



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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**



## Rapporto finale del gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere»

Gennaio 2012

## Impressum

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

**Progetto**

**e redazione:** UFM, Divisione Entrata

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

**Fonti:** UFCL, Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna,  
[www.bundespublikationen.admin.ch/it.html?](http://www.bundespublikationen.admin.ch/it.html?)  
Art. n.: 420.102.I  
© UFM/DFGP agosto 2012

### Fotografie

DFAE/Direzione delle risorse, redazione Bulletin: copertina

Keystone: copertina

<b>Elenco abbreviazioni</b>	<b>4</b>
<b>Glossario</b>	<b>5</b>
<b>0. Management Summary</b>	<b>6</b>
<b>1. Introduzione</b>	<b>7</b>
<b>2. Il valore aggiunto di una gestione integrata delle frontiere</b>	<b>8</b>
<b>3. Delimitazione e sovrapposizioni</b>	<b>9</b>
<b>4. Situazione iniziale</b>	<b>11</b>
<b>4.1 Cifre e fatti</b>	<b>11</b>
4.1.1 Spostamenti attraverso le frontiere esterne e interne	11
4.1.2 Migrazione illegale	11
4.1.3 Asilo e ritorno	15
4.1.4 Criminalità transfrontaliera	16
<b>4.2 Aspetti giuridici</b>	<b>17</b>
<b>4.3 Ordinamento delle competenze</b>	<b>17</b>
<b>5. Strategia svizzera per la gestione integrata delle frontiere</b>	<b>18</b>
<b>5.1 Obiettivi principali</b>	<b>19</b>
<b>5.2 Linee guida strategiche</b>	<b>20</b>
<b>5.3 Ambiti problematici</b>	<b>20</b>
<b>5.4 Obiettivi parziali</b>	<b>21</b>
5.4.1 Rafforzamento della visione nazionale	21
5.4.1.1 Consapevolezza situazionale, scambio di informazioni e analisi sul piano operativo e strategico	22
5.4.1.2 Incentivi e compensazione degli oneri	23
5.4.2 Ottimizzazione e armonizzazione in materia di formazione, equipaggiamento, infrastrutture e procedure	24
5.4.2.1 Ottimizzazione	24
5.4.2.2 Armonizzazione	26
5.4.3 Miglioramento della cooperazione a livello internazionale e con soggetti non statali	26
<b>5.5 Garanzia di durevolezza</b>	<b>27</b>
<b>6. Attuazione della strategia</b>	<b>28</b>
<b>6.1 Mandato del Consiglio federale per l'elaborazione di un piano d'azione</b>	<b>28</b>
<b>6.2 Elaborazione del piano d'azione</b>	<b>28</b>
<b>6.3 Attuazione del piano d'azione</b>	<b>28</b>
<b>7. Comunicazione</b>	<b>29</b>
<b>8. Allegati</b>	<b>30</b>
<b>ALLEGATO I: Schema obiettivi parziali suddivisi per gruppi tematici principali</b>	<b>31</b>

---

# Elenco 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	GS-IBM	Gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere»
ad es.	ad esempio	ibid.	ibidem
AFD	Amministrazione federale delle dogane	IBM	Integrated Border Management (gestione integrata delle frontiere)
ALO	Airline Liaison Officer; consulente in materia di documenti	ICMPD	International Centre for Migration Policy Development; Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie
API	Advance Passenger Information (sistema elettronico con cui le imprese di trasporto trasmettono alle autorità i dati dei passeggeri subito dopo il check-in)	IT	tecnologia dell'informazione e della telecomunicazione
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione	LStr	Legge federale sugli stranieri (→ RS 142.20)
BE	Cantone di Berna	LTras	Legge federale sul principio di trasparenza dell'amministrazione (Legge sulla trasparenza; → RS 152.3)
BMS	Biometric Matching System (applicazione parziale del → VIS; serve a confrontare dati biometrici registrati dal vivo e archiviati)	LU	Cantone di Lucerna
cap.	capitolo	NE	Cantone di Neuchâtel
CAS	Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen	p.	punto
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera	pag.	pagina
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	PiM	Prevenzione dell'immigrazione irregolare
CE	Comunità Europea	RS	Raccolta sistematica del diritto federale
cfr.	confronta	RTP	Registered Traveller Program (sistema per il controllo automatizzato delle frontiere che prevede la registrazione preventiva)
CFS	Codice frontiere Schengen	SCOTT	Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti dell'Ufficio federale di polizia
Cgcf	Corpo delle guardie di confine	seg.	seguito
DC	Direzione consolare del → DFAE	segg.	seguiti
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport	SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri	SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry (ufficio istituito in ogni Stato Schengen per lo scambio tra i Paesi aderenti di informazioni operative di polizia in relazione al → SIS)
DFE	Dipartimento federale dell'economia	SIS	Sistema d'informazione Schengen
DFF	Dipartimento federale delle finanze	TZ	obiettivo parziale (dal tedesco «Teilziel»)
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia	UE	Unione Europea
DFR	Divisione Frontiera <sup>1</sup> dell' → UFM	UFG	Ufficio federale di giustizia
DGD	Direzione generale delle dogane del → DFF	UFM	Ufficio federale della migrazione
DR	Direzione delle risorse del → DFAE	UI	Ufficio dell'integrazione → DFAE
ecc.	eccetera	VD	Cantone di Vaud
EES	Entry-Exit-System (sistema per il rilevamento del luogo di ingresso e di uscita di persone appartenenti a Paesi terzi)	VIS	Sistema europeo d'informazione visti
fedpol	Ufficio federale di polizia	ZH	Cantone di Zurigo
Fr.	Franco Svizzero		
GE	Cantone di Ginevra		

<sup>1</sup> Dal 1° giugno 2012: Divisione Entrata.

**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. p. 4.3).

**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 gestione 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.

**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.

**ICMPD:** il Centro internazionale per lo sviluppo delle politiche migratorie (International Centre for Migration Policy Development) è un'organizzazione interstatale. L'ICMPD deve essere considerato un'organizzazione di servizio a favore degli Stati aderenti ed è quindi uno strumento di politica estera migratoria dei Paesi aderenti. Ad eccezione di Svizzera e Croazia, tutti i Paesi aderenti

sono anche membri dell'UE. L'ICMPD partecipa operativamente all'armonizzazione e all'attuazione delle politiche migratorie europee.

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

**Piano d'azione:** un elenco di misure specifiche necessarie al fine di raggiungere gli obiettivi sanciti dalla strategia di gestione delle frontiere.

**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, effettivo ed efficace.

**Traffico di migranti esercitato a titolo professionale:** 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.

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

# 0. Management Summary

Con decisione del 2 febbraio 2011, il Consiglio federale ha istituito un gruppo strategico interdipartimentale e interno all'amministrazione con la partecipazione dei Cantoni, conferendogli il mandato di elaborare una strategia svizzera di gestione integrata delle frontiere.

Con l'elaborazione della strategia di gestione integrata delle frontiere, il Consiglio federale dà attuazione a una raccomandazione contenuta nella valutazione delle frontiere esterne della Svizzera effettuata subito prima dell'attuazione operativa dell'associazione a Schengen.

La strategia di 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.

La strategia per una «gestione integrata delle frontiere» elaborata dal gruppo strategico<sup>2</sup> persegue l'obiettivo di creare un quadro di riferimento comune per le misure adottate da tutte le autorità federali e cantonali coinvolte e in questo modo:

- contrastare in modo efficiente e coordinato la migrazione illegale e in particolare il traffico di migranti esercitato a titolo professionale;

- contrastare la criminalità transfrontaliera;
- agevolare la migrazione legale;
- garantire una gestione delle frontiere che rispetti le leggi e i diritti dell'uomo.

Il punto di partenza della formulazione finale è stata una descrizione dello status quo, nella quale ci si è intenzionalmente concentrati sugli ambiti nei quali è stato individuato un considerevole margine di ottimizzazione e il cui riorientamento sotto il profilo strategico promette, secondo il GS-IBM, di produrre i maggiori effetti. Il risultato di queste riflessioni è stato un catalogo di campi problematici specifici (inventario dei problemi) suddivisi in base ai quattro filtri<sup>3</sup> e individuati sulla base di approfondite discussioni. Tale catalogo costituisce, unitamente agli obiettivi principali citati a titolo introduttivo e a una serie di dieci linee guida strategiche, la base su cui sono stati formulati 49 obiettivi parziali nei seguenti settori:

- rafforzamento della visione nazionale;
- ottimizzazione e armonizzazione della formazione, dell'equipaggiamento, delle infrastrutture e delle procedure;
- miglioramento della cooperazione a livello internazionale e con soggetti non statali.

Inoltre la strategia definisce un meccanismo volto a garantire la verifica periodica e l'adeguamento della strategia. Il documento strategico viene sottoposto all'approvazione dei Cantoni e del Consiglio federale. Allo stesso tempo il Consiglio federale è invitato a conferire un mandato per l'elaborazione di un piano d'azione nel quale siano individuate le misure concrete da adottare al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati e quindi dare attuazione alla strategia.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> La strategia si basa, sotto il profilo formale e contenutistico, su un modello elaborato dal GS-IBM, che a sua volta si rifà al modello IBM (Integrated Border Management) europeo. Il GS-IBM è stato supportato dal punto di vista tecnico dall'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

<sup>3</sup> Cfr. capitolo 5.

<sup>4</sup> Aggiunta del 2.12.2012: con decisione dell'1.6.2012, il Consiglio federale ha adottato il presente rapporto finale e nel contempo istituito un gruppo di lavoro per l'attuazione della strategia nell'ambito del piano d'azione (cfr. cap. 6).

# 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 gli organismi che si occupano di gestione delle frontiere 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), 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. A fine settembre 2009 la Svizzera ha riferito per la prima volta allo Schengen Evaluation Working Party in ordine allo stato di avanzamento dei lavori in materia.

Nell'ambito dell'attuazione della raccomandazione precedentemente citata, nella prima metà del 2010 l'UFM, in collaborazione con le unità operative di diverse autorità operanti nel campo della gestione delle frontiere, ha compiuto un'approfondita analisi dello status quo. Nel quadro di tale analisi è stato compilato un inventario degli strumenti di gestione delle frontiere disponibili e di quelli non ancora utilizzati ed è stata effettuata una valutazione operativa del sistema svizzero di gestione delle frontiere.

Partendo dalle conoscenze acquisite in fase di analisi di base e nell'intento di coinvolgere quanto più precocemente possibile i soggetti interessati, nell'agosto 2010 è stato chiesto al Consiglio federale di istituire

un gruppo strategico interdipartimentale interno all'amministrazione con la partecipazione dei Cantoni. Con decisione del 2 febbraio 2011, il Consiglio federale ha accolto la richiesta.

Al gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere» (GS-IBM) è stato conferito il mandato di elaborare entro la fine di febbraio 2012 e sottoporre all'attenzione del Consiglio federale un'esaustiva strategia integrata per la gestione delle frontiere che includesse tutti i soggetti interessati sul piano federale e cantonale. Tale strategia deve rifarsi al sistema IBM dell'UE<sup>5</sup>, con particolare riferimento ai quattro filtri del modello Schengen di sicurezza delle frontiere (cfr. p. 5).

Del GS-IBM fanno parte 14 rappresentanti di tutti i principali organismi federali e cantonali che si occupano di mansioni inerenti alla gestione delle frontiere. A livello federale si tratta, oltre che del DFGP (3 rappresentanti dell'UFM e 2 rappresentanti dell'Ufficio federale di polizia fedpol), del DFF (2 rappresentanti del Corpo delle guardie di confine [Cgcf]), del DFAE (1 rappresentante della Direzione consolare) e del DDPS (1 rappresentante del Servizio delle attività informative della Confederazione [SIC]). I Cantoni partecipano con un rappresentante della Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP), uno della Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS), uno dell'Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM) e un rappresentante per ciascuno dei corpi di polizia cantonale di Zurigo e di Ginevra (i maggiori aeroporti che costituiscono frontiera esterna). Inoltre l'Ufficio federale di giustizia (UFG) e l'Ufficio integrazione DFAE/DFE (UI) ricevono regolarmente tutte le informazioni rilevanti in materia e, in caso di bisogno, possono partecipare ad hoc a singole riunioni. Il gruppo è diretto dal capo della Divisione Frontiera<sup>6</sup>, UFM. Per tutta la durata dei lavori, il gruppo strategico è supportato dall'International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

<sup>5</sup> Conclusioni del Consiglio Giustizia e affari interni nella sessione del 4/5 dicembre 2006 (2768. Justice and Home Affairs Council Meeting a Bruxelles).

<sup>6</sup> Dal 1° giugno 2012: Divisione Entrata.

## 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. 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.

Esempi positivi di IBM non mancano nei Paesi dell'UE, di vecchia e di recente adesione, ossia in Germania, Francia, Austria, Finlandia, Slovenia, Paesi Bassi, Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria, Paesi baltici, Bulgaria e Romania.

L'Ungheria, ad esempio, ha creato con «Checknet» una rete nazionale che coordina le tempistiche, il territorio di applicazione e il metodo degli interventi di tutte le autorità esecutive nell'ambito dei controlli alla frontiera, dei compiti di polizia degli stranieri, di sorveglianza del mercato del lavoro e di sicurezza pubblica. La collaborazione riguarda anche lo scambio di informazioni in materia di migrazione illegale e l'effettuazione di esercitazioni congiunte. Tutto ciò ha prodotto non solo il miglioramento della cooperazione tra le autorità e un più efficiente impiego delle risorse umane, ma anche l'aumento del 5-10 per cento (a seconda del settore considerato) dei fermi di persone che soggiornavano irregolarmente nel Paese.

Numerosi Stati Schengen hanno ottenuto buoni risultati con l'invio di consulenti in materia di documenti e visti per assistere e addestrare il personale di compagnie aeree e per supportare gli uffici delle rappresentanze all'estero che si occupano dei visti. In Germania, ad esempio, gli ingressi illegali che si è riusciti a impedire hanno raggiunto numeri a cinque cifre, il che ha consentito risparmi in termini di costi dei mancati rimpatri che compensano più che a sufficienza i costi sostenuti per l'invio dei consulenti.

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.

Sulla base di tali motivazioni trova ragion d'essere anche per la Svizzera l'elaborazione e la successiva attuazione di una strategia integrata per la gestione delle frontiere.



### 3. Delimitazione e sovrapposizioni

Secondo il «Rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale»<sup>7</sup> del Consiglio federale, la migrazione illegale è una delle numerose sfide che al giorno d'oggi si trova a dover fronteggiare la politica migratoria estera della Svizzera. Si tratta di un fenomeno marcatamente multicausale e complesso. Altrettanto variegata sono anche le possibili misure da porre in atto per contrastare tale fenomeno. Il presente sistema di gestione integrata delle frontiere persegue quest'obiettivo, concentrandosi – 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 esercitato a titolo professionale, 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», nel quale il Consiglio federale individua gli strumenti della politica migratoria estera della Svizzera (dialogo internazionale e regionale sulle migrazioni, partenariati in materia di migrazione, programmi per la protezione dei rifugiati nelle zone di provenienza [Protection in the Region], prevenzione della migrazione irregolare [PiM], aiuto al ritorno e aiuto strutturale) 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 interdepartimentale (whole of government approach), onde impiegare in maniera adeguata gli strumenti disponibili in materia di migrazione. I principali strumenti sono il 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.

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 qui trattato.

Anche altri ambiti presentano un legame, talvolta stretto, con l'attività di gestione delle frontiere. È questo ad esempio il caso dell'intero settore doganale che si occupa della circolazione transfrontaliera delle merci. 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. Inoltre, in svariati ambiti si attuano strategie che si occupano di migrazione legale e della sua promozione mirata, spesso sotto forma di incentivazione dell'economia in senso lato, come ad esempio nelle strategie di crescita nel settore turistico o nelle strategie di marketing delle società di gestione degli aeroporti.

La presente strategia per la gestione delle frontiere è intenzionalmente mantenuta entro limiti contenuti e gli ambiti citati ne sono in buona parte esclusi. Va comunque sottolineato che la presente strategia è ampliabile. La sua futura estensione agli ambiti citati o l'esplicito collegamento a strategie già in essere è possibile e anzi auspicabile.

<sup>7</sup> «Rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale», emanato dal Consiglio federale il 16.2.2011.

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 i filtri tre e quattro (cfr. in merito cap. 5), la vigente ripartizione delle competenze di parti del GS-IBM è stata ritenuta problematica o quantomeno subottimale.

Allo stesso tempo il GS-IBM ha preso atto del fatto che la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni in materia di sicurezza interna è attualmente sottoposta a una revisione generale sulla scorta del Postulato Malama<sup>8</sup>. Il GS-IBM non voleva né poteva precorrere l'esito di questi lavori. Invece, grazie al reciproco scambio di informazioni tra i due gruppi e alla circostanza per cui due rappresentanti del GS-IBM siedono anche nel gruppo di accompagnamento che si occupa di rispondere al Postulato Malama, si garantisce che i risultati dei lavori dei due gruppi saranno reciprocamente armonizzati per quanto possibile e necessario.

Qualora la risposta al Postulato Malama dovesse comportare la revisione dell'ordinamento delle competenze negli ambiti toccati dalla strategia integrata per la gestione delle frontiere, quest'ultima dovrebbe essere successivamente rielaborata per quanto concerne gli ambiti parziali interessati e adattata alla nuova situazione.

<sup>8</sup> *Postulato 10.3045, Sicurezza interna. Chiarire le competenze.*

## 4. Situazione iniziale

### 4.1 Cifre e fatti

Si riscontra una crescente mobilità, 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>9</sup>. Parallelamente cresce anche lo sforzo richiesto 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.

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

Con l'attuazione operativa dell'accordo di associazione Schengen/Dublino 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 (da dicembre 2011) 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, 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 circa 240 milioni di persone valicano i confini interni della Svizzera, di cui circa 24 milioni per via aerea.

Nel 2011 la Svizzera ha evaso circa 520 000 richieste di visto Schengen o nazionale. La percentuale di richieste respinte è stata pari al 5 per cento circa. Va inoltre considerato che di regola possono entrare in Svizzera da un altro Stato anche persone in possesso di visto Schengen e che determinati visti danno diritto a molteplici ingressi. In base al numero di visti rilasciati dalla Svizzera non è possibile determinarne in modo diretto o concludente il numero degli spostamenti.

Tuttavia, in considerazione dei lavori delle rappresentanze, questa cifra ne mette in risalto l'importanza.

#### 4.1.2 Migrazione illegale

La Svizzera si trova a doversi confrontare con diverse forme di migrazione illegale, tra cui il traffico di migranti esercitato a titolo professionale e l'ingresso/uscita illegali ovvero il soggiorno illegale in Svizzera. Le cifre e i fatti di seguito riportati evidenziano la necessità di una strategia efficace per la gestione delle frontiere.

##### *Traffico di migranti esercitato a titolo professionale*

Il traffico di migranti è un fenomeno di portata fondamentalmente internazionale che non conosce confini. Le reti criminali internazionali che operano in questo campo sono perfettamente organizzate oltre i confini nazionali 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. Ciò vale anche per coloro che chiedono asilo in Svizzera.

Il traffico di migranti si manifesta nelle seguenti forme:

- i passatori aiutano i migranti a varcare illegalmente la frontiera accompagnandoli o fornendo altro supporto logistico. Ciò vale per le frontiere esterne negli aeroporti e per i confini interni, dove il passaggio avviene attraverso valichi non sorvegliati, attraverso il cosiddetto confine verde oppure nascondendo i migranti in autoveicoli che attraversano valichi controllati.
- I passatori procurano ai migranti che intendono entrare in Svizzera documenti di viaggio falsi o contraffatti oppure documenti autentici intestati però ad altra persona somigliante oppure indebitamente ottenuti con la corruzione o con la frode. In questo contesto possono essere adottati anche altri accorgimenti, ad esempio facendo entrare illegalmente nel Paese persone che a loro volta consentiranno l'immigrazione di altre grazie al ricongiungimento familiare o a un matrimonio.

<sup>9</sup> Eurocontrol's «Long-Term Forecast; Flight Movements 2010-2030» del dicembre 2010; <http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>.

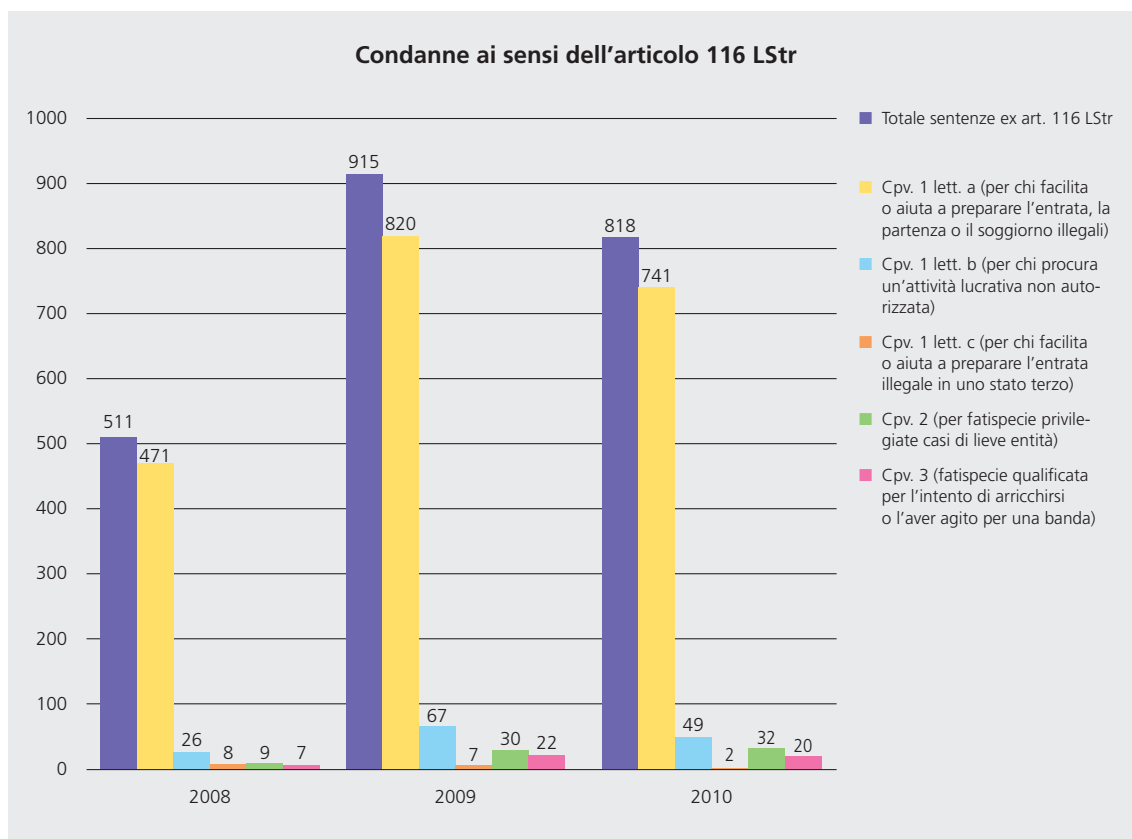


Figura 1: Condanne per aver facilitato o aiutato a preparare l'entrata, la partenza o il soggiorno illegali, di cui all'art. 116 LStr.

- I passatori adottano accorgimenti anche per consentire a persone entrate legalmente nel Paese di rimanervi una volta trascorso il periodo di soggiorno legale.
- Si riscontrano correlazioni tra il traffico di migranti e la tratta di esseri umani laddove i passatori (o la rete di trafficanti) fa entrare illegalmente il migrante nel Paese in cambio di una grossa somma di denaro e spesso in circostanze lesive della dignità umana o persino a rischio della vita. Se la vittima non è in grado di pagare l'importo convenuto, si trova in una situazione che la costringe a saldare il debito contratto prestando per anni lavoro forzato, ad esempio anche sotto forma di atti criminali.

L'incentivazione dell'ingresso, dell'uscita e del soggiorno illegali è un'attività punibile ai sensi della LStr. A seconda delle modalità, può trattarsi di un delitto, una contravvenzione (fattispecie privilegiata di reato) o un crimine (fattispecie qualificata di reato), 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 (2008: 511; 2009: 915; 2010: 818) in applicazione della pertinente norma sanzionatoria. Le condanne per reato commesso a scopo di lucro e quindi fatti-

specie qualificata sono state però estremamente rare rispetto al numero di presunte vittime, ossia circa 20 casi all'anno.

#### *Respingimenti alle frontiere esterne*

Nel 2011 gli organismi deputati ai controlli alla frontiera hanno registrato alle frontiere esterne svizzere dello spazio Schengen complessivamente 1002 casi di respingimento a causa del mancato soddisfacimento dei requisiti necessari per l'ingresso. Nel 2010 i casi di questo tipo erano stati 1164. Le ragioni dei respingimenti sono state in primo luogo l'esecuzione di un divieto di ingresso pronunciato in precedenza da uno Stato Schengen, seguita dalla mancanza di un visto valido o di un valido titolo di soggiorno. Al terzo posto troviamo il rifiuto dell'autorizzazione all'ingresso per carenza di mezzi finanziari. Praticamente altrettanto spesso è stata adottata per il respingimento la ragione del superamento del periodo di soggiorno. Circa un respingimento su venti è stato pronunciato a causa di documenti di viaggio falsi, contraffatti o alterati o di insufficiente documentazione dello scopo del soggiorno. I restanti respingimenti sono stati decisi a causa 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.

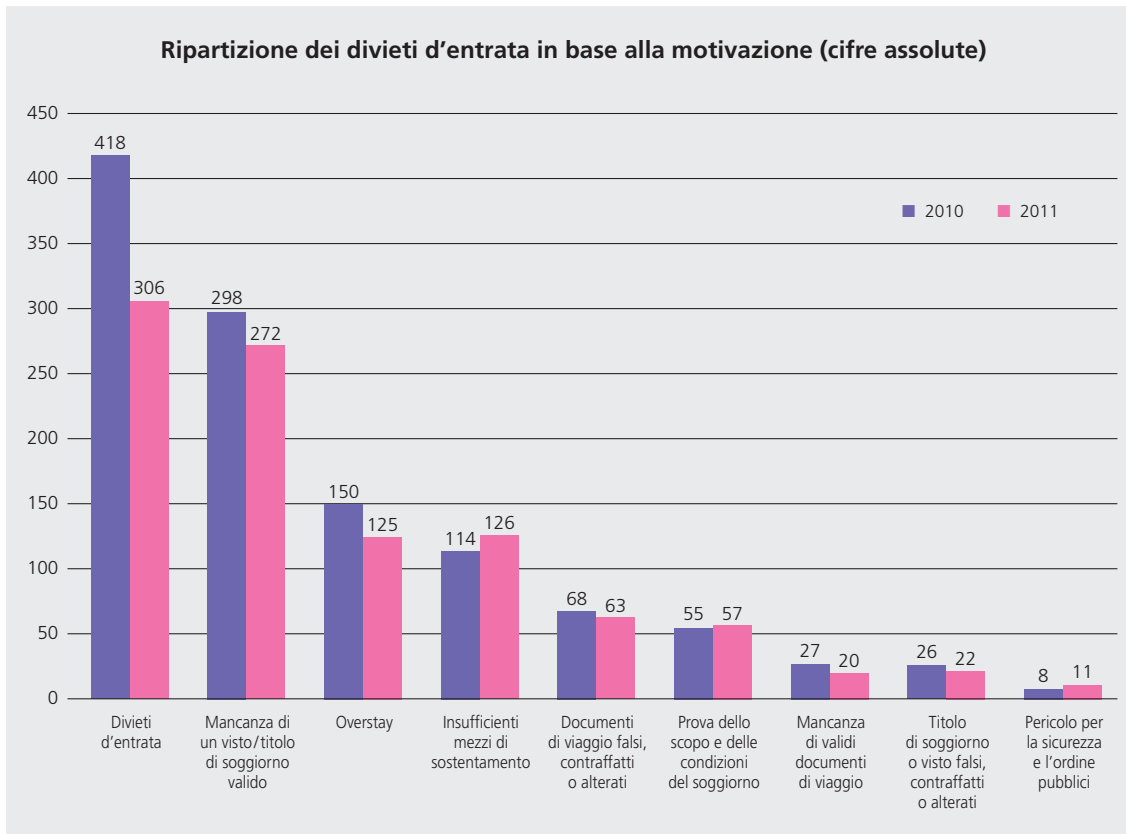


Figura 2: Divieti d'entrata in cifre assolute.

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>10</sup>. Queste persone si muovono poi liberamente all'interno dello spazio Schengen e possono così giungere anche in Svizzera.

#### *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 2011 più di 5600 persone (2010: 4349) prive di statuto di soggiorno legale<sup>11</sup>. A ciò si aggiungano 1477 persone (2010: 1517) in possesso di documenti contraffatti o utilizzati abusivamente<sup>12</sup>. Gli accertamenti a cura delle forze di polizia cantonale non possono

attualmente essere quantificati. Sulla base di raffronti tra le impronte digitali, nel 2011 è stato possibile dimostrare che in 4601 casi un richiedente l'asilo era stato controllato e oggetto di rapporto da parte del Cgcf prima di aver inoltrato la domanda in uno dei cinque centri di registrazione dell'UFM. I Cantoni non dispongono di cifre riguardanti i fermi e le successive richieste di asilo. Nel complesso si stima che in Svizzera vivano all'incirca 90 000 sans papiers<sup>13</sup>.

Per quanto riguarda le partenze attraverso la frontiera esterna, nel 2011 sono stati accertati 3857 casi di soggiorno illegale, inclusi sia coloro che sono entrati legalmente nel Paese ma che hanno sfiorato il periodo massimo autorizzato per la loro permanenza, sia le persone entrate illegalmente che non hanno mai avuto uno statuto legale di soggiorno. Nel 2010 tali accertamenti erano stati ben 4261. Le persone più frequentemente denunciate per tale ragione in questi due anni erano cittadini degli USA, del Brasile e del Kosovo.

<sup>10</sup> Fonte: European Commission: *Justice, Freedom and Security in Europe since 2005: An Evaluation of the Hague Programme and Action Plan*, Bruxelles 2009, pagina 6 e University of Sussex. *Transnational migration Theory and method of an ethnographic analysis of border regimes*, 2009, pag. 8.

<sup>11</sup> Fonte: Bilancio 2011 dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD); <http://www.ezv.admin.ch/01910/index.html?lang=it&msg-id=43351>

<sup>12</sup> Fonte: Bilancio 2011 dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD); <http://www.ezv.admin.ch/01910/index.html?lang=it&msg-id=43351>

<sup>13</sup> Fonte: 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.

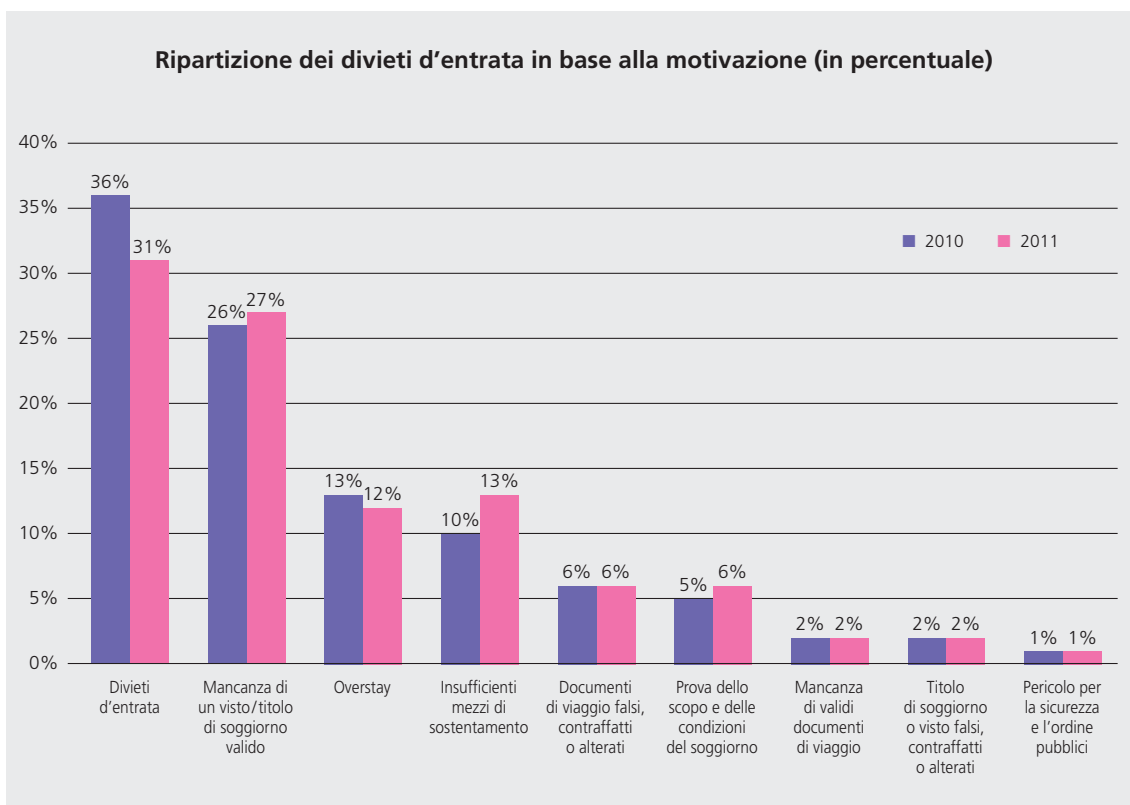


Figura 3: Divieti d'entrata in percentuale.

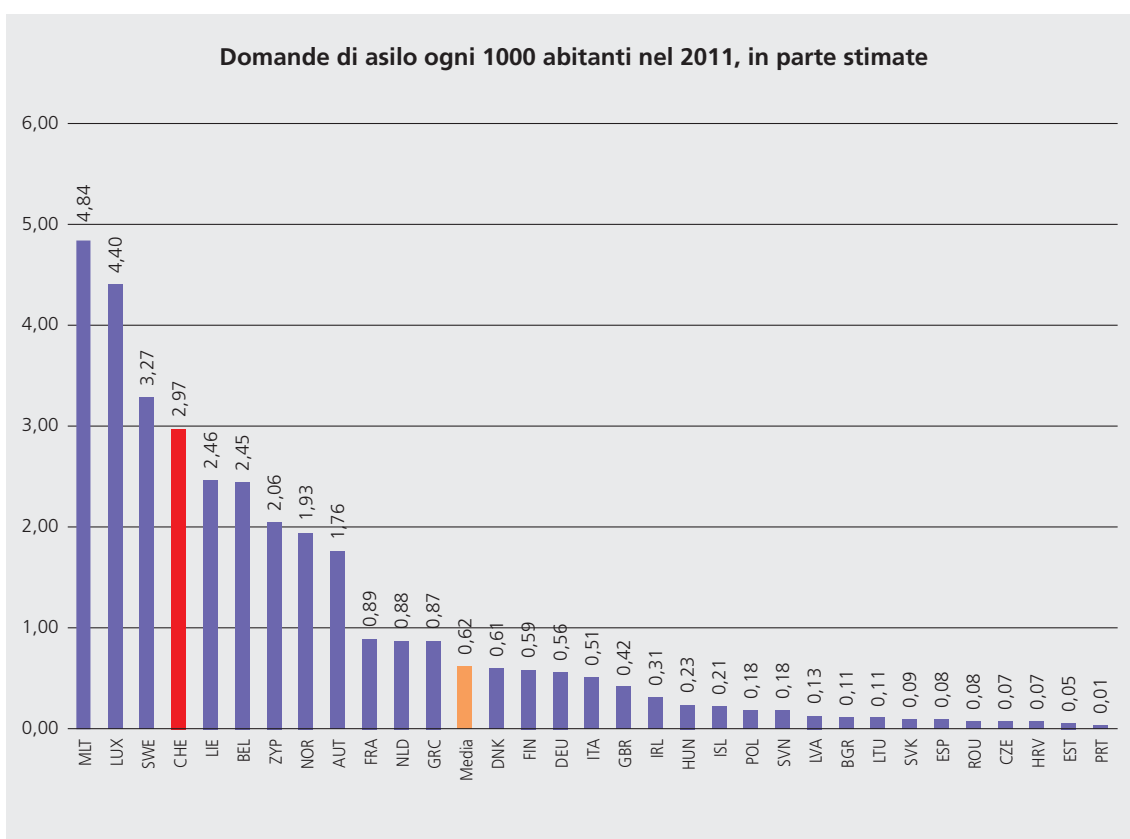


Figura 4: Domande di asilo ogni 1000 abitanti nel 2011 (Fonte: UFM).

#### 4.1.3 Asilo e ritorno

Nel 2011 sono state presentate in Svizzera 22 551 domande di asilo, di cui 319 negli aeroporti di Zurigo e Ginevra. In circa 3000 casi (2010: 1275), i migranti fermati dal Cgcf hanno chiesto asilo e sono stati trasferiti in un centro di registrazione e procedura dell'UFM<sup>14</sup>. Allo scorso anno sono dunque arrivati 2,97 richiedenti l'asilo su 1000 abitanti. Cifre che collocano la Svizzera al quarto posto nella classifica europea – la quale non tiene conto dei cosiddetti microstati –, dietro Malta, Lussemburgo e Svezia. La media europea indica che nel 2011 si sono avuti 0,62 richiedenti l'asilo ogni 1000 abitanti, 0,1 più che nel 2010.

La decisione è stata emanata in prima istanza in 19467 casi. La quota di riconoscimento è stata del 21 per cento. Il costo medio sostenuto per ciascun richiedente l'asilo è stato pari a circa 18000 franchi l'anno.

Per il rimpatrio dei sans papiers fermati e/o dei richiedenti l'asilo respinti sono stati disposti in tutta la Svizzera tra gennaio 2008 e febbraio 2011 8516 ordini di carcerazione amministrativa (95,5 % di carcerazioni in vista di rinvio coatto, 2,5 % di carcerazioni cautelative e 2 % di carcerazioni preliminari). La durata media della detenzione è stata di 29 giorni per la carcerazione in vista di rinvio coatto, 165 giorni per la carcerazione cautelativa e 35 giorni per la carcerazione preliminare. Questi dati corrispondono a un totale di 252 940 giornate di detenzione. Il costo per ciascuna giornata di detenzione oscilla – in funzione del Cantone, delle modalità di calcolo<sup>15</sup> e delle modalità di applicazione della pena – tra circa 152 franchi e 280 franchi. Nel 2011 la Confederazione ha corrisposto ai Cantoni circa 14,5 milioni di franchi per l'applicazione delle pene detentive preliminari, in vista di rinvio coatto e cautelative.

Nel 2011, 9461 persone hanno lasciato la Svizzera per via aerea sotto la sorveglianza delle autorità. Altre 2720 persone sono partite senza controlli o sono passate alla clandestinità. 2792 (29,5 %) partenze sotto la sorveglianza delle autorità riguardavano persone del settore degli stranieri. 6609 (70,5 %) persone espatriate rientravano nel settore dell'asilo e, di queste, 3325 sono state trasferite nello Stato Dublino competente.

3022 persone (32 %) sono uscite autonomamente dalla Svizzera. 6439 persone (68 %) sono uscite dal Paese sotto sorveglianza. Per 298 persone è stato disposto l'accompagnamento a cura di un agente di sicurezza fino allo Stato di destinazione mediante volo di linea o volo speciale. Le restanti 6141 persone sono state accompagnate solo fino all'aereo.

Nel 2011, 2771 persone sono tornate volontariamente o autonomamente nel Paese di provenienza usufruendo delle diverse proposte del sistema di aiuto al ritorno.

I costi di partenza e di esecuzione delle misure adottate sostenuti dall'Ufficio federale della migrazione hanno superato nel 2011 i 29 milioni di franchi. Queste spese erano costituite soprattutto dalle seguenti voci: costi per le partenze e i rinvii coatti (9,1 mio di franchi); rimborso ai Cantoni dei costi di carcerazione (14,5 mio di franchi); costi per l'acquisizione dei documenti di viaggio, costi per l'accertamento della provenienza e dell'identità delle persone coinvolte, costi dei voli, costi per l'accompagnamento, costi di ingresso di rifugiati, persone bisognose di protezione e ricongiungimenti familiari; spese delle delegazioni per audizioni alla centrale e costi per servizi aeroportuali.

<sup>14</sup> Fonte: Bilancio 2011 dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD); <http://www.ezv.admin.ch/01910/index.html?lang=it&msg-id=43351>

<sup>15</sup> Fonte: sondaggio telefonico nei Cantoni BE (Fr. 227.00 nel penitenziario di Witzwil; Fr. 152.00 in tutte le altre strutture), LU (Fr. 154.00 nel carcere in caso di utilizzo del carcere di Stans NW nel quadro del Concordato sull'esecuzione delle pene nella Svizzera nord-occidentale e centrale [forfait concordatario che non copre i costi]; Fr. 278.00 nel carcere di massima sicurezza di Grosshof per i detenuti renitenti o pericolosi per se stessi [approccio che non copre i costi]), BS (Fr. 160.00), GE, VD e NE (approccio concordatario per Fr. 262.50).

#### **4.1.4 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.



## 4.2 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>16</sup> del 1990. Con l'Accordo di associazione alla normativa di Schengen del 2004 (AAS)<sup>17</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>18</sup> e il codice dei visti<sup>19</sup>. Sul piano nazionale, disposizioni pertinenti a quest'ambito si trovano soprattutto nella legge sugli stranieri<sup>20</sup> e nelle relative ordinanze di esecuzione.

<sup>16</sup> Gazzetta ufficiale dell'UE n. L 239 del 22/09/2000 pag. 0019-0062.

<sup>17</sup> (RS 0.362.31).

<sup>18</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>19</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>20</sup> Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri (LStr).

## 4.3 Ordinamento delle competenze

Una strategia nazionale per la gestione delle frontiere deve conformarsi alle strutture federali. Mentre la responsabilità strategica in ordine alla gestione nazionale delle frontiere è in primo luogo ascrivibile alla Confederazione (DFGP), quella operativa concernente l'attuazione di misure di controllo alle frontiere spetta in parte ai Cantoni. 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: AFD [Cgcf]; DFGP: UFM, fedpol). Pertanto, una strategia nazionale per la gestione integrata 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 non al di fuori di esse sono disponibili strutture di comando centrali. 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 i compiti propri di questo settore diventino di giorno in giorno più numerosi e anche più complessi.

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

Un fattore che, come è noto, 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 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>. Un'attività specifica del primo filtro figura per esempio la procedura di rilascio dei visti (che sarà migliorata grazie all'introduzione del VIS, con cui sarà possibile rilasciare visti biometrici). Vi è un altro strumento che ha dato buone prove (ma cui la Svizzera per il momento non ha ricorso), ossia l'impiego di consulenti in materia di documenti (Airline Liaison Officers; ALO) che coadiuvano le compagnie aeree nell'espletamento delle loro mansioni dettate dall'obbligo di diligenza (verifica dei documenti), fornendo loro consulenza e formazione. 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. Le attività del secondo filtro includono, oltre alla conclusione di accordi di riammissione con Stati Schengen, per esempio la partecipazione a diverse organizzazioni europee e internazionali.

Nel quadro del **terzo filtro** è data la priorità alle innovazioni tecniche atte ad agevolare le attività di controllo alla frontiera, come per esempio la procedura automatizzata 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 funge altresì da base per l'elaborazione del modello svizzero di gestione integrata delle frontiere.

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

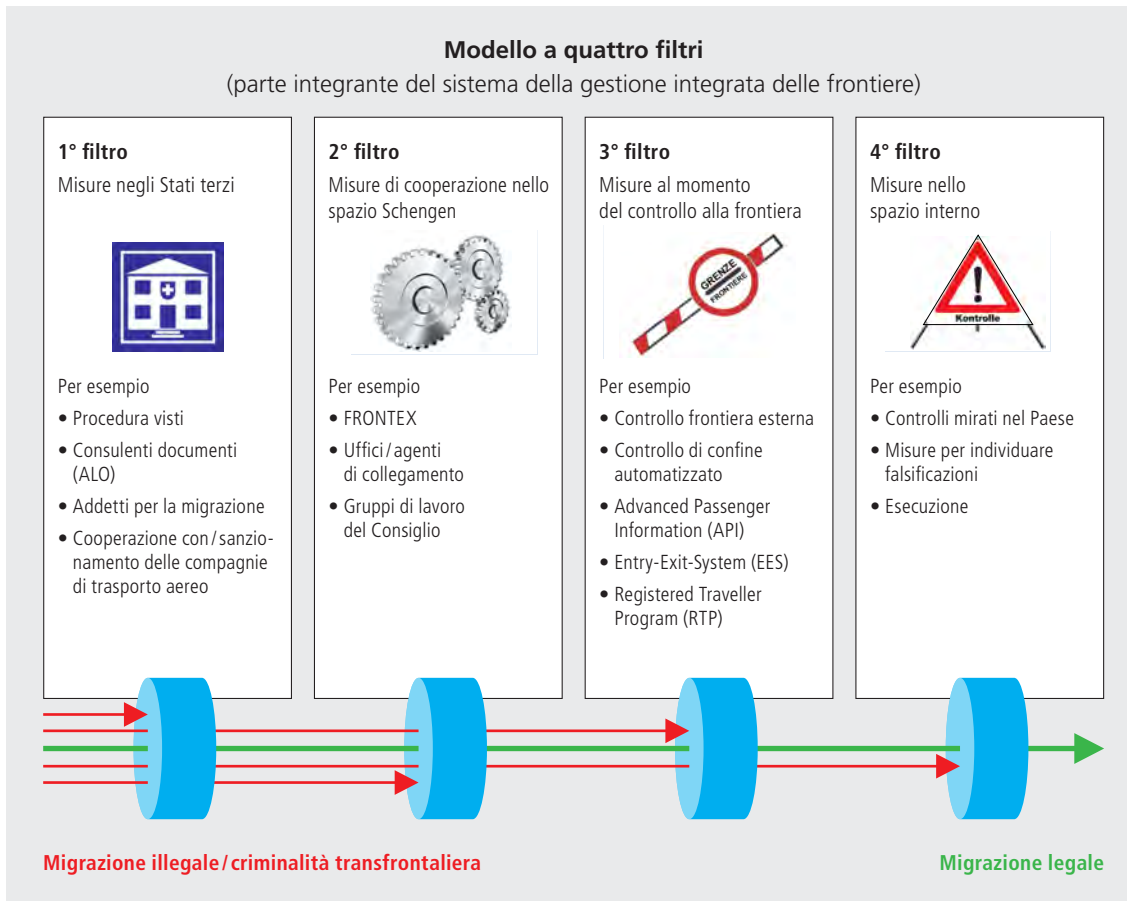


Figura 5: Modello a quattro filtri

© UFM/SBF, 2011

## 5.1 Obiettivi principali

Il GS-IBM ha individuato i seguenti quattro obiettivi principali:

- lotta alla migrazione illegale, in particolare al traffico di migranti esercitato a titolo professionale;
- lotta alla criminalità transfrontaliera;
- agevolazione dell'entrata legale;
- rispetto, nella gestione delle frontiere, delle leggi e dei diritti dell'uomo.

Gli obiettivi principali così individuati<sup>22</sup> possono essere divisi in due gruppi: la strategia integrata svizzera per la gestione delle frontiere deve fornire un contributo chiave alla lotta contro la migrazione illegale e il traffico di migranti esercitato a titolo professionale, che è il principale canale di migrazione illegale, nonché alla lotta contro la criminalità transfrontaliera. La strategia integrata 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, rispecchiando altresì gli obiettivi delle politiche migratorie europee che perseguono la creazione di uno «spazio di libertà, sicurezza e giustizia» (Programma di Stoccolma<sup>23</sup>). Ciò comporta in particolar modo il mantenimento, nella gestione delle frontiere, dell'equilibrio tra la lotta alla migrazione illegale e lo svolgimento senza intoppi di quella legale: con il Programma non si persegue soltanto la lotta alla migrazione illegale, al traffico di migranti esercitato a titolo professionale e alla criminalità transfrontaliera e quindi l'incremento del grado di sicurezza all'interno dell'Europa, ma allo stesso tempo si vuole agevolare e rendere maggiormente efficiente l'ingresso di coloro che viaggiano legalmente e delle persone e dei gruppi bisognosi di protezione e consolidare il ruolo dell'Europa in quanto partner responsabile e solidale in materia di migrazione e asilo<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Cfr. *Spiegazione del modello svizzero di gestione integrata delle frontiere*, pag. 3 e segg.

<sup>23</sup> *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*; Consiglio dell'Unione Europea, 2009; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/it/09/st17/st17024.it09.pdf>, pag. 2.

<sup>24</sup> *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*; Consiglio dell'Unione Europea, op.cit., pag. 4 e seg. e 55 e segg.

## 5.2 Linee guida strategiche

Le linee guida strategiche<sup>25</sup> 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'effettiva ed efficace gestione amministrativa.

In concreto sono state definite le seguenti linee guida strategiche:

- la gestione delle frontiere contribuisce in maniera essenziale alla sicurezza interna;
- la gestione delle frontiere contribuisce alla sicurezza nello spazio Schengen;
- la gestione delle frontiere adotta un approccio improntato alla strategia europea di gestione delle frontiere, concorrendo al tempo stesso a forgiarla;
- la strategia della gestione delle frontiere va di pari passo con le altre strategie afferenti;
- gli organi di gestione delle frontiere dispongono delle risorse necessarie per adempiere i propri compiti impiegando in maniera mirata i mezzi previsti;
- la gestione delle frontiere è attuata in maniera professionale, rapida, coerente e corretta;
- la gestione delle frontiere rispetta i diritti dell'uomo e consente alle persone bisognose di protezione dalla persecuzione di avere accesso alla procedura d'entrata;
- le autorità incaricate della gestione delle frontiere collaborano da vicino sia tra loro, sia con altre autorità del settore, in Svizzera come all'estero, sfruttando al meglio le sinergie;
- la gestione delle frontiere partecipa all'esecuzione dell'allontanamento;
- la gestione delle frontiere tiene conto dei futuri sviluppi e tendenze.

## 5.3 Ambiti problematici<sup>26</sup>

Nella descrizione dello status quo, l'attenzione è stata volutamente focalizzata sugli ambiti nei quali si è individuato un evidente margine di miglioramento e il cui riorientamento strategico promette, secondo il GS-IBM, 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 (inventario dei problemi).

In tutti i quattro filtri è stato individuato un margine di miglioramento.

Nel primo filtro (attività in Stati terzi) si è accertato che la Svizzera deve compiere sforzi ancora maggiori per contrastare con efficienza ed efficacia la migrazione illegale già nei Paesi di provenienza o di transito e per fermare ad esempio già prima del volo per la Svizzera le persone alle quali alla frontiera esterna dovrebbe essere negato l'ingresso.

Per quanto riguarda il secondo filtro (cooperazione bilaterale e multilaterale) il margine di miglioramento è riscontrabile soprattutto in materia di integrazione istituzionale della Svizzera nell'UE<sup>27</sup>, nelle eterogenee ma frammentate attività della Svizzera negli organismi internazionali relative alla gestione delle frontiere e nei contatti internazionali-bilaterali a livello operativo passibili di ulteriore estensione.

Per quanto riguarda l'effettivo controllo delle frontiere (terzo filtro), due ambiti problematici (standard differenti e insufficienti collegamenti) sono direttamente correlati al vigente ordinamento delle competenze, riferendosi ad attività che sono svolte da autorità differenti in virtù dell'attribuzione dei compiti di sorveglianza alla frontiera. Anche la crescente tecnicizzazione dei controlli alla frontiera e il rispetto – nei controlli – di tempistiche quanto più brevi possibile, pongono gli organi di controllo della frontiera di fronte a sfide impegnative.

<sup>25</sup> Cfr. *Spiegazione del modello svizzero di gestione integrata delle frontiere*, pag. 4 e segg.

<sup>26</sup> Cfr. *Spiegazione del modello svizzero di gestione integrata delle frontiere*, pag. 6 e segg.

<sup>27</sup> La Svizzera, in quanto non membro dell'UE, non partecipa a determinati sistemi o istituzioni comuni agli Stati aderenti all'UE o vi partecipa solo in parte (ad es. discussioni sul diritto di voto negli ambiti FRONTEX e Agenzia IT) e non beneficia quindi nemmeno delle sinergie che ne derivano.

Per quel che riguarda il terzo e il quarto filtro, la sfida consiste nel fatto che certe persone riescono a sottrarsi ai controlli e alle conseguenti misure esecutive dissimulando la propria identità o presentando illegittimamente una domanda d'asilo. Inoltre, in relazione al quarto filtro (misure sul territorio nazionale) sono state riscontrate la mancanza di unitarietà nell'attività di formazione e nella prassi e alcune carenze in materia di scambio di informazioni/collegamento, individuazione delle contraffazioni, indagini, azione penale – in particolare nei confronti del traffico di migranti esercitato a titolo professionale – ed esecuzione della pena, e un'iniqua distribuzione di oneri nel campo dell'esecuzione, che produce errati impulsi da parte delle autorità esecutive<sup>28</sup>.

Nell'ambito toccato da più filtri, infine, sono stati individuati una generale mancanza di informazioni e di analisi, un'insufficiente interazione tra il livello politico-strategico e quello operativo e scarse misure di lotta al traffico di migranti esercitato a titolo professionale.

## 5.4 Obiettivi parziali<sup>29</sup>

Analizzando gli ambiti problematici sono stati individuati complessivamente 49 obiettivi parziali, con lo stesso numero di obiettivi attribuiti di regola a ciascun ambito. Anche gli obiettivi parziali possono essere rappresentati sulla base del modello a quattro filtri (cfr. rappresentazioni di dettaglio del modello svizzero IBM per ciascun filtro). Questa struttura sequenziale e pedissequamente improntata all'iter di ingresso si è però rivelata poco adatta al fine di ottenere una visione complessiva degli obiettivi parziali. Per cui, in sua vece, si è deciso di suddividere gli obiettivi parziali in tre macro-gruppi tematici:

- rafforzamento della visione nazionale;
- ottimizzazione e/o armonizzazione in materia di formazione, equipaggiamento e procedure;
- miglioramento della cooperazione a livello internazionale e con soggetti del mondo economico privato.

### 5.4.1 Rafforzamento della visione nazionale

Il sistema svizzero di gestione delle frontiere si caratterizza per una forte frammentazione delle competenze: sul solo piano federale queste sono distribuite tra non meno di quattro dipartimenti<sup>30</sup>. A ciò si aggiungano gli organi cantonali di amministrazione e giustizia, ossia i servizi migratori, gli organi di polizia e di giustizia. Questa distribuzione delle competenze federalistica e decentralizzata cela, oltre ai numerosi vantaggi, anche il rischio latente che venga a mancare una visione complessiva nazionale del fenomeno della migrazione illegale e della criminalità transfrontaliera e che le risorse siano impiegate in maniera scoordinata e inefficiente. Circa la metà dei 49 obiettivi parziali deve essere valutata sulla base di questo scenario.

I punti deboli sono stati ravvisati soprattutto in materia di scambio delle informazioni, analisi, consapevolezza situazionale in caso di mancante o insufficiente compensazione degli oneri.

<sup>28</sup> Un Cantone che lavora con particolare accuratezza e senso del dovere nel campo dell'esecuzione non è in nessun modo ricompensato, bensì caricato di oneri supplementari, come per esempio la necessità di investire per predisporre ulteriori infrastrutture d'esecuzione (ad es. posti di carcerazione). È così che si genera un certo impulso a contribuire al trasferimento della competenza a un'altra autorità o a non occuparsi affatto di singoli casi.

<sup>29</sup> Cfr. in merito lo schema degli obiettivi parziali nell'Allegato I.

<sup>30</sup> DFGP (UFM, fedpol), DFF (CRP, in particolare Cgcf), DFAE (DC, UI) e DDPS (SIC).

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

Il continuo, reciproco scambio di informazioni costituisce il presupposto essenziale per un'analisi completa e quindi di portata nazionale della migrazione illegale e della criminalità transfrontaliera ad essa collegata. Questo scambio di informazioni deve avvenire sia nella dimensione orizzontale che in quella verticale, in entrambe le direzioni (flusso circolare delle informazioni<sup>31,32</sup>) e deve essere accessibile a tutte le autorità che dispongono di informazioni rilevanti o che necessitano di informazioni specifiche<sup>33</sup>. Il flusso riguarda in special modo lo scambio orizzontale a livello strategico (nello specifico in relazione ai lavori preparatori e successivi alle conferenze internazionali riguardanti problematiche migratorie<sup>34,35,36</sup>), lo scambio tra il livello politico-strategico e quello operativo<sup>37</sup> e lo scambio orizzontale tra le autorità competenti in materia di controlli alle frontiere<sup>38</sup>.

Sul piano tecnico deve essere migliorato anche lo scambio di informazioni disponibili, al fine di ricavare un quadro quanto più possibile completo anziché frammentario della migrazione illegale e dei fenomeni ad essa correlati. A tale scopo si devono creare i necessari presupposti giuridici (in materia di protezione dei dati) e tecnici, allo scopo di consentire il

sistematico allineamento dei dati tra le banche dati rilevanti ai fini della costruzione di questo quadro complessivo<sup>39</sup> e garantire alle autorità competenti l'accesso ai dati desiderati.

Lo scambio di informazioni deve riguardare tutti i quattro filtri. Nella fattispecie si deve assicurare che le autorità esecutive perseguano sistematicamente tutti gli indizi di migrazione illegale e di traffico di migranti esercitato a titolo professionale e che tali indizi siano principalmente a disposizione delle autorità operanti a livello di primo e terzo filtro<sup>40,41</sup>. In particolare, ciò si riferisce ai dati statistici concernenti i fermi sul territorio nazionale, che in futuro saranno raccolti in una statistica nazionale<sup>42</sup>.

Lo scambio di informazioni così ottimizzato fornirà la base dati necessaria per una nuova analisi integrale, condivisa tra le varie autorità competenti e quindi di carattere nazionale, di tutte le informazioni rilevanti in materia di migrazione illegale e criminalità transfrontaliera<sup>43</sup>. Il risultato sintetizzato e aggregato di tale analisi deve poi essere restituito, attraverso i canali istituzionali, alle autorità operative e politico-strategiche e da queste rialimentato (flusso circolare delle informazioni)<sup>44,45</sup>.

<sup>31</sup> TZ 0.1-1: I risultati delle analisi sono comunicati al livello operativo tramite canali istituzionalizzati (flusso circolare delle informazioni).

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> TZ 0.1-4: Esiste una piattaforma accessibile a tutte le autorità coinvolte per la pubblicazione delle informazioni concernenti la lotta alla migrazione illegale.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> TZ 2.2-3: Il flusso d'informazioni tra istanze federali e Cantoni sulle questioni migratorie trattate nei vari comitati è regolare e istituzionalizzato.

<sup>37</sup> TZ 0.2-2: Le informazioni / I risultati operativi sono il punto di partenza e il riferimento per l'orientamento strategico nei confronti degli Stati terzi e di provenienza.

<sup>38</sup> TZ 3.2-1: Le autorità di controllo alla frontiera si scambiano regolari informazioni operative e strategiche.

<sup>39</sup> TZ 4.1-3: In virtù delle basi legali e tecniche richieste, i dati personali sono confrontati sistematicamente nelle pertinenti banche dati.

<sup>40</sup> TZ 0.3-1: Raccolta e analisi coerente di indizi di traffico di migranti esercitato a titolo professionale nei quattro filtri.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> TZ 0.1-2: Su scala nazionale esiste una statistica degli arresti concernenti persone in situazione irregolare e passatori sul territorio nazionale.

<sup>43</sup> 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).

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> TZ 0.1-1: I risultati delle analisi sono comunicati al livello operativo tramite canali istituzionalizzati (flusso circolare delle informazioni).

Il livello politico-strategico deve poi utilizzare l'analisi della situazione appena descritta come base per costruire ovvero consolidare una posizione nazionale stabile e documentata nell'ottica dei futuri sviluppi dell'architettura nazionale ed europea in materia di sicurezza<sup>46</sup> e delle future dinamiche politiche nei confronti dei Paesi di provenienza e di transito della migrazione illegale<sup>47</sup>. Segnatamente è necessario che la concessione di aiuti da parte della Svizzera ai Paesi di provenienza e di transito dei migranti illegali sia vincolata più strettamente dalle misure attuate da tali Stati contro il traffico di migranti esercitato a titolo professionale<sup>48</sup>.

In fase di orientamento strategico è altresì necessario verificare che ai fenomeni della migrazione illegale e del traffico di migranti esercitato a titolo professionale sia attribuita la dovuta rilevanza nel dibattito politico e in particolare in relazione alle politiche concernenti l'asilo<sup>49</sup>. Tanto più che entrambi i fenomeni non sono in pratica nettamente distinguibili l'uno dall'altro e sono reciprocamente fortemente correlati.

A prescindere da quanto appena esposto, l'orientamento strategico non deve concentrarsi esclusivamente sulla lotta alla migrazione illegale, al traffico di migranti esercitato a titolo professionale e alla criminalità transfrontaliera, ma deve anche riguardare il secondo degli obiettivi principali (e cioè che gli ingressi legali nel Paese si svolgano senza intoppi e che la gestione delle frontiere sia effettuata nel rispetto

delle leggi e dei diritti dell'uomo). Adottando un approccio globale a questa problematica è quindi necessario coordinare le misure adottate dalla Svizzera nei campi della promozione turistica e del marketing territoriale con le autorità competenti in materia di visti e gli organismi di controllo delle frontiere<sup>50</sup>.

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

La necessità di rafforzare la visione nazionale si impone infine anche in ordine alla distribuzione degli oneri connessi alla lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera sul territorio nazionale, ambito in cui l'attuale ripartizione delle competenze sotto il profilo geografico e funzionale favorisce l'adozione di punti di vista e di procedure di valenza locale e regionale piuttosto che nazionale. In particolare i Cantoni di confine (con confini interni e/o esterni) sopportano oneri sproporzionati rispetto ad altri Cantoni. Proprio in tali Cantoni, la scrupolosa attività di natura esecutiva comporta oneri aggiuntivi, per cui le autorità esecutive sono in un certo senso stimolate a fare in modo che le competenze passino a un'altra autorità, con l'obiettivo però di improntare la prassi di tutti gli attori coinvolti alla soddisfazione di interessi nazionali a lungo termine e non a orientamenti politici locali di breve termine<sup>51</sup>. Tale obiettivo va perseguito tra l'altro promuovendo e incentivando la lotta decisa e sistematica alla migrazione illegale<sup>52</sup> e individuando allo stesso tempo strumenti con i quali compensare l'impegno sproporzionato di singoli attori<sup>53</sup>.

<sup>46</sup> TZ 2.1-2: La Svizzera dispone di una posizione documentata per quanto riguarda l'ulteriore sviluppo dell'architettura nazionale e europea di sicurezza.

<sup>47</sup> TZ 0.2-1: Le informazioni / I risultati operativi sono il punto di partenza e il riferimento per l'orientamento strategico nei confronti degli Stati terzi e di provenienza.

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> TZ 0.2-3: La politica migratoria accorda maggiore importanza alle questioni inerenti alla migrazione illegale e al traffico di migranti esercitato a titolo professionale.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> TZ 4.3-1: La prassi in materia d'esecuzione è definita in funzione di interessi nazionali a lungo termine, non di meri interessi politici a breve termine.

<sup>52</sup> TZ 4.2-2: Incoraggiamento di una lotta decisa e sistematica alla migrazione illegale.

<sup>53</sup> TZ 4.2-3: Esistono strumenti di compensazione degli oneri nel contesto della lotta alla migrazione illegale.

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

La già citata frammentazione delle competenze nell'ambito 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 tale frammentazione rende più difficile ottenere una situazione formativa equivalente nei punti essenziali, l'efficiente acquisizione e impiego di equipaggiamento e infrastrutture e buone pratiche uniformi.

Proprio per questo, uno degli obiettivi parziali consiste nell'intensificare l'unificazione del know how messo in campo nella lotta alla migrazione illegale, al traffico di migranti esercitato a titolo professionale e ai fenomeni correlati e conseguenti, segnatamente attraverso la costituzione di centri di competenza sovracantonali<sup>54</sup>.

##### **5.4.2.1 Ottimizzazione Formazione**

In ambito formativo sono stati individuati potenziali margini di ottimizzazione nel primo, nel terzo e nel quarto filtro.

Nelle rappresentanze all'estero si dovrà in futuro porre maggiore attenzione alla necessità che sia disponibile personale qualificato in quantità sufficiente (in rapporto al numero di richieste di visto e allo specifico flusso migratorio locale). La qualificazione si riferisce in particolar modo all'adeguata sensibilizzazione dei collaboratori in ordine a specifici fenomeni della migrazione illegale, del traffico di migranti esercitato a titolo professionale e dell'uso improprio di documenti nel rispettivo luogo d'intervento<sup>55,56</sup>. Al fine

di ridurre quanto più possibile il rischio sistemico di perdita di conoscenze in caso di spostamento di personale trasferibile nelle rappresentanze, deve essere garantito un passaggio di consegne strutturato tra vecchi e nuovi titolari delle funzioni, a garanzia di una completa familiarizzazione dei nuovi titolari con i compiti assegnati.

A fronte di ciò, l'obiettivo parziale nella formazione degli organi di controllo delle frontiere consiste nel concedere il necessario spazio, oltre che agli aspetti tecnici dei controlli alle frontiere, anche ai cosiddetti fattori intangibili in ambito formativo e nella prassi (ad es. incoerenze nell'atteggiamento e nel comportamento, ecc.)<sup>57</sup>.

Sul territorio nazionale è necessario migliorare l'attività di lotta al traffico di migranti esercitato a titolo professionale mediante percorsi mirati di formazione e aggiornamento destinati alle autorità inquirenti<sup>58</sup>.

##### **Equipaggiamento/infrastrutture**

La crescente tecnicizzazione della gestione delle frontiere fa sì che i processi di valutazione e di approvvigionamento nonché le infrastrutture da acquisire diventino sempre più onerosi e costosi. Oneri e costi a ciò connessi devono essere ridotti ricercando e sfruttando sinergie nei futuri sviluppi e acquisizioni di nuovi apparecchi<sup>59</sup>. Sebbene questo obiettivo parziale sia stato definito pensando agli organi di controllo delle frontiere, esso si applica allo stesso modo anche alle autorità del quarto filtro.

L'efficiente attuazione dei controlli alla frontiera negli aeroporti richiede poi un certo sforzo di ottimizzazione anche sul piano normativo. Nel concreto è necessario stabilire quali infrastrutture (ad esempio locali di

<sup>54</sup> TZ 4.2-4: *Esistono centri di competenza sovracantonali per la lotta alla migrazione illegale, al traffico di migranti esercitato a titolo professionale e ai fenomeni che li accompagnano e alle conseguenze che ne derivano.*

<sup>55</sup> 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.*

<sup>56</sup> 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.*

<sup>57</sup> TZ 3.3-1: *Nonostante la crescente tecnicità, il personale di cui al terzo filtro è sensibilizzato all'importanza di esaminare i soft skills, ad es. le incoerenze di atteggiamento e comportamento, i profili sospetti.*

<sup>58</sup> TZ 4.3-5: *Promozione della formazione delle autorità istruttorie sul tema della «lotta al traffico di migranti esercitato a titolo professionale».*

<sup>59</sup> TZ 3.3-2: *Vengono ricercate e sfruttate le sinergie per l'ulteriore sviluppo tecnico e l'acquisizione di nuovi apparecchi.*



deposito, sale d'attesa e uffici, sensori di controllo, alloggi, ecc.) i gestori degli aeroporti debbano mettere a disposizione degli organi di controllo delle frontiere e in quale misura tali gestori debbano partecipare alle spese legate ai controlli alla frontiera<sup>60</sup>.

### Procedure

Per quanto riguarda le procedure, gli obiettivi parziali riguardano soprattutto l'individuazione dei casi di migrazione illegale, di trafficanti di migranti a titolo professionale e altre forme di criminalità transfrontaliera e delle persone coinvolte, le procedure nel settore dell'asilo e infine l'esecuzione e quindi esclusivamente obiettivi parziali relativi al terzo e al quarto filtro.

Alla frontiera vanno potenziate in prima battuta 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<sup>61</sup>. Allo stesso tempo deve essere garantito che le autorità competenti in materia di controlli alla frontiera adottino buone pratiche uniformi<sup>62</sup>. Sul territorio nazionale si tratta di sfruttare con sistematicità il potenziale sistemico esistente per individuare e contrastare la migrazione illegale e il traffico di migranti esercitato a titolo professionale e di adottare su tutto il territorio nazionale misure<sup>63</sup> volte ad aumentare la probabilità di scoprire migranti illegali e passatori<sup>64</sup>.

Nell'ambito della procedura d'asilo è necessario adottare idonee misure al fine di ridurre il numero di richieste d'asilo che a priori sembrano destinate

a non essere accolte<sup>65</sup> ovvero decidere in ordine a tali domande quanto più rapidamente possibile<sup>66</sup>. Parallelamente è necessario collegare l'infruttuoso inoltro di domande multiple a specifiche conseguenze al fine di ridurre anche in questo caso il numero<sup>67</sup>.

Un potenziale margine di miglioramento è stato individuato anche nel campo del diritto degli stranieri, dove in futuro si dovrà garantire che le autorità che rilasciano i permessi di dimora esaminino sistematicamente i documenti di viaggio esibiti per accertarne l'eventuale contraffazione e che le autorità competenti (interne o esterne) dispongano del know how a ciò necessario<sup>68</sup>.

Per quanto riguarda l'aspetto esecutivo, infine, si dovrà fare in modo che le sovrapposizioni, se possibile, vengano ridotte e che quelle rimanenti non impediscano l'attuazione di misure esecutive<sup>69</sup>. Tale principio si riferisce in special modo al perseguimento dei passatori a titolo professionale, che deve essere attuato in maniera più decisa e sistematica, sia attraverso adeguamenti nell'attribuzione di competenze inquirenti che attraverso il miglioramento dell'attività inquirente dei Cantoni, con il ricorso all'interfaccia con il Cgcf per l'acquisizione e il trattamento degli indizi<sup>70</sup>. Nell'esecuzione degli allontanamenti deve essere perseguita una buona pratica uniforme che tutti i soggetti si impegnano ad applicare<sup>71</sup>.

<sup>60</sup> 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.*

<sup>61</sup> 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.*

<sup>62</sup> TZ 3.1-1: *Le autorità incaricate del controllo alla frontiera si riferiscono a buone pratiche uniformi.*

<sup>63</sup> 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.*

<sup>64</sup> TZ 4.2-1: *Conseguente aumento del rischio di individuazione di migrazione illegale nell'insieme del territorio.*

<sup>65</sup> TZ 4.4-1: *Il numero di domande d'asilo a priori prive di prospettive diminuisce.*

<sup>66</sup> TZ 4.4-2: *Le decisioni negative in merito a domande d'asilo a priori prive di prospettive sono emanate più rapidamente.*

<sup>67</sup> TZ 4.4-3: *Il deposito di domande d'asilo multiple a priori prive di prospettive ha delle conseguenze.*

<sup>68</sup> 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.*

<sup>69</sup> TZ 4.3-2: *In materia d'esecuzione le intersezioni sono ridotte al minimo, quelle rimanenti non ostacolano l'esecuzione delle misure.*

<sup>70</sup> TZ 0.3-2: *Perseguimento e sanzionamento coerente del traffico di migranti esercitato a titolo professionale.*

<sup>71</sup> TZ 4.3-3: *Le autorità competenti per l'esecuzione dell'allontanamento si riferiscono a buone pratiche uniformi.*

#### 5.4.2.2 Armonizzazione

##### Formazione

La formazione di agenti addetti al controllo delle frontiere dovrà in futuro essere attuata sulla base di standard uniformi ovvero del «Piano comune per la formazione delle guardie di frontiera CCC» e dovrà concludersi con un esame a sua volta concordato dal punto di vista dei contenuti<sup>72</sup>. Il percorso di formazione dovrà riguardare i due obiettivi principali e quindi altresì garantire la facilitazione degli ingressi legali e una gestione delle frontiere nel rispetto delle leggi e dei diritti dell'uomo. Nel quadro della formazione continua dovranno essere incentivati programmi istituzionalizzati di stage e scambio tra gli organi di controllo delle frontiere<sup>73</sup>.

##### Equipaggiamento

Anche per ciò che concerne l'equipaggiamento degli organismi deputati al controllo delle frontiere è necessario perseguire una sorta di standardizzazione, affinché tutte le autorità di controllo delle frontiere dispongano di un equipaggiamento, se non uguale,

quantomeno equivalente<sup>74</sup>. Allo scopo di promuovere questa standardizzazione in materia di equipaggiamento e infrastrutture, è necessario istituire un organo comune sotto la guida dell'UFM che coordini i progetti in materia di IT e infrastrutture delle varie autorità di controllo delle frontiere<sup>75</sup>.

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

Ambiti di miglioramento della cooperazione internazionale sono stati individuati sia sul piano operativo (primo, terzo e quarto filtro) che su quello strategico-politico (secondo filtro).

Per quanto riguarda il primo filtro, l'ambito della cooperazione nell'ambito dell'Accordo di Schengen, ossia la collaborazione delle rappresentanze di Stati Schengen in Stati terzi, deve essere meglio utilizzato per acquisire e diffondere informazioni concernenti i fenomeni della migrazione illegale e del traffico di migranti esercitato a titolo professionale<sup>76</sup>. Al fine di ridurre il numero di persone che giungono alla

<sup>72</sup> TZ 3.1-2: La formazione del personale addetto ai controlli alla frontiera segue norme identiche e comporta esami dai contenuti armonizzati.

<sup>73</sup> TZ 3.2-3: Promozione di programmi di stage/scambi istituzionalizzati tra organi di controllo alla frontiera.

<sup>74</sup> TZ 3.1-3: Le autorità di controllo alla frontiera sono dotate di strumenti tecnici identici o per lo meno equivalenti.

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> 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 esercitato a titolo professionale e propagare le proprie informazioni sul tema.

frontiera esterna pur non soddisfacendo i requisiti d'ingresso<sup>77</sup>, è inoltre necessario (tra l'altro) potenziare ulteriormente la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti in materia di gestione delle frontiere e le aziende private (in particolare le compagnie aeree)<sup>78</sup>. È altresì opportuno promuovere lo scambio istituzionalizzato tra gli organismi svizzeri e quelli stranieri deputati al controllo delle frontiere<sup>79</sup> e gli organi di polizia<sup>80</sup>. Se necessario, tale scambio deve essere preparato e supportato a livello politico-strategico.

A tale livello, infine, la Svizzera deve intensificare la cooperazione con i Paesi UE nel campo della gestione delle frontiere e quindi incrementare il proprio contributo allo sviluppo di un'architettura europea in materia di sicurezza<sup>81</sup>.

## 5.5 Garanzia di durevolezza

La presente strategia, elaborata di concerto con i Cantoni, sarà sottoposta all'approvazione del Consiglio federale.

La strategia indica i principali obiettivi perseguiti nella gestione delle frontiere da parte della Svizzera e il suo orizzonte temporale abbraccia i prossimi cinque – sette anni. Questo periodo è quello ritenuto necessario per l'attuazione della strategia e consente la seria e durevole attuazione degli obiettivi sanciti.

Cionondimeno, la strategia non deve imporre regole troppo rigide e deve anche essere in grado di assorbire 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 già operante. Dato che la cerchia di partecipanti a quest'organismo sotto la guida dell'UFM, con rappresentanti di AFD (Cgcf), fedpol, polizia cantonale ZH e polizia cantonale GE, non coincide esattamente con il gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere», una volta l'anno si riunirà in composizione allargata con DFAE (DC), DDPS (SIC), ASM, CDCGP e CCPCS, dedicando particolare attenzione alla strategia di «gestione integrata delle frontiere».

<sup>77</sup> TZ 1.2-1: Il numero di persone che pur non adempiendo le condizioni d'entrata giungono alle frontiere esterne diminuisce.

<sup>78</sup> TZ 1.2-2: Potenziamento della cooperazione e dello scambio d'informazioni tra autorità e economia privata.

<sup>79</sup> 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.

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> TZ 2.1-1: La Svizzera potenzia la propria cooperazione con gli Stati dell'UE nel settore dello sviluppo dell'architettura europea di sicurezza.

## 6. Attuazione della strategia

### 6.1 Mandato del Consiglio federale per l'elaborazione di un piano d'azione

Contestualmente alla richiesta di approvazione della strategia, al Consiglio federale deve essere sottoposta anche la richiesta di conferimento di un mandato per l'elaborazione di un piano d'azione<sup>82</sup>, nel quale dovranno essere definite le misure concrete da adottare al fine di raggiungere gli obiettivi sanciti dalla strategia e quindi garantirne l'attuazione.

### 6.2 Elaborazione del piano d'azione

#### Competenza

L'elaborazione del piano d'azione incomberà a un gruppo di lavoro (di prossima istituzione) «Piano d'azione Gestione integrata delle frontiere». Vi saranno rappresentate le medesime autorità già coinvolte nell'elaborazione della strategia<sup>83</sup>. A causa dell'eterogeneità degli obiettivi parziali e quindi delle probabili misure da adottare per raggiungerli non è tuttavia escluso che singoli ambiti toccati dalle misure siano articolati in sottogruppi. In ogni caso è necessario fare in modo che le misure siano elaborate da persone esperte nei vari campi, di modo che risultino quanto più possibile efficaci e concrete.

#### Orizzonte temporale

Sebbene non sia possibile stimare con precisione il tempo necessario per l'elaborazione del piano d'azione, è importante fissare una tabella di marcia di massima. Dato che sul tavolo ci sono questioni talvolta molto concrete e piuttosto delicate (in particolare per ciò che concerne le competenze e i finanziamenti), si ritiene che saranno necessarie discussioni talvolta molto onerose in termini di tempo. Su questa base, si ipotizza realisticamente che ci vorranno almeno 18 mesi per elaborare un piano d'azione.

#### Requisiti

Il catalogo di misure sarà variegato ed eterogeneo sotto il profilo dei contenuti e pertanto è necessario garantire che per tutte le misure siano stabilite con chiarezza competenze (attuazione e finanziamento) e scadenze. Il grado di priorità da attribuire alle singole misure è definito in particolare in base alla loro rilevanza strategica, al rapporto costi-benefici, al grado di realizzabilità, al potenziale e all'urgenza.

### 6.3 Attuazione del piano d'azione

La competenza in materia di attuazione del piano d'azione è attribuita dal piano d'azione stesso. Sebbene numerose misure siano attuate a livello decentralizzato, occorre adottare un approccio unitario e coordinato.

A tale scopo, successivamente all'elaborazione del piano d'azione sarà sondata la possibilità di stipulare una convenzione di diritto pubblico tra tutte le autorità coinvolte. Tale convenzione dovrebbe disciplinare i principali elementi della collaborazione in sede di attuazione del piano d'azione e quindi della strategia. Le questioni regolamentate in tale sede riguarderebbero il controllo, le competenze, le mansioni, ecc. Con la stipula di una siffatta convenzione, si intende altresì raccogliere un consenso vincolante che conferirebbe maggiore efficacia ai successivi lavori congiunti in sede di attuazione.

L'attuazione del piano d'azione sarà seguita e monitorata dal gruppo di controllo frontiere.

<sup>82</sup> Aggiunta del 2.12.2012: con decisione dell'1.6.2012, il Consiglio federale ha adottato il presente rapporto finale e nel contempo istituito un gruppo di lavoro per l'attuazione della strategia nell'ambito del piano d'azione.

<sup>83</sup> Cfr. nota 82.

## 7. Comunicazione

Il Direttore dell'Ufficio federale della migrazione decide, insieme al responsabile del gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere» e con la partecipazione del GS DFGP, se e in quale misura l'opinione pubblica debba essere informata dell'insediamento del gruppo strategico, dell'oggetto del suo mandato, delle consultazioni e dei risultati della sua attività.

## 8. Allegati

- Modello svizzero di IBM (26.1.2012)  
[http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/einreise/ibm/modell-ibm\\_i.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/einreise/ibm/modell-ibm_i.pdf)
- Spiegazione del modello svizzero di gestione integrata delle frontiere (26.1.2012)  
[http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/einreise/ibm/erlaeuterungen-ibm\\_i.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/einreise/ibm/erlaeuterungen-ibm_i.pdf)

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

Spiegazione numerazione obiettivi parziali (cfr. modello):

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 0.1-1:	I risultati delle analisi sono comunicati al livello operativo tramite canali istituzionalizzati (flusso circolare delle informazioni).
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 0.1-4:	Esiste una piattaforma accessibile a tutte le autorità coinvolte per la pubblicazione delle informazioni concernenti la lotta alla migrazione illegale.
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 0.2-2:	I livelli politico-strategico e operativo si scambiano regolari informazioni.
TZ 3.2-1:	Le autorità di controllo alla frontiera si scambiano regolari informazioni operative e strategiche.
TZ 4.1-3:	In virtù delle basi legali e tecniche richieste, i dati personali sono confrontati sistematicamente nelle pertinenti banche dati.
TZ 0.3-1:	Raccolta e analisi coerente di indizi di traffico di migranti esercitato a titolo professionale nei quattro filtri.
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 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 2.1-2:	La Svizzera dispone di una posizione documentata per quanto riguarda l'ulteriore sviluppo dell'architettura nazionale e europea di sicurezza.
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 0.2-4:	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 0.2-3: La politica migratoria accorda maggiore importanza alle questioni inerenti alla migrazione illegale ed al traffico di migranti svolto a titolo professionale.

---

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.

---

**Incentivi e compensazione degli oneri**

---

TZ 4.3-1: In materia d'esecuzione le intersezioni sono ridotte al minimo, quelle rimanenti non ostacolano l'esecuzione delle misure.

---

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.

---



## 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 3.3-1: Nonostante la crescente tecnicità, il personale è sensibilizzato all'importanza di esaminare i soft skills, p. es. le incoerenze di atteggiamento e comportamento, i profili sospetti.

TZ 4.3-5: Promozione della formazione delle autorità istruttorie sul tema della «lotta al traffico di migranti svolto a titolo professionale».

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 3.1-1: Le autorità incaricate del controllo alla frontiera si riferiscono a buone pratiche uniformi.

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 4.4-1: 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 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 4.3-2: In materia d'esecuzione le intersezioni sono ridotte al minimo, quelle rimanenti non ostacolano l'esecuzione delle misure.

TZ 0.3-2: Perseguimento e sanzionamento coerente del traffico di migranti esercitato a titolo professionale.

TZ 4.3-3: Le autorità competenti per l'esecuzione dell'allontanamento si riferiscono a buone pratiche uniformi.

### Armonizzazione

TZ 3.1-2: La formazione del personale segue norme identiche e comporta esami dai contenuti armonizzati.

TZ 3.2-3: Promozione del programma di stage/scambi istituzionalizzati tra organi di controllo alla frontiera.

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.

## 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 2.3-1:	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.
TZ 2.1-1:	La Svizzera potenzia la propria cooperazione con gli Stati dell'UE nel settore dello sviluppo dell'architettura europea di sicurezza.

---



