Soggiorno illegale

persone coinvolte; costi dei voli; costi per l'accompagnamento; spese delle delegazioni per audizioni alla centrale; e costi per servizi aeroportuali.

### 3.1.5 Criminalità transfrontaliera

A causa del venir meno dei controlli personali sistematici in occasione dei passaggi alle frontiere europee interne, la criminalità nell'Europa centrale (indipendentemente dall'adesione della Svizzera a Schengen) ha assunto connotazioni di maggiore mobilità e internazionalità. Per contrastare questo sviluppo, con Schengen è stata creata anche una serie di strumenti miranti a estendere e approfondire la cooperazione transfrontaliera tra le autorità in materia di sicurezza. Vi è altresì la possibilità di procedere a controlli mobili interni al Paese.

Una serie di misure nel quadro dell'associazione a Schengen mira a migliorare la cooperazione internazionale in materia di giustizia e polizia nella lotta contro la criminalità transfrontaliera. Rientrano tra queste misure quelle in materia di sicurezza come la rafforzata cooperazione transfrontaliera tra le forze di polizia, ad esempio tramite lo schedario elettronico europeo SIS, o il miglioramento dell'istituto dell'assistenza giudiziaria. Con il rilevamento e lo scambio di dati biometrici tra gli Stati Schengen per mezzo della banca dati centrale europea per il riconoscimento

biometrico BMS (Biometric Matching System) si persegue anche un aumento dell'efficienza nella lotta alla criminalità.

Nel comune sentire il problema della criminalità transfrontaliera è talvolta associato alla libera circolazione delle persone e all'adesione della Svizzera allo spazio Schengen. I Cantoni, in particolar modo quelli di confine, giudicano la situazione in maniera eterogenea. Mentre in alcuni Cantoni i cambiamenti si percepiscono appena, è soprattutto nelle aree urbane di confine (ad es. Ginevra e Basilea) che si riscontra un generale aumento della criminalità (ad es. assalti alle stazioni di servizio).

Tuttavia, alla luce dell'attuale situazione materiale non è possibile desumere l'esistenza di un legame diretto tra l'immigrazione e/o l'associazione a Schengen da un lato e la variazione del tasso di criminalità in Svizzera dall'altro. Dato che già prima dell'introduzione di Schengen non venivano svolti controlli regolari alla frontiera mentre i controlli doganali continuano a essere effettuati in pari misura, con l'introduzione di Schengen è cambiato radicalmente solo l'obiettivo dei controlli e non la loro frequenza effettiva. Anche la possibilità di effettuare controlli mirati è rimasta uguale a com'era prima dell'associazione a Schengen.

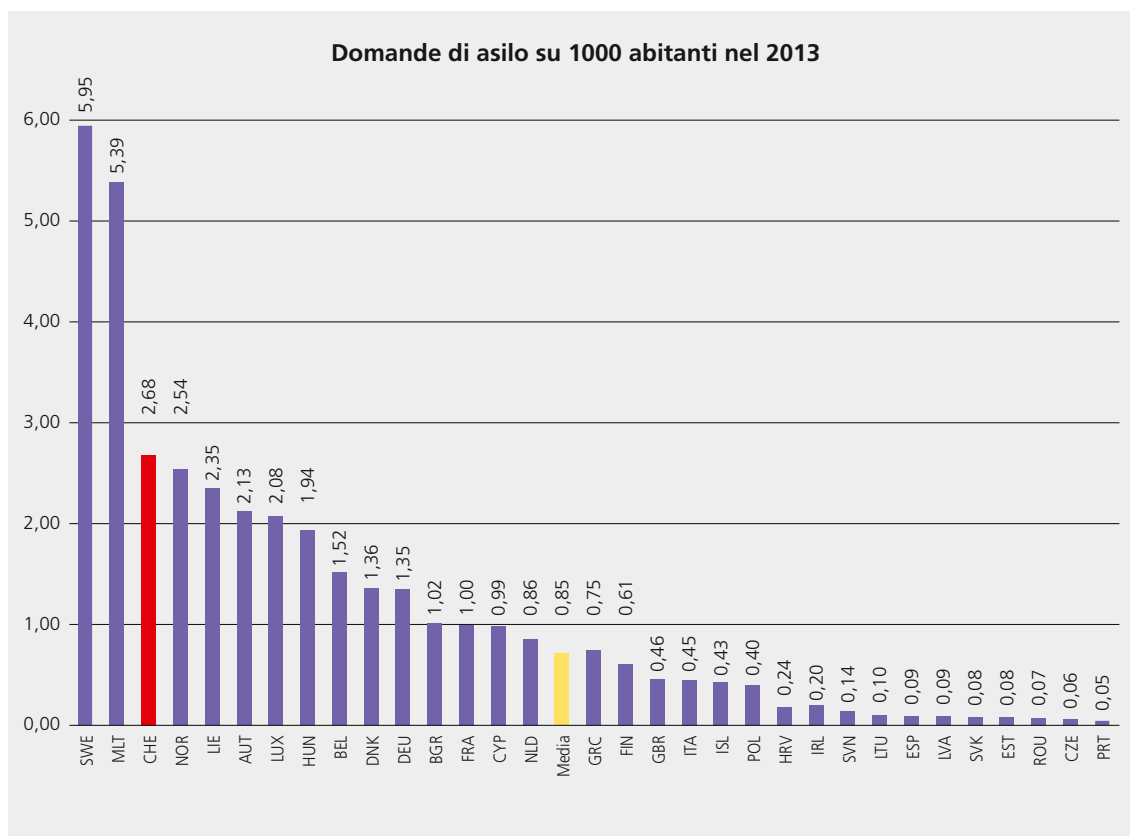


Figura 5: Domande di asilo su 1000 abitanti nel 2013

### 3.2 Aspetti giuridici

La cooperazione a livello europeo in materia di polizia, giustizia e migrazione è primariamente disciplinata dalla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS)<sup>10</sup> del 1990. Con l'Accordo di associazione alla normativa di Schengen del 2004 (AAS)<sup>11</sup> la Svizzera ha recepito l'acquis di Schengen a quel tempo vigente, impegnandosi ad accettare, recepire e applicare tutti i futuri sviluppi dell'Accordo. Perciò la Svizzera è inserita nel sistema Schengen per ciò che concerne la maggior parte degli ambiti della gestione delle frontiere. In relazione ai suoi eventuali sviluppi, la Svizzera gode di un diritto consultivo ma non decisionale. In tale contesto prende parte alle riunioni di esperti in materia a Bruxelles, nel corso delle quali può esprimere la propria posizione. Questo diritto di partecipare all'adozione delle decisioni è importante nella misura in cui la successiva decisione è assunta di norma con il consenso generale.

Quando alla Svizzera viene comunicata (notifica) l'approvazione di uno sviluppo Schengen, il Paese ha 30 giorni di tempo per pronunciarsi in ordine al suo recepimento. Se gli atti notificati hanno una valenza giuridicamente vincolante, la notifica da parte dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note che rappresenta per la Svizzera un trattato internazionale. La competenza di approvare tale trattato spetta, in base al dettato costituzionale e legale, al Consiglio federale o al Parlamento. Nel secondo caso lo scambio di note presuppone l'approvazione parlamentare, che all'occorrenza sottostà a sua volta al referendum facoltativo. La Svizzera ha in questo caso al massimo due anni di tempo per il recepimento e l'attuazione. Importanti compendi di norme per dirimere questioni inerenti alla gestione delle frontiere sono soprattutto il codice frontiere<sup>12</sup> e il codice dei visti.<sup>13</sup> Sul piano nazionale, disposizioni pertinenti a quest'ambito si trovano soprattutto nella legge sugli stranieri<sup>14</sup> e nelle relative ordinanze di esecuzione.

<sup>10</sup> Gazzetta ufficiale dell'UE n. L 239 del 22/09/2000 pag. 0019-0062

<sup>11</sup> RS 0.362.31

<sup>12</sup> Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen; CFS)

<sup>13</sup> Regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 che istituisce un codice comunitario dei visti (codice dei visti)

<sup>14</sup> Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr; RS 142.20)

### 3.3 Ordinamento delle competenze

La strategia svizzera di gestione delle frontiere e il presente piano, che da essa scaturisce, sono orientati alla struttura federale della Svizzera. Mentre la responsabilità strategica in ordine alla gestione nazionale delle frontiere è in primo luogo ascrivibile alla Confederazione (DFGP)<sup>15</sup>, quella operativa concernente l'attuazione di misure di controllo alle frontiere spetta in parte ai Cantoni.<sup>16</sup> Ad esempio, ben più della metà del traffico che attraversa la frontiera esterna dello spazio Schengen passa dall'aeroporto di Zurigo ed è controllato dalla polizia cantonale di Zurigo. Gli altri Cantoni hanno delegato (quantomeno in parte) al Cgcf le proprie mansioni in ordine ai controlli sulle persone che attraversano la frontiera esterna. Anche la responsabilità strategica e operativa in ordine a misure da adottare sul territorio nazionale spetta in buona parte ai Cantoni, in particolare alle forze di polizia, al pubblico ministero e alle autorità competenti in materia di migrazione. Anche in questo campo taluni Cantoni hanno delegato al Cgcf parte delle loro mansioni. Per quanto concerne le misure adottate in Stati terzi e la cooperazione internazionale, le responsabilità sono distribuite tra diversi Dipartimenti dell'amministrazione federale (DFAE: DC; DFF: Cgcf; DFGP: UFM, fedpol). Pertanto l'attuazione della strategia nazionale di gestione delle frontiere deve prevedere il coinvolgimento e la responsabilità dal punto di vista politico di diversi attori ai più diversi livelli. Solo all'interno delle singole unità organizzative e di regola non al di fuori di esse vi è il potere di impartire istruzioni. Inserire queste strutture in scala ridotta nel sistema globale Schengen, dove la cooperazione internazionale rappresenta un fattore di centrale importanza, è una sfida ambiziosa. A complicare il tutto si aggiunga che le autorità competenti in materia di gestione delle frontiere devono fare i conti con la stagnazione degli stanziamenti di risorse finanziarie e umane, sebbene, di regola, i compiti propri di questo settore diventino di giorno in giorno più numerosi e anche più complessi, sia in senso quantitativo che qualitativo.

### 3.4 Delimitazione e sovrapposizioni

Il sistema svizzero di gestione integrata delle frontiere si concentra – come è d'uso anche negli altri Stati Schengen – principalmente su misure di contrasto della migrazione illegale incentrate sull'attività di polizia e su misure volte a individuare i migranti irregolari e ad agevolare l'esecuzione dell'allontanamento. A ciò è connessa anche la lotta contro il traffico di migranti qualificato, che in molti casi rappresenta la piattaforma della migrazione illegale e di altre forme di criminalità transfrontaliera, che sovente costituisce un fenomeno parallelo e/o conseguente alla migrazione illegale. Allo stesso tempo è però necessario garantire che gli ingressi legali possano svolgersi senza intoppi e che, nel complesso, la gestione delle frontiere si attui nel rispetto delle leggi e dei diritti dell'uomo.

Il sistema di gestione integrata delle frontiere presenta (in particolare laddove prevede attività nei Paesi di provenienza o di transito della migrazione illegale o la cooperazione con altri Stati), alcuni punti di contatto con il «Rapporto sulla **cooperazione in materia di migrazione internazionale**»<sup>17</sup>, nel quale il Consiglio federale individua gli strumenti della politica migratoria estera della Svizzera e sancisce i seguenti tre principi:

- La Svizzera promuove un approccio globale alla migrazione, ossia un approccio che tenga conto sia delle opportunità economiche, sociali e culturali della migrazione, che delle sfide connesse (migrazione irregolare, ritorno, tratta di esseri umani);
- La Svizzera promuove la cooperazione tra Paesi d'origine, di transito e di destinazione;
- La Svizzera assicura la cooperazione interdipartimentale (whole of government approach), onde impiegare in maniera adeguata gli strumenti disponibili in materia di migrazione (dialogo internazionale e regionale in materia di migrazione, i partenariati migratori, i programmi di protezione nella regione di provenienza (Protection in the Region), la prevenzione della migrazione irregolare (PiM) e i programmi di aiuto al ritorno e di aiuto strutturale).

<sup>15</sup> Art. 12 dell'Ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (ORG-DFGP; RS 172.213.1)

<sup>16</sup> Art. 9 LStr

<sup>17</sup> Rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale, emanato dal Consiglio federale il 16.02.2011

La cooperazione in materia di migrazione internazionale attuata dalla Svizzera segue un approccio globale e quindi di più ampio respiro rispetto a quello perseguito dal sistema di gestione integrata delle frontiere: infatti, prevede anche l'attuazione di misure «preventive», miranti a individuare le cause della migrazione illegale (cosiddetti *push factors*) e che non sono parte integrante del sistema di gestione integrata delle frontiere.

Anche l'intero **settore doganale**, che si occupa della circolazione transfrontaliera delle merci, presenta un legame, talvolta stretto, con l'attività di gestione delle frontiere. Ne rappresentano ambiti particolari le misure relative all'import-export di piante, animali e prodotti di origine animale. Sono interessate anche le misure sanitarie di confine. A fronte di ciò, la strategia e il piano di azione per la gestione integrata delle frontiere si concentrano su questioni legate all'ingresso e all'uscita dal Paese nonché al soggiorno di persone straniere.

Infine nel **settore economico**, che si occupa della promozione mirata della circolazione, vi sono diverse strategie. Si tratta di promozione economica in senso lato, ad esempio di strategie di crescita nel campo del turismo o di strategie di marketing delle società di gestione degli aeroporti e meno dell'effettiva gestione dei flussi (legali) di migranti.

La strategia svizzera per la gestione delle frontiere è stata intenzionalmente mantenuta entro limiti contenuti e gli ambiti citati ne sono in buona parte esclusi. Va comunque sottolineato che essa è ampliabile e collegabile a strategie già in essere.

Nel corso dei lavori che hanno riguardato la strategia nazionale per la gestione delle frontiere, sono state oggetto di discussione anche questioni inerenti alla ripartizione dei compiti e delle competenze all'interno della Confederazione e soprattutto tra Confederazione e Cantoni. Soprattutto per quanto concerne il controllo vero e proprio alle frontiere e le attività di polizia in Svizzera la vigente ripartizione delle competenze è stata ritenuta in parte problematica o quantomeno subottimale.

Parallelamente e in misura ampiamente autonoma rispetto a questo, la **ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni** in materia di sicurezza interna è stata sottoposta a una revisione generale sulla scorta del postulato Malama<sup>18</sup>. Nel proprio rapporto in adempimento del postulato<sup>19</sup> il Consiglio federale non ravvisa motivi per sostanziali modifiche all'ordinamento vigente negli ambiti toccati dalla strategia integrata per la gestione delle frontiere. Nella stessa direzione va la risposta del Consiglio federale al postulato Romano<sup>20</sup>, che propone di respingere. Il postulato non è stato ancora trattato in assemblea plenaria.

Si può dunque mantenere l'approccio scelto nella strategia, che prevede esclusivamente obiettivi basati sull'ordinamento delle competenze attualmente vigente. Le misure formulate nel presente piano di azione seguono tale logica.

<sup>18</sup> Postulato Malama 10.3045, *Chiarire le competenze rispetto alla sicurezza interna*, 3 marzo 2010

<sup>19</sup> Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato Malama 10.3045, 2 marzo 2012

<sup>20</sup> Postulato Romano 13.3551, *Migrazione illegale e asilo. Estensione delle competenze del corpo delle guardie di confine*, 20 giugno 2013



## 4. Strategia svizzera per la gestione integrata delle frontiere

Un fattore che ha spinto i soggetti interessati a elaborare una strategia svizzera per la gestione integrata delle frontiere, è stata una raccomandazione contenuta nella valutazione di Schengen nel 2008/2009, che si riferiva molto concretamente al **modello in quattro fasi di controllo dei flussi migratori** adottato nello spazio Schengen (**modello a quattro filtri**). Il modello si basa sul presupposto che per lottare con successo ed efficacia contro la migrazione illegale non basta intervenire alle frontiere esterne dello spazio Schengen, ma occorre intervenire già nei Paesi terzi e di provenienza e adottare misure anche in seno allo spazio Schengen.

Il **primo filtro** di prevenzione della migrazione illegale e della criminalità transfrontaliera verte sulle attività svolte nei Paesi terzi e di provenienza.<sup>21</sup> Rappresentano delle misure specifiche in tale ambito, ad esempio, la procedura di rilascio dei visti o l'impiego di consulenti in materia di verifica dei documenti con funzioni di consulenza e formazione per le compagnie aeree (Airline Liaison Officers; ALO).

Dedicato alla cooperazione bilaterale e multilaterale con altri Stati (in primis gli Stati membri dello spazio Schengen), il **secondo filtro** vuole iscrivere la lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera nel quadro di una strategia comune. Ciò comprende, oltre alla partecipazione a diverse organizzazioni europee ed internazionali, ad esempio anche la conclusione di accordi di riammissione con Stati Schengen.

Nel quadro del **terzo filtro** è data la priorità alle innovazioni tecniche atte ad agevolare le attività di controllo alla frontiera, come per esempio le procedure automatizzate di controllo alla frontiera o il sistema di trasmissione preliminare dei dati relativi ai passeggeri (Advance Passenger Information; API).

Tutte le attività sul territorio nazionale volte a contrastare la migrazione illegale, sono catalogate come **quarto filtro**. Ci si riferisce qui a tutti gli strumenti che mirano ad aumentare le probabilità di far emergere l'illegalità e/o a migliorare/accelerare gli aspetti riguardanti l'esecuzione.

Le attività che possono essere ascritte non a un singolo filtro, ma a più filtri, sono definite **multifiltro**.

Riconosciuto nel contesto di Schengen, questo modello ha funto altresì da base per l'elaborazione del modello svizzero di gestione integrata delle frontiere.

Di seguito si espongono sinteticamente gli elementi della strategia. Per spiegazioni più dettagliate si rimanda al rapporto finale.

### 4.1 Obiettivi principali

La strategia svizzera di gestione integrata delle frontiere ha individuato i seguenti quattro obiettivi principali:

- Lotta alla migrazione illegale, in particolare al traffico di migranti qualificato
- Lotta alla criminalità transfrontaliera
- Agevolazione dell'entrata legale
- Rispetto, nella gestione delle frontiere, delle leggi e dei diritti dell'uomo

Questi obiettivi principali possono essere divisi in due gruppi di uguale valore: la strategia deve fornire un contributo chiave alla lotta contro la migrazione illegale e il traffico di migranti qualificato. Essa deve altresì garantire che gli ingressi legali si svolgano senza intoppi e la gestione delle frontiere nel suo complesso sia attuata nel rispetto delle leggi e dei diritti dell'uomo. Gli obiettivi principali come sopra definiti si inseriscono senza soluzione di continuità nelle politiche migratorie della Svizzera.

<sup>21</sup> Nel contesto della gestione delle frontiere, i Paesi terzi e di provenienza sono spesso denominati anche «zona prefrontaliera»

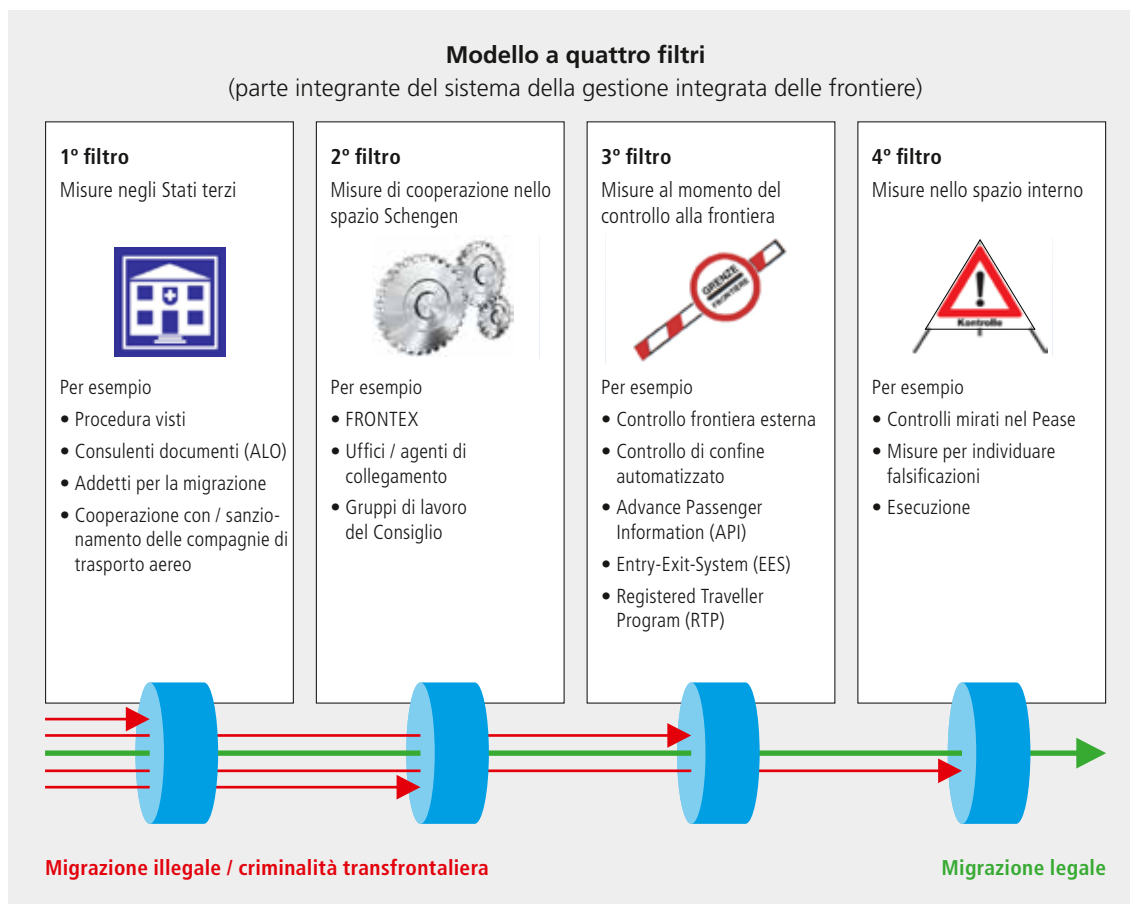


Figura 6: Il modello a quattro filtri.

## 4.2 Linee guida strategiche

Le linee guida strategiche sono, da un lato, il risultato dell'impegno politico per favorire la collaborazione della Svizzera alla rete per la sicurezza dello spazio Schengen: integrano la gestione svizzera delle frontiere nel contesto Schengen e garantiscono che tale gestione si ispiri non solo alle strategie nazionali ma anche alle dinamiche strategiche e pratiche in atto nello spazio Schengen e contribuisca a dare loro forma. Le linee guida strategiche definiscono altresì i presupposti generali per un'efficace ed efficiente gestione amministrativa.

## 4.3 Ambiti problematici

Nella strategia svizzera di gestione integrata delle frontiere l'attenzione è stata volutamente focalizzata sugli ambiti nei quali si è individuato un evidente margine di miglioramento e il cui riorientamento strategico promette di produrre i maggiori effetti.

Il risultato di tali riflessioni è stato un catalogo di specifici ambiti problematici suddivisi in funzione dei quattro filtri di cui sopra, basato sull'analisi di base e rivisto nel corso di approfondite discussioni.

## 4.4 Obiettivi parziali

Analizzando gli ambiti problematici sono stati individuati complessivamente 49 obiettivi parziali (cfr. allegato I), ma di regola a ciascun ambito sono attribuiti diversi obiettivi parziali. Anche gli obiettivi parziali possono essere rappresentati sulla base del modello a quattro filtri. Essi possono essere suddivisi in tre macro gruppi tematici:

### *Rafforzamento della visione nazionale*

Il sistema svizzero di gestione delle frontiere è caratterizzato da una varietà di autorità competenti: sul solo piano federale queste sono distribuite tra quattro dei sette dipartimenti federali.<sup>22</sup> A ciò si aggiungano gli organi cantonali di amministrazione e giustizia, ossia i servizi migratori, gli organi di polizia e di giustizia.

<sup>22</sup> DFAE (DAE, DC), DFF (CRP, in particolare Cgcf), DFGP (UFM, fedpol) e DDPS (SIC)

Circa la metà dei 49 obiettivi parziali deve essere valutata sulla base di questo scenario di rischio latente che venga a mancare una visione complessiva nazionale, che questa distribuzione delle competenze federalistica e decentralizzata cela, oltre ai numerosi vantaggi. I punti deboli sono stati ravvisati soprattutto in materia di scambio delle informazioni, analisi, consapevolezza situazionale e in caso di mancante o insufficiente compensazione degli oneri.

*Ottimizzazione e armonizzazione in materia di formazione, equipaggiamento, infrastrutture e procedure*  
Il fatto che vi siano varie autorità competenti nel campo della gestione delle frontiere cela rischi non solo laddove si tratta di evincere una visione nazionale e una consapevolezza situazionale conseguente. Anche in ambito operativo, quasi la metà degli obiettivi parziali è dovuta alle sfide che questa ampia suddivisione delle competenze comporta. Si punta ad una situazione formativa equivalente nei punti essenziali, ad un'efficiente acquisizione e impiego di equipaggiamento ed infrastrutture e a procedure uniformi.

*Miglioramento della cooperazione a livello internazionale e con soggetti non statali*

È stato individuato un margine di miglioramento nella cooperazione internazionale sia ad un livello più operativo (primo, terzo e quarto filtro) che a livello più politico-strategico (secondo filtro). Un ottavo circa degli obiettivi parziali mira a dei progressi nello scambio operativo e politico-strategico con altri Stati Schengen e dell'UE, nella cooperazione con soggetti dell'economia privata (in particolare le compagnie aeree) e nello scambio tra gli organismi svizzeri e quelli stranieri deputati al controllo alle frontiere e gli organi di polizia.

## 4.5 Durevolezza

La strategia svizzera di «gestione integrata delle frontiere», elaborata d'intesa con i Cantoni, è stata portata a conoscenza del Consiglio federale il 1° giugno 2012.

La strategia indica i principali obiettivi perseguiti nella gestione delle frontiere da parte della Svizzera e il suo orizzonte temporale abbraccia sostanzialmente i successivi cinque a sette anni. Questo periodo è quello ritenuto necessario per una seria e durevole attuazione degli obiettivi sanciti attraverso il presente piano d'azione.

Cionondimeno, le indicazioni fornite nella strategia non devono essere considerate con eccessiva rigidità perché bisogna tenere conto di eventuali eventi imprevisti e nuovi trend. Non si può dunque prescindere dall'effettuazione di un controllo periodico dell'efficacia della strategia e di una sua verifica generale.

La verifica annuale della strategia è effettuata a cura del gruppo di controllo frontiere. La cerchia di partecipanti a questo organismo sotto la guida dell'UFM comprende attualmente rappresentanti di Cgcf, fed-pol, polizia cantonale ZH e polizia cantonale GE. Una volta l'anno il gruppo di controllo si riunisce in composizione allargata con DFAE (DC), DDPS (SIC), ASM, CDDGP e CCPCS dedicando particolare attenzione alla strategia di «gestione integrata delle frontiere».

## 5. Piano di azione

### 5.1 Introduzione

Il piano di azione consta di misure concrete con cui si possono raggiungere gli obiettivi parziali definiti nella strategia. I lavori preparatori di tali misure sono stati avviati nel settembre del 2012 e sono stati svolti dalle stesse autorità che avevano partecipato all'elaborazione della strategia.

Alla luce della complessità, della vastità tematica e del numero consistente di obiettivi parziali da elaborare, la direzione generale del progetto ha deciso di stilare le misure nel quadro di cinque progetti parziali, orientati per contenuti ai quattro filtri (cfr. cap. 4). Oltre ai progetti parziali «Esteri» (1° filtro), «Cooperazione internazionale» (2° filtro), «Frontiere» (3° filtro) e «Territorio nazionale» (4° filtro) è stato costituito il progetto parziale «Collegamenti trasversali», che ha per contenuto temi tipicamente trasversali.

Si è riusciti a coinvolgere nella direzione dei progetti parziali di volta in volta le autorità con la maggiore responsabilità in materia, che hanno elaborato i singoli obiettivi parziali con i relativi soggetti cantonali e federali (cfr. organigramma all'allegato II). In questo modo, nell'elaborazione delle misure, ci si è potuti avvalere di una vasta expertise. Le misure sono state consolidate dai collaboratori del progetto parziale direttamente con le loro organizzazioni di emanazione e questo ha accelerato notevolmente i tempi, sia in relazione all'accettazione delle misure da parte del comitato direttivo che a livello di progetto generale.

Varie volte, in occasione dell'elaborazione delle misure, sono emerse percezioni dei problemi diverse e differenze dovute alle distinte prospettive delle autorità operative rispetto a quelle orientate alle strategie. Inoltre, le discussioni nell'ambito dei progetti parziali hanno evidenziato le difficoltà della collaborazione quotidiana tra i diversi attori. Come ci si poteva attendere, le strutture federali della Svizzera si sono

rivelate una delle maggiori sfide nello sviluppo di misure che rispondessero all'aspirazione all'integralità della strategia. Inoltre, questioni inerenti al finanziamento e condizioni quadro istituzionali hanno in parte limitato il margine di manovra.

I capitoli che seguono illustrano i risultati dei lavori inerenti ai progetti parziali, conclusi alla fine del maggio 2013, e quindi le misure elaborate nel quadro dei progetti parziali stessi. I capitoli corrispondono ai cinque progetti parziali. Per ciascuno di essi vengono presentati innanzitutto gli ambiti problematici e gli obiettivi parziali che sono emersi dalla strategia e che hanno costituito il punto di partenza per i lavori dei progetti parziali. Sono poi riportate in forma tabellare le misure elaborate. La tabella indica il contenuto delle diverse misure, le responsabilità, gli indicatori per la valutazione del successo attuativo e la durata delle misure. Il sottocapitolo «Portata delle misure» offre una valutazione delle misure sviluppate ed è seguito da una breve illustrazione della loro incidenza finanziaria.

Alcune delle misure elaborate nel quadro dei progetti parziali e di seguito descritte, in considerazione della loro ampia accettazione e della semplicità e rapidità della loro realizzazione, sono già state attuate o perlomeno avviate prima che venisse preso atto del piano di azione. Vengono altresì illustrate misure che sono state in parte avviate subito dopo la presa d'atto della strategia, *al di fuori* del piano di azione di IBM e/o il cui finanziamento è già assicurato al di fuori di esso. L'inclusione di questi progetti, già attuati o iniziati, consente di avere una visione d'insieme completa di tutte le misure della gestione integrata delle frontiere e quindi una panoramica complessiva degli sforzi tesi a raggiungere gli obiettivi principali definiti nella strategia (cfr. cap. 4.1).

## 5.2 Progetto parziale «Estero»

### 5.2.1 Aspetti generali

Il progetto parziale «Estero» include il primo filtro del modello a quattro filtri (cfr. cap. 4) e quindi le attività nei Paesi terzi e di provenienza, principalmente incentrate su misure di **ottimizzazione delle procedure presso le rappresentanze svizzere**. Nel quadro della strategia si sono individuati per questo progetto parziale due ambiti problematici:

- Acquisizione, diffusione e/o utilizzo insufficiente di informazioni a livello locale (P1.1)
- Scambio insufficiente tra il livello politico-strategico e quello operativo (P0.2)

La strategia definisce complessivamente cinque obiettivi parziali in relazione a questi due ambiti problematici.

Al centro c'è l'ambito conflittuale della lotta alla migrazione illegale da una parte e la **promozione della Svizzera come piazza economica e meta turistica** dall'altra. Si richiedono una maggiore armonizzazione tra gli sforzi promozionali degli attori del settore turistico ed economico e le attività delle autorità di controllo alle frontiere e competenti in materia di visti, nonché un'organizzazione più efficiente ed orientata all'utenza della procedura di rilascio dei visti (obiettivo parziale 1.1-5).



Gli obiettivi parziali 1.1-1 e 1.1-2 concernono la sufficiente disponibilità di personale consolare presso le rappresentanze all'estero e la sua **sensibilizzazione** nei confronti dei fenomeni della migrazione illegale e del traffico di migranti esercitato a titolo professionale. Inoltre, la strategia richiede che ci si avvalga di più della **collaborazione locale con altri Stati Schengen** nei vari Paesi terzi (obiettivo parziale 1.1-3). Concentrando le forze sul posto, la lotta alla migrazione illegale e al traffico di migranti esercitato a titolo professionale sarà più mirata ed avrà maggiore successo.

Nel secondo ambito problematico del progetto parziale Estero, la strategia richiede con l'obiettivo parziale 0.2-4 che gli aiuti della Svizzera ai Paesi di provenienza e di transito della migrazione illegale siano vincolate più strettamente a misure volte a contrastare il traffico di migranti.

La tabella che segue riporta le misure elaborate per i cinque obiettivi parziali.

## 5.2.2 Misure

Misura <sup>23</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>24</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
1.1-1-1: Elenco degli Stati hotspot (migrazione illegale rispetto agli interessi economici/turistici della Svizzera)	Tenuta di un elenco di Stati hotspot, aggiornato annualmente, con le variabili «migrazione illegale» (focus) e «interessi economici/turistici della Svizzera», allo scopo di impiegare le risorse delle rappresentanze all'estero in modo mirato e più consapevole	Responsabilità: CNAM <sup>25</sup> Altre autorità coinvolte: UFM, Cgcf, fedpol, DC, SIC, gruppo di controllo visti	1	Misura permanente	Formitura di un elenco specifico di Paesi da parte degli uffici coinvolti (annualmente) e approvazione dello stesso da parte del gruppo di controllo visti Stima delle risorse, formazione ecc. nei campi «lotta alla migrazione illegale» e «promozione economica / promozione del turismo» sulla scorta dell'elenco degli Stati hotspot Pianificazione di risorse e compiti presso le rappresentanze sulla base dell'elenco degli Stati hotspot	Questa misura funge da base per le misure 1.1-1-2, 1.1-1-3, 1.1-2-1, 1.1-3-1 e 1.1-5-1. A seconda della misura 0.1-3-1 (progetto parziale «Collegamenti trasversali»), se CNAM non viene attuato o prima che venga implementato, la responsabilità spetta all'UFM.
1.1-1-2: Coordinamento degli Airline Liaison Officers (ALO), dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, degli addetti di polizia e degli addetti alla difesa	Varie misure di coordinamento nell'ambito degli impieghi di funzionari ed addetti al fine di aumentare l'efficienza, in particolare negli Stati hotspot	Responsabilità: DC. Altre autorità coinvolte: Stato maggiore dell'esercito, UFM, Cgcf, fedpol	1	Misura permanente	Svolgimento di una disamina Definizione delle aree di intersezione dei singoli ruoli in relazione alla migrazione illegale Coordinamento dei piani di assegnazione (aree di intersezione) tra gli uffici Funzionamento del flusso di informazioni tra gli addetti/ALOs/funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione e CNAM <sup>26</sup>	Flusso di informazioni: tra l'altro a seconda della misura. 0.1-3-1 (progetto parziale Collegamenti trasversali)
1.1-1-3: Modulo formativo «migrazione illegale» e «traffico di migranti» per le rappresentanze all'estero	Modulo formativo, specifico per la relativa realtà territoriale, nei settori «migrazione illegale» e «traffico di migranti» per le principali rappresentanze all'estero sull'elenco degli Stati hotspot Integrazione di questo modulo nei piani formativi delle autorità coinvolte per sensibilizzare il personale	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: Cgcf, fedpol, DC, SIC	1	Misura permanente	Esistenza del modulo formativo generale I contenuti specifici per i diversi Paesi sono elaborati per i principali Paesi dell'elenco degli Stati hotspot e sono integrati nel modulo formativo Numero crescente o stabile di visti rifiutati per sospetto di traffico di migranti o previsto mancato rispetto dello scopo del viaggio	Dipende dalla misura 1.1-1-1
1.1-2-1: Accertamento dei bisogni rispetto a compiti, risorse e know-how specifico presso le principali rappresentanze all'estero dell'elenco degli Stati hotspot	Impiego mirato delle risorse (personale consolare e specialisti) a seconda della posizione delle rappresentanze all'estero sull'elenco degli Stati hotspot	Responsabilità: DR, DC Altre autorità coinvolte: UFM	1	1 anno	Accertamento dei bisogni concluso Piano di reclutamento, formazione e trasferimento per le rappresentanze hotspot Adegamenti dei mansionari in base ai risultati dell'accertamento dei bisogni	Dipende dalla misura 1.1-1-1

<sup>23</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>24</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

<sup>25</sup> Centro nazionale comune di analisi della migrazione (titolo provvisorio): v. misura 0.1-3-1 del progetto parziale «Collegamenti trasversali» (cfr. cap. 5.6.2)

<sup>26</sup> Centro nazionale comune di analisi della migrazione (titolo provvisorio): v. misura 0.1-3-1 del progetto parziale «Collegamenti trasversali»

## 5.2.2 Misure

Misura <sup>23</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>24</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
1.1-2-2: Progetto di ottimizzazione della procedura dei visti	Verifica, adeguamento ed armonizzazione di tutti i processi di rilascio dei visti con le autorità federali e cantonali coinvolte, allo scopo di ottenere processi di rilascio dei visti più rapidi, uniformi, trasparenti e che consentano di risparmiare risorse	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: autorità cantonali del settore della migrazione e del mercato del lavoro, DC, gruppo di controllo visti, AUSL	0	Misura permanente	Analisi e documentazione dei processi in relazione alla procedura di rilascio dei visti Approvazione dei processi ottimizzati previsti e del piano di attuazione delle misure Applicazione uniforme dei processi da parte di tutte le autorità coinvolte Definizione dell'iter e delle competenze per l'adeguamento dei processi Approvazione di misure che sostengano le procedure con ausili tecnici e promuovano la trasparenza	-
1.1-3-1: Impiego mirato della cooperazione locale Schengen da parte delle rappresentanze all'estero	Predisposizione di semplici ausili, guide operative ed istruzioni per le rappresentanze all'estero per un impiego più mirato della cooperazione locale Schengen, a fini informativi e per la diffusione delle proprie conoscenze dei fenomeni della migrazione illegale e del traffico di migranti esercitato a titolo professionale	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: fedpol, DC 2	2	Misura permanente	Definizione del compendio di norme sulla cooperazione locale Schengen Definizione dei canali di comunicazione Riscontri standardizzati alle autorità centrali Istruzioni da parte delle autorità centrali alle rappresentanze Verifica della misura in occasione delle ispezioni periodiche delle rappresentanze	Dipende dalle misure 1.1-1-1 e 1.1-1-3
1.1-5-1: Memorandum of Understanding (MoU) tra amministrazione ed organismi del settore turistico ed economico per sensibilizzare e concordare iniziative di marketing	MoU tra le autorità competenti in materia di visti e di controlli alle frontiere, Svizzera Turismo e Switzerland Global Enterprise per informazioni tempestive sulle misure di marketing e promozione del settore turistico e sulla relativa elaborazione di misure	Responsabilità: DC Altre autorità coinvolte: UFM, AFD/Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, Seco, Switzerland Global Enterprise, ramo turistico	2	1 anno	Conclusione del MoU Definizione di incontri di lavoro annuali Definizione delle pianificazioni in corso Coordinamento delle istanze di Svizzera Turismo per l'acquisto e/o l'aumento dei mezzi per il marketing con la DC	Dipende dalla misura 1.1-1-1 ed influisce sulla misura 2.2-2-2 (progetto parziale Cooperazione internazionale)

<sup>23</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>24</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

### 5.2.3 Portata delle misure

La stesura dell'elenco degli Stati hotspot (misura 1.1-1-1), quindi l'indicazione dei Paesi al centro dell'attenzione per quanto concerne la migrazione illegale nonché per gli interessi economici e turistici della Svizzera in tali Paesi, rappresenta una delle misure centrali del progetto parziale «Estero». Non solo è alla base di numerose altre misure del primo filtro ma sostituisce, applicando un principio semplice e che fa risparmiare risorse, l'approccio precedentemente adottato dell'«one size fits all» nel campo della formazione e dell'impiego del personale consolare nella lotta alla migrazione illegale. Questa lista funge da **base per la pianificazione delle risorse e dei compiti** delle rappresentanze. Inoltre, essa porta ad un approccio più ottimale all'ambito conflittuale della lotta alla migrazione illegale da una parte e della promozione della piazza economica svizzera e del turismo dall'altra. Anche ulteriori misure del progetto parziale «Estero» si occupano in modo mirato di ottimizzare la gestione di tale ambito conflittuale, principalmente presso le rappresentanze svizzere. Il personale consolare dovrà sicuramente continuare a presentarsi e ad essere percepito come erogatore di un servizio nei confronti delle persone che presentano domanda di visto ma in futuro, nella formazione e nell'impiego dei singoli collaboratori, si darà maggiore peso agli aspetti di polizia, già fondamentali per il successo della lotta alla migrazione illegale all'estero.

La misura 1.1-5-1 incentiva la conclusione di un Memorandum of Understanding (MoU) tra le autorità competenti in materia di migrazione e di controlli alle frontiere e le organizzazioni del settore turistico ed economico allo scopo di una reciproca armonizzazione e serve quindi a promuovere gli ingressi legali e a **sostenere gli interessi economici/turistici della Svizzera**. Questo accordo riduce al minimo l'ambito conflittuale sopra citato, in quanto chi opera nel campo della promozione del turismo e della piazza economica informa regolarmente le autorità amministrative di frontiera in relazione alle misure promozionali e di marketing che hanno in programma.

Viceversa, essi vengono informati dalle autorità competenti in materia di migrazione e di controlli alle frontiere sugli attuali sviluppi e fenomeni nel campo della migrazione illegale. Inoltre, la misura è volta ad armonizzare le richieste di risorse da parte di Svizzera Turismo (mezzi di marketing) e della Direzione consolare del DFAE (risorse nel campo dei visti).

Sebbene fosse già stato elaborato come progetto a se stante prima della stesura degli obiettivi parziali, il progetto di ottimizzazione della procedura dei visti (1.1-2-2) costituisce un'ulteriore misura centrale del primo filtro. Il progetto ottimizzerà la qualità della procedura di rilascio dei visti in considerazione del previsto aumento degli spostamenti e alla luce delle risorse limitate delle autorità ed uniformerà i processi, anche con un maggiore orientamento all'utenza. In questo modo si terrà conto degli interessi della Svizzera come piazza economica e come destinazione turistica, considerando al contempo l'interesse pubblico della lotta alla migrazione illegale. Il punto di partenza del progetto è la documentazione esaustiva, per la prima volta, dei processi di visto attraverso tutte le autorità coinvolte, per riconoscere il potenziale di ottimizzazione del settore, in modo trasversale rispetto alle singole autorità. Infine, i processi tipo, varati congiuntamente, saranno applicati in modo unitario e questo porterà a procedure più trasparenti e rapide.

Il Comitato direttivo ha deciso di non perseguire ulteriormente le bozze di misure sviluppate nell'ambito dell'obiettivo parziale 0.2-4.<sup>27</sup> Tale decisione è dovuta al fatto che l'obiettivo si limita per contenuti al traffico di migranti. Il Comitato direttivo ha ritenuto che la questione della condizionalità debba idealmente essere discussa nel quadro della «cooperazione in materia di migrazione internazionale». Le autorità competenti per questa piattaforma – UFM, DSC e DP – hanno segnalato la propria disponibilità ad esaminare di volta in volta le esigenze nel singolo caso concreto in base al nesso condizionale.

<sup>27</sup> La concessione di aiuti da parte della Svizzera a Stati di provenienza e di transito dei migranti illegali è vincolata all'attuazione di misure tese a lottare contro il traffico di migranti



Per quanto concerne l'attuazione, bisogna tenere conto delle dipendenze tra le misure. La verifica regolare dell'efficacia delle misure è particolarmente indicata a causa delle interdipendenze esistenti tra le misure di questo progetto parziale.

#### 5.2.4 Incidenza finanziaria

Le ripercussioni finanziarie del progetto parziale «Eestero» sono in primis **di natura personale**. Le misure ancora da attuare causano soprattutto spese di personale uniche valutate a circa 150 giorni/persona. Le spese di personale ricorrenti, spesso dovute all'aggiornamento degli strumenti adottati nell'ambito delle misure, sono nettamente minori e si attestano a circa 25 giorni/persona. Gli oneri per l'attuazione di queste misure sono perlopiù sopportati da UFM e DC.

Le misure connesse all'elenco degli Stati hotspot (1.1-1-1) inducono un impiego più mirato delle risorse presso le rappresentanze all'estero, il che genera perlopiù trasferimenti di personale – ma non necessariamente una diminuzione delle uscite.

Le spese reali nell'ambito di questo progetto parziale sono minime. Il «Progetto di ottimizzazione della procedura dei visti» spicca in quanto misura che richiede le maggiori risorse (1.1-2-2). La pertinente proposta di progetto stima i costi di inizializzazione del progetto a circa 1,0 milione di franchi e a circa 440 giorni/persona, anche se va detto che questi oneri si ripartiranno su quattro anni. Le spese di progetto e di attuazione sono tuttavia già coperte al di fuori del piano d'azione IBM dalle autorità coinvolte.

Vi sarà un'incidenza finanziaria positiva grazie all'agevolamento delle entrate legali – uno dei principali scopi definiti nella strategia. Grazie a pertinenti misure è garantito che gli investimenti per la promozione della piazza economica e turistica Svizzera giungeranno in maniera più mirata a chi di dovere e che la loro utilità non sarà limitata da aspetti di polizia (lotta alla migrazione illegale).

#### 5.2.5 Sintesi

Le misure elaborate all'interno del progetto parziale «Eestero», grazie all'impiego più mirato delle risorse disponibili presso le rappresentanze svizzere, portano ad un approccio al fenomeno della migrazione illegale più efficace. Al contempo, con le misure stilate è possibile ottenere un'armonizzazione più approfondita ed istituzionalizzata tra gli organismi del settore del turismo e dell'economia da una parte e le autorità competenti in materia di visti e di controlli alle frontiere dall'altra. Infine, l'ottimizzazione della procedura di rilascio dei visti è funzionale alla promozione degli ingressi legali, grazie a procedure maggiormente orientate all'utenza e più trasparenti.

## 5.3 Progetto parziale «Cooperazione internazionale»

### 5.3.1 Aspetti generali

Il progetto parziale «Cooperazione internazionale» si concentra, così come il 2° filtro del modello a quattro filtri sopra esposto (cfr. cap. 4), su misure di ottimizzazione della cooperazione nello spazio Schengen. La strategia ha individuato due ambiti problematici nel campo della cooperazione internazionale:

- Integrazione istituzionale della Svizzera nell'UE limitata (P2.1)
- Cooperazione e scambio di informazioni insufficienti a livello politico-strategico (P2.2)

In relazione a tali ambiti problematici, il progetto parziale ha trattato cinque obiettivi parziali, caratterizzati dalla loro omogeneità tematica. Il primo obiettivo parziale (2.1-1) è incentrato sul **miglioramento della cooperazione nell'ambito della sicurezza con l'UE** e i suoi Stati membri e la verifica della partecipazione ad organismi internazionali o la stipula di accordi di diritto internazionale. La Svizzera deve verificare e tutelare attivamente la propria posizione all'interno dell'architettura europea per la sicurezza, in considerazione dei propri interessi strategici a lungo termine.



Gli altri quattro obiettivi parziali<sup>28</sup> sono funzionali al miglioramento dello scambio di informazioni, in parte carente, e all'espressione strategica della posizione svizzera a livello internazionale. In tale quadro vanno innanzitutto individuate, e successivamente applicate in modo più mirato nei negoziati internazionali, le **facilitazioni degli ingressi conformi a Schengen**. D'altra parte, le posizioni rappresentate dalla Svizzera a livello europeo devono essere prima consolidate meglio a livello interno e le relative informazioni vanno divulgate in modo più mirato e trasversale rispetto alle singole istituzioni. Ciò implica una **posizione concordata, consolidata e ampiamente sostenuta** sui temi trattati in tale contesto.

La tabella che segue riporta le misure elaborate per questi cinque obiettivi parziali.

<sup>28</sup> 2.1-2, 2.2-1, 2.2-2 et 2.2-3

### 5.3.2 Misure

Misura <sup>29</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>30</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
2.1-1-1: Verifica della partecipazione della Svizzera alla European Migration Network (EMN)	Studio per chiarire le conseguenze di un'eventuale partecipazione svizzera	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: DAE	0	1 anno	Decisione sulla base dello studio circa la partecipazione della Svizzera alla EMN	Le informazioni si riferiscono esclusivamente allo studio, che fornirà innanzitutto indicazioni sui costi, le minori spese, le competenze precise e la tabella di marcia di un'eventuale implementazione. Esso informerà anche su eventuali esigenze di adeguamento a livello organizzativo o istituzionale
2.1-1-2: Verifica dell'introduzione di un Registered Traveller Programme svizzero (studio)	Studio volto a chiarire le conseguenze di un programma per viaggiatori registrati per la Svizzera	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: Cgcf, gestori aeroporti di Basilea, Ginevra e Zurigo, POCA ZH, DC	0	1 anno	Decisione sulla base dello studio sull'introduzione dell'RTP	Le informazioni si riferiscono esclusivamente allo studio, che fornirà innanzitutto indicazioni sui costi, le minori spese, le competenze precise e la tabella di marcia di un'eventuale implementazione. Esso informerà anche su eventuali esigenze di adeguamento a livello organizzativo o istituzionale
2.1-1-3: Maggiore impegno nel settore della liberalizzazione dei visti relativamente ai Paesi terzi non membri dell'UE	Apporto proattivo delle esperienze svizzere nel campo dei processi di liberalizzazione dei visti dell'UE con Paesi terzi	Responsabilità: UFM, DAE Altre autorità coinvolte: UFG, fedpol, DC, DP	0	Misura permanente	Apporto proattivo delle posizioni svizzere nel processo di dialogo per la liberalizzazione dei visti dell'UE con Paesi terzi. Tematizzazione della posizione svizzera rispetto alle liberalizzazioni programmate in materia di visti, in sede di incontri bilaterali e multilaterali Elaborazione di una visione complessiva sulla liberalizzazione dei visti	-
2.1-1-4: Verifica della collaborazione con altri Stati europei sugli accertamenti dell'identità e sul ritorno	Impiego di un gruppo di lavoro per l'elaborazione di misure e accordi con altri Stati europei nel campo degli accertamenti dell'identità di soggetti stranieri (che presentano domanda di asilo in Svizzera o richiedono aiuto al ritorno) da un lato e del ritorno di soggetti in possesso di un titolo di soggiorno UE dall'altro	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: DAE, DDIP, DP	0	Misura permanente	Decisione sulla base della verifica Se la verifica ha esito positivo: Elaborazione di misure da parte del gruppo di lavoro Svolgimento di conferenze internazionali su questo tema Collaborazione con altri Stati europei ai fini degli accertamenti dell'identità	-

<sup>29</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>30</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

## 5.3.2 Misure

Misura <sup>29</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>30</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
2.1-1-5: Verifica dell'adesione alla decisione di Prüm per migliorare la prevenzione e il perseguimento di reati penali	Verifica approfondita delle ripercussioni e delle conseguenze di una partecipazione della Svizzera alla cooperazione di Prüm da parte delle autorità cantonali e federali coinvolte	Responsabilità: fedpol Altre autorità coinvolte: USTRA, UFM, UFG, DAE, DDIP, IFPDT, AFF, Cgcf, CdC, CDDGP, SIC, rappresentanza svizzera presso l'UE	0	Misura permanente	Valutazione periodica dell'avvio di negoziati per la partecipazione dal punto di vista degli interessi della Svizzera Se tale valutazione ha esito positivo, avvio di negoziati e conseguimento di un risultato positivo per la Svizzera, soprattutto nel settore istituzionale, con successiva partecipazione	-
2.1-2-1: Prioritizzazione dei progetti per il Fondo sicurezza interna (ISF) – frontiera (analisi dei bisogni)	Organizzazione di una riunione informativa e di uno workshop per definire insieme la prioritizzazione dei progetti previsti per gli anni 2014-2020	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: DAE, DDIP, Cgcf, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, DC	0	1 anno	La prioritizzazione è avvenuta	Premessa: partecipazione della Svizzera all'ISF Frontiera
2.2-1-1: Catalogo di possibili agevolazioni nel settore dei visti nel quadro della legislazione Schengen	Catalogo che elenca tutte le agevolazioni conformi a Schengen nel processo di rilascio dei visti	Responsabilità: DC Altre autorità coinvolte: UFM, UFG, DAE, DDIP	0	1 anno	Elaborazione del catalogo	Base per la misura 2.2-1-2
2.2-1-2: Inclusione di misure per agevolare l'ingresso nel quadro di negoziati di accordi e partnership nel campo della migrazione	Inclusione sistematica del catalogo (misura 2.2-1-1) nel campo delle agevolazioni dell'ingresso nel quadro di negoziati tra la Svizzera e Paesi terzi in materia di accordi e partenariati nel campo della migrazione	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: DAE, DDIP, Cgcf, fedpol, POCA ZH, DC, SIC, DP	2	Misura permanente	Definizione della strategia in materia di agevolazioni dell'ingresso da parte delle autorità svizzere coinvolte per negoziati con Paesi terzi	Dipende dalla misura 2.2-1-1

<sup>29</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>30</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

### 5.3.2 Misure

Misura <sup>29</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>30</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
2.2-1-3: Vademecum con principi operativi per le delegazioni svizzere in seno ai gruppi di lavoro a livello europeo	Elaborazione e regolare aggiornamento di un vademecum con linee guida, principi e descrizioni di processo concreti per le delegazioni svizzere in seno ai gruppi di lavoro / comitati a livello europeo, incl. la presentazione dei diversi gruppi di lavoro e comitati Schengen/Dubliino a livello europeo	Responsabilità: UFG, DAE Altre autorità coinvolte: UFM, DDIP, Cgcf, fedpol, DC, rappresentanti dei Cantoni presso il DFGP per Schengen/Dubliino	0	2 anni	Elaborazione e regolare aggiornamento del vademecum e sua diffusione al personale interessato	-
2.2-2-1: Ottimizzazione della diffusione delle informazioni sulle posizioni svizzere nel campo della migrazione a livello europeo	Miglioramenti delle possibilità di ricerca sulla piattaforma CH@World per seguire in modo più sistematico le posizioni svizzere a livello europeo da un lato e gli sviluppi all'interno di un dossier, trasversalmente rispetto agli organismi, dall'altro	Responsabilità: UFG, DAE, missione svizzera presso l'UE Altre autorità coinvolte: coinvolgimento di volta in volta di altre autorità federali e cantonali a seconda dei casi	0	2 anni	Sviluppo, introduzione e regolare aggiornamento della piattaforma informativa migliorata	-
2.2-2-2: Lista di contatti «migrazione illegale / traffico di migranti»	Elenco degli uffici coinvolti nel settore della gestione delle frontiere, della migrazione illegale e del traffico di migranti, degli organismi internazionali a cui partecipa la Svizzera in tale ambito, dei meccanismi di consultazione e anche della rilevanza dei rispettivi temi per l'IBM	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: tutte le autorità coinvolte nel settore della gestione delle frontiere, della migrazione illegale e del traffico di migranti	0	Misura permanente	Elaborazione e aggiornamento periodico della lista	-

<sup>29</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>30</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

### 5.3.3 Portata delle misure

L'analisi di tutti gli ambiti tematici di questo progetto parziale, condotta con tutte le autorità coinvolte, ha evidenziato il buon funzionamento della cooperazione tra i servizi in materia di salvaguardia degli interessi svizzeri a livello europeo. Il coinvolgimento della Svizzera negli organismi europei è sostanzialmente soddisfacente. Pertanto le misure elaborate si concentrano sull'ottimizzazione e su **puntuali miglioramenti** delle forme di cooperazione nazionale ed internazionale già esistenti.

La verifica della collaborazione con gli Stati membri dell'UE nell'ambito degli accertamenti dell'identità e del ritorno (misura 2.1-1-4) rappresenta una misura centrale per dare maggior voce alle posizioni svizzere a livello europeo. Si affrontano in tale ambito i movimenti migratori di cittadini di Stati terzi all'interno dello spazio Schengen. La crisi economica, tra l'altro, ha comportato che i cittadini di Paesi terzi in possesso di un titolo di soggiorno in uno Stato UE/EFTA entrassero in Svizzera per motivi economici, per presentare domanda di asilo e percepire l'aiuto sociale o l'aiuto al ritorno. Non è possibile risolvere questo potenziale abuso solo attraverso la cooperazione bilaterale con gli Stati terzi perché questi ultimi, spesso, non hanno pressoché alcuna influenza sui movimenti migratori dei loro cittadini all'interno dello spazio Schengen. La Svizzera può invece cercare soluzioni comuni attraverso una cooperazione mirata con gli Stati partner europei. Per questo un gruppo di lavoro coordinerà e concorderà come procedere nel campo degli **accertamenti dell'identità e del ritorno di cittadini di Stati terzi** in possesso di un titolo legale di soggiorno di uno Stato UE/EFTA.

Nell'ambito della cooperazione a livello europeo è altresì centrale la misura 2.1-1-5. Uno studio valuta una possibile partecipazione svizzera alla **cooperazione di Prüm**. Le decisioni di Prüm non sono parte integrante della normativa Schengen, tuttavia gli Stati associati a Schengen hanno la possibilità, stipulando un pertinente accordo, di partecipare a questa cooperazione rafforzata tra Stati europei. La partecipazione migliorerebbe, soprattutto a livello operativo, la lotta alla criminalità transfrontaliera, ovvierebbe a una potenziale lacuna in termini di sicurezza e completerebbe la cooperazione europea sotto il profilo della sicurezza nell'ambito di Schengen.

Nel campo della **Facilitazione** e cioè della promozione e dell'agevolazione degli ingressi legali (cfr. cap. 4.1), risultano centrali le misure 2.2-1-1 e 2.2-1-2. La prima è finalizzata ad individuare tutte le facilitazioni conformi all'acquis di Schengen nel processo di rilascio dei visti. Esse possono poi essere utilizzate come elemento strategico di garanzia nel quadro dei negoziati tra la Svizzera e gli Stati terzi in materia di accordi e partenariati in materia di migrazione (misura 2.2-1-2).

Le autorità che partecipano al progetto parziale hanno deciso di non elaborare misure per l'obiettivo parziale 2.2-3<sup>31</sup> visto che sia i Cantoni che le autorità federali ritengono che l'attuale scambio di informazioni sia sufficientemente istituzionalizzato e funzioni bene.

Alcune delle misure riportate in forma tabellare<sup>32</sup> sono già in fase di attuazione ma fanno comunque parte della gestione integrata delle frontiere e per questo sono indicate nel piano di azione. Le spese relative a tali misure, già in corso, non possono però essere conteggiate tra le spese complessive del piano di azione perché sono già state messe a bilancio altrove e sono già coperte.

<sup>31</sup> Il flusso d'informazioni tra istanze federali e Cantoni sulle questioni migratorie trattate nei vari comitati è regolare e istituzionalizzato

<sup>32</sup> Misure 2.1-1-2 (Introduzione di un Registered Traveller Programme, studio), 2.1-1-3 (Maggiore impegno nel settore della liberalizzazione dei visti relativamente ai Paesi terzi non membri dell'UE) e 2.1-1-5 (Verifica dell'adesione alla decisione di Prüm per migliorare la prevenzione e il perseguimento di reati penali)

#### 5.3.4 Incidenza finanziaria

Ad eccezione della misura 2.2-1-2 (Inclusione di misure per agevolare l'ingresso nel quadro di negoziati di accordi e partenariati in materia di migrazione), tutte le misure del progetto parziale Cooperazione internazionale sono già state avviate o realizzate. Il loro finanziamento è stato garantito a prescindere dal presente piano d'azione. L'attuazione della misura 2.2-1-2 non necessita di risorse supplementari degne di nota.

L'attuazione delle misure di questo progetto parziale provoca anzitutto costi di personale, perlopiù per l'UFM. Anche UFG, DAE e DC vi partecipano in modo decisivo.

I risultati dei tre studi (misure 2.1-1-1, 2.1-1-2 e 2.1-1-5) – ovvero la decisione sulla partecipazione a vari organismi, programmi e altre forme di cooperazione – potrebbero provocare spese supplementari ingenti. Nell'eventualità che la partecipazione a Prüm si riveli auspicabile, la Confederazione ha già convenuto con i Cantoni una chiave di riparto degli oneri finanziari.<sup>33</sup>

Agevolando la migrazione legale, per esempio grazie alla misura 2.2-1-2 (Inclusione di misure per agevolare l'ingresso nel quadro di negoziati di accordi e partenariati in materia di migrazione), si ottiene una riduzione delle uscite. Grazie all'ottimizzazione dei processi di rilascio dei visti vengono infatti a liberarsi risorse che possono essere impiegate altrove, nella lotta alla migrazione illegale. Un'immigrazione ottimizzata e agevolata accresce inoltre l'attrattiva della Svizzera in quanto piazza economica e turistica.

#### 5.3.5 Sintesi

Visto che la cooperazione con gli altri Stati Schengen è sostanzialmente soddisfacente, le misure del progetto parziale «Cooperazione internazionale» hanno per contenuto dei miglioramenti puntuali di forme già esistenti di cooperazione. In questo modo, in futuro sarà possibile assicurare che la posizione svizzera a livello internazionale sia ancora più coerente e si potrà esprimerla in modo mirato. Nei negoziati con gli Stati terzi, la Svizzera può semplificare gli ingressi legali con facilitazioni degli stessi conformi a Schengen. Inoltre, le misure migliorano l'informazione reciproca e ottimizzano l'armonizzazione delle posizioni delle autorità nazionali. Al centro vi sono le valutazioni di un'eventuale partecipazione svizzera agli organi europei come la European Migration Network, il Registered Traveller Programme e le decisioni di Prüm. Tuttavia, i risultati di questi studi, ovvero gli ulteriori passi da compiere, in parte dipendono dai negoziati tra la Svizzera e l'UE sulle questioni istituzionali.

<sup>33</sup> Accordo del 27.07.2011 tra autorità federali e CDDGP

## 5.4 Progetto parziale «Frontiere»

### 5.4.1 Aspetti generali

Il progetto parziale «Frontiere» ha per oggetto il terzo filtro del modello a quattro filtri e quindi le misure effettive di controllo alle frontiere esterne Schengen (aeroporti).

Il progetto parziale copre sei degli ambiti problematici esaminati nella strategia:

- Insufficienti collegamenti a livello operativo (P2.3)
- Standard diversi negli ambiti parziali dei controlli alle frontiere (P3.1)
- Insufficienti collegamenti tra le autorità competenti in materia di controlli alle frontiere per quanto concerne lo scambio di informazioni e la cooperazione (P3.2)
- La crescente tecnicizzazione dei controlli delle frontiere crea nuove sfide per il personale addetto ai controlli (P3.3)
- Ambito conflittuale tra gli interessi di polizia di frontiera e quelli economici (P3.4)
- Il sistema di controllo alle frontiere viene eluso da soggetti che dissimulano la propria identità o che si sottraggono all'allontanamento immediato abusando della procedura di asilo (P3.5)

La strategia definisce undici obiettivi parziali per questi ambiti problematici, suddivisi per temi nei seguenti blocchi:

**Scambio nazionale ed internazionale tra le autorità di controllo delle frontiere:** di fronte all'esistenza di sei diverse autorità di controllo delle frontiere, che coprono i dodici aeroporti della Svizzera che costituiscono frontiera esterna, un coordinamento migliore di tali autorità è indispensabile.



### **Assicurazione della qualità dei controlli**

**alle frontiere:** nella strategia si lamenta l'esistenza di diversi standard negli ambiti parziali dei controlli alle frontiere, in parte riconducibili al fatto che i compiti di controllo alle frontiere sono affidati a diverse autorità.

**Formazione:** oggi i funzionari addetti al controllo di frontiera sono perlopiù formati dalle autorità a cui fanno capo e questo produce differenze nella materia di studio e quindi anche nell'attività pratica.

**Ottimizzazioni di processo:** a causa dei tanti soggetti coinvolti a livello federale e cantonale, le procedure e i processi nel campo dei controlli di frontiera sono relativamente complessi e in parte utilizzano una quantità di risorse eccessiva.

**Identificazione:** varie difficoltà di identificazione, riscontrate nella strategia, comportano da un lato maggiori abusi da parte dei migranti illegali e dall'altro evitabili lungaggini per chi viaggia legalmente (ad es. i turisti).

**Finanziamento dei controlli alle frontiere:** il costante aumento della circolazione ha sostanzialmente un effetto positivo sull'economia svizzera. Al contempo, esso richiede risorse sempre nuove nel campo dei controlli alle frontiere, di cui si deve fare carico il settore pubblico.

Nella sezione che segue si illustrano le quindici misure elaborate.



## 5.4.2 Misure

Misura <sup>34</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>35</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
2.3-1-1: Scambio con autorità straniere di controllo delle frontiere	<p>Contatti annuali di ogni autorità di controllo delle frontiere degli aeroporti delle categorie A e B con un'autorità straniera di controllo delle frontiere (livello strategico ed operativo)</p> <p>Indicazione dei contatti all'estero e scambio delle conoscenze acquisite nel gruppo di controllo frontiere (punto costante all'ordine del giorno)</p>	<p>Responsabilità: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH</p> <p>Altre autorità coinvolte: gruppo di controllo frontiere</p>	3	Misura permanente	Relazione annuale delle autorità di controllo delle frontiere degli aeroporti delle categorie A e B nel gruppo di controllo frontiere sulle conoscenze derivate dai contatti con autorità straniere di controllo delle frontiere	-
2.3-1-2: Visite congiunte di autorità straniere di controllo delle frontiere	<p>Svolgimento di visite congiunte di svizzeri presso autorità straniere di controllo delle frontiere (ad es. per vedere una nuova tecnologia o nel quadro di progetti congiunti)</p> <p>Segnalazione delle visite e relazione al gruppo di controllo frontiere</p>	<p>Responsabilità: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH</p> <p>Altre autorità coinvolte: gruppo di controllo frontiere</p>	3	Misura permanente	Le conoscenze derivanti da visite congiunte di svizzeri presso autorità straniere di controllo delle frontiere confluiscono nei processi decisionali in progetti congiunti	-
3.1-1-1: Audit reciproci degli aeroporti che costituiscono frontiera esterna Schengen (controllo alle frontiere)	<p>Elaborazione ed attuazione di un piano per lo svolgimento di regolari audit presso gli aeroporti delle categorie A e B (controllo alle frontiere)</p> <p>In occasione degli audit: verifica del rispetto delle direttive nazionali e delle disposizioni UE nel settore del controllo alle frontiere (in part. in relazione alle valutazioni Schengen) e scambio di prassi di dimostrata efficacia</p>	<p>Responsabilità: UFM</p> <p>Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH</p>	2	Misura permanente	Regolare esecuzione di audit presso gli aeroporti delle categorie A e B	-
3.1-2-1: e-learning tool per la formazione di base e l'aggiornamento nel settore dei controlli alle frontiere	<p>Sviluppo di un mezzo unitario di formazione di base e aggiornamento (e-learning tool + versione stampata) nel settore dei controlli alle frontiere, che copre l'intero spettro (incl. profiling)</p>	<p>Responsabilità: Cgcf, POCA ZH</p> <p>Altre autorità coinvolte: UFM, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS</p>	0	Misura permanente	<p>Impiego produttivo di un e-learning tool unitario per i controlli alle frontiere presso le autorità di controllo delle frontiere</p> <p>Miglioramento e standardizzazione della formazione e quindi rafforzamento della cooperazione tra le autorità di controllo delle frontiere</p>	-

<sup>34</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>35</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

## 5.4.2 Misure

Misura <sup>34</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>35</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
3.1-3-1: Coordinamento dei processi di acquisto nel campo dei controlli alle frontiere	Indicazione di futuri progetti IT e infrastruttura nel campo dei controlli alle frontiere nel gruppo di controllo frontiere Esso verifica la necessità di un acquisto comune o coordinato (ad es. da parte della direzione del programma «Armonizzazione dell'informatica della polizia svizzera (AIP)»)	Responsabilità: gruppo di controllo frontiere Altre autorità coinvolte: UFM, Cgcf, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	1	Misura permanente	Coordinamento dell'acquisto di IT ed infrastrutture nel settore del controllo alle frontiere del gruppo di controllo frontiere	-
3.2-1-1: Scambio nazionale su questioni strategiche ed operative nel settore dei controlli alle frontiere	Scambio istituzionalizzato di conoscenze operative e strategiche tra le autorità di controllo alle frontiere nel gruppo di controllo frontiere (punto costante all'ordine del giorno)	Responsabilità: gruppo di controllo frontiere Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	2	Misura permanente	Costante iscrizione all'ordine del giorno dello scambio di conoscenze strategiche o operative tra le autorità di controllo delle frontiere nel gruppo di controllo frontiere	-
3.2-1-2: Verifica della ristrutturazione dei gruppi di lavoro esistenti nel settore del controllo alle frontiere	Verifica se i lavori di gruppo esistenti nel settore del controllo alle frontiere possano essere strutturati ex novo in modo da evitare la loro ulteriore moltiplicazione e quindi un aumento dell'onere in termini di tempo da parte delle autorità di controllo delle frontiere	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	1	1 anno	Nessun ulteriore carico aggiuntivo in termini di tempo, derivante da sedute dei gruppi di lavoro nel settore del controllo alle frontiere dopo la presa d'atto del piano di azione di IBM	-
3.4-1-1: Partecipazione degli esercenti degli aerodromi alle spese dei controlli alle frontiere e basi legali delle categorie di aerodromi	Istituzione di un obbligo di legge per gli esercenti degli aerodromi degli aeroporti Schengen che costituiscono frontiera esterna, di mettere gratuitamente a disposizione delle autorità competenti in materia di controllo alle frontiere gli spazi, le infrastrutture e le apparecchiature tecniche necessari per i controlli alle frontiere e l'allontanamento	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: UFAC, UFG	1	Misura permanente	Finanziamento delle spese per locali, infrastrutture e apparecchiature tecniche del controllo alle frontiere da parte degli esercenti degli aerodromi	-

<sup>34</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>35</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

## 5.4.2 Misure

Misura <sup>34</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>35</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
3.4-1-2: Verifica dell'abrogazione del regime eccezionale per i voli non Schengen in aerodromi della categoria D	Verifica dell'abrogazione del regime eccezionale, attualmente vigente, per gli aerodromi della categoria D (che non costituiscono una frontiera esterna ma possono ottenere da UFM autorizzazioni eccezionali puntuali per voli non Schengen)  Definizione dei requisiti per gli aerodromi per poter offrire su base permanente voli non Schengen (frontiera esterna Schengen)	Responsabilità: UFM, AFD/DGD  Altre autorità coinvolte: UFAC, Cgcf, esercenti aerodromi Saanen, Mollis, Emmen e Buochs, POCA BE, POCA GL, POCA LU, POCA NW, POCA ZH	2	1 anno	Decisione sulla base della verifica  Se la verifica ha esito positivo: Abolizione del regime eccezionale per i voli non Schengen in aerodromi della categoria D  Elenco dei presupposti per gli aerodromi per poter offrire su base permanente voli non Schengen (frontiera esterna Schengen)	-
3.5-1-1: Piano generale di utilizzo dei dati dei passeggeri di voli	Elaborazione di un piano generale per l'utilizzo dei dati dei passeggeri di voli (in partic. nel campo dei dati Advance Passenger Information [API] e Passenger Name Record [PNR])	Responsabilità: UFM, fedpol  Altre autorità coinvolte: UFAC, UFG, DAE, DDIP, IFPDT, AFD, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS, SIC	2	1 anno	Approvazione del piano generale da parte del Consiglio federale  Scambio di esperienze con almeno un altro Stato Schengen in materia di utilizzo dei dati dei passeggeri di voli  Assicurare il follow-up del piano generale	-
3.5-1-2: Controlli automatizzati delle frontiere agli aeroporti	Esecuzione di controlli automatizzati delle frontiere per cittadini adulti UE/EFTA e svizzeri presso gli aeroporti (in caso varchino la frontiera esterna Schengen)	Responsabilità: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA ZH  Altre autorità coinvolte: POCA SO, POCA VS, fedpol	3	Misura permanente	Il 10% dei cittadini adulti UE/EFTA e svizzeri vengono controllati in modo automatizzato alle frontiere esterne Schengen della Svizzera quando varcano il confine	-
3.5-1-3: Strategia per lo svolgimento di controlli mirati al gate	Definizione di una strategia per lo svolgimento di controlli delle frontiere a monte e di controlli intra-Schengen per motivi di polizia, al gate, da parte di ogni autorità di controllo delle frontiere  Scambio periodico di strategie e conoscenze nel gruppo di controllo frontiere	Responsabilità: Cgcf, POCA GE, POCA ZH  Altre autorità coinvolte: POCA BE, POCA SO, POCA VS, gruppo di controllo frontiere	0	Misura permanente	Più fermi già al gate di passeggeri aerei che non soddisfano i requisiti necessari per l'ingresso	-

<sup>34</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>35</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

## 5.4.2 Misure

Misura <sup>34</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>35</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
3.5-1-4: Contatti con le compagnie aeree	Stretti contatti delle autorità di controllo delle frontiere con le compagnie aeree presenti negli aeroporti Formazione del personale delle compagnie aeree ai fini del riconoscimento della migrazione illegale	Responsabilità: Cgcf, compagnie di volo, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH Altre autorità coinvolte: gruppo di controllo frontiere	0	Misura permanente	Riduzione del numero dei passeggeri aerei che non soddisfano i requisiti di ingresso al momento dell'arrivo alle frontiere esterne Schengen sulla base dei loro documenti di viaggio	-
3.5-1-5: Maggiore impiego degli Airline Liaison Officers (ALO) (piano)	Elaborazione di un piano per l'aumento, sulla base dei fabbisogni, del numero di Airline Liaison Officers (ALO) Obiettivo: assicurare che giungano alla frontiera esterna Schengen meno passeggeri di voli che non soddisfano i requisiti per l'ingresso (attraverso adeguati pre-controlli da parte degli ALO presso le destinazioni di partenza)	Responsabilità: Organo di controllo ALO Altre autorità coinvolte: POCA ZH	3	1 anno	Riduzione del numero di respingimenti di passeggeri di voli provenienti da destinazioni in cui sono presenti ALO	Punti di contatto con la misura 1.1-1-2 (progetto parziale «Estero»)
3.5-1-6: Verifica della delega, da parte dell'UFM, della competenza in materia di allontanamenti alle autorità di controllo delle frontiere	Verifica di un adeguamento dei fondamenti giuridici affinché l'UFM possa autorizzare le autorità di controllo delle frontiere ad emettere una decisione impugnabile, motivata, nei confronti delle persone da allontanare	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	2	1 anno	Decisione sulla base della verifica Se la verifica ha esito positivo: Possibilità di delega della competenza in materia di allontanamenti da parte dell'UFM alle autorità di controllo delle frontiere	-

<sup>34</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>35</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

### 5.4.3 Portata delle misure

Alla luce della loro portata finanziaria ed operativa, le misure 3.1-3-1 (**Coordinamento dei processi di acquisto** nel campo dei controlli alle frontiere), 3.4-1-1 (**Partecipazione degli esercenti degli aerodromi alle spese dei controlli alle frontiere** e basi legali delle categorie di aerodromi) e 3.5-1-1 (**Piano generale di utilizzo dei dati dei passeggeri di voli**) spiccano come misure centrali tra le altre del progetto parziale «Frontiere».

Alcune misure coprono contemporaneamente più obiettivi parziali. Ad esempio, con la misura 3.1-1-1 (Audit reciproci degli aeroporti che costituiscono frontiera esterna Schengen / controlli alle frontiere) si raggiungono anche gli obiettivi parziali 3.1-1 (Uniformazione delle best practices) e 3.2-1 (Scambio tra le autorità di controllo delle frontiere a livello nazionale).

Dopo attente riflessioni da parte delle autorità interessate, non è stata intrapresa alcuna misura in relazione all'obiettivo parziale 3.2-3 della strategia (promozione di programmi istituzionalizzati di stage e formazione tra gli organi di controllo delle frontiere). I programmi di stage e formazione impegnano relativamente tante risorse perché i collaboratori in scambio spesso non possiedono il know-how necessario dei sistemi e delle procedure locali per essere impiegati con una capacità lavorativa piena. Di conseguenza hanno bisogno di essere seguiti molto. Inoltre, nel quadro di FRONTEX, le autorità di controllo delle frontiere svolgono già degli stage nell'ambito di scambi con altre autorità europee di controllo delle frontiere. In aggiunta, tra le autorità svizzere di controllo delle frontiere avvengono già oggi scambi in ambiti specialistici (ad es. la verifica dei documenti). Poiché il rapporto tra le spese legate ad un aumento di tali attività, che richiedono molte risorse, e i benefici che ne deriverebbero, non è favorevole, le autorità di controllo delle frontiere rinunciano a misure istituzionalizzate in questo ambito.

Il panorama svizzero dei controlli alle frontiere è caratterizzato dalla presenza di un'autorità federale e cinque autorità cantonali di controllo delle frontiere. La maggioranza delle misure mirano a **migliorare la collaborazione** tra queste autorità. Molte però contrastano con gli sforzi tesi a non far aumentare ulteriormente il fabbisogno di risorse impiegate nei controlli alle frontiere. E questo rappresenta anche il rischio maggiore per l'attuazione delle misure.

Alcune misure mostrano delle sovrapposizioni con altri progetti parziali (Cooperazione internazionale, collegamenti trasversali), in particolare in relazione alla collaborazione con le compagnie aeree (Scambio di dati dei passeggeri di voli, agevolazioni dell'ingresso, contatti).

Inoltre, singole misure, come ad es. la misura 3.4-1-2 (Verifica dell'abrogazione del regime eccezionale per i voli non Schengen degli aerodromi della categoria D) si fermano alla verifica iniziale da parte di un gruppo di lavoro dell'obiettivo perseguito. Il motivo spesso risiede nel fatto che la concretizzazione di questi piani richiede il coinvolgimento di diversi attori e questo non è stato ancora del tutto possibile nel breve periodo dei lavori del progetto parziale.

Infine va detto che gli effetti della maggior parte delle misure sulla migrazione illegale, sulla criminalità internazionale e sull'attività dei passatori sono raramente misurabili. Da un lato, per molti fattori, in pratica non vi sono dati sulla situazione effettiva e dall'altro sono troppi gli altri elementi che influiscono sui fenomeni citati. Per questo si possono trarre solo conclusioni approssimative sull'effetto delle misure.

#### 5.4.4 Incidenza finanziaria

Le misure ancora da applicare nell'ambito del progetto parziale «Frontiere» provocano **spese uniche** stimate attorno ai 3,0 milioni di franchi di spese materiali e a circa 400 giorni/persona. Queste spese vanno per metà a carico delle autorità federali e per l'altra metà a carico delle autorità cantonali. Non si prospettano **riduzioni uniche delle uscite**.

Gli **oneri annui ricorrenti e le diminuzioni delle uscite** che ci si possono attendere si compongono come segue: oneri pari a circa 1,0 milione di franchi di spese materiali e a circa 50 giorni/persona e diminuzioni delle uscite pari a circa 2,0 milioni di franchi e a circa 2100 giorni/persona. La maggior parte degli oneri andranno a carico della Confederazione, mentre le diminuzioni delle uscite beneficeranno in primis ai Cantoni.

Riguardo ai contributi summenzionati va rilevato come un numero esiguo di misure generi la maggior parte degli oneri ma anche delle diminuzioni delle uscite. La più onerosa è la misura 3.5-1-2 (Controlli automatizzati delle frontiere agli aeroporti), mentre le maggiori diminuzioni delle uscite si prospettano grazie alle misure 3.4-1-1 (Partecipazione degli esercenti degli aerodromi alle spese dei controlli alle frontiere e basi legali delle categorie di aerodromi) e 3.5-1-2 (Controlli automatizzati delle frontiere agli aeroporti).

#### 5.4.5 Sintesi

Le misure elaborate nel quadro del progetto parziale «Frontiere» coprono l'intero ambito dei controlli alle frontiere esterne Schengen della Svizzera.

La struttura federale, con sei diverse autorità di controllo delle frontiere (un'autorità federale e cinque autorità cantonali), che coprono i dodici aeroporti che costituiscono frontiera esterna, richiede un maggior grado di coordinamento. Per questo il materiale per la formazione dei funzionari addetti ai controlli alle frontiere viene uniformato e si istituzionalizza lo scambio nazionale ed internazionale. Inoltre, la qualità dei controlli alle frontiere in futuro sarà costantemente verificata e ciò ripagherà soprattutto in relazione alle valutazioni Schengen da parte dell'UE. Inoltre, la cooperazione degli attori coinvolti a diversi livelli (ad es. negli acquisti) verrà organizzata in modo più efficiente grazie ad una serie di ottimizzazioni di processo.

Nell'ambito dell'identificazione dei passeggeri aerei, diverse misure ora fanno sì che chi viaggia legalmente (ad es. per turismo o per lavoro) possa passare i controlli alle frontiere più rapidamente e senza intoppi, mentre i migranti illegali vengono individuati prima e meglio e quindi fermati.

Infine, una misura assicura una ripartizione delle spese più corretta, secondo il principio della causalità attraverso il coinvolgimento degli esercenti degli aerodromi nel finanziamento dei controlli alle frontiere nel campo delle infrastrutture.

## 5.5 Progetto parziale «Territorio nazionale»

### 5.5.1 Aspetti generali

Il progetto parziale «Territorio nazionale» comprende misure all'interno del Paese e affronta nove obiettivi parziali negli ambiti problematici:

- Insufficienti collegamenti a livello operativo (P2.3)
- Iniqua distribuzione di oneri nel campo dell'esecuzione, che produce errati impulsi (P4.2)
- Mancanza di unitarietà nella prassi e carenze in materia di individuazione delle contraffazioni, indagini, azione penale ed esecuzione (misure coercitive/allontanamento) (P4.3)
- Scarse misure di lotta al traffico di migranti esercitato a titolo professionale (P0.3)

Tutti questi ambiti problematici segnalano dei potenziali nella lotta nazionale alla migrazione illegale e al traffico di migranti esercitato a titolo professionale.

Nel campo del primo ambito problematico, l'obiettivo parziale 2.3-2 impone uno **scambio migliore** tra le autorità di polizia nazionali e tra loro e quelle europee nel quadro della migrazione illegale. In questo modo la cooperazione con gli organi di polizia nello spazio Schengen viene istituzionalizzata e si assicura l'importante scambio di informazioni per la lotta alla migrazione illegale.



Altri obiettivi parziali<sup>36</sup> mirano ad orientare maggiormente la politica migratoria ad interessi di lungo respiro e ad uniformare la **prassi in materia di esecuzione**. La diversa distribuzione degli oneri nel campo dell'esecuzione pregiudica una prassi di allontanamento uniforme e quindi efficace. Contribuiscono a porvi rimedio i meccanismi di compensazione degli oneri e di incentivazione così come i centri di competenza sovracantonali.<sup>37</sup> Perseguire con maggiore costanza il traffico di migranti presuppone infine un numero basso di sovrapposizioni, che l'obiettivo parziale 4.3-2 si propone di ridurre.

Come illustrato per l'obiettivo parziale 4.3-5, il successo nella lotta al traffico di migranti richiede anche una **formazione più mirata** ed una **sensibilizzazione** dei soggetti coinvolti. I casi di traffico di migranti esercitato a titolo professionale devono essere perseguiti in generale con maggiore coerenza (obiettivo parziale 0.3-2).

La tabella che segue riporta le misure elaborate per gli obiettivi parziali citati.

<sup>36</sup> Obiettivi parziali 4.2-1, 4.2-2, 4.2-3 e 4.3-1

<sup>37</sup> Obiettivo parziale 4.2-4

## 5.5.2 Misure

Misura <sup>38</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>39</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
4.2-2-1: Meccanismi di compensazione degli oneri nel campo dell'esecuzione nell'ambito della LStr e dell'asilo (studio di fattibilità)	Studio della rappresentazione dei diversi oneri nel campo dell'esecuzione, attualmente esistenti nell'ambito dell'asilo e della LStr e verifica dei diversi meccanismi di compensazione degli oneri e di incentivazione	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: Cantoni	1	1 anno	Conclusione dello studio di fattibilità	Questa misura copre contemporaneamente gli obiettivi parziali da 4.2-1 a 4.2-3
4.2-4-1: Centro di competenza per l'evasione di casi LStr del traffico ferroviario con un esercizio pilota a Berna (studio di fattibilità)	Studio della verifica delle possibilità e dell'organizzazione di un esercizio pilota per un centro di competenza operativo nella città di Berna, per l'evasione di casi LStr cantonali e sovracantonali	Responsabilità: EMF del comune di Berna, Cgcf Altre autorità coinvolte: UFM	2	1 anno	Conclusione dello studio di fattibilità La valutazione dello studio porta ad una decisione in merito all'attuazione di un esercizio pilota a Berna	Le informazioni si riferiscono esclusivamente allo studio, che fornirà innanzitutto indicazioni sui costi, le minori spese, le competenze precise e la tabella di marcia di un'eventuale implementazione. Esso informerà anche su eventuali esigenze di adeguamento a livello organizzativo o istituzionale
4.3-1-1: Elenco Stati problematici esecuzione	Elaborazione ed aggiornamento di una lista sulla collaborazione con Paesi di provenienza negli ambiti parziali dell'«identificazione», del «rilascio di documenti di viaggio» e dell'«attuazione di voli speciali» come base per la definizione della politica migratoria estera nel campo del ritorno	Responsabilità: UFM	0	Misura permanente	Numero maggiore di partenze (misurabile mediante la statistica delle partenze)	La misura è già in fase di attuazione (in base al decreto del Consiglio federale del 15.06.2012) e costituisce la base della misura 4.3-1-2
4.3-1-2: Apporto della lista dei Paesi prioritari dal punto di vista del ritorno (cfr. misura 4.3-1-1) nella struttura della cooperazione in materia di migrazione internazionale	Apporto della lista dei Paesi prioritari dal punto di vista del ritorno (cfr. misura 4.3-1-1) nella struttura della cooperazione in materia di migrazione internazionale	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: DSC, DP, SECO, se necessario coinvolgimento di altre autorità	0	Misura permanente	Maggiore disponibilità dei relativi Stati a cooperare con la Svizzera nel quadro della riammissione di propri cittadini	Dipende dalla misura 4.3-1-1

<sup>38</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>39</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2



## 5.5.2 Misure

Misura <sup>38</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>39</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
4.3-4-1: Carte di soggiorno biometriche (verifica)	Sostituzione degli attuali documenti cartacei con carte di soggiorno in formato carta di credito, più sicure contro le falsificazioni Chiarimento delle possibilità ed esigenze di dotare le carte di soggiorno di cittadini UE/EFTA di dati biometrici	Responsabilità: UFM, ASM Altre autorità coinvolte: Cgcf, fedpol, se necessario coinvolgimento di altre autorità	0	3 anni	Sono disponibili i risultati della verifica, ovvero del progetto. In caso di introduzione della carta di soggiorno biometrica: riduzione del numero di carte di giorno falsificate (obiettivo: numero di falsificazioni rispetto alla produzione complessiva di circa 1 milione non superiore a 60)	Misura nel quadro del progetto esistente NAA RE3 <sup>40</sup>
4.3-5-1: Formazione nella lotta al traffico di migranti qualificato presso l'Istituto Svizzero di Polizia (ISP) ed eventi e materiali di sensibilizzazione ed informazione	Formazione e sensibilizzazione delle autorità coinvolte nella lotta al traffico di migranti qualificato	Responsabilità: fedpol, CCPCS, ISP Altre autorità coinvolte: tutte le autorità comunali, cantonali e federali coinvolte nella lotta al traffico di migranti	1	Misura permanente	Offerta di un corso in lingua tedesca e francese contro il traffico di migranti qualificato presso ISP Organizzazione di eventi formativi interni contro il traffico di migranti qualificato da parte del corpo di polizia e della Cgcf Informazione e sensibilizzazione di altre autorità	Dipende dalle misure da 0.3-2-1 a 0.3-2-3
0.3-2-1: Chiara assegnazione delle competenze inquirenti nell'ambito del traffico di migranti qualificato	Esplicita assegnazione delle competenze inquirenti nei Cantoni nell'ambito del traffico di migranti qualificato Raccomandazione della CCPCS/CDDGP circa l'assegnazione alla polizia giudiziaria	Responsabilità: autorità inquirenti cantonali Altre autorità coinvolte: CCPCS/CDDGP	1	1 anno	Chiara assegnazione delle competenze (competenza inquirente) all'interno dei Cantoni ad una specifica unità organizzativa con mezzi di polizia giudiziaria Raccomandazione da parte di CCPCS/CDDGP avvenuta e in fase di attuazione	Influisce sulle misure da 0.3-2-2 a 0.3-2-3
0.3-2-2: Nomina di specialisti presso forze di polizia e pubblici ministeri nell'ambito del traffico di migranti qualificato	Esplicita nomina e formazione di specialisti per la lotta al traffico di migranti qualificato presso i pubblici ministeri e le autorità inquirenti cantonali	Responsabilità: pubblici ministeri e autorità inquirenti cantonali Altre autorità coinvolte: CCPCS/CDDGP/CPS	1	1 anno	Avvenuta nomina e formazione di specialisti da parte dell'autorità inquirente competente e del pubblico ministero Raccomandazione da parte di CCPCS/CDDGP/CPS avvenuta e in fase di attuazione	Dipende dalla misura 0.3-2-1

<sup>38</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>39</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

<sup>40</sup> NAA: nuova carta di soggiorno per stranieri, RE3: unità di realizzazione 3 del progetto

## 5.5.2 Misure

Misura <sup>38</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>39</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
0.3-2-3: Nomina di gruppi inquirenti nell'ambito del traffico di migranti qualificato	Nomina di gruppi di servizio in seno all'autorità inquirente definita alla misura 0.3-2-1 per le indagini in caso di traffico di migranti qualificato, che richiedono vaste indagini	Responsabilità: autorità inquirenti cantonali Altre autorità coinvolte: CCPCS/CDDGP	1	1 anno	Avenuta nomina di gruppi di servizio in seno alle autorità inquirenti cantonali Raccomandazione da parte di CCPCS/CDDGP avvenuta e in fase di attuazione	Dipende dalla misura 0.3-2-1
0.3-2-4: Competenza federale facoltativa nell'azione penale contro il traffico di migranti qualificato (verifica)	Esame di una competenza federale facoltativa di eseguire azioni penali nell'ambito del traffico di migranti qualificato, anche se non sono soddisfatti i requisiti previsti dal CP circa il sussistere di un'organizzazione criminale	Responsabilità: UFG Altre autorità coinvolte: Ministero pubblico della confederazione, fedpol, CCPCS, CPS	0	Misura permanente	Sono disponibili i risultati della verifica, ovvero del progetto In funzione dei risultati della verifica, ovvero del progetto: vi sono le premesse giuridiche e contrattuali per la competenza federale facoltativa	La misura viene già elaborata e vagliata nel quadro di un gruppo di lavoro istituito dalla CDDGP. Verte tra l'altro sulla collaborazione tra le autorità competenti. Ai lavori partecipa anche un gruppo di lavoro guidato dall'UFG e incaricato di vagliare eventuali adeguamenti del diritto federale
0.3-2-5: Sfruttamento coerente degli indizi nell'ambito del traffico di migranti qualificato	Ottimizzazione della cooperazione nell'ambito del traffico di migranti qualificato tra la Cgcf e le autorità inquirenti cantonali attraverso processi master e accordi standardizzati	Responsabilità: Cgcf, autorità inquirenti cantonali Altre autorità coinvolte: CCPCS	1	Misura permanente	Elaborazione di processi master e conclusione di accordi standardizzati Aumento dei casi assunti dalle autorità inquirenti cantonali nell'ambito del traffico di migranti Crescente disponibilità dei dati sul traffico di migranti per l'analisi criminale operativa	-
0.3-2-6: Acquisizione di informazioni sul traffico di migranti nel primo interrogatorio per l'asilo	Ampliamento del primo interrogatorio dei richiedenti l'asilo (nel quadro del centro di test di Zurigo) al fine di acquisire informazioni sui trafficanti di migranti incl. l'interpretazione sistematica e la diffusione delle informazioni ottenute	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: Cgcf, fedpol, polizie cantonali e comunali	1	2 anni	Fornitura alle competenti autorità di polizia, regolare, mirata e specifica per i diversi destinatari, di informazioni fornite dai richiedenti l'asilo sul traffico di migranti	La misura necessita di ulteriori chiarimenti, in particolare in relazione all'interpretazione dei dati e ad eventuali adeguamenti di leggi

<sup>38</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>39</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

### 5.5.3 Portata delle misure

Nel progetto parziale «Territorio nazionale» sono emerse in totale sette misure<sup>41</sup> per la **lotta su più vasta scala al traffico di migranti**. Al centro c'è un'azione penale più efficiente ed indagini semplificate e condivise tra le varie autorità competenti grazie alla definizione di competenze ben delineate, senza però intervenire sulla competenza sovrana cantonale. La misura 0.3-2-4 risulta particolarmente importante per indagini estese; la competenza federale facoltativa consentirebbe ai Cantoni – qualora lo desiderino – di lasciare alla Confederazione i procedimenti penali nei casi di traffico di migranti qualificato, anche qualora tali casi si collochino al di sotto della soglia della criminalità organizzata. In tal modo i Cantoni – sempre se lo desiderano – sarebbero sgravati e l'azione penale in questi casi, spesso sovracantonali, diventerebbe più semplice ed efficiente. I lavori relativi a questa misura si svolgono nel quadro di due gruppi di lavoro istituiti su mandato della CDDGP, col coinvolgimento di tutti gli attori. Sono già stati raggiunti due importanti traguardi: nel novembre 2013 è stata stipulata una convenzione quadro tra DFGP e CDDGP atta a promuovere e sostenere una cooperazione potenziata e coordinata tra polizia giudiziaria federale e corpi di polizia dei Cantoni e delle città. Sempre nel novembre 2013, il Ministero pubblico della Confederazione (MPC) e la Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (CAIS, oggi CPS) hanno firmato una raccomandazione congiunta sulla collaborazione nel settore del perseguimento di forme complesse di criminalità, segnatamente della tratta di esseri umani. La raccomandazione è finalizzata a migliorare il coordinamento e a potenziare l'assistenza e l'informazione reciproche tra pubblici ministeri cantonali e MPC. Le ulteriori misure nel campo del traffico di migranti servono sia a migliorare l'acquisizione di informazioni su questo fenomeno che a sensibilizzare e formare in modo più mirato tutte le autorità interessate.

Un'altra misura centrale del progetto parziale «Territorio nazionale» è lo studio di fattibilità per un esercizio pilota di un **centro di competenza** a Berna per l'evasione di casi di immigrazione illegale (misura 4.2-4-1). Si verifica se e in quale misura un centro che evade tali casi per l'insieme delle autorità sia funzionale ad una cooperazione ottimizzata. Il centro verrà gestito insieme da Cgcf ed EMF del comune di Berna e tra-sferirà alla polizia i casi di soggiorno illegale accertati dal Cgcf nel traffico ferroviario, disporrà la carcerazione in vista del rinvio coatto ai sensi della LStr e procurerà i documenti di viaggio. Sulla base delle esperienze pratiche e delle esigenze di servizio, della posizione geotattica e della stretta collaborazione tra le autorità interessate, la città di Berna è la sede ideale per un progetto pilota come questo. Lo studio chiarirà le ulteriori questioni.

Valgono come già attuate le misure sviluppate nel **campo dell'esecuzione** 4.3-1-1 (Elenco degli Stati problematici esecuzione) e 4.3-1-2 (Apporto della lista dei Paesi prioritari dal punto di vista del ritorno nella struttura della cooperazione in materia di migrazione internazionale), che sono state elaborate sulla base di un decreto del Consiglio federale del giugno 2012. Con tali strumenti si migliora la cooperazione con i Paesi di provenienza nel campo del ritorno e si consente quindi una politica in materia di esecuzione costante e a lungo termine.

Per l'obiettivo parziale 2.3-2<sup>42</sup> non è stata elaborata alcuna misura perché le autorità partecipanti al progetto parziale hanno ritenuto che questo obiettivo possa già essere raggiunto nel quadro della cooperazione già in essere e quindi senza una misura concreta.

Non è stata neppure elaborata alcuna misura sull'obiettivo parziale 4.3-2.<sup>43</sup> Basandosi sulle proprie esperienze, soprattutto nell'ambito operativo, le autorità coinvolte nel progetto parziale hanno ritenuto concordemente che le attuali difficoltà nella cooperazione non siano da ricondurre a problemi di sovrapposizioni.

L'attuazione delle misure avverrà a **tutti e tre i livelli statali**. Risultano così coinvolti attori portatori dei più diversi interessi e con orientamenti operativi o strategici differenti, cosa che potrebbe rendere più difficile l'attuazione delle misure.

<sup>41</sup> Misure da 0.3-2-1 a 0.3-2-6 e 4.3-5-1

<sup>42</sup> Le conferenze di polizia nazionali hanno regolari scambi d'informazioni relative alla lotta alla migrazione illegale e al traffico di migranti esercitato a titolo professionale con le conferenze di polizia estere, segnatamente dei Paesi limitrofi

<sup>43</sup> In materia d'esecuzione le intersezioni sono ridotte al minimo, quelle rimanenti non ostacolano l'esecuzione delle misure

#### 5.5.4 Incidenza finanziaria

Per l'attuazione delle misure del progetto parziale Territorio nazionale occorrono in primis **risorse personali**.

La maggior parte delle misure riguardanti la tratta di esseri umani comporta in prima linea adeguamenti organizzativi e genera pertanto oneri molto esigui in termini di personale o altro. Le misure 0.3-2-4 (Competenza federale facoltativa nell'azione penale contro il traffico di migranti qualificato [verifica]) e 0.3-2-6 (Acquisizione di informazioni sul traffico di migranti nel primo interrogatorio per l'asilo) potrebbero invece significare spese di personale ingenti a carico della Confederazione nel settore del perseguimento penale, ovvero della valutazione delle informazioni. L'entità esatta di queste spese e l'eventuale ripartizione delle stesse saranno chiarite, per quanto possibile, nell'ambito dei lavori d'attuazione.

La misura 4.3-4-1 (Carte di soggiorno biometriche [verifica]), finanziariamente molto onerosa, si trova già in una struttura di progetto separata.<sup>44</sup> Pertanto, le spese a carico della Confederazione e dei Cantoni esulano dal presente piano d'azione.

Le spese per la realizzazione dello studio previsto dalla misura 4.2-4-1 (Centro di competenza per l'evasione di casi LStr del traffico ferroviario con un esercizio pilota a Berna [studio di fattibilità]) sono a carico delle due autorità responsabili (Cgcf e EMF del comune di Berna) e sono preventivate a circa 50 giorni/persona ciascuno. Lo studio fornirà indicazioni in merito a eventuali spese di esercizio del centro di competenza.

Le ripercussioni finanziarie della compensazione degli oneri nel campo dell'esecuzione saranno illustrate nello studio di fattibilità previsto dalla misura 4.2-2-1 (Meccanismi di compensazione degli oneri nel campo dell'esecuzione nell'ambito della LStr e dell'asilo [studio di fattibilità]).

#### 5.5.5 Sintesi

Le misure del progetto parziale «Territorio nazionale» producono innanzitutto una maggiore efficienza nella lotta al traffico di migranti. Ciò avviene attraverso una chiara designazione delle competenze, un'ampia acquisizione di informazioni sul fenomeno e la sensibilizzazione e la formazione mirata delle autorità interessate. Le carenze nel campo dell'esecuzione sono contrastate in modo mirato nel quadro del progetto pilota di un centro di competenza per l'insieme delle autorità. Infine, uno studio sui vari oneri nel campo dell'esecuzione indicherà possibili meccanismi di compensazione degli stessi. La lotta alla migrazione illegale viene inoltre condotta con successo anche attraverso il rilascio di carte di soggiorno più sicure rispetto alle falsificazioni, grazie ad adeguamenti di tipo tecnico.

<sup>44</sup> NAA RE3, un progetto tra UFM e ASM

## 5.6 Progetto parziale «Collegamenti trasversali»

### 5.6.1 Aspetti generali

Il nome stesso del progetto parziale «Collegamenti trasversali» indica la vastità e l'eterogeneità degli obiettivi parziali trattati: rientrano nel progetto parziale tutti gli obiettivi parziali che non si sono potuti assegnare in modo chiaro ad uno dei quattro filtri a causa del loro carattere trasversale. Il punto di partenza è costituito dai seguenti ambiti problematici:

- Acquisizione, diffusione e/o utilizzo insufficiente di informazioni a livello locale (P1.1)
- Alla frontiera esterna giungono persone che non soddisfano i requisiti necessari per l'ingresso e di cui si sarebbe dovuto impedire il trasporto (P1.2)
- Scambio di informazioni insufficiente e collegamenti carenti (P4.1)
- Elusione dell'esecuzione da parte di soggetti che si sottraggono all'allontanamento immediato presentando domande di asilo prive di prospettive (P4.4)
- Carenze a livello di informazioni ed analisi (P0.1)
- Scambio insufficiente tra il livello politico-strategico e operativo (P 0.2)
- Lotta insufficiente al traffico di migranti esercitato a titolo professionale (P0.3)

Per risolvere tali ambiti problematici, la strategia definisce diciotto obiettivi parziali che possono essere suddivisi per temi in quattro gruppi.

Il gruppo più numeroso, con undici obiettivi parziali, è quello del **«Flusso delle informazioni ed analisi»**, che include tutti gli obiettivi parziali che si occupano di generare dati grezzi, del flusso delle informazioni comune alle diverse autorità e circolare e dell'analisi esaustiva e strategica nel campo della migrazione (in particolare di quella illegale).



Il gruppo **«Aspetti sistemici»** comprende gli obiettivi parziali che mirano ad un migliore impiego dei sistemi e dei processi esistenti. Si intendono così sfruttare tutte le relative banche dati, potenzialmente consultabili nel corso di un tipico processo concernente la migrazione (in particolare quella illegale). Dovrà esserci anche un raffronto sistematico dei dati personali sulla base dei necessari fondamenti giuridici e tecnici. Un altro gruppo si occupa di obiettivi parziali nel campo della procedura d'asilo (gruppo **«Asilo»**), che in particolare concerne l'accelerazione della procedura. Poiché in questo ambito, sotto la responsabilità dell'UFM ed indipendentemente dal presente piano di azione, sono già state elaborate numerose misure (in particolare in relazione all'accelerazione delle procedure) e in parte esse sono già attuate, il piano di azione si limita semplicemente ad illustrare tali misure.

Infine, si sono definiti degli obiettivi parziali nel campo della **«Cooperazione alla frontiera esterna»**, tesi a ridurre il numero delle persone alle frontiere esterne Schengen che non possiedono i necessari requisiti per l'ingresso (i cosiddetti INAD).

Di seguito si riportano 23 misure, elaborate per il raggiungimento degli obiettivi parziali.

## 5.6.2 Misure

Misura <sup>45</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>46</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
1.2-1-1: Sanzioni contro compagnie aeree (Carrier Sanctions)	Imposizione di sanzioni dissuasive, efficaci ed adeguate nei confronti delle compagnie aeree che vengono meno ai propri obblighi di diligenza secondo l'art. 92 LStr	Responsabilità: UFM	0	Misura permanente	Diminuzione del 20 % nei primi 5 anni del numero di respingimenti per mancanza di visto (depurato dell'andamento dei passeggeri [non Schengen])	-
1.2-1-2: Nuova pagina Internet sui requisiti per l'ingresso Schengen	Elaborazione di una pagina Internet il più possibile interattiva e a misura di cittadino sui requisiti per l'ingresso Schengen ad integrazione delle istruzioni già oggi rese pubbliche ed orientate ad un pubblico di specialisti	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: SG-DFGP (CC Web), DC	3	Misura permanente	Diminuzione del 20 % nei primi 5 anni del numero di respingimenti per mancanza di visto (depurato dell'andamento dei passeggeri [non Schengen])	-
1.2-2-1: Accordi di collaborazione con le compagnie aeree	Elaborazione di un piano per la collaborazione tra UFM, autorità di controllo delle frontiere e compagnie aeree, incl. un relativo accordo standard Conclusione di accordi di collaborazione con le più importanti compagnie aeree	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: compagnie aeree, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	2	Misura permanente	Aumento del numero delle compagnie aeree con le quali la Svizzera conclude un accordo di collaborazione (sulla base di un MoU standard)	-
4.1-2-1: Formazione e periodo aggiornamento degli utenti del SIMIC	Integrazione di tutte le formazioni e gli aggiornamenti del SIMIC con contenuti inerenti la dipendenza del SIMIC da altri sistemi Creazione di un e-learning tool SIMIC Promozione attiva di corsi SIMIC specificatamente rivolti a personale delle centrali operative e dei servizi per gli stranieri delle forze di polizia	Responsabilità: UFM	1	Misura permanente	Riduzione del numero di domande di fusione nel SIMIC entro 2 anni	Questa misura copre anche l'obiettivo parziale 4.3-3

<sup>45</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>46</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

## 5.6.2 Measures

Misura <sup>45</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>46</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
4.1-2-2: Estensione dei diritti d'accesso al SIMIC	Adeguamento delle basi giuridiche per a) garantire alle forze di polizia cantonali e comunali, ad Cgcf, agli uffici della migrazione e al SIC l'accesso alle immagini del viso presenti nel SIMIC b) garantire all'ufficio SIRENE (fedpol) l'accesso agli e-dossier aggregati al SIMIC	Competenza: UFM	3	3 anni	Scoperta ogni anno di oltre una dozzina di casi di abuso attraverso una verifica sistematica di identità asserite, ma non documentate, di soggetti stranieri mediante le immagini del viso memorizzate nel SIMIC	-
4.1-2-3: Impiego di lettori di documenti elettronici negli uffici della migrazione (prova pilota)	Utilizzo di apparecchi per la lettura e la verifica delle informazioni (segnatamente immagine del viso e dati personali) di documenti elettronici (segnatamente passaporti biometrici e carte di soggiorno) e per la verifica automatica di caratteristiche di sicurezza selezionate e di documenti elettronici in relazione a caratteristiche di falsificazione note (prova pilota)	Responsabilità: EMF del comune di Berna	1	1 anno	Impiego di tre lettori per sei mesi Esistenza di un rapporto finale a tre mesi dalla conclusione della prova pilota Contributo dell'hardware e del software utilizzati nella prova pilota alla scoperta di abusi / migrazione illegale	Questa misura copre anche l'obiettivo parziale 4.3-4
4.1-2-4: Utilizzo dei lettori di documenti elettronici esistenti presso le rappresentanze all'estero (prova pilota)	Impiego degli apparecchi già disponibili presso le rappresentanze all'estero ma sinora ampiamente inutilizzati per leggere e verificare le informazioni (segnatamente immagine del viso e dati personali) di documenti elettronici (segnatamente passaporti elettronici e carte di soggiorno) e per la verifica automatica di caratteristiche di sicurezza selezionate e di documenti elettronici in relazione a caratteristiche di falsificazione note	Responsabilità: DFAE	2	1 anno	Impiego di lettori in tre rappresentanze Esistenza di un rapporto finale a tre mesi dalla conclusione della prova pilota Contributo dell'hardware e del software utilizzati nella prova pilota alla scoperta di abusi / migrazione illegale	Dipende dalla misura 4.1-2-5: la strategia generale Biometria dovrà dare indicazioni circa l'avvio o meno di una prova pilota
4.1-2-5: Strategia generale Biometria	Elaborazione di una strategia nazionale in materia di biometria per il Consiglio federale. Questioni fondamentali: competenza in materia di biometria presso la Confederazione, verifica dei documenti biometrici esistenti, aumento dei requisiti concernenti la piattaforma di sistema e-doc, ecc.	Responsabilità: comitato di esperti Documenti di identità Altre autorità coinvolte: UFCL, UFM, Cgcf, fedpol, POCA ZH, DC, CCPCS, ASUSC, ASM	1	1 anno	Esistenza di una strategia Riconoscimento della strategia da parte del Consiglio federale Evitati inutili costi di sistema Miglioramento della qualità del patrimonio di dati relativi a stranieri ed asilo	-

<sup>45</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>46</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

### 5.6.2 Misure

Misura <sup>45</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>46</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
4.1-2-6: Introduzione di un campo di ricerca «numero PCN» nel RIPOL (studio di fattibilità)	Studio di fattibilità circa la possibilità e le condizioni di integrare nel RIPOL un campo (di ricerca) in cui inserire il PCN	Responsabilità: fedpol Altre autorità coinvolte: UFM, CSI-DFGP	2	1 anno	Rapporto scritto sulla fattibilità di un campo di ricerca per i numeri PCN o misure analoghe, che illustri le condizioni giuridiche, tecniche e di esercizio per la realizzazione di tale misura	Le informazioni si riferiscono esclusivamente allo studio, che fornirà innanzitutto indicazioni sui costi, le minori spese, le competenze precise e la tabella di marcia di un'eventuale implementazione
4.1-2-8: Consultazione semplificata dell'ISR (studio di fattibilità)	Studio di fattibilità inerente l'adeguamento delle basi tecniche ed eventualmente giuridiche affinché gli organi di polizia e di controllo delle frontiere possano consultare l'ISR ai fini di un'identificazione, semplicemente inserendo nome, cognome e data di nascita	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: Cgcf, fedpol, CSI-DFGP, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS	1	1 anno	Rapporto scritto circa la fattibilità di un adeguamento dell'ISR che illustri le condizioni giuridiche, tecniche e di esercizio per la realizzazione di tale misura	Le informazioni si riferiscono esclusivamente allo studio, che fornirà innanzitutto indicazioni sui costi, le minori spese, le competenze precise e la tabella di marcia di un'eventuale implementazione
4.1-2-9: Consultazione semplificata dell'ISA	Adeguamento delle basi tecniche e giuridiche affinché gli organi di polizia e di controllo delle frontiere possano consultare l'ISA ai fini di un'identificazione, semplicemente inserendo nome, cognome e data di nascita	Responsabilità: fedpol Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS	0	2 anni	Possibilità per Cgcf e le forze di polizia cantonali e comunali indicate di consultare l'ISA ai fini degli accertamenti dell'identità semplicemente indicando nome, cognome e data di nascita	Questa misura è già stata parzialmente attuata grazie all'accettazione della mozione Geissbühler (10.3917). Non sono previste altre misure nell'immediato
4.1-3-1: Asilo CS-VIS	Confronto tra le impronte digitali dei richiedenti l'asilo (EURODAC) e le impronte digitali presenti nel CS-VIS per identificare i richiedenti l'asilo privi di documenti ed eventualmente per avviare la procedura DUBLIN-OUT	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: CSI-DFGP	0	Misura permanente		Il progetto Asilo CS-VIS è stato ultimato nel 2012 ed è divenuto operativo ad inizio 2013

<sup>45</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>46</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2



## 5.6.2 Misure

Misura <sup>45</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>46</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
4.1-3-2: Inserimento di fedpol nella consultazione VISION (studio di fattibilità)	Studio di fattibilità sulla possibilità e le modalità di consultazione in modo automatizzato dei sistemi d'informazione della polizia (in partic. JANUS ed IPAS) nel quadro della procedura di consultazione visti VISION per eliminare il punto cieco che oggi esiste in relazione alle informazioni di polizia e di sicurezza	Responsabilità: Fedpol Altre autorità coinvolte: UFM, CSI-DFGP, SIC	0	1 anno	Rapporto scritto sulle possibili opzioni di inserimento dei sistemi di informazione della polizia nel processo di consultazione VISION e sulla valutazione di tali opzioni sotto il profilo giuridico, tecnico, finanziario e di esercizio	Le informazioni si riferiscono esclusivamente allo studio, che fornirà innanzitutto indicazioni sui costi, le minori spese, le competenze precise e la tabella di marcia di un'eventuale implementazione
4.1-3-3: Ufficio di clearing «identificazione» (studio di fattibilità)	Studio di fattibilità sulla possibilità e le modalità di allineare meglio tra loro le varie banche dati relative al processo migratorio (segnatamente ORBIS, VIS, EURODAC, SIS, SIMIC, RIPOI, etc.) e le informazioni che esse contengono	Responsabilità: UFM, fedpol Altre autorità coinvolte: UFG, IP PDT, Cgcf, CCPCS, ASUSC, ASM, AUSL	2	1 anno	Un rapporto, varato da tutti gli uffici coinvolti, che indica possibili varianti di un clearing e/o di un nuovo piano di ruoli e che illustra in quali condizioni giuridiche, tecniche ed organizzative siano realizzabili tali varianti	Le informazioni si riferiscono esclusivamente allo studio, che fornirà innanzitutto indicazioni sui costi, le minori spese, le competenze precise e la tabella di marcia di un'eventuale implementazione
4.4-1-1: Nessun aiuto sociale in caso di domande multiple di asilo	Nessuna nuova ammissione alle strutture dell'aiuto sociale per le persone che presentano più domande d'asilo (viene prestato solo il soccorso d'emergenza)	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: Cantoni	0	Misura permanente	Riduzione del numero di domande di asilo multiple che a priori erano prive di prospettive	-
4.4-2-1: Procedure di asilo accelerate	Svolgimento di una procedura d'asilo accelerata (48 ore) per le domande idonee (ad es. safe countries europei esenti dall'obbligo di visto o altri con basso tasso di protezione e possibile rapida esecuzione) Realizzazione di una procedura «fast-track» (decisione entro 20 giorni, ancora durante il soggiorno nel CRP), se non è possibile un'esecuzione rapida	Responsabilità: UFM	0	Misura permanente	Effetto dissuasivo della minore durata del procedimento Riduzione del numero di domande di asilo dagli Stati selezionati	-

<sup>45</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>46</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

## 5.6.2 Misure

Misura <sup>45</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>46</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
4.4-3-1: Divieti d'entrata per procedure accelerate d'asilo	Pronuncia più coerente dei divieti d'entrata in caso di decisioni di respingimento della domanda di asilo nella procedura accelerata, se è stato lasciato trascorrere inutilizzato il termine di partenza, se è stato disturbato l'ordine pubblico o la sicurezza o in caso di domande multiple infondate nonché in casi gravi d'abuso	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: Cantoni	0	Misura permanente	Riduzione del numero di domande multiple che sono prive di prospettive	-
4.4-3-2: Anticipo delle spese in caso di domande di asilo prive di prospettive	Si esigono più anticipi dell'emolumento quando viene presentata una nuova domanda di asilo dopo che una prima procedura d'asilo è stata chiusa con decisione passata in giudicato e se la nuova domanda non ha alcuna possibilità di essere accolta	Responsabilità: UFM	0	Misura permanente	Riduzione della percentuale di domande multiple presentate che a priori erano prive di prospettive; ovvero non entrata nel merito di queste domande per mancato pagamento dell'anticipo	-
4.4-3-3: Sanzioni penali in caso di attività politiche abusive dei richiedenti l'asilo in Svizzera	Introduzione di una sanzione penale nei confronti dei richiedenti l'asilo che esercitano attività politiche pubbliche in Svizzera al solo scopo di creare motivi soggettivi insorti dopo la fuga, ovvero nei confronti di chi presta assistenza al richiedente l'asilo a tale scopo	Responsabilità: autorità giudiziarie cantonali Altre autorità coinvolte: UFM	0	Misura permanente	Conseguenze finanziarie per chi presenta domande multiple e avvia attività politiche in esilio in Svizzera, finalizzate unicamente a creare motivi soggettivi insorti dopo la fuga Riduzione della quota di tali domande	-
0.1-1-1: Flusso di informazioni quick-win	Miglioramento puntuale dello scambio di informazioni tra le diverse autorità amministrative di frontiera	Responsabilità: UFM, Cgcf, POCA ZH	0	-	Copertura delle esigenze evidenziate in materia di analisi e dati	-

<sup>45</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>46</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

## 5.6.2 Misure

Misura <sup>45</sup>	Spiegazione	Competenza	Unità realizzazione <sup>46</sup>	Scadenza	Indicatori	Osservazioni
0.1-2-1: Statistica nazionale sul soggiorno illegale	Integrazione mensile dei dati rilevati dall'Ufficio federale di statistica sulle registrazioni di polizia per soggiorno illegale nell'ILA	Responsabilità: UFM, UFS	0	Misura permanente	Inoltro dei dati mensili delle registrazioni di polizia per soggiorno illegale da parte dell'UFS all'UFM Aumento di questi numeri nell'ILA	-
0.1-3-1: Centro nazionale comune di analisi della migrazione (CINAM) (titolo di lavoro)	Creazione di un centro nazionale comune di analisi della migrazione (in particolare di quella illegale, ma non solo) sotto la guida dell'UFM, in cui siano rappresentate tutte le rilevanti autorità amministrative di frontiera	Responsabilità: UFM Altre autorità coinvolte: DR, Cgcf, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCAZH, DC, CCPCS, SIC, ASM	1	Misura permanente	Operatività del centro di analisi Efficacia del nuovo centro di analisi: sfruttamento di sinergie, riconoscimento di minacce, flusso circolare di dati ed informazioni, risoluzione dei punti deboli sistemici, opzioni operative e raccomandazioni aggiornate	Fase di due anni per la pianificazione e la creazione prima che il centro diventi operativo
0.2-2-1: Rafforzamento della competenza di analisi nell'UFM	Estensione delle mansioni dell'unità UFM «Analisi» al campo dell'«Analisi della migrazione illegale»	Responsabilità: UFM	0	Misura permanente	Elaborazione e diffusione dei prodotti delle analisi svolte nel campo della migrazione illegale	-

<sup>45</sup> Il numero della misura è composto dal numero del filtro in base al modello a quattro filtri (1° numero), dal numero dell'ambito problematico all'interno del filtro (2° numero), dal numero dell'obiettivo parziale nell'ambito problematico (3° numero) e dal numero della misura nell'obiettivo parziale (4° numero)

<sup>46</sup> Informa in merito all'inizio dell'attuazione, cfr. cap. 6.2

### 5.6.3 Portata delle misure

Le misure 4.1-2-5 (Strategia generale Biometria) e 0.1-3-1 (Centro nazionale comune di analisi della migrazione) rappresentano le due misure principali del progetto parziale.

I **dati biometrici** e la loro verifica assumono viepiù importanza nelle procedure secondo il diritto in materia di stranieri e d'asilo (rilevamento e registrazione degli elementi biometrici per il rilascio dei visti Schengen, produzione di carte di soggiorno biometriche e di documenti di viaggio biometrici per stranieri, ecc.). Al momento la produzione di documenti biometrici si basa in primis sulla piattaforma di sistema eDocument. In parte le medesime componenti di sistema sono utilizzate anche per i controlli alla frontiera. La piattaforma di sistema odierna sarà sostituita verosimilmente nel 2019 a causa dello scadere dei pertinenti contratti, da un lato, e della vetustà delle componenti utilizzate, dall'altro. In previsione della sostituzione occorre chiarire quali servizi necessitano di una siffatta piattaforma di sistema e se l'applicazione dovrà rispondere anche in futuro sia alle esigenze della produzione sia a quelle della verifica dei documenti. In generale si osserva che i vari sistemi allacciati alla piattaforma non sono improntati a una strategia globale coerente sostenuta da tutte le autorità di rilievo, pertanto vi è il rischio che le autorità agiscano non tanto secondo una visione globale, bensì in un'ottica di utilità immediata allo scopo soddisfare le proprie esigenze in termini di ordinazione e/o utilizzo di questi sistemi. È pertanto importante mettere in campo un coordinamento e una cooperazione sul lungo periodo tra le diverse autorità interessate, come previsto dalla misura 4.1-2-5.

Col **centro di analisi** comune nazionale si supplisce ad una carenza dell'attuale, frammentario panorama delle analisi. Grazie all'approccio comune si esamina a fondo il fenomeno della migrazione (in particolare quella illegale) e ciò a sua volta pone le basi per un impiego mirato ed efficiente dei mezzi a livello operativo.

Le 23 misure sono certamente variegate ma sono spesso funzionali ad un'**identificazione semplificata** delle persone. Le misure, quasi senza eccezione, mirano a migliorare l'accesso ai dati disponibili da parte delle autorità di polizia e di controllo delle frontiere. I nuovi diritti di accesso proposti richiedono praticamente sempre degli adeguamenti tecnici alle banche dati esistenti e/o l'acquisto di nuovi sistemi hardware e/o software. A causa delle interconnessioni ed interdipendenze tecniche dei sistemi tra di loro, nel quadro dei lavori del progetto parziale non è stato sempre possibile stimare in modo affidabile quali sistemi fossero interessati da tali modifiche e in quale misura o che spese esse comportassero. Bisogna inoltre attendersi che alcune misure richiederanno degli adeguamenti giuridici. Per tutte queste ragioni, alcuni piani sono formulati solo come studi in cui si dovrà far luce sulle questioni legali e tecniche.

Vanno inoltre segnalate alcune **contraddizioni** tra gli obiettivi parziali varati dal Consiglio federale con la strategia e altre sue disposizioni. In concreto, il Consiglio federale ha approvato nel quadro della presa d'atto della strategia di gestione integrata delle frontiere il obiettivo parziale 4.1-3 («In virtù delle basi legali e tecniche richieste, i dati personali sono confrontati sistematicamente nelle pertinenti banche dati.»). Partendo da questo obiettivo parziale, nel quadro del gruppo di lavoro «Situazione giuridica dei sans-papiers», si è cercato di puntare ad un migliore scambio di dati tra le autorità del settore della migrazione e quelle dell'assicurazione sociale. Non si è però riusciti a inserire tale richiesta nel documento interlocutorio per il Consiglio federale, cosicché il Consiglio federale il 13 febbraio 2013 ha indicato di non vedere «la necessità di sottoporre a un nuovo esame lo scambio d'informazioni tra i settori del diritto in materia di stranieri, delle assicurazioni sociali e del lavoro nero».<sup>47</sup>

In prevalenza, la competenza dell'attuazione delle misure spetta all'UFM, che non partecipa solo a tre misure. Nel complesso, e ciò non sorprende a causa dei temi trasversali trattati nel progetto parziale, in nessun altro progetto parziale si ha una maggiore dispersione di uffici, autorità ed amministrazioni.

<sup>47</sup> [https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2013/ref\\_2013-02-131.html](https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/it/home/dokumentation/medienmitteilungen/2013/ref_2013-02-131.html)

#### 5.6.4 Incidenza finanziaria

La maggior parte delle complesse misure è prevista unicamente sotto forma di **studi** volti a chiarire questioni aperte riguardanti l'attuazione tecnica, giuridica e operativa. Pertanto sarà possibile pronunciarsi in maniera fondata sull'incidenza finanziaria soltanto una volta portati a termine questi studi.

Nel complesso gli **oneri** per l'attuazione delle misure non ancora avviate sono stimati come segue: spese materiali uniche pari a poco meno di 0,25 milioni di franchi, di cui circa il 75 per cento a carico della Confederazione e circa il 25 per cento a carico dei Cantoni. Circa il 70 per cento di queste spese saranno generate dall'acquisizione di prestazioni esterne per la realizzazione delle misure 1.2-1-2<sup>48</sup> e 4.1-2-2<sup>49</sup>. Le spese uniche di personale sono stimate a 700 giorni/persona – di cui circa 550 a carico della Confederazione e circa 150 a carico dei Cantoni. Circa il 60 per cento di questi oneri vanno ricondotti alle misure 4.1-2-5<sup>50</sup>, 0.1-3-1<sup>51</sup> e 4.1-3-3<sup>52</sup>. L'unico onere ricorrente previsto si attesta a 30 giorni/persona ed è riferito alle misure 1.2-1-1<sup>53</sup> e 1.2-2-1<sup>54</sup> (in entrambi i casi a carico della Confederazione).

La maggior parte delle **diminuzioni delle uscite** sono perlopiù ricorrenti; le diminuzioni uniche sono di entità trascurabile. Per quanto riguarda le spese materiali, la misura 4.1-3-1<sup>55</sup> genererà in particolare diminuzioni delle uscite annue stimate a 3,0 milioni di franchi a favore dei Cantoni. Per quanto riguarda i giorni/persona, in particolare le misure 1.2-1-1<sup>56</sup> e 1.2-1-2<sup>57</sup> genereranno un calo degli oneri pari a circa 50 giorni/persona. Complessivamente si avrà pertanto una diminuzione delle uscite cantonali per il personale pari al 70 per cento circa.

#### 5.6.5 Sintesi

Sebbene alcune misure del progetto parziale «Collegamenti trasversali» non siano ancora sufficientemente mature per un'attuazione diretta, dal progetto parziale scaturiscono tutta una serie di misure utili allo scopo. Esse interessano sia il piano strategico che quello operativo. In particolare nel campo del flusso di dati e dell'analisi, le misure sono foriere di uno scambio di dati ed informazioni migliore tra le autorità e di un'analisi comune, condivisa dalle varie autorità e quindi nazionale, del fenomeno della migrazione (prevalentemente illegale, ma non solo). Si conseguono anche numerosi miglioramenti di rilevanza per il sistema: alcune misure, ad esempio, ottimizzano o semplificano considerevolmente le possibilità di identificare i soggetti e questo comporta sensibili agevolazioni nell'attività quotidiana delle autorità operative. Anche a livello strategico si dà, soprattutto attraverso la strategia generale Biometria, un orientamento a lungo termine, sostenibile e condiviso da tutte le autorità coinvolte, che fungerà da criterio guida per tutte le future decisioni nel campo della biometria.

<sup>48</sup> Nuova pagina Internet sui requisiti per l'ingresso Schengen

<sup>49</sup> Estensione dei diritti d'accesso al SIMIC

<sup>50</sup> Strategia generale Biometria

<sup>51</sup> Centro nazionale comune di analisi della migrazione (CNAM)

<sup>52</sup> Ufficio di clearing «Identificazione» (studio di fattibilità)

<sup>53</sup> Sanzioni contro compagnie aeree (Carrier Sanctions)

<sup>54</sup> Accordi di collaborazione con le compagnie aeree

<sup>55</sup> Asilo CS-VIS (progetto)

<sup>56</sup> Sanzioni contro compagnie aeree (Carrier Sanctions)

<sup>57</sup> Nuova pagina Internet sui requisiti per l'ingresso Schengen

## 6. Attuazione delle misure

### 6.1 Finanze

Circa la metà delle misure del presente piano d'azione è già stata avviata o addirittura interamente realizzata durante i lavori di progetto (misure dell'unità di realizzazione 0). Ciò è stato possibile – prima della presa d'atto formale del piano d'azione – soltanto grazie all'ampio consenso da parte delle autorità coinvolte e significa che il finanziamento di tali misure è già garantito (cfr. cap. 5.1). La questione non sarà pertanto trattata ulteriormente.

Le 38 misure ancora da realizzare avranno un'incidenza finanziaria e personale per le unità organizzative interessate (misure delle unità di realizzazione 1, 2 e 3). Le stime delle spese a livello federale e cantonale per la realizzazione di queste misure, avanzate durante la fase di progetto, hanno dato il risultato seguente:

È possibile quantificare chiaramente gli oneri e le diminuzioni delle uscite – sia materiali sia in particolare in termini di personale – soltanto per alcune misure. Ciò si spiega in particolare con il grado di dettaglio ancora insufficiente, per motivi di tempo e complessità, di alcune misure oppure con il fatto che spesso le diminuzioni delle uscite non possono essere conseguite direttamente<sup>60</sup> ma solo indirettamente e non sempre a beneficio del servizio che assume i costi.<sup>61</sup> Per molte misure ci si deve pertanto limitare a mere **stime**.

Le misure che, per la loro complessità, non sono potute essere definite con il necessario grado di dettaglio sono state formulate quali mandati di **studio** o di **progettazione**. Nell'ambito di questi lavori saranno svolti gli accertamenti mancanti – riguardo ad aspetti tecnici, giuridici o finanziari. Pertanto sarà possibile fornire soltanto in seconda battuta indicazioni sulle esatte esigenze per quanto riguarda l'eventuale realizzazione di queste misure. In tutti i casi è perseguita la neutralità di bilancio sul lungo periodo (vedi sotto).

	Spese materiali		Spese di personale	
	Uniche	Ricorrenti ogni anno	Uniche	Ricorrenti ogni anno
<b>Confed.</b>	Ca. CHF 1,75 Mio.	Ca. CHF 0,5 Mio.	Ca. 6 FTE <sup>58</sup>	Ca. 2 FTE <sup>59</sup>
<b>Cantoni</b>	Ca. CHF 1,5 Mio.	Ca. CHF 0,5 Mio.	Ca. 1 FTE	Ca. 1 FTE
<b>Totale</b>	<b>Ca. CHF 3,25 Mio.</b>	<b>Ca. CHF 1,0 Mio.</b>	<b>Ca. 7 FTE</b>	<b>Ca. 3 FTE</b>

<sup>58</sup> FTE = Full Time Equivalent (equivalente a tempo pieno); 1 FTE corrisponde a 220 giorni/persona

<sup>59</sup> Di cui 1.5 FTE per il monitoraggio del piano d'azione da parte della Divisione Entrata dell'UFM

<sup>60</sup> Con la messa in campo di un Centro nazionale comune di analisi della migrazione (misura 0.1-3-1), ad esempio, non è ancora stata conseguita alcuna diminuzione delle uscite. Il lavoro presso il centro consente tuttavia una lotta più efficace ed effettiva alla migrazione illegale, in particolare grazie al know-how e alle sinergie conseguiti grazie all'attività del centro

<sup>61</sup> Per quanto riguarda l'estensione degli accessi al SIMIC (misura 4.1-2-2), le spese saranno interamente a carico della Confederazione, mentre le diminuzioni delle uscite andranno perlopiù a beneficio dei Cantoni

Le misure previste dal presente piano d'azione contribuiscono senza eccezioni a consolidare e migliorare la sicurezza interna, a tutelare i sistemi sociali nazionali e a ridurre l'attrattiva della Svizzera per i migranti illegali e le reti di passatori.

Per il resto, i costi della gestione delle frontiere sono influenzati da fattori esterni quali in particolare lo sviluppo dei flussi migratori e del traffico passeggeri. A fronte della pronosticata recrudescenza di questi fenomeni, in futuro si dovranno prevedere uscite sensibilmente maggiori nel settore della gestione delle frontiere. La principale utilità del piano d'azione sarà quella di attenuare il crescente fabbisogno di risorse connesso e quindi anche di contenere l'aumento dei costi.

A prescindere dalle difficoltà menzionate, il piano d'azione è concepito nel rispetto del principio della **neutralità di bilancio**, la quale va intesa come unità di misura integrale, comprendente tutti i livelli dello Stato e non dimostrabile numericamente attraverso l'intero piano d'azione. Se non è possibile quantificare le diminuzioni delle uscite, in base alle stime del comitato direttivo si può tuttavia dare per acquisito che il giovamento proveniente dalle misure giustificherà l'onere sostenuto per la loro attuazione.

La direzione del progetto globale ha vagliato diverse opzioni di finanziamento. Entravano in linea di conto tra le altre opzioni un co-finanziamento forfettario, una chiave di riparto forfettaria o un credito d'impegno proprio. A fronte dei molteplici problemi pratici (in particolare il numero importante di attori e l'eterogeneità delle misure) nessun'opzione di finanziamento è stata ritenuta conveniente, per cui il finanziamento delle misure permane entro la sfera di competenza delle autorità responsabili per l'attuazione.

## 6.2 Calendario

I progetti parziali hanno sostanzialmente definito un calendario proprio ma isolato per tutte le misure. Considerando complessivamente tutte le 38 misure ancora da attuare, si impone un loro **scaglionamento** temporale, che in parte si discosta dai calendari stabiliti nei progetti parziali. Solo in questo modo è possibile garantire una piena attuazione delle misure, in particolare da parte delle autorità che sono interessate dal piano di azione più delle altre e che sono già fortemente assorbite dalle normali attività di routine. Anche una certa ponderazione delle misure risulta opportuna, al fine di tenere conto della loro ampia varietà a livello di contenuti e della loro diversa portata.

Lo scaglionamento di cui sopra avviene attraverso la costituzione di tre unità di realizzazione. Ai fini della suddivisione delle misure tra queste tre unità di realizzazione, sono criteri importanti da un lato la questione dell'efficacia (quindi il rapporto tra la situazione attuale e quella auspicata) e la realizzabilità (quindi la questione del termine entro il quale l'obiettivo può essere raggiunto). Le misure ad alta efficacia e con una buona realizzabilità dovrebbero essere attuate il prima possibile mentre le misure con ad efficacia più bassa e una realizzabilità più protratta nel tempo sostanzialmente vanno assegnate ad un'unità di realizzazione successiva. Il passo seguente consiste nell'applicare a questa prima suddivisione un'ulteriore griglia, che consenta di includere nella valutazione altri criteri, come il potenziale e l'urgenza della misura. In questo modo, si fa una certa ponderazione politica, oltre a quella schematica. L'allegato III fornisce una visione d'insieme delle tre unità di realizzazione e delle misure che contengono.

**L'unità di realizzazione 1** comprende 19 misure. La loro attuazione andrà avviata direttamente dopo la presa d'atto del piano di azione da parte del Consiglio federale, al più tardi comunque entro la fine del 2015. Viene lasciato sostanzialmente alle autorità responsabili decidere quando iniziare l'attuazione all'interno di questo periodo di 18 mesi, anche se ovviamente si auspica che i lavori partano il più rapidamente possibile. La finestra temporale dovrà

consentire alle autorità competenti – d’intesa con gli attori coinvolti – di armonizzare l’avvio dell’attuazione all’interno della propria unità con altri compiti progettuali e di routine e di procedere quindi ad una pianificazione delle mansioni nel loro complesso idonea e corretta sotto il profilo delle risorse.

Si dovrà iniziare l’attuazione di tutte le 13 misure dell’**unità di realizzazione 2** il più velocemente possibile e comunque al massimo nel 2016. Un’attuazione rapida dovrà intervenire in particolare nei casi in cui le autorità responsabili, ma anche quelle coinvolte, dispongano delle risorse necessarie per l’attuazione.

Le restanti 6 misure sono raggruppate nell’**unità di realizzazione 3**. Anch’esse dovranno essere avviate con la massima rapidità possibile e comunque nel 2017. Così come per l’unità di realizzazione 2, anche in questo caso si dovranno sfruttare le opportunità di un’attuazione anticipata.

Le misure che sono già in corso di attuazione o che sono addirittura già state attuate (cfr. cap. 5.1), sono inserite nell’**unità di realizzazione 0**. Si tratta complessivamente di 30 misure, relative a tutti i cinque progetti parziali.

Come già illustrato al capitolo 6.1, la pianificazione dell’attuazione appena presentata presuppone che siano stanziati le risorse necessarie ai fini dell’attuazione nel quadro dei previsti processi politici.

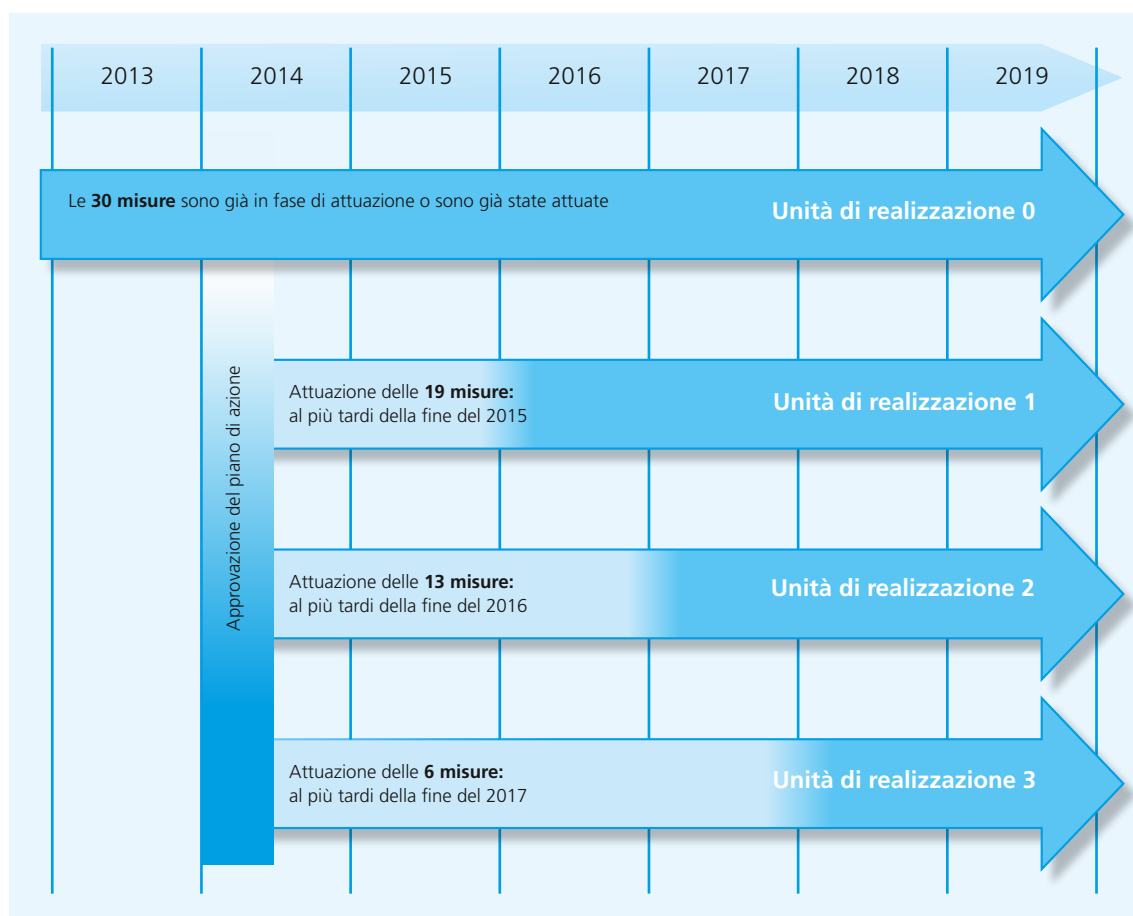


Figura 7: Unità di realizzazione



## 6.3 Monitoraggio

Il monitoraggio del piano d'azione è svolto dalla **Divisione Entrata dell'UFM**, che ha assicurato anche la direzione di progetto per la strategia e per il piano d'azione. Accanto a diversi incarichi inerenti alla comunicazione e al marketing, la divisione monitora e documenta costantemente l'avanzamento dei lavori d'attuazione e valuta i progressi compiuti. Verifica se è rispettata la tempistica per quanto riguarda l'inizio e la durata dei lavori d'attuazione (cfr. cap. 6.2.) e rammenta all'occorrenza la necessità di conformarsi al piano d'azione. Monitora altresì tutte le attività con-nesse alla gestione delle frontiere. Tale monitoraggio verte sulle misure proposte dal presente piano d'azione ma anche su nuovi sviluppi. La Divisione Entrata dell'UFM assicura uno sfruttamento ottimale delle sinergie possibili (ad es. nel settore delle modifiche di legge) e l'abolizione di doppiioni. All'inizio di ogni anno stende un rapporto d'attività per l'anno civile trascorso, che sottopone all'approvazione del gruppo di controllo frontiere (cfr. paragrafo seguente). Il gruppo di controllo frontiere informa a sua volta il Consiglio federale e la CDDGP. Il rapporto annuale si concentra sull'avanzamento dei lavori d'attuazione. Oltre a incarichi amministrativi e di coordinamento, la Divisione Entrata dell'UFM svolge anche mansioni tecniche quali per esempio lo sviluppo ulteriore della strategia, il coordinamento della posizione svizzera con gli sviluppi in Europa, ovvero nello spazio Schengen, ecc. Nell'assumere queste funzioni non svolge tuttavia lavori d'attuazione concreti, i quali restano l'appannaggio esclusivo delle autorità responsabili. Siccome anche il finanziamento compete alle autorità responsabili e soggiace inoltre a pertinenti processi politici (cfr. cap. 6.1), si rinuncia espressamente a un monitoraggio finanziario.

Da un punto di vista formale, il **gruppo di controllo frontiere in composizione allargata**<sup>62</sup> è competente per la vigilanza sul piano d'azione. Questa disciplina delle competenze è particolarmente conveniente dato che il gruppo è già incaricato di verificare la strategia.<sup>63</sup> Grazie al rapporto annuale della Divisione Entrata dell'UFM, il gruppo di controllo frontiere in composizione allargata vigila sui lavori d'attuazione e informa annualmente il Consiglio federale e la CDDGP riguardo ai progressi compiuti. Svolge anche altri incarichi riguardanti la gestione integrata delle frontiere, segnatamente in ambito strategico.

## 6.4 Convenzione quadro

I Cantoni hanno un ruolo cruciale per l'attuazione della strategia e quindi anche per l'attuazione delle misure. Grazie a una convenzione quadro tra il DFGP e la CDDGP è garantito un impegno di massima nonché un consenso delle parti per quanto riguarda il piano d'azione. La convenzione disciplina aspetti formali (ad es. scopo, entrata in vigore, ecc.) e i principali aspetti riguardanti l'attuazione del piano d'azione. Trattasi in primis di questioni inerenti alla cooperazione, all'organizzazione e al monitoraggio (cfr. in particolare anche il cap. 6.3).

<sup>62</sup> UFM, fedpol, Cgcf, POCA GE, POCA ZH con in più, una volta l'anno, anche DC, CDDGP, CCPCS, SIC, ASM

<sup>63</sup> Capitolo 5.5 della strategia

## 7. Conclusioni generali

La migrazione illegale, la criminalità transfrontaliera e le loro conseguenze di vasta portata in ampi settori rilevanti sotto il profilo sociale (ad es. il mercato del lavoro o le assicurazioni sociali) causano spese elevate, di cui in ultima istanza si deve fare carico la collettività. Una lotta efficiente ed efficace contro questi due fenomeni, complessi ed eterogenei, impone un approccio globale e coordinato, che tenga conto di fattori federali e in parte locali.

Al contempo, facilitare l'entrata legale riveste un'importanza fondamentale, in particolare per la Svizzera come piazza economica. Di fronte ai crescenti spostamenti, una procedura di ingresso spedita è essenziale e rappresenta un importante biglietto da visita per la Svizzera, per ottenerne un vantaggio in un mercato molto conteso.

Su questo il piano di azione include molte misure di diversa natura. Le misure concernono sia il settore operativo che quello strategico e spaziano dalle ottimizzazioni puntuali di ciò che è già in essere fino ad innovazioni di ampio respiro; in parte sono già attuate ma in parte prevedono innanzitutto solo degli studi. Ciascuna misura presa singolarmente ma in particolare anche assieme alle altre, fornisce un contributo importante per migliorare la gestione svizzera delle frontiere, ponendo le basi per il conseguimento degli obiettivi principali definiti dalla strategia (cfr. cap. 4.1).

Gli effetti positivi del piano di azione sono numerosi: già i lavori progettuali di per sé – in relazione sia alla strategia che al piano di azione – hanno intensificato la collaborazione e i contatti personali tra le autorità e hanno quindi rafforzato l'approccio integrato nella gestione delle frontiere. In una certa misura è migliorata la comprensione delle modalità ed opzioni operative delle singole autorità, aprendo contemporaneamente nuove prospettive. I lavori al piano di azione hanno anche rivelato alcuni nessi che non tutti gli attori conoscevano in questa forma e quindi sono stati anche chiarificatori della situazione. Il piano di azione ha altresì consentito di collocare in un contesto più ampio alcune iniziative in singoli ambiti sinora senza esito, accrescendo le possibilità di successo della loro realizzazione. Malgrado la presenza di interessi spesso diversi, grazie ad una modalità operativa di tipo partecipativo, si è riusciti ad ottenere un grado relativamente elevato di consenso per la maggior parte delle misure. Un ulteriore elemento positivo è il coinvolgimento di nuovi attori nella gestione delle frontiere. Alcune misure hanno fatto sì che migliorasse il coinvolgimento di organizzazioni (ad es. le autorità in materia di mercato del lavoro), istituzioni (ad es. Svizzera Turismo) o privati (ad es. le compagnie aeree) fino ad allora insufficientemente considerati e questo è perfettamente in linea con la promozione di un approccio integrato alla gestione nazionale delle frontiere. In sintesi si può affermare che la strategia della «Gestione integrata delle frontiere» e il piano di azione che ne è scaturito consentono di porre in un contesto più vasto singoli strumenti ed attività, individuando nessi ed interdipendenze. La «Gestione integrata delle frontiere» rappresenta quindi il tetto comune per tutti gli sforzi compiuti nel quadro del complesso panorama svizzero della gestione delle frontiere.

I lavori al piano di azione hanno però anche evidenziato la difficoltà di sviluppare soluzioni nuove e condivise da tutti gli attori, partendo da punti di vista diversi e da interessi in parte molto divergenti fra loro. Per questo, nel caso di alcune misure si sono ottenute unicamente soluzioni di compromesso al livello del minimo comun denominatore, anche se inizialmente si erano proposte soluzioni di maggiore respiro e più approfondite. Le realtà federalistiche e i vincoli istituzionali hanno posto, in particolare, i lavori del progetto parziale «Territorio nazionale» di fronte a grosse sfide. Le misure elaborate in questo progetto parziale ne sono state influenzate. Va inoltre sottolineato come l'attuazione delle misure non sia controllata dalla direzione generale di progetto ma dalle rispettive autorità responsabili, a cui spetta portare avanti l'attuazione e richiedere, se necessario, i mezzi finanziari alle relative istanze politiche.

Con la strategia di gestione integrata delle frontiere e le misure che ne sono derivate, le autorità competenti in materia di gestione delle frontiere della Svizzera compiono un primo, grande ed importante passo verso una gestione delle frontiere coordinata, concordata e globale. I futuri lavori di attuazione porteranno a cambiamenti visibili e sensibili. Ci sarà però bisogno di sforzi costanti ed intensi da parte di tutti gli attori, in ogni settore della gestione delle frontiere, per far fronte nel tempo agli obiettivi principali della strategia.<sup>64</sup>

Il piano di gestione integrata delle frontiere comporta, col proprio approccio globale, maggiori contatti e una migliore collaborazione tra le autorità. Esso consente anche un orientamento strategico di maggiore respiro degli interventi, per riconoscere tempestivamente le future sfide nel campo della gestione delle frontiere e prendere i dovuti provvedimenti. Attraverso l'armonizzazione e la semplificazione delle procedure aumenterà l'efficienza in modo sensibile anche a livello operativo, senza che ciò vada a scapito della qualità della gestione delle frontiere.

<sup>64</sup> *Lotta alla migrazione illegale (in particolare al traffico di migranti esercitato a titolo professionale) e alla criminalità transfrontaliera a ciò legata, promozione degli ingressi legali e della conformità alle leggi della gestione delle frontiere nel suo complesso*

# ALLEGATO I: Schema obiettivi parziali suddivisi per gruppi tematici principali

Spiegazione numerazione obiettivi parziali:

TZ				Obiettivo parziale (Teilziel)
	0			Numero filtro (0 = tocca più filtri)
		0		Numero ambito problematico
			0	Numero obiettivo parziale

## Rafforzamento della visione nazionale

### Consapevolezza situazionale, scambio di informazioni e analisi sul piano operativo e strategico

TZ 1.1-4:	Il flusso d'informazioni circolare tra gli organi incaricati della gestione delle frontiere e le rappresentanze svizzere all'estero è predisposto grazie ai canali istituzionalizzati ed è sintetizzato in un'analisi migratoria centralizzata.
TZ 1.1-5:	La promozione del turismo, il marketing locale ecc. sono coordinati d'intesa con le autorità incaricate di rilasciare i visti e con gli organi di controllo alla frontiera.
TZ 2.1-2:	La Svizzera dispone di una posizione documentata per quanto riguarda l'ulteriore sviluppo dell'architettura nazionale e europea di sicurezza.
TZ 2.2-1:	La partecipazione a comitati internazionali di lotta alla migrazione illegale è predisposta a un livello superiore per l'insieme delle autorità.
TZ 2.2-2:	Dopo aver preso parte a un comitato inerente a questioni migratorie, le conclusioni sono comunicate a tutte le istanze federali coinvolte.
TZ 2.2-3:	Il flusso d'informazioni tra istanze federali e Cantoni sulle questioni migratorie trattate nei vari comitati è regolare e istituzionalizzato.
TZ 3.2-1:	Le autorità di controllo alla frontiera si scambiano regolari informazioni operative e strategiche.
TZ 4.1-1:	Tutte le autorità coinvolte nel processo esecutivo collaborano ampiamente e sistematicamente e soggiacciono all'obbligo di notificare qualsiasi indizio d'immigrazione illegale e di traffico di migranti esercitato a titolo professionale.
TZ 4.1-3:	In virtù delle basi legali e tecniche richieste, i dati personali sono confrontati sistematicamente nelle pertinenti banche dati.
TZ 0.1-1:	I risultati delle analisi sono comunicati al livello operativo tramite canali istituzionalizzati (flusso circolare delle informazioni).
TZ 0.1-2:	Su scala nazionale esiste una statistica degli arresti concernenti persone in situazione irregolare e passatori sul territorio nazionale.
TZ 0.1-3:	Esiste un'analisi superiore, integrale e su scala nazionale di tutte le informazioni con una rilevanza per la migrazione irregolare e la criminalità transfrontaliera (centro di competenze).
TZ 0.1-4:	Esiste una piattaforma accessibile a tutte le autorità coinvolte per la pubblicazione delle informazioni concernenti la lotta alla migrazione illegale.
TZ 0.2-1:	Le informazioni / i risultati operative / i sono il punto di partenza e il riferimento per l'orientamento strategico nei confronti degli Stati terzi e di provenienza.

TZ 0.2-2:	I livelli politico-strategico e operativo si scambiano regolari informazioni.
TZ 0.2-3:	La politica migratoria accorda maggiore importanza alle questioni inerenti alla migrazione illegale ed al traffico di migranti svolto a titolo professionale.
TZ 0.2-4:	La concessione di aiuti da parte della Svizzera a Stati di provenienza e di transito dei migranti illegali è vincolata all'attuazione di misure tese a lottare contro il traffico di migranti.
TZ 0.3-1:	Raccolta e analisi coerente di indizi di traffico di migranti esercitato a titolo professionale nei quattro filtri.

#### **Incentivi e compensazione degli oneri**

TZ 4.2-2:	Incoraggiamento di una lotta decisa e sistematica alla migrazione illegale.
TZ 4.2-3:	Esistono strumenti di compensazione degli oneri nel contesto della lotta alla migrazione illegale.
TZ 4.3-1:	In materia d'esecuzione le intersezioni sono ridotte al minimo, quelle rimanenti non ostacolano l'esecuzione delle misure.

### **Ottimizzazione e armonizzazione in materia di formazione, equipaggiamento, infrastrutture e procedure**

TZ 4.2-4:	Esistono centri di competenza sovracantonali per la lotta alla migrazione illegale e al traffico di migranti esercitato a titolo professionale, ai fenomeni che l'accompagnano e/o alle conseguenze che ne derivano.
-----------	--

#### **Ottimizzazione**

TZ 1.1-1:	I collaboratori delle rappresentanze sono sensibilizzati ad aspetti specifici della migrazione illegale e del traffico di migranti esercitato a titolo professionale nel loro luogo d'intervento.
TZ 1.1-2:	Le rappresentanze consolari dispongono di sufficiente personale qualificato – proporzionalmente al numero di domande di visti e alla pressione migratoria a livello locale.
TZ 3.1-1:	Le autorità incaricate del controllo alla frontiera si riferiscono a buone pratiche uniformi.
TZ 3.3-1:	Nonostante la crescente tecnicità, il personale è sensibilizzato all'importanza di esaminare i soft skills, ad es. le incoerenze di atteggiamento e comportamento, i profili sospetti.
TZ 3.3-2:	Vengono ricercate e sfruttate le sinergie per l'ulteriore sviluppo tecnico e l'acquisizione di nuovi apparecchi.
TZ 3.4-1:	Discipline di legge obbligano i gestori aeroportuali a mettere a disposizione degli organi di controllo alla frontiera la necessaria infrastruttura in vista dell'esecuzione dei controlli e degli allontanamenti. Fissano altresì il livello di partecipazione dei gestori aeroportuali alle spese legate al controllo alla frontiera.
TZ 3.5-1:	Sono potenziate le misure tese a identificare le persone che al momento del controllo alla frontiera occultano la loro nazionalità e/o il nome della compagnia aerea che le ha trasportate.
TZ 4.1-2:	I potenziali sistemici di individuazione della migrazione illegale e del traffico di migranti esercitato a titolo professionale e di lotta al fenomeno sono sfruttati sistematicamente.
TZ 4.2-1:	Serio aumento del rischio di individuazione di migrazione illegale nell'insieme del territorio.
TZ 4.3-2:	In materia d'esecuzione le intersezioni sono ridotte al minimo, quelle rimanenti non ostacolano l'esecuzione delle misure.
TZ 4.3-3:	Le autorità competenti per l'esecuzione dell'allontanamento si riferiscono a buone pratiche uniformi.

TZ 4.3-4:	Le autorità che rilasciano i permessi verificano sistematicamente che i documenti di viaggio non siano falsificati e dispongono a tal fine del necessario know-how.
TZ 4.3-5:	Promozione della formazione delle autorità istruttorie sul tema della «lotta al traffico di migranti svolto a titolo professionale».
TZ 4.4-1:	Il numero di domande d'asilo a priori prive di prospettive diminuisce.
TZ 4.4-2:	Le decisioni negative in merito a domande d'asilo a priori prive di prospettive sono emanate più rapidamente.
TZ 4.4-3:	Il deposito di domande d'asilo multiple a priori prive di prospettive ha delle conseguenze.
TZ 0.3-2:	Perseguimento e sanzionamento coerente del traffico di migranti esercitato a titolo professionale.

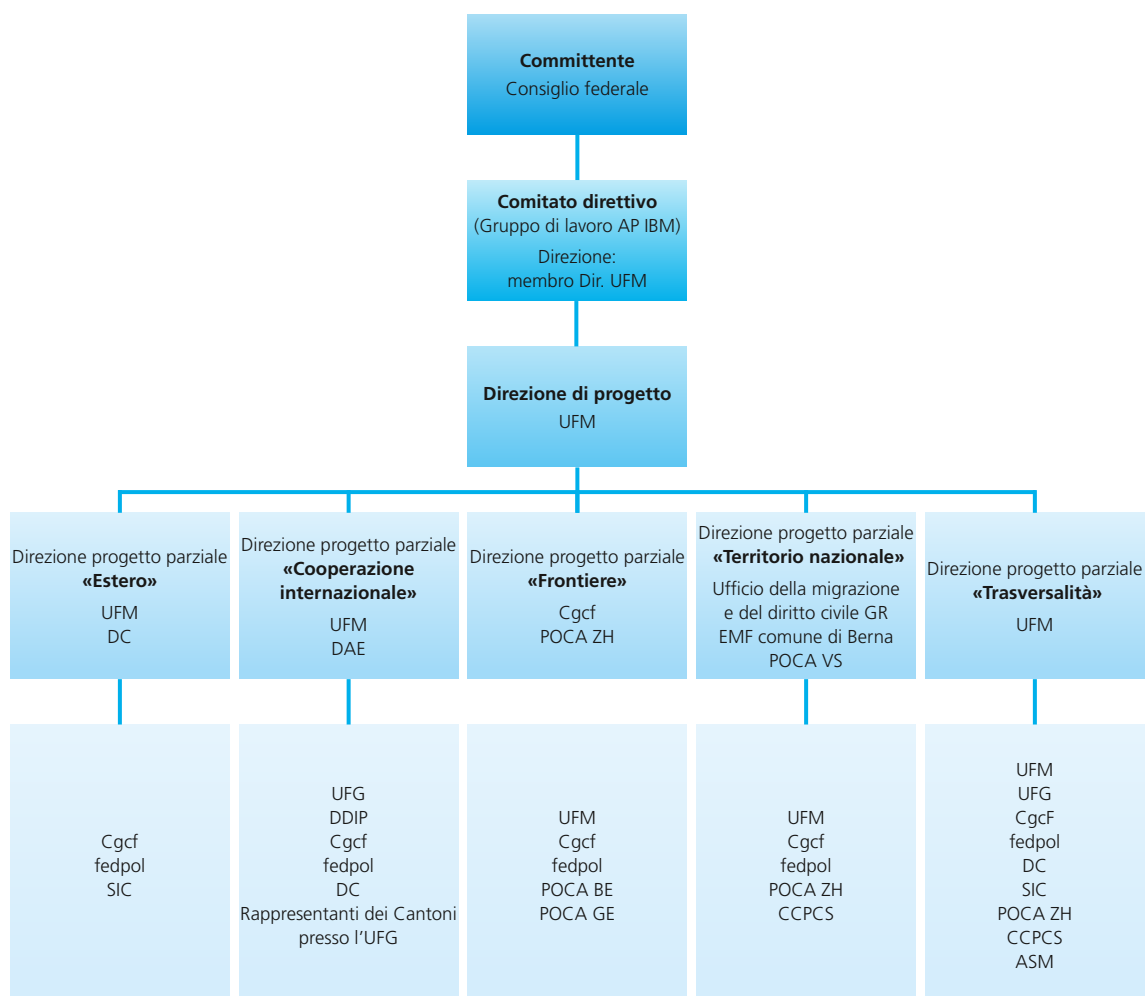
#### **Armonizzazione**

TZ 3.1-2:	La formazione del personale segue norme identiche e comporta esami dai contenuti armonizzati.
TZ 3.1-3:	Le autorità di controllo alla frontiera sono dotate di strumenti tecnici identici o per lo meno equivalenti.
TZ 3.2-2:	Gli organi di controllo alla frontiera istituiscono un comitato permanente congiunto per il coordinamento di progetti informatici e infrastrutture nel settore del controllo alla frontiera.
TZ 3.2-3:	Promozione del programma di stage / scambi istituzionalizzati tra organi di controllo alla frontiera.

### **Miglioramento della cooperazione a livello internazionale e con soggetti non statali**

TZ 1.1-3:	Le rappresentanze svizzere si servono in maniera mirata dei contatti curati a livello locale nel quadro della cooperazione Schengen per informarsi sui fenomeni della migrazione illegale e del traffico di migranti a titolo professionale e propagare le proprie informazioni sul tema.
TZ 1.2-1:	Il numero di persone che pur non adempiendo le condizioni d'entrata giungono alle frontiere esterne diminuisce.
TZ 1.2-2:	Potenziamento della cooperazione e dello scambio d'informazioni tra autorità e economia privata.
TZ 2.1-1:	La Svizzera potenzia la propria cooperazione con gli Stati dell'UE nel settore dello sviluppo dell'architettura europea di sicurezza.
TZ 2.3-1:	I contatti tra gli organi di controllo alla frontiera svizzeri e stranieri sono istituzionalizzati. Gli organi di controllo alla frontiera svizzeri hanno regolari scambi d'informazioni relative alla lotta alla migrazione illegale e al traffico di migranti esercitato a titolo professionale con i loro omologhi stranieri.
TZ 2.3-2:	Le conferenze di polizia nazionali hanno regolari scambi d'informazioni relative alla lotta alla migrazione illegale e al traffico di migranti esercitato a titolo professionale con le conferenze di polizia estere, segnatamente dei Paesi limitrofi.

## ALLEGATO II: Autorità ed unità organizzative coinvolte nel piano di azione



## ALLEGATO III: Misure conformemente a unità di realizzazione

### Unità di realizzazione 0<sup>65</sup>

M-ID	Misura	Unità di realizzazione
1.1-2-2	Progetto di ottimizzazione della procedura dei visti	0
1.2-1-1	Sanzioni contro compagnie aeree (Carrier Sanctions)	0
2.1-1-1	Verifica della partecipazione della Svizzera alla European Migration Network (EMN)	0
2.1-1-2	Verifica dell'introduzione di un Registered Traveller Programme svizzero (studio)	0
2.1-1-3	Maggiore impegno nel settore della liberalizzazione dei visti relativamente ai Paesi terzi non membri dell'UE	0
2.1-1-4	Verifica della collaborazione con altri Stati europei sugli accertamenti dell'identità e sul ritorno	0
2.1-1-5	Verifica dell'adesione alla decisione di Prüm per migliorare la prevenzione e il perseguimento di reati penali	0
2.1-2-1	Prioritizzazione dei progetti per il Fondo sicurezza interna (ISF) - frontiera (analisi dei bisogni)	0
2.2-1-1	Catalogo di possibili agevolazioni nel settore dei visti nel quadro della legislazione Schengen	0
2.2-1-3	Vademecum con principi operativi per le delegazioni svizzere in seno ai gruppi di lavoro a livello europeo	0
2.2-2-1	Ottimizzazione della diffusione delle informazioni sulle posizioni svizzere nel campo della migrazione a livello europeo	0
2.2-2-2	Lista di contatti «Migrazione illegale / Traffico di migranti»	0
3.1-2-1	e-learning tool per la formazione di base e l'aggiornamento nel settore dei controlli alle frontiere	0
3.5-1-3	Strategia per lo svolgimento di controlli mirati al gate	0
3.5-1-4	Contatti con le compagnie aeree	0
4.1-2-9	Consultazione semplificata dell'ISA	0
4.1-3-1	Asilo CS-VIS	0
4.1-3-2	Inserimento di fedpol nella consultazione VISION (studio di fattibilità)	0
4.3-1-1	Elenco Stati problematici esecuzione	0
4.3-1-2	Apporto della lista dei Paesi prioritari dal punto di vista del ritorno nella struttura della cooperazione in materia di migrazione internazionale	0
4.3-4-1	Carte di soggiorno biometriche (verifica)	0
4.4-1-1	Nessun aiuto sociale in caso di domande multiple di asilo	0
4.4-2-1	Procedure di asilo accelerate	0

<sup>65</sup> Misure che sono già in corso di attuazione o che sono addirittura già state attuate (stato: 31.12.2013)



<b>M-ID</b>	<b>Misura</b>	<b>Unità di realizzazione</b>
4.4-3-1	Divieti d'entrata per procedure accelerate d'asilo	0
4.4-3-2	Anticipo delle spese in caso di domande di asilo prive di prospettive	0
4.4-3-3	Sanzioni penali in caso di attività politiche abusive dei richiedenti l'asilo in Svizzera	0
0.1-1-1	Flusso di informazioni quick-win	0
0.1-2-1	Statistica nazionale sul soggiorno illegale	0
0.2-2-1	Rafforzamento della competenza di analisi nell'UFM	0
0.3-2-4	Competenza federale facoltativa nell'azione penale contro il traffico di migranti qualificato (verifica)	0

## Unità di realizzazione 1<sup>66</sup>

M-ID	Misura	Unità di realizzazione
1.1-1-1	Elenco degli Stati hotspot (migrazione illegale rispetto agli interessi economici/turistici della Svizzera)	1
1.1-1-2	Coordinamento degli Airline Liaison Officers (ALO), dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, degli addetti di polizia e degli addetti alla difesa	1
1.1-1-3	Modulo formativo «migrazione illegale» e «traffico di migranti» per le rappresentanze all'estero	1
1.1-2-1	Accertamento dei bisogni rispetto a compiti, risorse e know-how specifico presso le principali rappresentanze all'estero dell'elenco degli Stati hotspot	1
3.1-3-1	Coordinamento dei processi di acquisto nel campo dei controlli alle frontiere	1
3.2-1-2	Verifica della ristrutturazione dei gruppi di lavoro esistenti nel settore del controllo alle frontiere	1
3.4-1-1	Partecipazione degli esercenti degli aerodromi alle spese dei controlli alle frontiere e basi legali delle categorie di aerodromi	1
4.1-2-1	Formazione e periodico aggiornamento degli utenti del SIMIC	1
4.1-2-3	Impiego di lettori di documenti elettronici negli uffici della migrazione (prova pilota)	1
4.1-2-5	Strategia generale Biometria	1
4.1-2-8	Consultazione semplificata dell'ISR (studio di fattibilità)	1
4.2-2-1	Meccanismi di compensazione degli oneri nel campo dell'esecuzione nell'ambito della LStr e dell'asilo (studio di fattibilità)	1
4.3-5-1	Formazione nella lotta al traffico di migranti qualificato presso l'Istituto Svizzero di Polizia (ISP) ed eventi e materiali di sensibilizzazione ed informazione	1
0.1-3-1	Centro nazionale comune di analisi della migrazione (CNAM) [titolo di lavoro]	1
0.3-2-1	Chiara assegnazione delle indagini nell'ambito del traffico di migranti qualificato	1
0.3-2-2	Nomina di specialisti presso forze di polizia e pubblici ministeri nell'ambito del traffico di migranti qualificato	1
0.3-2-3	Nomina di gruppi inquirenti nell'ambito del traffico di migranti qualificato	1
0.3-2-5	Sfruttamento coerente degli indizi nell'ambito del traffico di migranti qualificato	1
0.3-2-6	Acquisizione di informazioni sul traffico di migranti nel primo interrogatorio per l'asilo	1

<sup>66</sup> Avvio della realizzazione al più tardi entro il 2015

## Unità di realizzazione<sup>67</sup>

M-ID	Misura	Unità di realizzazione
1.1-3-1	Impiego mirato della cooperazione locale Schengen da parte delle rappresentanze all'estero	2
1.1-5-1	Memorandum of Understanding (MoU) tra amministrazione ed organismi del settore turistico ed economico per sensibilizzare e concordare iniziative di marketing	2
1.2-2-1	Accordi di collaborazione con le compagnie aeree	2
2.2-1-2	Inclusione di misure per agevolare l'ingresso nel quadro di negoziati di accordi e partnership nel campo della migrazione	2
3.1-1-1	Audit reciproci degli aeroporti che costituiscono frontiera esterna Schengen (controllo alle frontiere)	2
3.2-1-1	Scambio nazionale su questioni strategiche ed operative nel settore dei controlli alle frontiere	2
3.4-1-2	Verifica dell'abrogazione del regime eccezionale per i voli non Schengen in aerodromi della categoria D	2
3.5-1-1	Piano generale di utilizzo dei dati dei passeggeri di voli	2
3.5-1-6	Verifica della delega, da parte dell'UFM, della competenza in materia di allontanamenti alle autorità di controllo delle frontiere	2
4.1-2-4	Utilizzo dei lettori di documenti elettronici esistenti presso le rappresentanze all'estero (prova pilota)	2
4.1-2-6	Introduzione di un campo di ricerca «numero PCN» nel RIPOL (studio di fattibilità)	2
4.1-3-3	Ufficio di clearing «Identificazione» (studio di fattibilità)	2
4.2-4-1	Centro di competenza per l'evasione di casi LStr del traffico ferroviario con un esercizio pilota a Berna (studio di fattibilità)	2

## Unità di realizzazione 3<sup>68</sup>

M-ID	Misura	Unità di realizzazione
1.2-1-2	Nuova pagina Internet sui requisiti per l'ingresso Schengen	3
2.3-1-1	Scambio con autorità straniere di controllo delle frontiere	3
2.3-1-2	Visite congiunte di autorità straniere di controllo delle frontiere	3
3.5-1-2	Controlli automatizzati delle frontiere agli aeroporti	3
3.5-1-5	Maggiore impiego degli Airline Liaison Officers (ALO) (piano)	3
4.1-2-2	Estensione dei diritti d'accesso al SIMIC	3

<sup>67</sup> Avvio della realizzazione al più tardi entro il 2016

<sup>68</sup> Avvio della realizzazione al più tardi entro il 2017









