



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren  
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police  
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP  
**Segreteria di Stato della migrazione SEM**



# Strategia per la gestione integrata delle frontiere 2027

Novembre 2019

Adottata dal Gruppo di pilotaggio Frontiera nella sua composizione allargata all'attenzione del Consiglio federale e della CDDGP il 4 luglio 2019  
Adottata dalla CCJPD il 14 novembre 2019  
Preso d'atto dal Consiglio federale il 27 novembre 2019

## Impressum

**Editore:** Segreteria di Stato della migrazione (SEM),  
Quellenweg 6, CH-3003 Berna-Wabern

**Progetto**

**e redazione:** SEM, Divisione Entrata

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

**Fonti:** UFCL, Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna,  
[www.bundespublikationen.admin.ch/it](http://www.bundespublikationen.admin.ch/it)  
Art.-Nr. 420.103.I  
© SEM/DFGP novembre 2019

**Fotografia:**

Gerry Amstutz: copertina

---

<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>4</b>
<b>1. Introduzione</b>	<b>6</b>
1.1 Gestione integrata delle frontiere	6
1.2 Sviluppi dalla strategia IBM 2012	6
1.3 Processo di elaborazione strategica	8
1.4 Durata e coordinamento con altre strategie	9
<b>2. Visione</b>	<b>10</b>
<b>3. Modello</b>	<b>11</b>
3.1 Modello a quattro filtri	11
3.2 Elementi della strategia	12
3.3 Temi trasversali	12
3.4 Visualizzazione grafica del modello IBM 2027	13
<b>4. Tendenze</b>	<b>14</b>
4.1 Mobilità e migrazione	14
4.2 Controlli alle frontiere quale strumento per gestire l'inasprimento della situazione di minaccia	16
4.3 Riforma frequente e costante dell'acquis di Schengen	17
4.4 Crescente complessità e sovrapposizione dei compiti	17
4.5 Processi e tecnologia	18
4.6 Risorse limitate	21
<b>5. Temi trasversali</b>	<b>22</b>
5.1 Rispetto dei diritti fondamentali	22
5.2 Formazione e aggiornamento	23
5.3 Ricerca e innovazione	24
<b>6. Elementi</b>	<b>26</b>
6.1 Controllo di frontiera	26
6.2 Operazioni di ricerca e soccorso in mare	27
6.3 Analisi dei rischi	28
6.4 Cooperazione Schengen sostenuta da Frontex	29
6.5 Cooperazione Schengen all'interno e tra gli Stati	30
6.6 Attività in Paesi terzi	32
6.7 Controlli all'interno dello spazio Schengen (inclusi controlli alle frontiere interne)	33
6.8 Rimpatrio	34
6.9 Uso di tecnologie avanzate	36
6.10 Meccanismi di controllo della qualità	39
6.11 Meccanismi di solidarietà	40
<b>7. Attuazione</b>	<b>42</b>
7.1 Piano d'azione	42
7.2 Guida	43
7.3 Finanziamento	44
7.4 Comunicazione	44
<b>8. Obiettivi strategici</b>	<b>45</b>
<b>9. Allegati</b>	<b>48</b>
9.1 Allegato 1: Documenti rilevanti per la strategia	48
9.2 Allegato 2: Indici	49

# Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane del → DFF
AFIS	Sistema automatico d'identificazione delle impronte digitali
AiP	Armonizzazione dell'informatica di polizia svizzera
ALO	Airline Liaison Officer – consulente in materia di documenti
AP	addetto di polizia
API	Advance Passenger Information (sistema elettronico con cui le imprese di trasporto trasmettono alle autorità i dati dei passeggeri subito dopo il check-in)
art.	articolo
ASF-SLTD	Automatic Search Interface Stolen and Lost Travel Documents dell' → INTERPOL
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
BE	Cantone di Berna
BMVI	Border Management and Visa Instrument
BSL	aeroporto di Basilea-Mulhouse
cap.	capitolo
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CE	Comunità europea
cfr.	confronta
Cgcf	Corpo delle guardie di confine dell' → AFD
CIRAM	Common Integrated Risk Analysis Model
COM	Commissione (dell' → UE)
CPS	Conferenza dei procuratori della Svizzera
cpv.	capoverso
CS-VIS	Sistema centrale europeo d'informazione sui visti
DAE	Direzione degli affari europei del → DFAE
DaziT	programma di trasformazione per la modernizzazione e la digitalizzazione dell' → AFD
DC	Direzione consolare del → DFAE
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
ecc.	eccetera
EES	Entry-Exit System
ETIAS	European Travel Information and Authorization System
EURODAC	banca dati dell'Unione europea per la registrazione delle impronte digitali dei richiedenti l'asilo e delle persone fermate in occasione dell'attraversamento illegale della frontiera dello spazio Schengen
fedpol	Ufficio federale di polizia del → DFGP
FF	Foglio federale
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
FTE	Full Time Equivalents / equivalenti a tempo pieno
GCF	gruppo di controllo frontiere
GE	Cantone di Ginevra
GVA	aeroporto di Ginevra
IBM	Integrated Border Management – Gestione integrata delle frontiere

IBMF	Integrated Border Management Fund
ILO	Immigration Liaison Officer – funzionario di collegamento incaricato dell'immigrazione
INTERPOL	Organizzazione internazionale di polizia criminale
ISF	Internal Security Fund – Fondo sicurezza interna
IT	tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni
lett.	lettera
MRTD	Machine Readable Travel Documents
p. es.	per esempio
pag.	pagina
PNR	Passenger Name Record
POCA	Polizia cantonale
POLSTA	Gruppo strategico polizia-pubblici ministeri
ppi	pixel per inch
RAM	Réseau d'Analyse Migratoire
reg. 2016/1624	regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, GU L 251 del 16.9.2016, pagg. 1-76
reg.	reg.
RIPOL	Recherches informatisées de police (sistema di ricerca informatizzato di polizia della Confederazione)
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
seg.	seguito
segg.	seguenti
SEM	Segreteria di Stato della migrazione del →DFGP
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione del →DDPS
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SIS	Sistema d'informazione Schengen
spec.	specialmente
SPOC	Single Point of Contact
UC	ufficiale di collegamento
UE	Unione europea
UFAC	Ufficio federale dell'aviazione civile
VIS	Sistema europeo d'informazione visti
ZH	Cantone di Zurigo
ZRH	aeroporto di Zurigo

# 1. Introduzione

## 1.1 Gestione integrata delle frontiere

L'obiettivo della gestione integrata delle frontiere (Integrated Border Management, IBM) è di gestire le frontiere esterne Schengen in modo efficace, efficiente e ordinato, al fine di renderle più sicura grazie a migliori controlli e al tempo stesso mantenerle il più possibile permeabili per le persone che viaggiano legalmente. La nozione di «gestione integrata delle frontiere» riassume tutti gli strumenti volti a regolare l'attraversamento delle frontiere esterne, a far fronte a potenziali minacce e a contribuire alla lotta contro le forme gravi di criminalità transfrontaliera. In quest'ottica, la gestione integrata delle frontiere va concepita come corollario necessario al principio della libera circolazione delle persone all'interno dello spazio Schengen inteso come spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia<sup>1</sup>.

L'elaborazione e l'attuazione della strategia per la gestione integrata delle frontiere spettano, nei rispettivi ambiti di pertinenza, alle autorità competenti degli Stati Schengen e all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)<sup>2</sup>.

Al fine di concretizzare la visione formulata nel capitolo 2, il presente documento

- sviluppa, ottimizza e ancora il concetto di «gestione integrata delle frontiere» nel contesto nazionale tenendo conto delle tendenze e delle sfide attuali;
- si ricollega alla strategia europea di gestione integrata delle frontiere (comprendente la strategia politica della Commissione e la strategia tecnica e operativa di Frontex) e alle strategie nazionali di ambiti politici affini e contigui;
- fissa gli obiettivi strategici per il periodo fino al 2027.

<sup>1</sup> Cfr. reg. 2016/1624, consid. 2.

<sup>2</sup> Cfr. reg. 2016/1624, consid. 6.

<sup>3</sup> Comunicazione 2018/250/COM della Commissione del 14.3.2018 al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione e Allegato 6 della comunicazione 2018/250/COM della Commissione del 14.3.2018 al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione.

<sup>4</sup> Strategia tecnica e operativa per la gestione europea integrata delle frontiere di Frontex.

<sup>5</sup> DFGP (SEM, fedpol), DFF (AFD), DFAE (DC), DDPS (SIC), CDDGP, ASM, POCA ZH e GE.

<sup>6</sup> Rapporto finale del gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere», gennaio 2012.

<sup>7</sup> Piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere» 2014-2017.

<sup>8</sup> Cfr. Schlussbericht Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung», 15 giugno 2018.

## 1.2 Sviluppi dalla strategia IBM 2012

Su raccomandazione della prima valutazione Schengen della Svizzera, negli anni 2010-2012 la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) insieme ad autorità partner<sup>5</sup> della Confederazione e dei Cantoni ha elaborato la prima strategia nazionale per la gestione integrata delle frontiere (di seguito: strategia IBM 2012)<sup>6</sup>. Sulla base di quest'ultima, diversi gruppi di lavoro formati da rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno stilato un piano d'azione<sup>7</sup> comprendente 68 misure per raggiungere gli obiettivi fissati dalla strategia IBM 2012 (di seguito: piano d'azione IBM 2014). Il primo ciclo strategico si è concluso come previsto nel 2017. In quel momento erano già stati attuati due terzi di tutte le misure previste nel piano d'azione; quelle restanti si trovavano prevalentemente in fase di implementazione.

La SEM ha colto l'occasione della fine del primo ciclo strategico per commissionare una valutazione esterna sul processo di elaborazione strategica nonché sull'attuazione e gli effetti del piano d'azione. Dal rapporto di valutazione<sup>8</sup> emerge che l'intenso coinvolgimento dei partner rilevanti nell'elaborazione della strategia e nella pianificazione dell'attuazione ha contribuito in maniera decisiva a rafforzare la collaborazione delle autorità nel settore IBM. Nel complesso le modalità adottate per l'elaborazione della strategia e del piano d'azione sono state considerate efficaci. In due settori, la valutazione ha individuato un potenziale di ottimizzazione: in primo luogo, in fase di sviluppo e di attuazione della strategia l'evoluzione del contesto e le condizioni variabili per l'attuazione sono state prese in considerazione soltanto in maniera marginale. La gestione integrata delle frontiere non è pertanto stata predisposta in maniera flessibile. In secondo luogo è stata in gran parte trascurata la questione delle risorse e delle strutture necessarie per la sua attuazione, il che ha generato un'incoerenza tra obiettivi, misure e risorse.

Per quanto riguarda l'attuazione e l'efficacia della strategia, la valutazione ha sottolineato la rilevanza degli obiettivi principali e delle misure analizzate, rilevando però nel contempo che la struttura direttiva ristretta e l'esigenza della neutralità dei costi per l'attuazione hanno pregiudicato, interamente o in parte, la realizzazione delle misure più complesse e ad alta intensità di risorse. La strategia IBM 2012 ha da un lato agevolato l'emergere di una visione complessiva nazionale, promosso un approccio comune alla gestione delle frontiere e rafforzato la collaborazione all'interno del Paese, ma dall'altro il monitoraggio in fase di attuazione non è stato sfruttato per indirizzare e ottimizzare la gestione integrata delle frontiere.

Alla luce di queste considerazioni, il rapporto di valutazione ha formulato le seguenti raccomandazioni:

1. La strategia IBM dev'essere rinnovata.
2. Nella nuova strategia IBM occorre definire priorità chiare. Occorre inoltre fare spazio a un ulteriore sviluppo flessibile in fase di attuazione.
3. Nello sviluppo della strategia dovrà essere presa tempestivamente e continuamente in considerazione la coerenza degli obiettivi, delle competenze, delle misure e delle risorse.
4. La nuova strategia IBM dev'essere elaborata in collaborazione con le autorità partner rilevanti. Consiglio federale e CDDGP dovranno impartire il mandato per l'elaborazione della strategia, adottare la strategia e impartire parimenti il mandato di attuare la nuova strategia IBM.
5. Occorre predisporre strutture e risorse adeguate per un'attuazione flessibile e dinamica della nuova strategia IBM.

Anche il rapporto finale sull'attuazione del piano d'azione 2014-2017<sup>9</sup>, adottato dalla CDDGP e dal Consiglio federale, traccia un bilancio prevalentemente positivo. Esso rileva come, negli ultimi anni, la gestione integrata delle frontiere si sia affermata come una sorta di marchio sostenuto e condiviso dagli addetti ai lavori e che per l'elaborazione della nuova strategia occorre far leva sui punti di forza in essere, tra cui in particolare il coinvolgimento sin dalle primissime fasi delle autorità federali e cantonali interessate e l'approvazione della nuova strategia da parte delle autorità federali e cantonali competenti. In vista dell'attuazione della strategia occorre inoltre valutare se e come la nuova strategia può essere maggiormente ancorata a livello politico e in che misura tale ancoramento può essere sfruttato per indirizzarne l'attuazione.

Date queste premesse e tenuto conto del reg. (UE) 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea<sup>10</sup>, che impone agli Stati Schengen di sviluppare una strategia nazionale di gestione integrata delle frontiere conforme ad alcuni requisiti minimi predefiniti, nella sua seduta del 30 novembre 2018 il Consiglio federale ha deciso di incaricare la SEM di elaborare una nuova strategia in collaborazione con i partner interessati (cfr. a tale proposito cap. 1.3).

<sup>9</sup>Cfr. *Gestione integrata delle frontiere – Rapporto finale sull'attuazione del piano d'azione 2014-2017, spec. cap. 5.*

<sup>10</sup> Cfr. art. 3 par. 3, art. 4 e considerandi 2 segg.

### 1.3 Processo di elaborazione strategica

Come la strategia precedente, anche la presente strategia è stata concepita in stretta collaborazione con gli attori coinvolti della Confederazione e dei Cantoni sotto l'egida della SEM. Al processo di elaborazione hanno partecipato il DFGP (fedpol), il DFF (AFD), il DFAE (DC e DAE), il DDPS (SIC) nonché la CDDGP, la CCPCS, l'ASM e i corpi di polizia dei Cantoni ZH, GE e BE. Il loro coinvolgimento è avvenuto principalmente mediante il gruppo di controllo frontiere<sup>11</sup>, tramite gruppi di lavoro ad hoc e il comitato direttivo della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP). La tabella 1 più avanti offre una panoramica sommaria su tempi e contenuti del processo di elaborazione della nuova strategia di gestione integrata delle frontiere (di seguito: strategia IBM 2027).

La presente strategia si fonda su un ampio documento di base, che, per ogni elemento della strategia (cfr. cap. 3.2), contiene informazioni approfondite e numerosi riferimenti alla situazione di partenza, all'impostazione strategica adottata finora nonché all'articolazione operativa, incluse eventuali raccomandazioni tratte da valutazioni Schengen o analisi di punti deboli. Su queste informazioni si fondano l'analisi e gli obiettivi strategici per ogni elemento, i quali, insieme ai capitoli introduttivi 1-4 e ai temi trasversali (cap. 5), sono stati ripresi nella presente strategia.

Data		Organo
13.09.2018	Discussione bozza visione e tendenze	GCF (allargato)
22.10.2018	Kick-off / inizio lavori redazionali capitoli elementi/trasversali (documento di base)	gruppo redazionale IBM
01.02.2019	Prima presentazione visione, tendenze	comitato direttivo CDDGP
06.02.2019	Workshop discussione documento di base a livello di unità specializzate	gruppo redazionale IBM e SPOC delle autorità partner
	Consolidamento documento di base, elaborazione della presente strategia (senza i sottocapitoli «Introduzione e situazione iniziale», «Impostazione strategica attuale» e «articolazione operativa» per ciascun elemento)	SEM
04.03.2019	Presentazione strategia con focus sugli obiettivi strategici	comitato direttivo CDDGP
04.07.2019	Adozione all'attenzione del Consiglio federale e della CDDGP	GCF (allargato)
14.11.2019	Adozione	assemblea plenaria CDDGP
27.11.2019	Presa d'atto	Consiglio federale

Tabella 1: Panoramica sommaria sul processo di elaborazione strategica.

<sup>11</sup> Il gruppo di controllo frontiere è un organo strategico di consultazione e coordinamento. Il suo scopo è di intensificare la collaborazione tra i vertici delle polizie cantonali di Zurigo e Ginevra, dell'AFD, di fedpol e della SEM nel quadro del controllo delle frontiere. Il gruppo di controllo frontiere di norma si riunisce una volta l'anno in forma allargata (con, in aggiunta, DC, CDDGP, CCPCS, SIC, ASM e CPS) per discutere il tema IBM.

## 1.4 Durata e coordinamento con altre strategie

Avendo una funzione integrativa, una strategia IBM non può essere concepita, sviluppata e implementata senza considerare il contesto in cui si inserisce, anche perché dipende da altre strategie sul piano nazionale e internazionale. Per quanto riguarda l'ambito europeo, si riallaccia in particolare alla strategia per la gestione integrata delle frontiere della Commissione europea<sup>12</sup> nonché alla strategia tecnica e operativa della guardia di frontiera e costiera europea<sup>13</sup>, la cui visione e i cui valori si riflettono nella visione della strategia nazionale. Gli obiettivi strategici individuati più avanti nei capitoli 6.1-6.11 riprendono gli obiettivi strategici della strategia tecnica e operativa di Frontex<sup>14</sup>.

L'allegato 1 (pag. 48) fornisce una panoramica sui documenti di riferimento per la presente strategia, segnalati, laddove necessario, anche nelle note a piè di pagina.

In sintonia con la strategia della guardia di frontiera e costiera europea e con la durata del Fondo europeo per la gestione integrata delle frontiere, l'orizzonte temporale della presente strategia IBM 2027 si estende fino al 2027. Questa decisione si fonda da un lato sull'esperienza maturata con la strategia IBM 2012, che ha dimostrato l'opportunità di una durata di cinque-sette anni per la pianificazione strategica nell'ambito della gestione delle frontiere, e dall'altro sul fatto che appare ragionevole uniformare la durata della strategia a quella del fondo che finanzia in misura sostanziale la strategia stessa. Per ragioni legate ai contenuti, si impone altresì un adeguamento alla strategia tecnica e operativa di Frontex, la cui conclusione è prevista anch'essa nel 2027. Un allineamento ai cicli strategici nazionali – ad esempio all'attuale programma di legislatura del Consiglio federale<sup>15</sup>, che al momento dell'elaborazione della strategia era disponibile soltanto fino al 2019, o all'attuale strategia per la lotta al terrorismo<sup>16</sup>, che non ha un orizzonte temporale definito – è stata presa in considerazione ma poi scartata, dato che sarebbe molto difficile armonizzare la durata della nuova strategia IBM 2027 con questi cicli.

<sup>12</sup> Cfr. Comunicazione 2018/250/COM della Commissione del 14.3.2018 al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio – Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione, all. 6, pag. 1.

<sup>13</sup> Strategia tecnica e operativa per la gestione europea integrata delle frontiere di Frontex.

<sup>14</sup> Obiettivo strategico 1: Riduzione della vulnerabilità delle frontiere esterne sulla base di una conoscenza situazionale completa; obiettivo strategico 2: Sicurezza, protezione e buon funzionamento delle frontiere esterne dell'UE; obiettivo strategico 3: Capacità sostenute delle guardie di frontiera e delle guardie costiere europee.

<sup>15</sup> Decreto federale del 14.6.2018 sul programma di legislatura 2015-2019, FF 2016 4605.

<sup>16</sup> Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18.9.2015, FF 2015 6143.

## 2. Visione

La visione della strategia IBM 2027 riprende e sviluppa l'impostazione (o gli «obiettivi principali» secondo la terminologia della strategia 2012) della strategia IBM 2012. La lotta alla migrazione illegale e la lotta alla criminalità transfrontaliera continuano ad avere un ruolo cruciale, e anche l'intento di agevolare per quanto possibile l'entrata e l'uscita dei viaggiatori in buona fede<sup>17</sup> è ribadito nella nuova strategia. La visione rinuncia invece consapevolmente all'immagine della bilancia utilizzata dal modello IBM 2012, che suggeriva l'opportunità di bilanciare sotto il profilo qualitativo e quantitativo le misure per la lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera da un lato e quelle per agevolare le entrate legali dall'altro. Non occorre infatti perseguire una sorta di perequazione degli obiettivi, quanto piuttosto articolare le misure di lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera in maniera tale da minimizzarne sempre più l'impatto sugli spostamenti legali. Tale esigenza è stata ripresa anche dalla nuova strategia.

In aggiunta ai precedenti obiettivi principali, la nuova visione menziona ora esplicitamente come obiettivi ulteriori anche la tutela della sicurezza della Svizzera e dello spazio Schengen in particolare nonché della sicurezza nel contesto internazionale<sup>18</sup>.

Qualità, conformità al diritto, efficacia ed efficienza sono gli indicatori per una gestione delle frontiere efficace, efficiente e ordinata, mediante la quale accrescere la sicurezza delle frontiere esterne Schengen grazie a migliori controlli e nel contempo mantenerle il più possibile permeabili per i viaggiatori legali. L'obiettivo della Svizzera deve essere un sistema di gestione delle frontiere caratterizzato da processi agili, mirati, efficaci e di comprovata qualità, supportato da collaboratori che si distinguono per la loro professionalità e rispettoso del diritto nazionale e

internazionale e dei diritti umani. Laddove ciò si giustifica per ragioni economiche e legate all'efficienza e alla qualità, la Svizzera punta su soluzioni moderne e tecnologicamente avanzate.

La Svizzera concepisce la gestione delle frontiere come un unico sistema globale a cui concorrono numerosi attori, tra cui in particolare le autorità federali (vari dipartimenti assumono compiti nell'ambito della gestione delle frontiere) e cantonali, ma anche l'associazione di Schengen composta dagli Stati Schengen e dalle agenzie UE competenti (segnatamente Frontex). Una gestione delle frontiere efficiente necessita dunque di un'intensa collaborazione e di uno stretto coordinamento tra tutti questi attori, sia su scala nazionale che in ambito europeo.

La strategia IBM 2027 della Svizzera persegue pertanto la seguente visione:

La Svizzera provvede a una gestione delle frontiere professionale, efficiente e conforme al diritto,

- che contribuisce alla sicurezza della Svizzera e dello spazio Schengen in particolare e accresce la sicurezza nel contesto internazionale;
- che consente l'entrata e uscita senza problemi delle persone che viaggiano legalmente e preserva così l'attrattiva della piazza economica svizzera;
- che permette di lottare con successo contro la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera;
- che collabora a stretto contatto con le autorità rilevanti svizzere ed estere;
- che impiega tecnologie moderne adatte allo scopo.

<sup>17</sup> Persone che viaggiano con l'intenzione di attenersi al diritto migratorio vigente e che soprattutto non prevedono di entrare illegalmente nello spazio Schengen o di rimanervi illegalmente dopo un soggiorno legale. Ai fini di una maggiore chiarezza, nella visione formulata qui di seguito non viene utilizzata la nozione, utilizzata tra gli addetti ai lavori, di «viaggiatore in buona fede», ma quella, più facilmente comprensibile da tutti, di «persona che viaggia legalmente» - anche se il suo significato non è esattamente lo stesso.

<sup>18</sup> Cfr. Risoluzione 2309 (2016) del Consiglio di sicurezza dell'ONU del 22.9.2016, n. 1.

## 3. Modello

I componenti fondamentali del modello IBM sono il modello a quattro filtri, già previsto nel primo ciclo strategico (cfr. cap. 3.1), gli 11 elementi menzionati nell'articolo 4 del reg. 2016/1624 (cfr. cap. 3.2) e tre temi trasversali (cfr. cap. 3.3).

### 3.1 Modello a quattro filtri

Il modello a quattro filtri, comunemente utilizzato per la gestione delle frontiere in ambito europeo, ha già assunto un ruolo cruciale nella strategia IBM 2012<sup>19</sup> e da allora è stato ripreso anche dalla strategia della Confederazione in materia di politica di sicurezza<sup>20</sup>. Con l'entrata in vigore del reg. 2016/1624, tale modello non costituisce più unicamente una buona pratica, ma è ormai anche ancorato a livello legale<sup>21</sup>. Il modello si basa sul presupposto che una lotta efficace e di successo alla migrazione illegale non deve iniziare alle frontiere esterne dello spazio Schengen, ma già negli Stati terzi<sup>22</sup>, e che deve includere misure all'interno dello spazio Schengen.

Rispetto alla strategia IBM 2012, il modello è stato leggermente modificato per quanto riguarda il secondo filtro, che nella suddetta strategia includeva le misure di cooperazione con gli Stati confinanti – vale a dire, nel contesto svizzero, con altri Stati Schengen e, dunque, la cooperazione nello spazio Schengen. In ambito europeo, il secondo filtro si riferisce invece genericamente alle misure negli *Stati terzi confinanti*, importanti soprattutto per gli Stati Schengen con frontiere esterne terrestri. Non trovandosi a ridosso delle frontiere esterne, la Svizzera non dispone di Stati terzi confinanti, a meno di non considerare tali i Paesi con collegamenti aerei diretti con la Svizzera. Vista la continua evoluzione del traffico aereo, una distinzione tra Stati terzi che vantano un collegamento diretto di questo tipo e altri che ne sono privi non si presta tuttavia come criterio per valutazioni di carattere strategico. Di conseguenza tutte le misure che riguardano Stati terzi vengono ascritte al primo filtro, e pertanto in futuro il secondo filtro non includerà più alcuna misura. Nella presente strategia, le misure finora annoverate nel secondo filtro promosse in collaborazione con altri Stati Schengen figurano nel quarto filtro (misure nello spazio interno Schengen).

Gli altri tre filtri rimangono invece invariati: il primo filtro concerne le misure negli Stati terzi e di provenienza, il terzo filtro è costituito dalle misure di controllo al momento dell'attraversamento vero e proprio della frontiera esterna mentre il quarto filtro comprende i provvedimenti nello spazio interno di Schengen, ovvero sia le misure in territorio svizzero che quelle promosse in collaborazione con altri Stati Schengen.

<sup>19</sup> Cfr. *Rapporto finale del gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere»*, cap. 5, e *Modello svizzero di IBM*

<sup>20</sup> *Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 24.8.2016*, FF 2016 6979, pag. 7074.

<sup>21</sup> Cfr. frase introduttiva 3 del reg. 2016/1624.

<sup>22</sup> Nel contesto Schengen, con la nozione di «Stati terzi» si intendono tutti quegli Stati che non sono né membri dell'UE né associati a Schengen.

### 3.2 Elementi della strategia

Il modello a quattro filtri appena descritto aiuta a inquadrare le fasi di un processo migratorio o il contesto geografico di una misura, ma non può servire da griglia di riferimento per i contenuti di una strategia. Questa funzione è assunta dagli 11 elementi menzionati nell'articolo 4 del reg. 2016/1624, vale a dire:

1. Controllo di frontiera
2. Operazioni di ricerca e soccorso in mare
3. Analisi dei rischi
4. Cooperazione Schengen sostenuta da Frontex
5. Cooperazione Schengen all'interno e tra gli Stati
6. Attività in Paesi terzi
7. Controlli all'interno dello spazio Schengen (inclusi controlli alle frontiere interne)
8. Rimpatrio
9. Uso di tecnologie avanzate
10. Meccanismi di controllo della qualità
11. Meccanismi di solidarietà

Anche la presente strategia è stata elaborata e formulata prendendo a riferimento questi 11 elementi (cfr. cap. 6).

### 3.3 Temi trasversali

A tutti gli elementi si sovrappongono tre temi trasversali. A differenza degli elementi, essi non dispongono di una specifica base legale, ma scaturiscono da valutazioni di natura puramente pratica e fanno parte in particolare della strategia tecnica e operativa IBM di Frontex:

1. Rispetto dei diritti fondamentali
2. Formazione e aggiornamento
3. Ricerca e innovazione

I temi trasversali sono trattati nel capitolo 5.

Diversamente dal modello del primo ciclo strategico, il modello IBM 2027 non prevede linee guida strategiche distinte, che risulterebbero ridondanti: esse infatti o sono già state integrate nella visione, o coincidono interamente con uno degli 11 elementi della strategia o con un tema trasversale, oppure riguardano esclusivamente il processo di elaborazione strategica e non forniscono indicazioni strategiche.

### 3.4 Visualizzazione grafica del modello IBM 2027

Dalle considerazioni nei capitoli 2 e 3.2-3.3 consegue il seguente modello IBM:

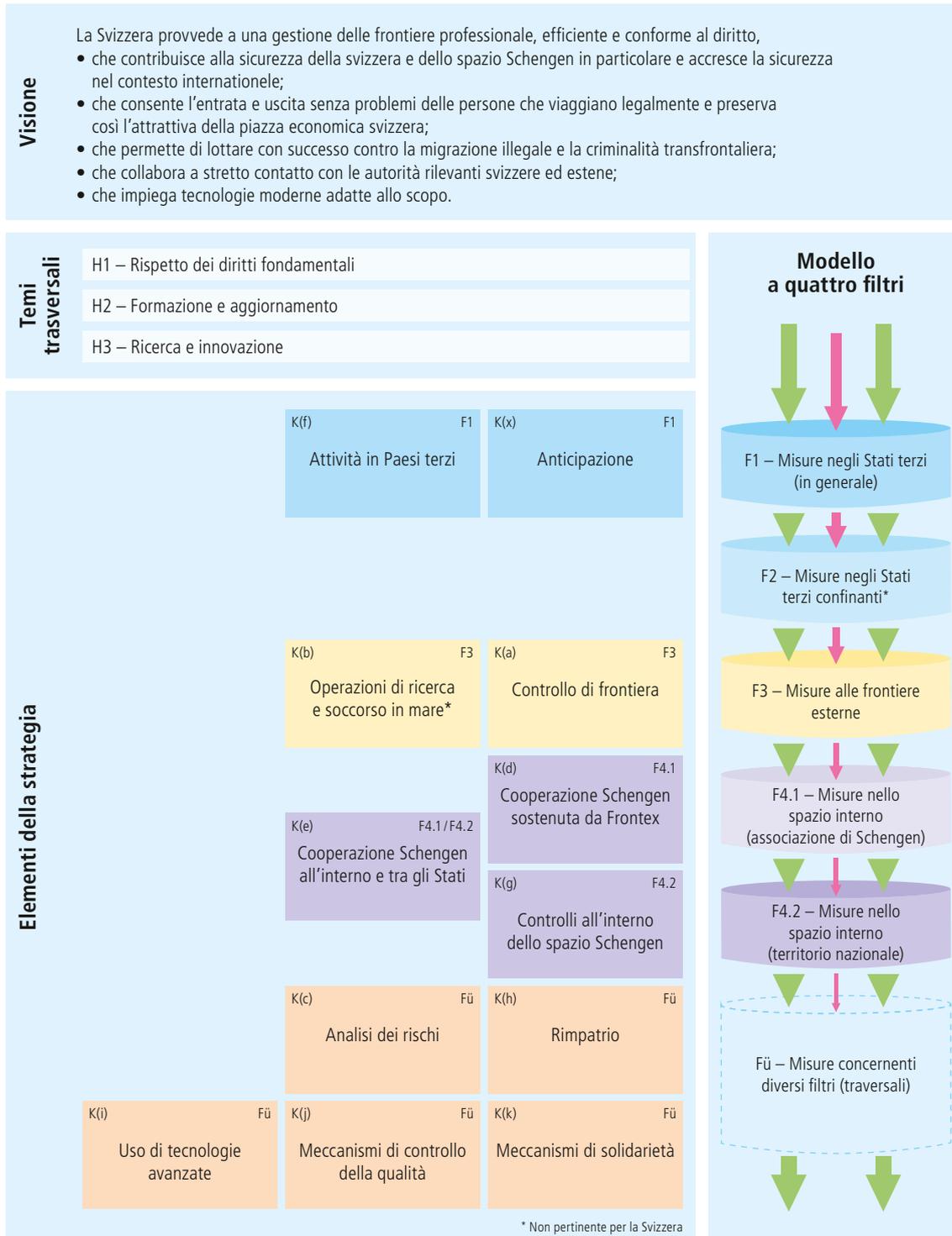


Figura 1: modello IBM 2027.

## 4. Tendenze

Sulla base della visione, la strategia per la gestione integrata delle frontiere intende definire degli obiettivi strategici per gli elementi e i temi menzionati in precedenza e, a uno stadio successivo, indicare le modalità con cui raggiungere tali obiettivi a partire dallo status quo. A tale proposito occorre sottolineare che la strategia vuole rispondere non soltanto alle sfide attuali, ma soprattutto ai problemi futuri che probabilmente si porranno entro il 2027, ossia l'orizzonte temporale della strategia.

Date queste premesse, nei seguenti sottocapitoli si cercherà di individuare le tendenze che influenzeranno in futuro la gestione delle frontiere e, inoltre, di valutare le loro ripercussioni su tale gestione.

### 4.1 Mobilità e migrazione

#### 4.1.1 Mobilità crescente

Negli ultimi anni, il traffico di viaggiatori con i Paesi terzi al di fuori dello spazio Schengen è costantemente cresciuto (cfr. Tabella 2): solo durante il primo ciclo strategico dal 2012 al 2017, negli aeroporti svizzeri si è infatti registrata una crescita del 20 per cento circa (Zurigo +15 %, Ginevra +20 % e Basilea +51 %).

Grazie alla progressiva globalizzazione economica e sociale, all'interconnessione crescente, all'aumento del benessere in molti Paesi in via di sviluppo<sup>23</sup> nonché al persistere della forte concorrenza nel settore dell'aviazione civile e al conseguente calo dei prezzi, anche in futuro fasce sempre più ampie della popolazione potranno permettersi di effettuare viaggi intercontinentali, e dunque la tendenza all'aumento del numero dei viaggiatori è destinata a proseguire.

#### 4.1.2 Pressione migratoria sempre elevata

Numerosi conflitti bellici irrisolti, movimenti migratori dovuti a cause climatiche e ambientali, Paesi fragili e il divario tra l'Europa e altri parti del mondo in termini di benessere, sicurezza e prospettive future costituiscono i principali fattori pull-push in ragione dei quali la pressione migratoria verso l'Europa continua a essere elevata<sup>24</sup>.

Non è raro che accordi con Stati terzi quali la Turchia e il Libano si traducano unicamente in uno spostamento delle rotte migratorie<sup>25</sup>. Inoltre la riduzione dei flussi migratori verso l'Europa ottenuta in questo modo dipende in larga misura dagli interessi politici degli Stati terzi coinvolti. Simili accordi sono dunque labili e possono essere intaccati nella loro sostanza o addirittura decadere in qualsiasi momento, e pertanto non offrono garanzie di una limitazione duratura a lungo termine delle migrazioni irregolari verso lo spazio Schengen.

Benché attualmente i flussi migratori irregolari siano notevolmente inferiori alle cifre record di fine 2015, questa tendenza non deve far dimenticare che la pressione migratoria in direzione dell'Europa si mantiene elevata e, alla luce dei fattori menzionati in precedenza, continuerà a essere tale pure in futuro. Anche nei prossimi anni le persone intenzionate a migrare cercheranno mezzi e vie per giungere nello spazio Schengen o in Svizzera violando, se necessario, il dispositivo di gestione delle frontiere e ricorrendo in molti casi a passatori, per cui anche il livello costantemente elevato del traffico di esseri umani probabilmente non scemerà.

<sup>23</sup> Cfr. Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 24.8.2016, pag. 6989 segg.

<sup>24</sup> Cfr. Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 24.8.2016, pag. 6997 segg.

<sup>25</sup> Dopo la chiusura della rotta balcanica, sono p. es. aumentati i transiti attraverso la Bosnia e Erzegovina; l'accordo con la Turchia, concernente unicamente i passaggi via mare, ha portato a una deviazione dei flussi verso la rotta terrestre; il miglioramento dei controlli nella zona del Mediterraneo centrale si è tradotto in un massiccio aumento degli sbarchi sulle coste spagnole.

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Crescita 2010-2018
ZRH	intra <sup>26</sup>	13 281	14 345	14 315	14 221	14 743	15 300	16 248	17 358	17 882	+35 %
	%	58 %	59 %	58 %	57 %	58 %	58 %	59 %	59 %	58 %	
	extra <sup>27</sup>	9 574	9 969	10 474	10 633	10 708	10 952	11 383	12 004	13 188	+38 %
	%	42 %	41 %	42 %	43 %	42 %	42 %	41 %	41 %	42 %	
	<b>Total</b>	<b>22 854</b>	<b>24 313</b>	<b>24 789</b>	<b>24 854</b>	<b>25 451</b>	<b>26 252</b>	<b>27 631</b>	<b>29 361</b>	<b>31 070</b>	<b>+36 %</b>
GVA	intra	7 053	7 918	8 454	8 801	9 249	9 776	10 314	10 871	10 980	+56 %
	%	60 %	61 %	61 %	61 %	61 %	62 %	63 %	63 %	62 %	
	extra	4 696	5 086	5 331	5 528	5 808	5 906	6 130	6 389	6 597	+40 %
	%	40 %	39 %	39 %	39 %	39 %	38 %	37 %	37 %	38 %	
	<b>Total</b>	<b>11 749</b>	<b>13 004</b>	<b>13 785</b>	<b>14 328</b>	<b>15 057</b>	<b>15 682</b>	<b>16 444</b>	<b>17 260</b>	<b>17 578</b>	<b>+50 %</b>
BSL	intra	2 909	3 560	3 650	4 037	4 453	4 694	5 019	5 338	5 752	+98 %
	%	71 %	71 %	69 %	69 %	69 %	67 %	69 %	68 %	67 %	
	extra	1 179	1 461	1 673	1 807	2 046	2 335	2 268	2 530	2 808	+138 %
	%	29 %	29 %	31 %	31 %	31 %	33 %	31 %	32 %	33 %	
	<b>Total</b>	<b>4 088</b>	<b>5 021</b>	<b>5 323</b>	<b>5 844</b>	<b>6 499</b>	<b>7 029</b>	<b>7 287</b>	<b>7 869</b>	<b>8 559</b>	<b>+109 %</b>
CH	intra	23 242	25 823	26 419	27 059	28 445	29 770	31 581	33 567	34 614	49 %
	%	60 %	61 %	60 %	60 %	61 %	61 %	61 %	62 %	61 %	
	extra	15 449	16 515	17 478	17 967	18 562	19 193	19 781	20 923	22 593	46 %
	%	40 %	39 %	40 %	40 %	39 %	39 %	39 %	38 %	39 %	
	<b>Total</b>	<b>38 691</b>	<b>42 338</b>	<b>43 897</b>	<b>45 026</b>	<b>47 007</b>	<b>48 963</b>	<b>51 362</b>	<b>54 490</b>	<b>57 207</b>	<b>+48 %</b>

Tabella 2: Traffico viaggiatori (in migliaia di persone) negli aeroporti svizzeri dal 2010 al 2018. Fonte: statistica del traffico aereo dell'UFAC.

<sup>26</sup> Viaggiatori all'interno dello spazio Schengen (dalla Svizzera ad altri Stati Schengen e viceversa).

<sup>27</sup> Viaggiatori da o verso a eroporti esterni allo spazio Schengen (Stati terzi), che all'entrata e all'uscita sono obbligatoriamente soggetti a una verifica di frontiera.

#### 4.1.3 Impatto nazionale della migrazione illegale sostanzialmente invariato

Pure negli anni a venire, la pressione migratoria sarà particolarmente intensa nella regione del Mediterraneo, dato che, per ragioni pratiche e giuridiche, garantire una protezione efficiente della frontiera esterna marittima è molto più difficile, soprattutto rispetto ai confini aerei<sup>28</sup>.

In parecchi casi, i Paesi europei affacciati sul Mediterraneo non costituiscono presumibilmente l'effettiva meta finale dei migranti. Anche se nei prossimi anni le preferenze al riguardo dovessero mutare per via dell'etnia o nazionalità dei migranti o della politica degli stranieri, d'asilo e di rimpatrio degli Stati di destinazione, è ragionevole supporre che dopo lo sbarco numerosi migranti tenteranno di proseguire verso nord.

Di conseguenza, già negli ultimi anni il numero dei fermati all'interno del territorio nazionale e in particolare alle frontiere interne è sempre stato nettamente superiore a quello delle persone a cui è stata rifiutata l'entrata alle frontiere esterne svizzere (cfr. Tabella 3).

Considerati i fattori appena menzionati, l'elevata pressione migratoria secondaria alle frontiere interne nazionali dovrebbe protrarsi e superare anche in futuro la pressione sulla frontiera esterna aerea svizzera, non da ultimo perché quest'ultima può essere efficacemente protetta tramite strumenti giuridici, tecnici e organizzativi.

Anche la pressione alla frontiera interna aerea, finora proveniente soprattutto dalla Grecia, dovrebbe rimanere elevata. Sarà da vedere se lo spostamento in atto delle rotte migratorie dal Mediterraneo centrale al Mediterraneo occidentale produrrà un fenomeno simile con la Spagna.

#### 4.2 Controlli alle frontiere quale strumento per gestire l'inasprimento della situazione di minaccia

La situazione di insicurezza, specialmente nel Maghreb e nel Vicino e Medio Oriente, negli ultimi anni ha influito negativamente anche sulla sicurezza della Svizzera<sup>29</sup>. La Svizzera appartiene a quel mondo occidentale che i jihadisti considerano ostile all'Islam e quindi ai loro occhi costituisce un obiettivo legittimo di attacchi terroristici. Inoltre la Svizzera in misura crescente è anche vittima di attività di spionaggio illegali da parte di Stati terzi. Una significativa inversione di tendenza di questo scenario è improbabile.

	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Persone fermate nello spazio interno</b>	13 117	29 934	48 162	26 090	15 392
<b>Rifiuti d'entrata</b>	957	969	901	1 232	1 216

Tabella 3: Numero di persone fermate nello spazio interno vs. rifiuti d'entrata (Svizzera).

<sup>28</sup> Mentre ai confini aerei e terrestri le persone che non soddisfano le condizioni per l'entrata possono perlopiù essere respinte verso lo Stato terzo all'aeroporto o alla frontiera terrestre, direttamente o al termine di una procedura d'asilo, per i migranti fermati in acque internazionali ciò è molto più difficile. Per la crescente pressione sulle frontiere esterne Schengen, cfr. anche Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 24.8.2016, pag. 6997 segg.

<sup>29</sup> Cfr. Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 24.8.2016, pagg. 6996 segg.

Date queste premesse, nell'ambito dei controlli alle frontiere l'importanza della protezione dalle minacce e della tutela della sicurezza interna negli ultimi anni è aumentata notevolmente. Siccome sostanziali e duraturi miglioramenti della situazione di sicurezza generale appaiono improbabili, anche in futuro i controlli alle frontiere avranno un ruolo importante per la gestione delle minacce e la salvaguardia della sicurezza interna.

### 4.3 Riforma frequente e costante dell'acquis di Schengen

A causa della pressione migratoria sempre elevata sulle frontiere esterne Schengen, frenata solo in maniera temporanea e precaria dagli accordi con Stati terzi, e della situazione sul fronte della sicurezza interna che permane tesa in seguito ai vari attacchi terroristici nello spazio Schengen, il sistema Schengen è sottoposto a forti pressioni politiche. Di conseguenza diversi Stati Schengen hanno reintrodotta e già più volte prorogata i controlli alle frontiere interne, mettendo in questione se non addirittura svuotando di significato l'idea di fondo di uno spazio comune di libertà, di sicurezza e di legalità senza controlli ai confini interni.

Per reagire a questa situazione, per tenere conto delle diverse esigenze e riserve, talvolta contrastanti, dei propri Stati membri e per favorire il ritorno al normale sistema Schengen senza controlli alle frontiere interne, l'UE negli ultimi anni ha presentato e approvato nuovi progetti e atti normativi con una frequenza mai vista<sup>30</sup>. Finora queste riforme non hanno tuttavia prodotto i risultati sperati, e su diverse questioni si registra addirittura un inasprimento del confronto politico. È pertanto probabile che le pressioni in parte antitetiche sul sistema Schengen e dunque anche il susseguirsi di riforme proseguiranno su livelli elevati o molto elevati.

### 4.4 Crescente complessità e sovrapposizione dei compiti

Negli ultimi anni, il processo di controllo alle frontiere è diventato viepiù complesso e le interfacce organizzative e tecniche da considerare e padroneggiare aumentano costantemente. Pertanto anche i requisiti tecnici<sup>31</sup> e professionali che occorre soddisfare, soprattutto per quanto riguarda i controlli alle frontiere e le rispettive autorità competenti, sono diventati e diventeranno ancora molto più severi. Già oggi, la necessità di tenere il passo con questi sviluppi rappresenta una grossa sfida sotto il profilo tecnico, organizzativo e del personale persino per le due più grandi autorità di controllo delle frontiere, ossia la polizia cantonale di Zurigo e l'AFD (Cgcf), e nel prossimo futuro le esigenze in materia aumenteranno ancora. Ciò vale a maggior ragione per le restanti autorità di controllo delle frontiere, che già dipendono in larga misura dal lavoro preliminare e dalla collaborazione della polizia cantonale di Zurigo e dell'AFD (Cgcf).

Nel contempo i confini tra la gestione e il controllo della migrazione da un lato e la tutela della sicurezza interna e dell'ordine pubblico dall'altro diventano sempre più labili. Di conseguenza anche gli ambiti di attività delle autorità competenti in materia (in particolare SEM, fedpol, AFD e SIC a livello federale e i corpi di polizia a livello cantonale) si sovrappongono in misura crescente.

La complessità sempre maggiore delle mansioni e la sovrapposizione degli ambiti di competenza richiede una cooperazione più intensa tra le diverse autorità sul piano federale e cantonale e la ricerca di nuove forme di collaborazione appropriate.

<sup>30</sup> A tale proposito vanno ad esempio menzionati i nuovi sistemi tecnici (EES, ETIAS; per entrambi cfr. cap. 4.5.1) o altre iniziative di natura prevalentemente tecnico-operativa (iniziativa sull'interoperabilità), una proposta di modifica del codice frontiere Schengen per quanto riguarda i presupposti e le modalità di reintroduzione dei controlli alle frontiere interne nonché una proposta per un ulteriore rafforzamento di Frontex.

<sup>31</sup> Si vedano al riguardo le considerazioni nel cap. 4.5.2.

## 4.5 Processi e tecnologia

### 4.5.1 Digitalizzazione, automatizzazione ed esternalizzazione dei processi

Senza contromisure mirate, l'aumento dei passeggeri e la necessità di gestire le minacce comportano inevitabilmente tempi di attesa maggiori ai controlli di frontiera. Per ridurre il più possibile questi tempi occorrono ulteriori progressi nella digitalizzazione e nell'automatizzazione dei processi di controllo alle frontiere.

In questo contesto assumono un ruolo cruciale il rilevamento e il confronto di caratteristiche biometriche digitalizzate. Considerata la crescente affidabilità delle tecnologie di identificazione biometrica, si tratta di un fenomeno probabilmente destinato a durare. Allo scopo di incrementare ulteriormente tale affidabilità, si registra inoltre anche una tendenza al passaggio da un'identificazione basata puramente sulle immagini del viso a una fondata sulle impronte digitali. Anche questa tendenza probabilmente proseguirà e in futuro riguarderà anche categorie di persone oggi identificate unicamente mediante l'immagine del viso – e pertanto sempre più esposte a tentativi di abuso dell'identità da parte di imposter<sup>32</sup>.

Con la progressiva digitalizzazione delle informazioni registrate nei documenti di viaggio, anche il controllo sistematico della loro autenticità e integrità acquisisce una crescente importanza. L'autenticità e l'integrità dei dati registrati in forma digitale nei documenti di viaggio può essere determinata e confermata in maniera univoca mediante certificati digitali regolamentati a livello internazionali e le rispettive chiavi pubbliche.

Il rilevamento, l'esame e il riconoscimento nonché la messa a disposizione sicura dei dati alle autorità di controllo assume pertanto un ruolo cruciale ai fini della verifica delle informazioni registrate in forma digitale nei documenti di viaggio.

Inoltre il trattamento digitale delle caratteristiche biometriche consente anche di automatizzare in larga misura i processi di controllo alle frontiere, ossia il processo di identificazione in senso vero e proprio e l'interrogazione dei viaggiatori al momento del passaggio del confine. A medio e lungo termine potrebbero essere impiegati sistemi che non solo pongono domande ai viaggiatori e ne registrano le risposte, ma valutano anche la credibilità delle indicazioni fornite<sup>33</sup>, una prerogativa finora riservata agli addetti ai controlli alle frontiere. L'automatizzazione dovrebbe garantire in fin dei conti controlli alle frontiere più efficaci ed efficienti. Anche se l'effettivo vantaggio in termini di efficienza di simili sistemi automatizzati non è stato ancora dimostrato in maniera inequivocabile (questi sistemi garantiscono sì una certa riduzione dei costi per gli addetti ai controlli, ma richiedono anche notevoli risorse finanziarie e personali per il loro sviluppo tecnico e la loro gestione), è verosimile che, considerate le forti pressioni in vista di una maggiore efficienza, la tendenza all'automatizzazione proseguirà.

Con l'European Travel Information and Authorization System (ETIAS), fra pochi anni verrà introdotto un primo sistema che obbligherà i viaggiatori prima della loro partenza a interagire direttamente e autonomamente con un sistema automatizzato, senza l'intervento di funzionari consolari o addetti ai controlli alle frontiere o il sostegno di fornitori di prestazioni esterni. L'introduzione di ETIAS si basa sul presupposto che le persone intenzionate a viaggiare dispongano di un accesso a Internet. Anche nell'ambito dei controlli alle frontiere in senso stretto, già oggi (ma non ancora in Svizzera) si ricorre a cosiddette postazioni self-service, grazie ai quali i viaggiatori si assumono una parte dei compiti finora svolti dagli addetti ai controlli alle frontiere. Alla luce delle forti pressioni per una maggiore efficienza dei controlli alle frontiere, la tendenza alla diffusione di sistemi self-service dovrebbe proseguire. A lungo termine, è probabile anche l'introduzione di soluzioni non più basate su sistemi

<sup>32</sup> Persone che esibiscono documenti validi di cui però non sono titolari.

<sup>33</sup> iBorderCtrl, un progetto finanziato dall'UE, sta attualmente valutando tecniche che consentono ai viaggiatori di caricare dati relativi alla loro persona e al loro documento di viaggio sul proprio computer e di essere interrogati via webcam da un addetto ai controlli alle frontiere virtuale. L'analisi delle cosiddette «micro-espressioni» dovrebbe fornire indicazioni sulla credibilità delle risposte fornite (cfr. anche comunicato stampa della Commissione europea).

hardware stazionari gestiti dalle autorità, ma che interagiscono con i dispositivi elettronici degli stessi viaggiatori. In un futuro non immediato, le tecnologie blockchain potrebbero infatti consentire di smaterializzare i dati di identificazione, oggi registrati su documenti di viaggio fisici, e di memorizzarli in forma digitale, ad esempio su uno smartphone.

#### **4.5.2 Interconnessione crescente (interoperabilità)**

Con l'introduzione dell'Entry-Exit-System (EES), durante i controlli alle frontiere non ci si limiterà più a interrogare dati già esistenti, ma si genereranno anche dati nuovi. In maniera complementare ai dati già oggi registrati concernenti i viaggiatori soggetti all'obbligo del visto, anche ETIAS fornirà nuove informazioni sui cittadini di Stati terzi che viaggiano nello spazio Schengen. Attualmente su determinate tratte vengono raccolti dati Advance Passenger Information (API). Dal 2018 per tutti i voli da e verso Paesi UE vengono inoltre rilevati dati Passenger Name Record (PNR<sup>34</sup>); la Svizzera invece non ha ancora deciso se rilevare e analizzare sistematicamente questi dati. Esistono poi numerose altre banche dati europee e nazionali che già oggi assumono un ruolo importante nell'ambito dei controlli alle frontiere e nel quadro delle ricerche specifiche delle autorità competenti in materia di migrazione e di perseguimento penale: si tratta del sistema d'informazione Schengen (SIS), del sistema di ricerca informatizzato di polizia della Confederazione (RIPOL), della banca dati dell'Unione europea per la registrazione delle impronte digitali dei richiedenti l'asilo e delle persone fermate in occasione dell'attraversamento illegale della frontiera (EURO-DAC), del sistema europeo d'informazione visti (VIS), del sistema d'informazione centrale sulla migrazione (SIMIC) e del sistema automatico d'identificazione delle impronte digitali (AFIS).

Attualmente le varie banche dati funzionano in larga misura come compartimenti stagni con regole d'accesso divergenti, pur includendo magari dati su una stessa persona che solo considerati nel loro insieme forniscono una base esaustiva per una decisione d'entrata o un'altra decisione di un'autorità. Poiché i confini tra la gestione e il controllo della migrazione da un lato e la tutela della sicurezza interna e dell'ordine pubblico dall'altro sono sempre più labili<sup>35</sup>, una maggiore interoperabilità reciproca tra i sistemi assume un'importanza crescente. Proprio in quest'ottica va interpretata l'iniziativa sull'interoperabilità<sup>36</sup> della Commissione, con cui entro il 2024 circa si intende introdurre lo scambio automatico di informazioni tra determinati sistemi e sviluppare un servizio comune di confronto biometrico, un archivio comune di dati di identità e un portale di ricerca europeo. Anche a livello nazionale vi è l'esigenza di accrescere il più possibile l'interoperabilità tra i diversi sistemi e banche dati.

#### **4.5.3 Oneri crescenti per la gestione dei dati**

L'impiego di tecnologie avanzate amplia la gamma tradizionale dei compiti delle autorità di controllo delle frontiere, le quali, oltre alle mansioni abituali (confronto di dati, eseguire e documentare accertamenti), dovranno in misura crescente anche registrare e mutare dati. La registrazione di dati finora non rilevati (p. es. l'entrata e l'uscita di cittadini di Stati terzi per soggiorni di breve durata) e il confronto di dati tra banche dati oggi ancora a sé stanti aumentano le probabilità di individuare contraddizioni e incongruenze che vanno chiarite ed eliminate. Queste operazioni di norma possono essere effettuate solo manualmente, sono talvolta molto complesse e, per quanto attiene al settore del controllo alle frontiere, richiedono nuovi profili professionali e apposite risorse che possono anche superare i vantaggi in termini di efficienza garantiti dall'interoperabilità.

<sup>34</sup> Informazioni relative ai passeggeri che le compagnie aeree inseriscono nei loro sistemi di prenotazione e check-in, come ad esempio indirizzo, indirizzo e-mail, numero di telefono, dati relativi al volo e alle modalità di pagamento, itinerario, bagagli, posto a sedere scelto e agenzia di viaggio che ha effettuato la prenotazione.

Nell'UE, la trasmissione di dati PNR è disciplinata dalla direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagini e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi, che non fa parte dell'acquis di Schengen e dunque non ha validità per la Svizzera.

<sup>35</sup> Cfr. a questo proposito le considerazioni nel cap. 4.4.

<sup>36</sup> Vgl. [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5202\\_it.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5202_it.htm).

Accanto alle sfide legate al rilevamento e al trattamento di dati personali, si pone pure in misura crescente la questione dello sfruttamento di ampie raccolte di dati a fini analitici non legati alla singola persona. Già il semplice esame delle statistiche precise in futuro disponibili sull'entrata e uscita di persone di determinate nazionalità, la comparazione di questi dati con i rifiuti d'entrata, gli accertamenti di overstayer e altri raffronti dovrebbero fornire risultati interessanti. Qualora in futuro anche la Svizzera dovesse rilevare dati PNR (cfr. nota. 34) e quindi anche ricevere informazioni ad esempio sugli itinerari, tutte queste indicazioni potrebbero essere utilizzate per generare profili di rischio basati su evidenze empiriche. La sfida consisterà nell'analizzare sistematicamente grandi quantità di dati in base a determinati criteri o anomalie/particolarità in maniera diversa dal confronto tra banche dati praticato finora, ricorrendo all'occorrenza ad algoritmi e sistemi fondati sull'autoapprendimento.

#### **4.5.4 Rischi legati alla complessità crescente**

Se i progressi tecnici da un lato contribuiscono in misura determinante a una maggiore efficienza e sicurezza dei controlli alle frontiere, dall'altro l'impiego di tecnologie sempre più complesse comporta anche certi rischi.

Già oggi per i controlli alle frontiere si ricorre in larga misura ad ausili tecnologici, e le verifiche riguardano in misura crescente criteri puramente tecnici (p. es. accertare che le impronte digitali di un visto corrispondano effettivamente a quelle del viaggiatore o l'autenticità di un chip di dati di un documento di viaggio elettronico). È quindi probabile che l'attenzione rivolta agli aspetti tecnici aumenti ulteriormente in futuro. A causa di questa tendenza, gli addetti ai controlli necessitano di crescenti competenze tecniche e giuridiche per poter valutare criticamente e interpretare correttamente le informazioni fornite dai sistemi di controllo e individuarne accuratamente le incongruenze, e ciò nell'ambito di un profiling che continuerà a dipendere dall'impressione personale.

Il ricorso sempre più massiccio a strumenti tecnici fa sì che i controlli alle frontiere e le altre attività legate alla gestione di frontiere dipendano in larga misura dalla disponibilità e dall'integrità delle tecnologie impiegate. Guasti, anche se rari e di breve durata, comportano inevitabilmente delle lacune temporanee nei meccanismi di controllo, che, anche quando il sistema è tornato a funzionare, non è più possibile colmare (o al massimo in parte). A causa della crescente importanza della tecnologia per il dispositivo di controllo alle frontiere e di perseguimento penale, quest'ultimo diventa anche un obiettivo interessante per eventuali cyberattacchi. Pertanto anche le misure per garantire il buon funzionamento o accrescere l'operatività dei sistemi e per proteggerli da possibili attacchi dovrebbero acquisire un'importanza ancora maggiore.

Infine, l'alto grado di complessità e l'interdipendenza tecnica e operativa richiede inoltre un numero crescente di specialisti per la concezione, lo sviluppo e l'esercizio dei numerosi sistemi già esistenti e di quelli previsti in futuro. Le organizzazioni responsabili della gestione dei sistemi spesso non dispongono però di collaboratori con le competenze necessarie, in particolare nel campo dell'analisi aziendale, della direzione di progetti, dell'architettura di sistemi e della programmazione, e quindi devono acquistare le relative prestazioni esternamente o promuovere in modo mirato l'acquisizione di tali competenze al proprio interno. La tecnicizzazione comporterà verosimilmente anche un notevole aumento dei costi per la concezione, lo sviluppo e soprattutto l'esercizio dei sistemi (cfr. anche cap. 4.6).

## 4.6 Risorse limitate

A causa del concorso di fattori quali l'aumento dei passeggeri, l'introduzione di sistemi di controllo supplementari (EES, ETIAS, sistemi finalizzati all'interoperabilità), maggiori esigenze in termini di sicurezza o una situazione di minaccia accresciuta, in futuro la gestione delle frontiere necessiterà di risorse finanziarie e personali significativamente maggiori, soprattutto per quanto concerne la concezione, lo sviluppo nonché l'esercizio e la manutenzione operativa e tecnica dei sistemi IT.

Il problema di dover soddisfare requisiti sempre più severi non riguarda soltanto i controlli alle frontiere in senso stretto, ma l'intero sistema di gestione delle frontiere dettato da Schengen. In molti casi ne consegue un maggiore fabbisogno di mezzi, come testimoniano in maniera esemplare le raccomandazioni della più recente valutazione Schengen in materia di formazione e aggiornamento (cfr. cap. 5.2), analisi dei rischi (cfr. cap. 6.3) e garanzia della qualità (cfr. cap. 6.10), che difficilmente o per nulla possono essere tradotte in pratica con le risorse (soprattutto in termini di personale) attualmente disponibili.

L'aumento del fabbisogno per le autorità coinvolte nella gestione delle frontiere non riguarda peraltro soltanto il personale e la dotazione finanziaria, ma anche altri aspetti: i grandi valichi di frontiera negli aeroporti raggiungeranno infatti presto il limite delle loro capacità logistiche e di spazio, da un lato per via del crescente volume di passeggeri, e dall'altro a causa dell'utilizzo di nuove infrastrutture per i controlli (p. es. sistemi self-service<sup>37</sup> per smaltire meglio l'aumento dei viaggiatori). Lo sviluppo delle infrastrutture per i controlli alle frontiere dipende in larga misura dagli spazi disponibili, che, a dipendenza del contesto, non possono essere ampliati a piacimento.

<sup>37</sup> Cfr. anche cap. 6.1.

## 5. Temi trasversali

Come già ricordato nel capitolo 3.3, i tre temi trasversali menzionati in seguito assumono un'importanza sovraordinata per tutti gli elementi della strategia (cap. 6) – anche se non sempre in medesima misura.

Di seguito ci si limiterà a considerazioni di carattere generale. La rilevanza pratica dei temi trasversali verrà invece esaminata (se determinante) in relazione ai singoli elementi, contesto nel quale verranno formulati anche eventuali obiettivi strategici.

### 5.1 Rispetto dei diritti fondamentali

I diritti fondamentali discendono da diversi atti normativi internazionali e nazionali, come ad esempio il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici<sup>38</sup>, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>39</sup> e la Costituzione federale<sup>40</sup>. Tali atti hanno validità generale e sono vincolanti per qualsiasi attività delle autorità, anche nel campo della gestione integrata delle frontiere.

Già nella strategia IBM 2012, il rispetto delle leggi e dei diritti dell'uomo figurava come uno dei quattro obiettivi principali della gestione delle frontiere. Sotto forma di linea guida strategica, tale strategia sottolineava inoltre che la gestione delle frontiere deve rispettare i diritti dell'uomo e consentire alle persone bisognose di protezione dalla persecuzione di avere accesso alla procedura d'entrata. Questi principi sono stati ripresi anche dalla presente visione sulla gestione integrata delle frontiere (cfr. cap. 2). In questo modo, la Svizzera si conforma alla strategia europea di gestione delle frontiere, che prevede, ai fini del rafforzamento della fiducia reciproca, il rispetto integrale dei diritti fondamentali, incluso il principio di non respingimento, nell'ambito di tutte le misure di gestione delle frontiere e di rimpatrio. Una particolare attenzione in quest'ottica va rivolta alle persone bisognose di protezione e ai minori.

In qualità di tema trasversale, il rispetto dei diritti fondamentali riguarda naturalmente tutti gli elementi della gestione delle frontiere. Di seguito, alcuni esempi illustreranno come il rispetto dei diritti fondamentali si riflette nei singoli elementi.

In Svizzera i controlli alle frontiere avvengono in piena conformità con gli articoli 3 e 6 del codice frontiere Schengen e nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali. Inoltre gli addetti ai controlli seguono le raccomandazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, esplicitamente menzionate anche nelle istruzioni in materia di controlli alle frontiere. Gli agenti delle polizie cantonali sottostanno inoltre alle disposizioni delle leggi cantonali di polizia vigenti, che impongono espressamente il rispetto dei diritti garantiti dalla Costituzione, della dignità umana e del principio di proporzionalità. La violazione di queste norme può comportare misure disciplinari o addirittura sanzioni penali. Anche le condotte scorrette da parte del Cgcf, che, in qualità di unità dell'AFD, esercita funzioni di controllo alle frontiere esterne e interne sulla base del diritto doganale o di accordi di delega con i Cantoni, sono punite a livello disciplinare o penale.

Anche durante la formazione viene attribuito un peso importante al tema dei diritti fondamentali, trattato dalle diverse autorità di controllo delle frontiere in un blocco formativo distinto di 8-18 lezioni. In aggiunta gli addetti ai controlli alle frontiere seguono anche corsi di etica, di diritto d'asilo e di protezione dei dati. Prima di entrare in servizio operativo, ogni addetto segue una formazione esaustiva affinché possa svolgere il proprio lavoro con le conoscenze richieste e la necessaria sensibilità.

<sup>38</sup> RS 103.2.

<sup>39</sup> RS 0.101.

<sup>40</sup> RS 101.

La sicurezza interna e la lotta al terrorismo da un lato e il rispetto dei diritti fondamentali dall'altro non devono essere considerati finalità contrastanti, bensì obiettivi complementari<sup>41</sup>. Questa dichiarazione d'intenti a livello europeo si rispecchia anche a livello nazionale: il rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza sottolinea infatti che il rispetto dei diritti umani fa parte degli interessi ampliati in materia di politica di sicurezza della Svizzera<sup>42</sup>. Tale approccio è ribadito dalla strategia per la lotta al terrorismo, in cui si precisa che la lotta a questo fenomeno si fonda sulle norme del diritto internazionale, e in particolare sul rispetto dei diritti umani<sup>43</sup>.

Il rispetto dei diritti fondamentali costituisce il fondamento per un'azione dello Stato in grado di ispirare fiducia. La presente strategia intende contribuire a dare il necessario peso ai diritti fondamentali nell'ambito della gestione delle frontiere.

## 5.2 Formazione e aggiornamento

Una formazione di base solida e un aggiornamento adeguato alle funzioni, ai compiti, alle capacità e alle competenze dei collaboratori costituiscono un presupposto indispensabile per una gestione delle frontiere professionale, conforme alla legge, efficiente e di elevata qualità<sup>44</sup>. Solo a queste condizioni la gestione delle frontiere può contribuire effettivamente alla sicurezza, lottare con successo contro la migrazione illegale e transfrontaliera, intralciare il meno possibile i viaggiatori in buona fede, promuovere la collaborazione con altri attori e utilizzare in maniera sensata le nuove tecnologie. Cicli di formazione e di aggiornamento strutturati e basati su standard uniformi sono pertanto fondamentali per la messa in pratica della visione della strategia per la gestione integrata delle frontiere 2027.

L'ordinamento statale svizzero fa sì che le competenze in materia di gestione delle frontiere siano suddivise tra diversi organi federali e cantonali. Spetta a queste stesse autorità formare i propri collaboratori in modo tale che siano in grado di svolgere le mansioni a loro affidate conformemente al diritto cantonale, federale e internazionale (in particolare all'acquis di Schengen). A causa di questa situazione, in molti ambiti i percorsi di formazione e aggiornamento non sono standardizzati e divergono fortemente tra un'autorità e l'altra, ciò che comporta inevitabilmente anche standard professionali e qualitativi divergenti.

La necessità di armonizzare la formazione e l'aggiornamento era già stata riconosciuta, per quanto riguarda l'elemento controllo di frontiera, dalla strategia IBM 2012<sup>45</sup>. Nel piano d'azione IBM 2014, gli attori coinvolti sono stati in grado di concordare una sola misura<sup>46</sup>, che è stata sì attuata, ma che non era ne è in grado di garantire il pieno raggiungimento dell'obiettivo di una formazione standardizzata. La strategia IBM 2012 ha affrontato le questioni formative anche in relazione all'operato delle rappresentanze all'estero<sup>47</sup>. Pure in quest'ambito le aspettative non sono state tuttavia soddisfatte, dato che tutte le misure correlate a tale obiettivo parziale<sup>48</sup> erano state vincolate a un «elenco degli Stati hotspot» (vale a dire le rappresentanze estere soggette a una particolare pressione migratoria) che non è stato realizzato nella forma originariamente prevista.

Considerate queste premesse, anche la strategia attuale deve porre l'accento sulla formazione e l'aggiornamento se vuole essere all'altezza della sua visione.

<sup>41</sup> Comunicazione 2015/185/COM della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Agenda europea sulla sicurezza, pag. 3.

<sup>42</sup> Rapporto del Consiglio federale sulla politica di sicurezza della Svizzera del 24.8.2016, pag. 7047.

<sup>43</sup> Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18.9.2015, FF 2015 6143, pag. 6143 e 6147.

<sup>44</sup> Per quanto riguarda i meccanismi di garanzia della qualità, si veda il cap. 6.10.

<sup>45</sup> Cfr. obiettivo parziale 3.1-2: «La formazione del personale segue norme identiche e comporta esami dai contenuti armonizzati».

<sup>46</sup> Misura 3.1-2-1: «e-Learning tool per la formazione di base e l'aggiornamento nel settore dei controlli alle frontiere».

<sup>47</sup> Cfr. obiettivo parziale 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>48</sup> Misure 1.1-1-1: «Elenco degli Stati hotspot (migrazione illegale rispetto agli interessi economici/turistici della Svizzera)»; 1.1-1-2: «Coordinamento degli Airline Liaison Officers (ALO), dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, degli addetti di polizia e degli addetti alla difesa»; 1.1-1-3: «Modulo formativo «migrazione illegale» e «traffico di migranti» per le rappresentanze all'estero».

### 5.3 Ricerca e innovazione

Per svolgere i controlli alle frontiere conformemente al diritto nazionale e alle disposizioni dell'acquis di Schengen, le autorità svizzere competenti necessitano di soluzioni innovative. La ricerca costituisce pertanto una base cruciale soprattutto per quanto riguarda l'impiego di tecnologie avanzate nel processo di controllo alle frontiere (cfr. cap. 6.9).

In base all'articolo 37 del reg. (UE) 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, a livello europeo Frontex provvede proattivamente a monitorare le attività di ricerca e di innovazione pertinenti per la gestione europea integrata delle frontiere. Inoltre trasmette (conformemente all'articolo 50 del suddetto regolamento) i risultati di tali ricerche al Parlamento europeo, agli Stati membri e alla Commissione. Frontex assiste altresì gli Stati membri e la Commissione nell'identificazione dei principali temi di ricerca nonché nell'elaborazione e nell'attuazione dei pertinenti programmi quadro dell'Unione europea per le attività di ricerca e innovazione e attua le parti di tali programmi che riguardano la sicurezza delle frontiere.

Sul piano nazionale, spetta alle stesse autorità competenti informarsi sullo stato attuale della ricerca e promuovere soluzioni innovative. Al tempo stesso è opportuno sfruttare il più possibile le sinergie a livello nazionale ed europeo, come fanno già ad esempio in certa misura l'AFD (Cgcf) e le polizie cantonali, che collaborano strettamente nel campo dell'innovazione tecnologica (cfr. cap. 6.9) avvalendosi delle linee guida di Frontex<sup>49</sup>. Anche fedpol fornisce un contri-

buto importante per quanto concerne lo sviluppo di documenti di viaggio leggibili elettronicamente (MRTD) e documenti d'identità biometrici. Già attualmente inoltre la Svizzera può beneficiare in notevole misura di innovazioni e dei risultati di ricerche di altri Paesi Schengen (soprattutto la Germania).

Già oggi la Svizzera promuove diverse strategie nell'ambito della ricerca e dell'innovazione che, ponendo in particolare l'accento sulla digitalizzazione, l'automatizzazione dei processi, l'impiego di tecnologie moderne e lo scambio di informazioni, assumono un ruolo cruciale anche per la gestione delle frontiere.

Nell'ottobre 2011, il Consiglio federale ha sottoscritto la dichiarazione di Tallinn (Tallinn Declaration on eGovernment<sup>50</sup>), con la quale si intende porre una base comune al fine di incentivare la digitalizzazione dell'amministrazione a livello non soltanto nazionale, ma anche internazionale. La dichiarazione riguarda tra l'altro la collaborazione a livello intercantonale e internazionale come pure il reciproco trasferimento e impiego delle conoscenze specifiche, allo scopo di sfruttare le soluzioni esistenti e affrontare insieme compiti e processi transfrontalieri.

Tra le strategie nazionali rilevanti per la gestione delle frontiere figurano altresì la «Strategia di e-government Svizzera», la strategia «Svizzera digitale», la «Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi 2018-2022» e il programma «armonizzazione dell'informatica di polizia svizzera (AiP)» (cfr. anche cap. 6.9).

<sup>49</sup> Ad es. «Best Practice Operational Guidelines for Automated Border Control (ABC) Systems» e «Best Practice Technical Guidelines for Automated Border Control (ABC) Systems».

<sup>50</sup> [https://www.efd.admin.ch/efd/lit/home/dokumentation/nsb-news\\_list.msg-id-68342.html](https://www.efd.admin.ch/efd/lit/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-68342.html)

Inoltre le autorità federali hanno promosso e stanno promuovendo diversi progetti di ricerca che riguardano in maniera specifica la gestione delle frontiere. Vanno menzionati a questo proposito tra l'altro la valutazione intermedia dell'ISF-Frontiere Svizzera (2017)<sup>51</sup>, lo studio sulle conseguenze economiche dell'associazione della Svizzera a Schengen<sup>52</sup> e la valutazione esterna sulla strategia IBM 2012<sup>53</sup>.

Per il processo di gestione delle frontiere assume pure rilevanza il programma di trasformazione DaziT<sup>54</sup>, che entro il 2026 favorirà da un lato il passaggio dell'AFD nell'era digitale, e dall'altro il superamento dell'organizzazione a compartimenti chiusi odierna, che prevede una netta separazione tra traffico di persone e traffico di merci e quindi comporta un impiego poco flessibile del personale a disposizione. DaziT è costituito da sette progetti orientati verso obiettivi strategici, finalizzati tra l'altro al rinnovamento dei programmi informatici per il controllo delle frontiere e all'ottimizzazione dell'analisi dei rischi. Per la gestione delle frontiere assume particolare rilevanza il progetto «Condotta e pianificazione», che persegue un miglioramento funzionale delle applicazioni per la gestione degli interventi del personale al confine (per es. sistema di aiuto alla condotta) come pure una documentazione centrale, comune e uniforme delle attività e dei risultati dei controlli.

Nel complesso, i diversi sviluppi pertinenti alla gestione delle frontiere, soprattutto in ambito tecnologico, procedono a un ritmo sempre più accelerato. Di conseguenza, la ricerca e l'innovazione costituiscono presupposti fondamentali per attuare con successo tutti gli aspetti menzionati nella visione. Nel contempo tuttavia le risorse finanziarie e personali disponibili che possono essere destinate alla ricerca nell'ambito dei controlli alle frontiere sono limitate. Considerata la situazione geostrategica della Svizzera, le cui frontiere esterne sono costituite unicamente dagli aeroporti, sarebbe segno di presunzione pretendere di figurare tra i pionieri dell'innovazione all'interno dello spazio Schengen per quanto riguarda il controllo delle frontiere esterne. Si tratta piuttosto di trarre il più possibile beneficio dalle innovazioni e dalle esperienze maturate da altri Stati membri.

<sup>51</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/internat-zusarbeit/europaisflber-halbzeitevaluierung-i.pdf>

<sup>52</sup> <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51396.pdf>; <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51408.pdf>

<sup>53</sup> [https://intranet.bfm.admin.ch/intrabfm-publ/content/dam/data/bfm/kerntaetigkeiten/grenze/ibm/ibm-evaluation-schlussbericht\\_dfi.pdf](https://intranet.bfm.admin.ch/intrabfm-publ/content/dam/data/bfm/kerntaetigkeiten/grenze/ibm/ibm-evaluation-schlussbericht_dfi.pdf)

<sup>54</sup> <http://www.dazit.admin.ch>

## 6. Elementi

Gli elementi della strategia menzionati nel capitolo 3.2 servono da griglia di riferimento per i contenuti della presente strategia. Di seguito verrà fornita una breve panoramica su ognuno degli 11 elementi, che analizza la situazione attuale e formula obiettivi strategici.

### 6.1 Controllo di frontiera

In linea di massima, la Svizzera oggi può vantare un sistema di controllo delle frontiere esterne di Schengen dotato di una buona infrastruttura tecnica e di personale professionale, che si dimostra all'altezza delle sfide attuali. Come dimostrano tra l'altro le valutazioni periodiche Schengen<sup>55</sup>, le misure di ottimizzazione puntuali sono state e sono implementate rapidamente e non pregiudicano questo giudizio d'insieme.

Tale circostanza non deve far passare in secondo piano che, a causa degli sviluppi a livello giuridico e tecnico e del crescente numero di passeggeri, i requisiti nei prossimi anni continueranno a diventare sempre più severi.

Sotto il profilo organizzativo, siamo alla vigilia di un cambiamento di paradigma: in futuro, il processo standard nell'ambito dei controlli alle frontiere non si limiterà più al confronto di dati, ma includerà anche il rilevamento, la registrazione, la mutazione e la cancellazione di dati (per maggiori dettagli al riguardo si veda il cap. 6.9). In linea generale, il processo di controllo nella verifica in prima linea diventerà di conseguenza più oneroso, lungo e complesso. La registrazione di tutte le entrate e le uscite di cittadini di Stati terzi in alcuni casi comporterà anche la necessità di correggere dati esistenti o inserire dati mancanti. In questo modo cambieranno anche dei processi nella verifica in seconda linea, e l'onere di lavoro aumenterà in misura significativa. Siccome già oggi il personale disponibile nei grandi

aeroporti è appena sufficiente o addirittura insufficiente<sup>56</sup>, è lecito attendersi che il carico di lavoro gravante sui collaboratori aumenterà ulteriormente e che sarà necessario incrementare gli organici. Inoltre è probabile che i guadagni in termini di efficienza garantiti dall'automatizzazione dei processi e dall'interoperabilità dei sistemi non basteranno a compensare l'accresciuto fabbisogno di risorse dovuto all'aumento dei passeggeri, ai maggiori oneri e alla crescente complessità dei sistemi di controllo.

Anche le competenze richieste agli addetti ai controlli aumenteranno ulteriormente, rendendo necessaria una professionalizzazione ancora più accentuata. Ciò porrà di fronte a difficoltà sempre maggiori se non addirittura insormontabili i collaboratori che, oltre ai controlli alle frontiere, svolgono pure compiti di polizia e doganali. Le frontiere esterne di Schengen devono essere controllate ovunque secondo gli stessi principi. L'insegnamento corretto di questi principi nel quadro di esaustivi corsi di formazione e aggiornamento presuppone conoscenze specifiche di alto livello, oggi presente in misura sufficiente al massimo in due delle otto autorità attualmente preposte al controllo delle frontiere. Alla luce di queste premesse, l'accorpamento di tutte le formazioni oggi esistenti in un solo percorso formativo nazionale in materia di controlli alle frontiere deve costituire un obiettivo strategico prioritario.

Sotto il profilo tecnico, i cambiamenti descritti implicano una trasformazione delle applicazioni per i controlli alle frontiere da sistemi puramente comparativi a sistemi di comparazione e registrazione in grado di interagire con un numero sempre maggiore di altri sistemi. Siccome al momento continuano a essere utilizzate due diverse applicazioni per i controlli alle frontiere, tali adeguamenti devono essere compiuti due volte, e inoltre occorre connettere separatamente entrambi i sistemi ai sistemi periferici necessari. A ciò

<sup>55</sup> L'ultima valutazione è stata condotta nel febbraio 2018. I rapporti di valutazione dettagliati e le relative raccomandazioni sono classificati e dunque non pubblicamente accessibili.

<sup>56</sup> La terza valutazione Schengen del 2018 e i baseline assessment di Frontex degli anni 2017 e 2018 ritengono gli organici di ZRH e GVA sottodotati, perlomeno per quanto riguarda certe funzioni, e raccomandano un loro potenziamento mirato.

si aggiungono le sfide che potrebbero derivare da un eventuale suddivisione del processo di controllo alle frontiere, dato che in futuro quest'ultimo potrà avvenire, parzialmente o interamente a seconda degli scenari, mediante sistemi self-service (p. es. postazioni automatizzate). Ciò aumenterà ulteriormente la complessità del processo di controllo<sup>57</sup>.

Per gli aerodromi più piccoli privi di un'infrastruttura di controllo permanente, questi cambiamenti comportano la necessità di allestire sportelli di controllo fissi con la relativa dotazione hardware oppure di sviluppare o procurarsi un'infrastruttura che offra le funzionalità necessarie per il controllo dei passaggi della frontiera anche in mobilità.

A causa della crescente tecnicizzazione, vi è il rischio che la percezione umana e il profiling basato sull'osservazione passino in secondo piano. In futuro a questo aspetto occorrerà prestare particolare attenzione nel quadro della formazione e dell'aggiornamento del personale addetto ai controlli.

Considerata la forte interconnessione tra il controllo alle frontiere e l'infrastruttura aeroportuale (p. es. per quanto concerne la messa a disposizione di sale d'attesa o un numero sufficiente di uffici e sportelli per i controlli alle frontiere oppure la separazione fisica tra passeggeri che circolano all'interno dello spazio Schengen e quelli in arrivo o in partenza da e verso Stati terzi), i cambiamenti descritti in precedenza influenzano anche l'infrastruttura degli aerodromi con una frontiera esterna, e in particolare quella degli aeroporti internazionali, i quali dovranno ad esempio mettere a disposizione sale d'attesa più grandi ed eventualmente sportelli per i controlli supplementari e/o spazi per gate elettronici o sistemi self-service. Malgrado nella maggior parte dei casi l'adeguamento tempestivo e opportuno delle proprie infrastrutture dovrebbe essere anche nell'interesse degli esercenti degli aerodromi, non esiste ancora una base legale che possa all'occorrenza obbligare un esercente a predisporre l'infrastruttura necessaria per un controllo alle frontiere ordinato.

Dalle considerazioni appena esposte si possono trarre i seguenti obiettivi/orientamenti strategici:

- I passaggi di frontiera illegali sono sistematicamente impediti presso tutte le frontiere esterne svizzere. I pericoli riconoscibili per la sicurezza vengono identificati e scongiurati con successo anche nel quadro dei controlli alle frontiere. Le ripercussioni indesiderate sulla circolazione legale di viaggiatori sono ridotte al minimo.
- Le autorità di controllo delle frontiere dispongono di un numero adeguato di addetti ai controlli specializzati e appositamente formati che si distinguono per la loro professionalità e la resistenza allo stress.
- Le autorità di controllo delle frontiere dispongono di infrastrutture tecniche ed edili che consentono controlli dei passaggi di frontiera efficienti e conformi alla legge.

## 6.2 Operazioni di ricerca e soccorso in mare

Quale Stato senza sbocchi sul mare, la Svizzera non dispone di un servizio di ricerca e soccorso in mare. Di conseguenza, questo elemento strategico menzionato nell'articolo 4 lettera b del reg. 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea non ha nessuna rilevanza pratica per la strategia svizzera.

In mancanza di una formazione e di un'esperienza specifica in materia, anche la partecipazione a operazioni congiunte Frontex non costituisce una priorità della strategia svizzera per la gestione integrata delle frontiere.

<sup>57</sup> Cfr. a tale proposito anche le considerazioni e gli obiettivi del cap. 6.9.

### 6.3 Analisi dei rischi

Fintanto che permarrà un forte divario di benessere tra la Svizzera e l'Europa in generale e ampie parti del resto del mondo (specialmente in Africa), persone di queste regioni tenteranno di recarsi legalmente o illegalmente in Europa. Alla luce di queste premesse e data la persistente crescita demografica in molti Paesi africani, il governo e il controllo della migrazione e una lotta efficace e di successo contro la migrazione illegale assumeranno un'importanza ancora maggiore. È pertanto indispensabile potenziare e rendere più efficiente l'analisi dei rischi a livello nazionale ed europeo. Anche il buon esito della lotta contro la criminalità transfrontaliera presuppone una conoscenza approfondita della situazione di rischio e di minaccia. Solo in questo modo è possibile riconoscere e affrontare i problemi in rapida evoluzione e spesso improvvisi che si pongono e garantire un controllo mirato della migrazione che ostacoli il meno possibile i viaggiatori in buona fede.

In Svizzera varie autorità a livello federale e cantonale dispongono di ampie conoscenze nel settore della migrazione illegale (p. es. SEM, AFD, fedpol, DC, polizia aeroportuale di Zurigo, uffici cantonali della migrazione ecc.). Finora però questo sapere e le relative esperienze maturate non sono state condivise in modo sistematico a livello centrale, cosicché allo stato attuale l'elaborazione di un quadro della situazione o di un'analisi dei rischi sul piano nazionale non è del tutto possibile.

Le informazioni disponibili concernenti la migrazione illegale non raggiungono ogni livello di tutte le autorità coinvolte. Ciò riguarda in particolare i collaboratori della polizia, del controllo delle frontiere, delle dogane e dei consolati che si trovano a contatto diretto con persone che potrebbero soggiornare o entrare illegalmente in Svizzera. Queste persone spesso non sono consapevoli del fatto che già oggi, perlomeno in alcuni settori, sono disponibili strumenti analitici a cui potrebbero accedere e che permetterebbero loro di svolgere il proprio lavoro in maniera ancora più mirata. Il Réseau d'Analyse Migratoire (RAM) costituisce un tentativo provvisorio per promuovere lo scambio di informazioni, che tuttavia non include tutti gli ambiti tematici auspicati nel quadro della valutazione

Schengen. Al momento manca ancora l'ambito «Crime Prevention», che verrà integrato in un secondo momento ancora da definire. Il RAM allo stato attuale (2/19) è accessibile solo alla piccola cerchia degli estensori dell'analisi; tale situazione dovrebbe tuttavia mutare nei prossimi mesi.

Per l'elaborazione di un'analisi dei rischi nazionale conforme agli odierni standard europei (al momento CIRAM 2.0) occorrono mezzi supplementari. Nessuna delle unità di analisi attualmente esistenti dispone dei requisiti necessari per assumere la guida delle attività di analisi a livello nazionale: ciò vale anche per quella della SEM, a cui spetterebbe tale compito. Spesso peraltro la carenza di risorse non consente di fornire regolarmente contributi metodologicamente corretti a una tale analisi. Un'analisi nazionale non sostituisce comunque le analisi specifiche delle autorità coinvolte, ma ne amplia le basi e le inserisce in un contesto più ampio. Un'analisi dei rischi a livello nazionale può essere compiuta soltanto se aumentano le risorse messe a disposizione. L'entità delle risorse aggiuntive necessarie non può essere stimata, in quanto dipende dal grado di approfondimento auspicato per un'analisi nazionale dei rischi.

La struttura federalista della Svizzera ostacola l'elaborazione di un'analisi di questo tipo. La competenza per i controlli alle frontiere spetta in origine ai Cantoni, molti dei quali hanno però delegato i controlli all'interno degli aerodromi situati nel proprio territorio all'AFD. L'organizzazione interna dei Cantoni nei settori della protezione delle frontiere e anche della lotta alla migrazione illegale in parte diverge. Garantire un modus operandi uniforme nei Cantoni e una formazione degli analisti cantonali conforme – nella misura in cui ciò appaia opportuno – agli standard europei attuali rappresenta un'ulteriore sfida pressoché impossibile da affrontare senza risorse supplementari. Va peraltro ricordato che non in tutti gli ambiti le autorità federali possono impartire istruzioni agli organi cantonali, il che complica l'attuazione di un'analisi nazionale dei rischi e l'implementazione delle misure scaturite dai risultati di una tale analisi. Un'analisi dei rischi a livello nazionale costituisce anche il presupposto per il miglioramento del coordinamento strategico tra polizia e pubblici ministeri auspicato dalla CDDGP (POLSTA).

Nel quadro della presente strategia, occorre valutare l'opportunità di garantire l'implementazione di un'analisi nazionale dei rischi tramite ordinanza o legge.

Alla luce di quanto appena esposto, nell'ambito dell'analisi dei rischi gli obiettivi strategici sono i seguenti:

- **Le autorità nazionali e cantonali determinanti per l'analisi dei rischi relativa alle frontiere esterne lavorano conformemente agli standard europei attuali. Con le loro risorse ed esperienze contribuiscono all'elaborazione dell'analisi dei rischi a livello nazionale.**
- **Sono garantiti la formazione e l'aggiornamento continui degli analisti responsabili per l'applicazione degli attuali standard europei.**
- **Esiste una struttura formalizzata nazionale di analisi dei rischi con compiti e responsabilità definite, che comprende tutti i principali attori coinvolti. La Confederazione e i Cantoni mettono a disposizione le risorse necessarie ai rispettivi livelli.**

## 6.4 Cooperazione Schengen ostenuta da Frontex

Per via della sua posizione geografica, la Svizzera è fortemente interessata al buon funzionamento della protezione delle frontiere esterne. La partecipazione a operazioni Frontex costituisce uno strumento importante della strategia di azione precoce nonché per garantire la sicurezza interna sia in Svizzera che negli altri Stati europei. Grazie allo scambio reciproco di esperti in materia di protezione delle frontiere viene promossa la comprensione delle rispettive strutture organizzative, assicurando nel contempo un rapido flusso di informazioni. Una partecipazione attiva alle operazioni Frontex è pertanto opportuna sia per ragioni di natura direttamente tattico-operative, sia sotto il profilo della solidarietà. In futuro Frontex assumerà un ruolo ancora più importante nell'ambito della protezione delle frontiere esterne. Siccome le trattative appena concluse per un nuovo regolamento Frontex erano finalizzate a un ulteriore rafforzamento

dell'Agenzia sul piano operativo, è probabile che d'ora in poi tutti i Paesi Schengen debbano destinare una quantità maggiore di personale alle operazioni Frontex. La Svizzera anche in futuro offrirà il suo contributo al controllo delle frontiere esterne. Per soddisfare i relativi requisiti, gli esperti in materia seguiranno appositi corsi di formazione e aggiornamento di elevato standard qualitativo. Per migliorare il coordinamento negli ambiti progetti e formazione, il processo di informazione verrà standardizzato con responsabilità e compiti prestabiliti. Inoltre le autorità partner coinvolte saranno informate al riguardo tramite le commissioni di esperti presso Frontex.

In vista della promozione della collaborazione con le autorità competenti in ambito doganale auspicata da Frontex, i membri del Cgcf, considerati i loro compiti attuali dovuti all'appartenenza all'AFD, già oggi possono fornire un contributo qualificato. Specialmente lo sviluppo sul piano organizzativo dell'AFD attualmente in corso tiene conto anche di questa esigenza.

Dalle considerazioni appena esposte derivano i seguenti obiettivi/orientamenti strategici:

- **Tenendo conto del fabbisogno nazionale, è garantita la disponibilità sotto il profilo quantitativo e qualitativo di esperti nel controllo delle frontiere ai fini del rafforzamento della protezione delle frontiere esterne nel quadro di interventi Frontex.**
- **In caso di una pressione migratoria particolare e sproporzionata o di un'altra sfida particolare e sproporzionata, è garantita la capacità operativa nel quadro della riserva di reazione rapida per il sostegno di altri Stati Schengen.**
- **Le risorse per lo svolgimento della valutazione della vulnerabilità sono a disposizione e le lacune constatate alle frontiere esterne della Svizzera vengono sistematicamente colmate.**

## 6.5 Cooperazione Schengen all'interno e tra gli Stati

Grazie agli obiettivi stabiliti nella strategia IBM 2012 e alle relative misure illustrate nel piano d'azione 2014, è stato possibile migliorare la cooperazione all'interno e tra gli Stati in molti ambiti<sup>58</sup>. Già solo l'intenso coinvolgimento delle autorità interessate nel processo di elaborazione dei due documenti ha migliorato gli scambi e intensificato la collaborazione tra le parti. La strategia IBM 2012 e il piano d'azione IBM 2014 vanno quindi considerati un punto di partenza per una nuova cultura della cooperazione attorno al tema delle frontiere<sup>59</sup>.

Malgrado questa tendenza positiva, non va dimenticato che in futuro, partendo dalla ripartizione dei compiti esistente, occorrerà una collaborazione ancora più stretta tra le autorità federali e cantonali per riuscire a far fronte alla complessità crescente e alla sovrapposizione di mansioni nell'ambito della gestione delle frontiere. Oggi una cooperazione più intensa comporta spesso un maggiore fabbisogno di risorse (nuovi comitati e gruppi di lavoro, sedute più frequenti, necessità di consolidare la collaborazione, ecc.). Per limitare questi effetti negativi, sarà indispensabile sviluppare nuove forme di cooperazione meno onerose, in particolare grazie alle nuove tecnologie (p. es. maggiore ricorso alle videoconferenze, elaborazione in parallelo di documenti condivisi in rete durante la fase di consolidamento, ecc.). Laddove il fabbisogno di risorse per il coordinamento supera un certo limite, occorre pure interrogarsi sulle circostanze (specialmente di natura organizzativa) che ne sono all'origine.

Il panorama dei comitati e dei gruppi di lavoro è fortemente cambiato, soprattutto nel contesto internazionale. Specialmente in seguito alla progressiva tecnicizzazione della gestione delle frontiere, si registra una proliferazione quasi eccessiva di nuovi comitati e organi. Per il solo progetto Smart Borders, in ambito europeo (Commissione UE e eu-LISA) esistono cinque comitato o gruppi di lavoro che, a scadenze

diverse, si riuniscono in sedute di uno o due giorni, per un totale di circa 96 giorni di riunione all'anno. A ciò si aggiungono tre sottogruppi di lavoro le cui sedute durano almeno 24 giorni. Si arriva così a un totale di circa 120 giorni di riunione, pari più o meno a 0,5 FTE, senza calcolare i tempi per gli spostamenti, i preparativi e il debriefing.

Considerate le risorse di personale attualmente disponibili, di norma non è possibile presenziare a tutti i comitati. Pertanto è importante valutare l'opportunità di una partecipazione in funzione degli interessi e delle possibilità della Svizzera e utilizzare le risorse disponibili in modo ragionevole – il che significa in ultima analisi che bisogna anche rinunciare regolarmente a una partecipazione.

Anche le peculiarità regionali e linguistiche influenzano profondamente la collaborazione, e in particolare la cooperazione operativa quotidiana non istituzionalizzata a livello nazionale. L'esperienza insegna che lo scambio di informazioni rilevanti spesso si limita alla propria regione o alla propria area linguistica, benché anche gli altri partner ne potrebbero beneficiare. È importante superare queste barriere e favorire contatti sistematici a livello operativo.

Alcune delle raccomandazioni formulate nell'ambito della valutazione Schengen 2018 riguardanti la collaborazione su scala nazionale sollecitano un rafforzamento delle strutture di cooperazione istituzionalizzate e formalizzate. Si auspica ad esempio che la collaborazione venga generalmente potenziata mediante strutture di cooperazione permanenti e sistematiche. Tale richiesta entro certi limiti è condivisibile. In vista di una collaborazione duratura a lungo termine, è indispensabile che alcuni suoi elementi basilari siano vincolanti e dunque fissati per iscritto, ad esempio sotto forma di accordi o protocolli di collaborazione bilaterale o multilaterale. Solo in questo modo, delle intese nate magari in modo spontaneo a livello interpersonale possono essere consolidate, offrendo ai partner coinvolti la necessaria sicurezza sotto il profilo della pianificazione e del diritto. Sarebbe ad esempio

<sup>58</sup> *Gestione integrata delle frontiere - Rapporto finale sull'attuazione del piano d'azione 2014-2017, cap. 5.*

<sup>59</sup> *Schlussbericht Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung» 2018, cap. 3.5.*

opportuno che le autorità di controllo delle frontiere concludessero un accordo scritto per uniformare la formazione e l'aggiornamento (cfr. cap. 5.2 e 6.1). La valutazione Schengen raccomanda anche di intensificare e formalizzare la collaborazione tra le autorità di controllo delle frontiere e doganali (in particolare per quanto riguarda l'aeroporto di Zurigo). Tale intensificazione e formalizzazione (p. es. mediante incontri regolari, scambi di informazioni ecc.) va perseguita anche in altri ambiti in cui ve ne è la necessità. Inoltre occorre valutare se degli accordi di questo tipo vadano segnalate alla SEM in qualità di autorità di vigilanza sul controllo alle frontiere.

Occorre tuttavia sottolineare che delle forme di collaborazione istituzionalizzate e formalizzate non sono auspicabili e utili in tutti gli ambiti e a tutti i livelli. In Svizzera, non da ultimo per le dimensioni ridotte del Paese, la cooperazione si fonda tradizionalmente su contatti, reti e canali personali che si dimostrano estremamente efficaci, sia sul piano operativo che strategico, anche in assenza di un quadro formale. In particolare a livello operativo, talvolta è importante che la trasmissione di informazioni avvenga in modo rapido e senza complicazioni. I buoni risultati di queste forme pragmatiche di collaborazione spiega anche lo scetticismo persistente di alcuni attori nei confronti di una loro formalizzazione sistematica.

Infine è auspicabile un'estensione del mandato del gruppo di controllo frontiere. Un tale ampliamento è stato raccomandato anche dalla valutazione Schengen al fine di rafforzare, vista la ripartizione decentralizzata dei compiti, il coordinamento nazionale e i meccanismi di controllo. Al momento il gruppo di controllo frontiere si occupa principalmente del controllo alle frontiere. Viste le crescenti sovrapposizioni e interdipendenze di quest'ambito con altri aspetti della gestione delle frontiere, è opportuno che il gruppo in questione in qualità di organo cruciale e strategico estenda il suo raggio d'azione alla gestione delle frontiere nel suo insieme (ossia a tutti i suoi elementi), rafforzando così l'approccio integrato. Di conseguenza bisogna

pure ampliare la cerchia dei suoi membri e valutare se e in che misura attribuire maggiori competenze a questo gruppo, oggi concepito in primo luogo come organo di consultazione e discussione, affinché possa contribuire in modo più attivo alla definizione del quadro strategico della gestione delle frontiere.

Date queste premesse, gli obiettivi/orientamenti strategici sono i seguenti:

- Tutte le autorità coinvolte nella gestione delle frontiere intensificano la collaborazione all'interno e tra gli Stati a tutti i livelli e nella maniera più appropriata. Per rendere la collaborazione più duratura e continua, essa viene maggiormente istituzionalizzata.
- La necessità di una maggiore cooperazione all'interno e tra gli Stati è soddisfatta mediante forme di collaborazione appropriate e poco onerose.
- Il mandato, la composizione e la cerchia dei membri del gruppo di controllo frontiere sono ampliati in modo tale da consentire a quest'organo di esercitare una maggiore influenza su tutti gli ambiti della gestione delle frontiere.
- La partecipazione a organi interstatali avviene in base agli interessi della Svizzera, previa definizione delle priorità e prestando attenzione a un impiego mirato delle risorse.

## 6.6 Attività in Paesi terzi

Tra le attività in e con Paesi terzi e Paesi di provenienza figurano in primo luogo la procedura del visto, i distaccamenti all'estero e la cooperazione internazionale in materia di migrazione.

### Procedura del visto

La procedura del visto, basata in larga misura sulla normativa Schengen, nel quadro di controlli di frontiera e di sicurezza anticipati contribuisce in misura importante a ostacolare la migrazione irregolare e la criminalità transfrontaliera.

La Svizzera partecipa alle discussioni per l'attuazione e l'ottimizzazione delle relative basi legali a livello dell'UE e sostiene l'intenzione di rafforzare la connessione tra la politica dei visti e le esigenze legate alla lotta contro la migrazione irregolare. A livello nazionale, il margine di manovra concesso dalla normativa Schengen va inoltre sfruttato strategicamente per ridurre al minimo gli oneri e i costi della procedura del visto per i viaggiatori frequenti.

Occorre ridurre le potenziali divergenze tra gli obiettivi della procedura del visto e altri interessi strategici (tra cui l'agevolazione dei viaggi legali nel quadro della strategia del turismo<sup>60</sup> e della politica di rafforzamento del ruolo della Svizzera quale Stato ospite<sup>61</sup>). Di conseguenza, la Svizzera sostiene gli sforzi finalizzati a una politica dei visti che, pur rafforzando gli aspetti legati alla politica di sicurezza, sia improntata a una maggiore flessibilità e, all'occorrenza, condizionata alla collaborazione dei Paesi terzi in materia di ritorno. Già oggi infatti la Svizzera vincola sistematicamente la conclusione di accordi per la soppressione dell'obbligo del visto per diplomatici e/o titolari di passaporti di servizio alla firma di accordi nell'ambito del ritorno.

In futuro, la parziale rigidità delle procedure in materia di visti potrebbe stridere con la mobilità crescente dei richiedenti. Presumibilmente prima o poi le possibilità tecniche sempre più ampie offerte dalla digitalizzazione verranno sfruttate anche nel settore dei visti, sia per quanto riguarda la collaborazione tra le autorità coinvolte, sia per i contatti con i richiedenti. Discussioni al riguardo hanno già avuto luogo in ambito UE e l'elaborazione di un apposito studio è in corso. Queste tendenze vanno anticipate per tempo su scala nazionale affinché la procedura del visto sia all'altezza di un mondo ormai digitalizzato e delle esigenze in materia di interoperabilità.

Alla luce di quanto precede, nell'ambito della politica dei visti vanno perseguiti i seguenti obiettivi strategici:

- **A livello europeo, la Svizzera si impegna a favore di basi legali nel settore dei visti che facilitino gli spostamenti legali e costituiscano uno strumento efficiente per contrastare la migrazione irregolare e i pericoli per la sicurezza interna.**
- **La Svizzera anticipa le tendenze alla digitalizzazione nel settore dei visti e, nel quadro delle risorse disponibili, crea a medio-lungo termine le premesse normative e tecniche necessarie per digitalizzare i processi legati al rilascio del visto.**

### Distaccamenti all'estero

Lo scopo della strategia di anticipazione è di adottare misure per prevenire la migrazione illegale verso la Svizzera e gli altri Stati Schengen già nei Paesi di transito e di provenienza. Rientrano in questo contesto tra l'altro l'impiego di Airline Liaison Officer (ALO), di addetti di polizia (AF/fedpol e AFD)<sup>62</sup> e di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (ILO). La globalizzazione, la mobilità crescente e la conseguente interconnessione sempre maggiore delle vie di comunicazione richiedono un impiego mirato e

<sup>60</sup> Cfr. *Strategia del turismo della Confederazione del 15.11.2017*, pagg. 21 («Rischi») e 22 («Comportamento dei viaggiatori»).

<sup>61</sup> Cfr. *messaggio concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite del 19.11.2014*, FF 2014 7963, cap. 3.1 pagg. 7983 e 7986.

<sup>62</sup> *Rafforzamento della collaborazione tra gli addetti di polizia dell'Ufficio federale di polizia e gli ufficiali di collegamento dell'Amministrazione federale delle dogane.*

funzionale di personale anche al di fuori dei confini nazionali. Solo in questo modo è possibile garantire uno scambio di informazioni rapido e immediato e una stretta collaborazione con le rispettive autorità partner.

- I funzionari di collegamento (ALO, AP/addetti AFD e ILO) sono impiegati in funzione del contesto per garantire una stretta collaborazione con le autorità degli Stati terzi interessati e la rete internazionale di collegamento.

### Politica migratoria internazionale

Nell'ottica della collaborazione con Stati terzi, la pluriennale collaborazione interdipartimentale nel quadro delle strutture della cooperazione internazionale in materia di migrazione (CIM) costituisce un notevole punto di forza: nei dialoghi politici, il tema della migrazione viene infatti sistematicamente affrontato. Si inserisce in questo contesto anche il legame strategico tra politica di aiuto allo sviluppo e migrazione, stabilito nei messaggi concernenti la cooperazione internazionale per il periodo 2017-2020.

Oltre alla fiducia reciproca, la collaborazione con Stati terzi nella gestione della migrazione presuppone anche un quadro giuridico solido e l'esistenza di strutture funzionanti nei suddetti Paesi. Mediante dialoghi, accordi, partenariati e progetti, la Svizzera mira in particolare a rafforzare i sistemi di tutela per profughi e sfollati nei Paesi di prima accoglienza, al fine di limitare le tendenze alla migrazione irregolare e le cause che ne sono alla base.

Anche se la Svizzera per via del suo approccio di partenariato gode della fiducia degli Stati terzi, la stabilità e il conseguente auspicato sviluppo di sistemi di protezione e gestione della migrazione in questi Paesi continua a rappresentare una sfida. Crisi e conflitti, la scarsità di risorse e l'instabilità delle strutture statali anche in futuro daranno origine a nuove situazioni migratorie e, di conseguenza, rappresentano il rischio maggiore nella collaborazione con Stati terzi. In aggiunta ai dialoghi e alla collaborazione bilaterale, anche i processi e le piattaforme multilaterali costituiscono delle opportunità per raggiungere gli obiettivi della politica migratoria estera della Svizzera. A causa

della sua collocazione geografica e della sua parziale integrazione nella struttura migratoria europea, la Svizzera nel contempo dipende anche dagli sviluppi nell'ambito dell'UE. Se da una parte beneficia del peso dell'UE nell'ambito della politica estera, dall'altra rimane a volte coinvolta nei conflitti tra quest'ultima e Stati terzi o all'interno della stessa Unione. Nei rapporti con i Paesi terzi, occorre garantire un equilibrio tra partenariati autonomi, flessibili e credibili da un lato e l'obiettivo di una politica migratoria europea coerente dall'altra.

Sulla base delle considerazioni appena esposte, si può formulare il seguente obiettivo di politica migratoria:

- Con i principali Paesi di provenienza e di transito, la Svizzera conduce in modo mirato dialoghi in materia di migrazione e mira alla formalizzazione della collaborazione mediante la conclusione di accordi e partenariati.

### 6.7 Controlli all'interno dello spazio Schengen (inclusi controlli alle frontiere interne)

Per quanto riguarda i controlli all'interno dello spazio Schengen, la Svizzera dispone di diversi strumenti per lottare contro la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera. Innanzitutto assumono un ruolo importante gli accordi di cooperazione con gli Stati confinanti in materia di polizia, che costituiscono una base importante per promuovere la collaborazione interstatale tra le forze di polizia e lo scambio di informazioni. Grazie a essi, è possibile svolgere operazioni congiunte e fornire prestazioni di aiuto in caso di grandi eventi o calamità. Laddove necessario, la Svizzera sta aggiornando e ampliando tali accordi in collaborazione con gli Stati limitrofi.

Anche gli accordi tra l'AFD e i Cantoni costituiscono strumenti preziosi per garantire la sicurezza nello spazio Schengen e all'interno delle frontiere nazionali. Sulla base di questi ultimi, l'AFD (Cgcf) assume in aggiunta compiti di polizia, che svolge sia all'interno degli uffici e degli impianti doganali, sia nel quadro dei controlli mobili in un'area d'impiego o zona di confine prestabilita. Inoltre l'AFD (Cgcf) in virtù della legge sulle dogane può disporre misure sostitutive

nazionali senza violare la sovranità cantonale in materia di polizia. Questo dispositivo doganale è anche una misura collaudata per arginare l'immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera. La condivisione delle competenze implica però anche un certo rischio di conflitti, dato che le dottrine d'impiego delle polizie cantonali e dell'AFD (Cgcf) divergono e non esistono standard uniformi per le priorità d'intervento; differenze tra il livello federale e quello cantonale sussistono anche sul fronte dei mezzi d'intervento e della dotazione di risorse personali e finanziarie, il che può avere ripercussioni negative sul contrasto alla migrazione illegale e di transito. Gli accordi tra i Cantoni e l'AFD costituiscono sì un passo importante in vista di una lotta più efficace e ad ampio spettro alla migrazione illegale, ma non sono in grado di ovviare a tutte le differenze appena menzionate.

Una buona e stretta collaborazione tra le autorità competenti per i controlli sia nello spazio Schengen, sia all'interno dei confini nazionali è fondamentale per garantire e preservare la sicurezza nello spazio Schengen. Essa è agevolata dal ricorso crescente alle nuove tecnologie, che consentono di arginare con successo la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera. Per instaurare e consolidare a lungo termine una cooperazione fruttuosa, è opportuno che tutte le autorità di controllo coinvolte nella gestione delle frontiere dispongano di dottrine d'impiego il più possibile armonizzate e di strumenti di controllo uguali o simili impiegati secondo criteri uniformi.

I controlli all'interno dei confini nazionali dipendono infine anche dagli sviluppi tecnici nell'ambito della gestione delle frontiere. Oggi i controlli mobili effettuati in territorio svizzero avvengono ancora in forma analogica, ma in futuro dovranno essere digitalizzati per garantire l'accesso alle banche dati rilevanti, tra cui in particolare EES e VIS. Dopo l'introduzione di EES non verranno più apposti timbri nei documenti di viaggio, e per constatare il superamento della durata massima del soggiorno gli addetti ai controlli dovranno avere accesso alla banca dati EES. Con eVisa verranno invece soppresse le etichette per i visti, per cui pure in questo caso le relative informazioni dovranno essere raccolte per via elettronica. Affinché i controlli mobili all'interno del territorio nazionale anche in futuro risultino efficaci e attendibili, le auto-

rità competenti devono aggiornare gli strumenti a loro disposizione, puntando soprattutto su sistemi di ricerca biometrici (cfr. a questo proposito cap. 6.9)

Da queste considerazioni si possono trarre i seguenti obiettivi strategici:

- [La Svizzera intensifica ulteriormente la cooperazione a livello nazionale tra le autorità competenti per i controlli alle frontiere in Svizzera nonché la collaborazione transfrontaliera con i Paesi confinanti.](#)
- [La Svizzera continua a sfruttare il dispositivo doganale per accrescere la sicurezza nella zona di frontiera.](#)

## 6.8 Rimpatrio

La politica in materia di rimpatrio e di ritorno della Confederazione da un lato promuove innanzitutto le partenze volontarie, ma dall'altro provvede anche all'esecuzione di decisioni di rinvio passate in giudicato, anche ricorrendo a mezzi coercitivi di polizia.

In generale la collaborazione nel settore dei rimpatri con gli Stati di provenienza funziona bene, in diversi casi grazie al contributo sostanziale di accordi e partenariati migratori. In molti altri la cooperazione sul piano operativo procede senza intoppi anche in assenza di simili accordi. Con singoli Stati di provenienza, le relazioni in quest'ambito sono invece problematiche: si tratta in primo luogo degli Stati della cosiddetta lista dei Paesi prioritari per il ritorno, ma anche di alcuni Paesi con un numero di rimpatri relativamente ridotto. Il più delle volte, anche gli altri Stati europei sono confrontati alle medesime difficoltà: l'Eritrea ad esempio non ammette per principio i rinvii coatti, e l'Algeria vieta i rimpatri mediante voli speciali anche per tutti gli altri Paesi europei.

Il Consiglio federale ha più volte sottolineato di considerare prioritario il miglioramento della collaborazione con questi Paesi e di adottare tutte le misure necessarie a tal fine. Oltre allo sfruttamento ottimale degli strumenti a disposizione della politica nazionale in materia di ritorno, anche gli sforzi della Commissione europea di rafforzare le misure di ritorno e rimpatrio rappresentano un'opportunità in tal senso.

Nel quadro del previsto potenziamento della guardia di frontiera e costiera europea, la Commissione europea intende infatti non solo aumentare le risorse finanziarie e personali di Frontex, ma anche ampliarne il mandato per quanto concerne i rimpatri: in futuro, Frontex potrà supportare gli Stati membri anche nell'elaborazione di decisioni di rinvio, nell'acquisizione di documenti di viaggio e nella creazione di sistemi nazionali per la gestione dei rimpatri. Inoltre l'agenzia mira anche a rafforzare la collaborazione con i Paesi terzi<sup>64</sup>. Le discussioni a livello europeo in merito a una modifica in tal senso del reg. 2016/1624 si sono già concluse. In aggiunta è stata pure rivista la direttiva 2008/115/CE (direttiva rimpatri) per rendere più efficiente l'esecuzione dell'allontanamento. La Svizzera segue costantemente le discussioni in materia e prende posizione sulle proposte concrete al riguardo all'interno degli organi competenti.

Per la Svizzera in qualità di Stato associato a Schengen, queste proposte comportano in parte delle sfide del tutto particolari. A causa del recepimento differito del diritto dell'UE, la Svizzera non dispone ad esempio dell'esperienza pratica necessaria per partecipare al dibattito su nuovi strumenti giuridici sulla base di evidenze empiriche; inoltre in veste di Stato associato non può beneficiare degli accordi di riammissione tra l'UE e Paesi terzi.

Occorre comunque sottolineare che, a livello europeo, la Svizzera è uno dei Paesi più efficienti nell'esecuzione dell'allontanamento<sup>65</sup>, sia per quanto riguarda l'allontanamento nei Paesi di provenienza, sia nell'ambito dei trasferimenti Dublino. Nel 2017 la Svizzera ha ad esempio eseguito in media il 57 per cento degli allontanamenti verso gli Stati di provenienza, contro una media dei Paesi UE del 37 per cento<sup>66</sup>. Va peraltro tenuto conto del fatto che il numero effettivo di partenze è molto superiore, dato che le persone

uscite dal territorio nazionale senza controlli non vengono rilevate. Anche la diminuzione dei casi pendenti nell'esecuzione dell'allontanamento testimonia gli sforzi della Svizzera nell'ambito dei rimpatri: dal 2013 alla fine del 2017, il loro numero è sceso da 7293 a 4115, pari a una riduzione del 44 per cento.

Oggi l'aiuto al ritorno costituisce uno strumento imprescindibile della politica d'asilo svizzera. Allo stato attuale ogni mese circa 90 persone ritornano nel proprio Paese d'origine grazie all'aiuto al ritorno individuale. Si tratta di un'alternativa vantaggiosa al rimpatrio coatto, e anche dell'unica soluzione possibile se quest'ultimo non può essere eseguito. L'aiuto al ritorno e i programmi specifici in materia spesso favoriscono una maggiore condiscendenza delle autorità dei Paesi di provenienza e costituiscono un elemento positivo nel dialogo in materia di migrazione. A livello politico, l'aiuto al ritorno e i rimpatri volontari favoriscono per di più il consenso dei gruppi d'interesse e dell'opinione pubblica.

La struttura di cooperazione interdipartimentale in materia di migrazione internazionale (struttura IMZ) e, con essa, anche la cooperazione interdipartimentale nell'ambito del ritorno nel 2016 sono state sottoposte a una valutazione esterna<sup>67</sup>, dalla quale è emerso che l'impostazione attuale è adeguata e, nel confronto europeo, all'avanguardia. Soprattutto gli Stati partner considerano molto importanti gli scambi regolari nel quadro dei dialoghi e l'ampia gamma di temi affrontati. L'analisi ha tuttavia evidenziato anche qualche lacuna strategica nelle strutture IMZ, che dunque sono state ritoccate in alcuni punti. Pertanto il DFGP e il DFAE hanno firmato un accordo di cooperazione che rafforza le strutture consolidate e concretizza le raccomandazioni della valutazione esterna. Al momento non vi è la necessità di intervenire ulteriormente in quest'ambito.

<sup>63</sup> Cfr. p. es. *parere del Consiglio federale in risposta all'interpellanza 18.3809 del 24.9.2018*, <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20183809>.

<sup>64</sup> Cfr. *scheda informativa sulla politica di rimpatrio della Commissione europea del 13 settembre 2018*: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-factsheet-coast-guard_it.pdf).

<sup>65</sup> Cfr. *rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 26 giugno 2018 sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo (disponibile in tedesco e francese) e rapporto del Controllo parlamentare dell'amministrazione all'attenzione della Commissione della gestione del Consiglio nazionale del 1° novembre 2017 sulla carcerazione amministrativa nel settore dell'asilo*.

<sup>66</sup> Dati Eurostat.

<sup>67</sup> Cfr. *«Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsausenpolitik, Schlussbericht vom 30. November 2016»*, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-04-07/161130-evaluation-imz-econcept-schlussbericht.pdf> (disponibile in tedesco).

Alla luce dei risultati della valutazione Schengen riguardanti l'ambito del ritorno, occorre in particolare adeguare e uniformare la prassi in materia di decisioni di rinvio. Le disparità nelle prassi adottate dalle diverse autorità e dai vari Cantoni vanno ridotte al minimo, e inoltre occorre garantire che la legislazione svizzera sia completamente conforme ai requisiti dell'acquis di Schengen (ossia in particolare alla direttiva rimpatri) e che tutte le autorità ne rispettino le prescrizioni, soprattutto nell'ambito del ritorno.

Anche l'attuazione della revisione della legge sull'asilo concernente la velocizzazione delle procedure d'asilo, entrata in vigore il 1° marzo 2019, rappresenta un'opportunità – e nel contempo una sfida – nell'ambito del ritorno. In linea di principio è lecito attendersi che procedure d'asilo più rapide si tradurranno anche in un'accelerazione dell'esecuzione degli allontanamenti, in particolare perché buona parte degli allontanamenti nel settore dell'asilo in futuro verranno effettuati direttamente a partire dai centri federali d'asilo. In questi casi, i preparativi per la partenza, e in particolare l'acquisizione di documenti viaggio, inizieranno d'ora in poi subito dopo la notifica di una decisione d'asilo di prima istanza negativa. In questo modo, l'esecuzione degli allontanamenti avverrà prima e sarà più rapida e rigorosa. Inoltre i richiedenti l'asilo verranno informati in maniera tempestiva ed esaustiva sugli aiuti al ritorno offerti. L'accesso alla consulenza per il ritorno e la partenza volontaria con aiuto al ritorno sono possibili in qualsiasi fase della procedura. Soprattutto nella fase iniziale, queste novità comporteranno tuttavia anche delle sfide a vari livelli legate alla necessità di tradurre in pratica processi e procedure nell'ambito del ritorno in parte definiti ex novo.

Dalle considerazioni appena esposte derivano i seguenti obiettivi/orientamenti strategici:

- In tutta la Svizzera il contenuto delle decisioni di rinvio adempie a requisiti minimi uniformi.
- Viene valutata l'adozione di misure per limitare o annullare eventuali svantaggi nella collaborazione con gli Stati d'origine nell'ambito del ritorno dovuti allo status di Paese associato a Schengen.

## 6.9 Uso di tecnologie avanzate

Nel complesso la Svizzera ha raggiunto un buon livello per quanto riguarda l'impiego di tecnologie avanzate. I sistemi e le applicazioni rilevanti per Schengen attualmente necessari sono funzionali, e i preparativi in vista delle novità tecniche pianificate procedono bene.

Già oggi, le autorità svizzere di controllo delle frontiere lavorano con una single search interface<sup>68</sup> integrata nel software per i controlli alle frontiere e alcune delle applicazioni rilevanti per i controlli alle frontiere sono parzialmente interoperabili (ORBIS – SIMIC, ORBIS – AFIS, SIS – RIPOL, RIPOL – ASF-SLTD). Progressi notevoli si registrano sin d'ora anche sul fronte della definizione congiunta dei requisiti e l'acquisto in comune di sistemi di controllo alle frontiere: a tale proposito va menzionato in particolare il programma di coordinamento AiP, a cui in futuro si potrà probabilmente ricorrere più spesso.

Nel contempo vi sono ancora margini di miglioramento per quanto riguarda l'acquisizione congiunta di nuove applicazioni tecnologiche e lo scambio di know-how, sia tra le autorità coinvolte a livello federale e cantonale che, eventualmente, con altri Stati dello spazio Schengen. Il fatto che le autorità con funzioni di controllo sul territorio nazionale dispongano di un'infrastruttura carente per la lettura e l'interpretazione di documenti elettronici e banche dati quali VIS, SIS o (in futuro) EES costituisce un'ulteriore lacuna.

<sup>68</sup> L'espressione «single search interface» designa una maschera di ricerca unitaria grazie alla quale è possibile interrogare contemporaneamente diversi sistemi di informazione con una sola ricerca.

La complessità sempre maggiore del processo di controllo alle frontiere rappresenta il rischio maggiore legato all'impiego delle tecnologie moderne. Nei prossimi anni è prevista l'integrazione nei sistemi informatici svizzeri di diversi sviluppi dell'acquis di Schengen quali EES, ETIAS e l'iniziativa sull'interoperabilità. Laddove necessario e possibile, occorre rendere più interoperabili anche i sistemi nazionali. Considerata la complessità e la crescente interdipendenza tra i diversi sistemi coinvolti nel processo di controllo alle frontiere, i corpi di polizia più piccoli già oggi dipendono dal sostegno della polizia cantonale di Zurigo e dell'AFD (Cgcf). Questa dipendenza probabilmente si accentuerà in futuro. L'attenzione sempre maggiore per la tecnologia modifica anche i compiti delle autorità di controllo delle frontiere. Nei sistemi futuri come ad esempio EES, i dati non dovranno solo essere confrontati, ma anche registrati ex novo e mutati, il che accrescerà notevolmente l'onere di lavoro per la verifica in prima linea. La registrazione ex novo e il confronto tra diverse banche dati porterà inoltre alla luce delle discordanze che andranno esaminate nel quadro della verifica in seconda linea, che dunque anch'essa sarà maggiormente gravata di lavoro. Per queste mansioni occorrono nuove figure professionali. Nell'ambito dei relativi corsi di formazione e aggiornamento, bisognerà prestare particolare attenzione a non far passare in secondo il profiling basato sull'osservazione umana. Il ricorso a sistemi e postazioni self service a sua volta porta a una suddivisione del processo di controllo alle frontiere: se ciò da un lato, grazie alla registrazione anticipata dei dati, garantisce un certo sgravio, dall'altro accresce ulteriormente la complessità del processo in questione. Per la pianificazione, lo sviluppo, l'introduzione e la gestione dei numerosi sistemi e applicazioni bisognerà per giunta ricorrere sempre più a specialisti, ciò che comporterà a sua volta dei costi per la formazione e l'aggiornamento e il ricorso a professionisti esterni. Di conseguenza l'impiego di tecnologie avanzate si tradurrà in un risparmio di risorse solo in singoli casi, e non a livello complessivo, e in parte implicherà anche costi aggiuntivi, poiché eventualmente si dovranno potenziare gli organici.

Un altro rischio cruciale è la crescente dipendenza del processo di controllo alle frontiere dalla disponibilità e dall'integrità dei sistemi tecnici. Interruzioni di sistema anche brevi possono provocare delle falle nel dispositivo che in seguito sarà impossibile o molto dispendioso tamponare. Un rischio simile vi è anche a livello europeo, dato che in caso di guasto di uno dei sistemi centrali di eu-LISA si interromperebbe lo scambio di informazioni tra i diversi sistemi nazionali dei Paesi Schengen. I dati dei viaggiatori già registrati dovrebbero essere rilevati di nuovo, il che comporterebbe non solo un aumento esponenziale dei tempi di attesa negli aeroporti, ma anche importanti lacune nel dispositivo di sicurezza.

Il problema della crescente dipendenza da sistemi e applicazioni tecniche non si pone solo in relazione a potenziali guasti, ma anche alla crescente vulnerabilità nei confronti di cyberattacchi. Considerata la sua importanza sempre maggiore per la gestione delle frontiere e il perseguimento penale, la tecnologia diventa un potenziale bersaglio della cybercriminalità: le misure per proteggere i sistemi da attacchi in futuro assumeranno pertanto un ruolo ancora maggiore.

Anche i requisiti qualitativi in parte divergenti in materia di biometria rappresentano una sfida sotto il profilo tecnico. Per le impronte digitali ad esempio, l'UE adotta attualmente lo standard di 500ppi, mentre il sistema nazionale AFIS esige 1000ppi. Nell'ambito dell'asilo, le impronte digitali vengono quindi rilevate e registrate con 1000ppi in AFIS; la risoluzione viene poi ridotta a 500ppi per Eurodac e asilo CS-VIS. Da un lato, la risoluzione più alta di 1000ppi per fedpol è fondamentale ai fini del perseguimento penale, ma dall'altro essa comporta delle difficoltà per le autorità di polizia e di controllo delle frontiere, dato che le apparecchiature mobili funzionano solo a 500ppi. Questo problema si acutizzerà ulteriormente in futuro, quando il nuovo regolamento Eurodac introdurrà l'obbligo di rilevare tutti i cittadini di Stati terzi che soggiornano illegalmente nello spazio Schengen.

Nel contempo le innovazioni tecniche possono essere considerate una chiara opportunità per rendere più efficiente il processo di controllo alle frontiere prestando particolare attenzione alla sicurezza, dato che i controlli delle persone diventano più affidabili e lo scambio di informazioni tra i sistemi di controllo risulta più rapido ed esaustivo. Anche alla luce della crescita del numero di passeggeri, l'automatizzazione e l'impiego di tecnologie avanzate contribuisce in misura significativa a preservare l'efficienza dei controlli alle frontiere esterne.

Grazie all'integrazione di diversi sistemi, le informazioni rilevanti per il controllo alle frontiere possono inoltre essere sfruttate e analizzate in modo più efficiente e i processi possono essere semplificati. Il raggruppamento dei dati sui passaggi di frontiera tratti da Greko NG ed EneXs, dei dati PAX degli aeroporti, dei risultati del confronto API/PNR e dei dati dell'analisi dei rischi potrebbe servire a semplificare determinati processi, soprattutto perché permetterebbe alle autorità di controllo delle frontiere di sapere già in anticipo chi si ritroveranno presto di fronte durante la verifica in prima linea e se una persona è stata oggetto di un riscontro positivo in un sistema di ricerca anche se non si tratta della persona segnalata in questione. Per giunta la combinazione di diversi sistemi fornisce indicazioni statistiche, ad esempio sul profilo Transit Pax. A tale proposito si tratta a sua volta di valutare quali di queste opzioni siano effettivamente di interesse per la Svizzera, se e come possono essere finanziate e in che misura siano compatibili con le norme vigenti in materia di protezione dei dati.

L'utilizzo di tecnologie avanzate costituisce un elemento centrale della visione. Da un lato contribuisce ad aumentare la sicurezza, e dall'altro permette anche di agevolare per quanto possibile l'entrata e l'uscita dei viaggiatori in buona fede. L'interoperabilità fornisce inoltre un contributo determinante alla lotta contro la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera migliorando la collaborazione tra le autorità nazionali e soprattutto quella tra le autorità dei diversi Paesi Schengen. Va tuttavia tenuto conto del fatto che l'implementazione dei sistemi assolutamente

indispensabili rappresenta una grossa sfida per la Svizzera, cosicché rimangono solo poche risorse per ulteriori innovazioni tecnologiche. Per questo motivo non bisogna pretendere di essere in prima linea nello sviluppo e nell'impiego delle tecnologie più recenti. Queste ultime vanno piuttosto utilizzate in modo mirato quando ciò è prescritto dalle normative vigenti e/o quando esse forniscono un evidente valore aggiunto per la gestione delle frontiere.

Date queste premesse, per quanto riguarda l'impiego di tecnologie avanzate gli obiettivi strategici sono i seguenti:

- Gli addetti ai controlli utilizzano sistemi/applicazioni uniformi per i controlli alle frontiere e i controlli di persone all'interno del territorio nazionale sulla base del diritto in materia di stranieri.
- Le autorità di controllo delle frontiere, di polizia e di migrazione dispongono dell'equipaggiamento tecnico (p. es. apparecchi di controllo mobili) e del personale specializzato necessari per riuscire a interrogare i sistemi d'informazione nei limiti consentiti dalla legge.
- L'infrastruttura rilevante per i controlli è protetta nel miglior modo possibile da cyberattacchi e manipolazioni ed esistono piani di emergenza in caso di guasti al sistema.
- Nell'acquisto di infrastruttura rilevante per i controlli, vengono sistematicamente individuate e sfruttate le potenziali sinergie con i Paesi Schengen.
- La Svizzera provvede ai necessari collegamenti dei sistemi nazionali ai sistemi centrali UE.

## 6.10 Meccanismi di controllo della qualità

Meccanismi di controllo della qualità appropriati (standardizzati) contribuiscono a garantire la qualità nello spazio Schengen e a contrastare l'immigrazione illegale e il traffico di esseri umani.

La Svizzera verifica il rispetto delle disposizioni internazionali e nazionali in materia di frontiere esterne mediante audit nazionali e revisioni interne e dispone di esperti nel settore delle valutazioni Schengen. Le valutazioni condotte ogni anno da Frontex riguardo a eventuali punti deboli forniscono un contributo importante alla protezione delle frontiere esterne. Grazie a questi strumenti, la Svizzera in linea di massima dispone di un meccanismo di controllo della qualità chiaro e adeguato, che consente di vagliare costantemente l'efficacia della messa in atto della gestione integrata delle frontiere e di reagire rapidamente alle sfide. Gli audit non coprono tuttavia tutti gli aspetti della gestione integrata delle frontiere.

Per un controllo della qualità standardizzato e di buon livello occorrono sufficienti risorse personali e finanziarie. Le risorse personali includono sia l'impiego di specialisti in Svizzera, sia la partecipazione a valutazioni in altri Stati Schengen. La Svizzera riconosce la necessità e l'utilità di queste partecipazioni e, nei limiti delle sue possibilità, invia regolarmente esperti alle valutazioni. La Svizzera ha già partecipato a programmi di formazione europei, ma non esiste una pianificazione sistematica e coordinata tra la SEM e le autorità di controllo delle frontiere per quanto concerne la formazione e l'impiego di specialisti di valutazione nell'ambito delle frontiere esterne. Ciò ostacola il trasferimento di conoscenze, comporta lacune qualitative e impedisce alla Svizzera di sfruttare le esperienze maturate con le valutazioni di altri Stati per accrescere il proprio livello qualitativo.

Malgrado la qualità del sistema svizzero di gestione delle frontiere possa essere sostanzialmente considerata buona – come peraltro confermato dalle valutazioni Schengen e dalle analisi sui punti deboli svolte finora –, considerati i meccanismi odierni di controllo della qualità piuttosto grossolani vi è un certo rischio che l'identificazione e l'eliminazione di lacune qualitative avvenga con ritardo e sia fortemente influenzata da valutazioni e analisi esterne. Allo stato attuale inoltre la Svizzera non è ancora in grado di fornire di tutti i dati necessari per l'analisi dei punti deboli (cfr. a tale proposito anche il cap. 6.4 e il relativo obiettivo strategico).

In base alla visione, la strategia IBM 2027 deve rispettare sia i diritti umani che il diritto europeo e nazionale e nel contempo contribuire alla sicurezza dello spazio Schengen e della Svizzera. Per soddisfare queste esigenze occorrono meccanismi di controllo della qualità adeguati che consentano controlli e, all'occorrenza, aggiustamenti regolari.

Alla luce di queste premesse e delle considerazioni appena esposte, gli obiettivi strategici sono i seguenti:

- La Svizzera dispone di un sistema di controllo della qualità adeguato, che include ulteriori elementi della gestione integrata delle frontiere.
- La Svizzera in tutti gli ambiti specifici dispone di specialisti formati e di grande esperienza che partecipano regolarmente a valutazioni di altri Stati membri.
- La Svizzera valuta la propria disponibilità di risorse personali e finanziarie al fine di partecipare maggiormente alla pianificazione e allo svolgimento di valutazioni di altri Stati Schengen.

## 6.11 Meccanismi di solidarietà

Al fine di promuovere la sicurezza interna nello spazio Schengen, per il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea 2021-2027 è stato istituito un fondo che fornisce un sostegno finanziario adeguato agli Stati membri e associati. Questo fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF) intende promuovere una gestione europea integrata delle frontiere esterne e l'ottimizzazione della politica comune dei visti.

L'IBMF è costituito da due strumenti: lo strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e i visti (IBMF-BMVI) e lo strumento di sostegno finanziario relativo alle attrezzature per il controllo doganale. Scopo dell'IBMF-BMVI è di contribuire ad assicurare controlli uniformi e di alta qualità alle frontiere esterne e di facilitare gli attraversamenti legittimi delle frontiere esterne. Per beneficiare delle relative risorse, la Svizzera deve dimostrare l'attuazione di progetti che corrispondono all'orientamento strategico e agli obiettivi del fondo.

L'IBMF-BMVI offre la possibilità di sostenere progetti strategici svizzeri nell'ambito della sicurezza interna e della gestione delle frontiere (p. es. infrastruttura di controllo delle frontiere all'aeroporto di Zurigo o orientamenti della strategia IBM). Un ulteriore aspetto positivo è il continuo rafforzamento dei contatti tra i principali attori all'interno dell'Amministrazione federale e tra la Confederazione e i Cantoni. Inoltre il sistema di gestione è ampiamente consolidato e gode di un vasto consenso. Vi è una consapevolezza di collaborazione partenariale e di miglioramento costante; i collaboratori competenti dispongono della competenza e dell'esperienza necessarie.

Occorre tuttavia sempre garantire l'equilibrio tra l'impiego di risorse per un progetto (p. es. sotto forma di oneri amministrativi) e i suoi effetti. Un ulteriore svantaggio è l'obbligo di prefinanziare i progetti, che potrebbe eventualmente disincentivare i loro responsabili a chiedere un sostegno, dato che le relative risorse devono prima essere stanziare e solo

in un secondo momento vengono rimborsate. Bisognerebbe inoltre far conoscere maggiormente lo strumento e promuovere la sensibilizzazione degli attori. Con la maggiore dotazione finanziaria del BMVI rispetto allo strumento che l'ha preceduto, si pone anche la questione se le risorse finora impiegate presso l'autorità competente siano sufficienti.

Il rischio principale dello strumento è che la Svizzera non riesca a usufruire di tutti i finanziamenti che le spetterebbero. Gli Stati membri e associati hanno inoltre l'obbligo di impiegare le risorse stanziare in modo mirato e di impedire ed eventualmente rimediare a irregolarità nell'utilizzo dei mezzi in questione.

Il ricorso a questo strumento potrebbe risultare vantaggioso soprattutto per quanto riguarda i sistemi informatici rilevanti per Schengen (p. es. EES) e i relativi componenti hardware (p. es. gate elettronici). Considerata la loro importanza per agevolare i passaggi della frontiera legali e ostacolare quelli illegali, l'UE sostiene fortemente il loro costante sviluppo e la loro continua ottimizzazione. Per di più, lo strumento potrebbe essere anche impiegato nel quadro della politica dei visti se si dovesse riuscire da un lato ad accrescere l'efficacia e l'efficienza nel rilascio dei visti grazie all'interconnessione con i sistemi dell'UE e, dall'altro, a lottare contro la migrazione irregolare mediante l'invio di personale di collegamento in Paesi terzi<sup>69</sup>.

<sup>69</sup> Per esempio *Immigration Liaison Officer (ILO)* o *Airline Liaison Officers (ALO)*.

Gli obiettivi dell'IBMF-BMVI consentono di promuovere grandi progetti informatici nell'ambito della gestione delle frontiere e degli orientamenti della strategia IBM. In entrambi i casi, lo strumento può favorire l'attuazione di progetti a livello nazionale e quindi agevolare gli sviluppi in atto in direzione di una gestione europea delle frontiere esterne integrata ed efficace. Mediante una gestione efficace ed efficiente, il rischio principale menzionato in precedenza, ossia uno sfruttamento insufficiente delle risorse a disposizione, può essere ridotto in misura significativa. Una valutazione continua e un adeguamento costante del sistema di gestione può inoltre ottimizzare l'impiego delle risorse sia presso l'autorità competente, sia da parte dei responsabili di progetto.

Siccome l'obbligo di prefinanziare i progetti può indurre alcuni responsabili a rinunciare a una richiesta di sostegno, occorre valutare e, se possibile, mettere in atto delle alternative. Viste le basi legali già concordate, in quest'ambito per il BMVI non sussistono però più margini di manovra. Altri approcci sono quindi ipotizzabili soltanto per il quadro finanziario pluriennale successivo al 2027 e, anche in questo caso, unicamente nella misura in cui siano compatibili con le direttive della Commissione europea.

Da queste considerazioni derivano i seguenti obiettivi strategici:

- Il BMVI sostiene la realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla strategia IBM.
- Il sistema di gestione nazionale per il BMVI è efficiente, efficace e snello, e riduce al minimo gli oneri amministrativi per i responsabili di progetto.
- Per l'attuazione delle misure della gestione integrata delle frontiere dal 2027 in poi viene valutata un'alternativa al prefinanziamento obbligatorio dei progetti.

## 7. Attuazione

### 7.1 Piano d'azione

L'efficacia e il successo della strategia dipendono dalle strutture e dai mezzi con cui quest'ultima viene tradotta in misure concrete e dal modo in cui tali misure vengono attuate. Per la pianificazione della messa in atto è possibile basarsi sulle esperienze maturate con la strategia IBM 2012<sup>70</sup> e il piano d'azione IBM 2014<sup>71</sup>. Nel contempo occorre tenere in considerazione i risultati e le raccomandazioni della valutazione riguardante la precedente strategia e il piano d'azione «gestione integrata delle frontiere»<sup>72</sup>.

La valutazione raccomanda tra l'altro di stabilire priorità chiare. Un piano d'azione deve porre l'accento su misure che richiedono un notevole coordinamento e una forte collaborazione tra le autorità coinvolte e nell'ambito delle quali senza la strategia IBM non è possibile fare progressi. Per tale motivo si prevede di suddividere le misure in «misure chiave» e «misure standard». Per le misure chiave, che corrispondono ai criteri prioritari menzionati in precedenza, assume un ruolo centrale il gruppo di controllo frontiere, che

deve tra l'altro fungere da committente e, in questa veste, assumere pure la guida dei progetti e delle misure. La gestione dei progetti è affidata alla o alle autorità responsabili. Nel caso delle misure standard, all'autorità responsabile compete sia la guida che la gestione dei progetti. In particolare anche l'avvio di una misura spetta alle singole autorità, che segnalano alla SEM – in qualità di autorità competente per la gestione del piano d'azione – le misure che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalla strategia e provvedono in prima persona alla messa in atto di tali misure. La definizione delle misure chiave è prerogativa del gruppo di controllo frontiere allargato, il quale decide anche in merito all'inclusione di misure standard nel piano d'azione.

Per quanto riguarda le misure chiave, il ruolo del gruppo di controllo frontiere è stato così notevolmente rafforzato, mentre le misure standard costituiscono in primis una prerogativa delle autorità responsabili.

Ruoli <sup>73</sup>	Competenza misure standard	Competenza misure chiave
<b>Guida del progetto:</b> Dirigere l'insieme del progetto, a livello di organizzazione, e garantire che siano raggiunti gli obiettivi del progetto.	Autorità responsabile	GCF allargato
<b>Gestione del progetto:</b> Sviluppare le basi del progetto, gestire il progetto e i collaboratori, concludere il progetto.	Autorità responsabile	Autorità responsabile
<b>Esecuzione:</b> Sviluppare i risultati del progetto e applicare le misure di garanzia della qualità.	Autorità responsabile autorità coinvolte	Autorità responsabile autorità coinvolte

Tabella 4: Schema semplificato dei ruoli in base al tipo di misura.

<sup>70</sup> Rapporto finale del gruppo strategico «Gestione integrata delle frontiere», gennaio 2012.

<sup>71</sup> Piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere» 2014-2017.

<sup>72</sup> Cfr. Schlussbericht Evaluation der «Integrierten Grenzverwaltung», 15 giugno 2018 (disponibile in tedesco).

<sup>73</sup> Denominazioni dei ruoli, compiti e requisiti in base allo standard Hermes (cfr. [http://www.hermes.admin.ch/onlinepublikation/index.xhtml?element=kategorie\\_rollen.html](http://www.hermes.admin.ch/onlinepublikation/index.xhtml?element=kategorie_rollen.html)). In base a Hermes ogni ruolo è svolto da un'apposita persona. Per semplificare, il presente schema indica unicamente l'organizzazione che deve designare la persona responsabile.

Inoltre il piano d'azione deve essere articolato in maniera dinamica, in modo da poter sempre rispondere all'occorrenza a mutamenti del contesto e dei fattori d'influenza. Il piano d'azione può quindi evolvere: previo consenso del gruppo di controllo frontiere allargato, l'integrazione di nuove misure può avvenire in qualsiasi momento, e le misure in corso possono essere adeguate a contesti ed esigenze che cambiano. Di conseguenza il piano d'azione non consisterà in un documento definitivo approvato, ma sarà disponibile unicamente in una versione online costantemente aggiornata, dato che solo in questo modo è possibile garantire l'articolazione dinamica e flessibile del piano d'azione auspicata; per lo stesso motivo si rinuncia anche a un'approvazione politica formale da parte del Consiglio federale e del CDDGP. Il gruppo di controllo frontiere allargato assume la funzione di organo supremo di supervisione e autorizzazione.

Per il piano d'azione si può quindi definire l'obiettivo seguente.

- **Dato il contesto e i fattori d'influenza in costante evoluzione, il piano d'azione è articolato in maniera sufficientemente flessibile e si concentra su misure di notevole impatto che richiedono un certo sforzo di coordinamento.**

## 7.2 Guida

Viste le considerazioni nel precedente capitolo 7.1, il gruppo di controllo frontiere<sup>74</sup> (in particolare nella sua composizione allargata) assume nuovamente un ruolo centrale per la realizzazione della strategia IBM 2027 e l'attuazione del piano d'azione. In aggiunta alla funzione di guida già finora assunta a livello di piano d'azione, in futuro sarà responsabile anche per la guida delle relative misure chiave.

Considerati questi compiti, il mandato attuale del gruppo di controllo frontiere, fondato sostanzialmente sull'impegno volontario delle autorità coinvolte e privo in particolare di una base legale, non è abbastanza solido, come è stato sottolineato anche dalla valutazione Schengen 2018.

In aggiunta all'obiettivo già menzionato nel capitolo 6.5, ossia l'ampliamento del mandato del gruppo di controllo frontiere sotto il profilo tematico, occorre quindi anche un rafforzamento di tale mandato sotto il profilo giuridico-formale, a maggior ragione perché l'aggiornamento continuo di una strategia IBM e la sua applicazione costante nel quadro di un piano d'azione rappresentano compiti duraturi stabiliti per legge, e quindi anche gli organi preposti a questi compiti devono disporre di una minima base legale. Il rafforzamento del mandato è anche in sintonia con le raccomandazioni della valutazione Schengen 2018 in materia di governance attuativa<sup>75</sup>.

Date queste premesse, agli obiettivi strategici definiti sulla base dell'analisi dei singoli elementi è opportuno aggiungere il seguente obiettivo strategico:

- **L'insediamento, i compiti e le competenze del gruppo di controllo frontiere devono essere disciplinate a livello legale.**

<sup>74</sup> Cfr. nota a piè di 11.

<sup>75</sup> In materia di governance, la decisione del Consiglio dell'UE all'attenzione della Svizzera a seguito della valutazione Schengen 2018 comprende le seguenti due raccomandazioni: «sviluppare la capacità amministrativa nazionale per elaborare, attuare e monitorare l'attuazione della strategia per la gestione integrata delle frontiere» e «rafforzare il meccanismo nazionale di coordinamento e di guida per la gestione delle frontiere aggiornando e ampliando il mandato del gruppo direttivo per le frontiere di modo che vi siano contemplati tutti gli aspetti relativi alla gestione integrata delle frontiere».

### 7.3 Finanziamento

Il finanziamento di misure per l'attuazione della strategia IBM spettava e spetta tuttora alle varie autorità federali e cantonali competenti. Ciò significa in particolare che, anche dopo l'auspicato radicamento legale del suo mandato, il gruppo di controllo frontiere non disporrà di autonomia finanziaria, nemmeno nell'ambito delle misure chiave. Per questo motivo, anche in futuro la sua capacità di guidare efficacemente simili progetti mediante l'allocazione strategica di risorse rimarrà fortemente limitata. Il gruppo di controllo frontiere non dispone nemmeno di incentivi per incoraggiare singole autorità a implementare misure standard.

Una possibile fonte di risorse è il fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF) menzionato nel capitolo 6.11. Siccome non tutte le misure di rilevanza IBM possono essere (ri)finanziate mediante le risorse dell'IBMF, occorre trovare mezzi e vie per creare i necessari incentivi all'attuazione della strategia IBM anche al di là delle misure di rilevanza IBMF. A tale scopo si intende ottenere un mandato dal Consiglio federale per la valutazione approfondita di un sistema di incentivazione.

Date queste premesse, per quanto riguarda l'attuazione IBM l'obiettivo strategico è il seguente:

- Viene valutata la creazione di incentivi per l'attuazione del piano d'azione IBM.

### 7.4 Comunicazione

In seno agli ambienti specializzati, negli ultimi anni la gestione integrata delle frontiere si è andata affermando come una sorta di marchio sostenuto e condiviso a livello collettivo. Questo carattere di «marchio» e lo spirito veicolato con esso devono essere ulteriormente rafforzati.

Per raggiungere questo obiettivo occorrono misure mirate, tra cui in particolare la creazione di un nuovo logo IBM e la realizzazione di un filmato di formazione e promozione sulla gestione integrata delle frontiere.

Indipendentemente dalle misure concrete da adottare nel corso dell'attuazione, dalle suddette premesse deriva il seguente obiettivo strategico:

- Vengono adottate misure concrete per radicare e far conoscere ulteriormente principi e contenuti della gestione integrata delle frontiere all'interno delle autorità federali e cantonali coinvolte nonché a livello politico.

## 8. Obiettivi strategici

Qui di seguito viene fornita una panoramica riassuntiva sugli obiettivi relativi ai singoli elementi:

Elemento	Obiettivi strategici
<b>Controllo di frontiera</b>	I passaggi di frontiera illegali sono sistematicamente impediti presso tutte le frontiere esterne svizzere. I pericoli riconoscibili per la sicurezza vengono identificati e scongiurati con successo anche nel quadro dei controlli alle frontiere. Le ripercussioni indesiderate sulla circolazione legale di viaggiatori sono ridotte al minimo.
	Le autorità di controllo delle frontiere dispongono di un numero adeguato di addetti ai controlli specializzati e appositamente formati che si distinguono per la loro professionalità e la resistenza allo stress.
	Le autorità di controllo delle frontiere dispongono di infrastrutture tecniche ed edili che consentono controlli dei passaggi di frontiera efficienti e conformi alla legge.
<b>Analisi dei rischi</b>	Le autorità nazionali e cantonali determinanti per l'analisi dei rischi relativa alle frontiere esterne lavorano conformemente agli standard europei attuali. Con le loro risorse ed esperienze contribuiscono all'elaborazione dell'analisi dei rischi a livello nazionale.
	Sono garantiti la formazione e l'aggiornamento continui degli analisti responsabili per l'applicazione degli attuali standard europei.
	Esiste una struttura formalizzata nazionale di analisi dei rischi con compiti e responsabilità definite, che comprende tutti i principali attori coinvolti. La Confederazione e i Cantoni mettono a disposizione le risorse necessarie ai rispettivi livelli.
<b>Cooperazione Schengen sostenuta da Frontex</b>	Tenendo conto del fabbisogno nazionale, è garantita la disponibilità sotto il profilo quantitativo e qualitativo di esperti nel controllo delle frontiere ai fini del rafforzamento della protezione delle frontiere esterne nel quadro di interventi Frontex.
	In caso di una pressione migratoria particolare e sproporzionata o di un'altra sfida particolare e sproporzionata, è garantita la capacità operativa nel quadro della riserva di reazione rapida per il sostegno di altri Stati Schengen.
	Le risorse per lo svolgimento della valutazione della vulnerabilità sono a disposizione e le lacune constatate alle frontiere esterne della Svizzera vengono sistematicamente colmate.
<b>Cooperazione Schengen all'interno e tra gli Stati</b>	Tutte le autorità coinvolte nella gestione delle frontiere intensificano la collaborazione all'interno e tra gli Stati a tutti i livelli e nella maniera più appropriata. Per rendere la collaborazione più duratura e continua, essa viene maggiormente istituzionalizzata.
	La necessità di una maggiore cooperazione all'interno e tra gli Stati è soddisfatta mediante forme di collaborazione appropriate e poco onerose.
	Il mandato, la composizione e la cerchia dei membri del gruppo di controllo frontiere sono ampliati in modo tale da consentire a quest'organo di esercitare una maggiore influenza su tutti gli ambiti della gestione delle frontiere.
	La partecipazione a organi interstatali avviene in base agli interessi della Svizzera, previa definizione delle priorità e prestando attenzione a un impiego mirato delle risorse.

Elemento	Obiettivi strategici
<b>Attività in Paesi terzi</b>	<p>A livello europeo, la Svizzera si impegna a favore di basi legali nel settore dei visti che facilitino gli spostamenti legali e costituiscano uno strumento efficiente per contrastare la migrazione irregolare e i pericoli per la sicurezza interna.</p> <p>La Svizzera anticipa le tendenze alla digitalizzazione nel settore dei visti e, nel quadro delle risorse disponibili, crea a medio-lungo termine le premesse normative e tecniche necessarie per digitalizzare i processi legati al rilascio del visto.</p> <p>I funzionari di collegamento (ALO, AP/addetti AFD e ILO) sono impiegati in funzione del contesto per garantire una stretta collaborazione con le autorità degli Stati terzi interessati e la rete internazionale di collegamento.</p> <p>Con i principali Paesi di provenienza e di transito, la Svizzera conduce in modo mirato dialoghi in materia di migrazione e mira alla formalizzazione della collaborazione mediante la conclusione di accordi e partenariati.</p>
<b>Controlli all'interno dell' spazio Schengen (inclusi controlli alle frontiere interne)</b>	<p>La Svizzera intensifica ulteriormente la cooperazione a livello nazionale tra le autorità competenti per i controlli alle frontiere in Svizzera nonché la collaborazione transfrontaliera con i Paesi confinanti.</p> <p>La Svizzera continua a sfruttare il dispositivo doganale per accrescere la sicurezza nella zona di frontiera.</p>
<b>Rimpatrio</b>	<p>In tutta la Svizzera il contenuto delle decisioni di rinvio adempie a requisiti minimi uniformi.</p> <p>Viene valutata l'adozione di misure per limitare o annullare eventuali svantaggi nella collaborazione con gli Stati d'origine nell'ambito del ritorno dovuti allo status di Paese associato a Schengen.</p>
<b>Uso di tecnologie avanzate</b>	<p>Gli addetti ai controlli utilizzano sistemi/applicazioni uniformi per i controlli alle frontiere e i controlli di persone all'interno del territorio nazionale sulla base del diritto in materia di stranieri.</p> <p>Le autorità di controllo delle frontiere, di polizia e di migrazione dispongono dell'equipaggiamento tecnico (p. es. apparecchi di controllo mobili) e del personale specializzato necessari per riuscire a interrogare i sistemi d'informazione nei limiti consentiti dalla legge.</p> <p>L'infrastruttura rilevante per i controlli è protetta nel miglior modo possibile da cyberattacchi e manipolazioni ed esistono piani di emergenza in caso di guasti al sistema.</p> <p>Nell'acquisto di infrastruttura rilevante per i controlli, vengono sistematicamente individuate e sfruttate le potenziali sinergie con i Paesi Schengen.</p> <p>La Svizzera provvede ai necessari collegamenti dei sistemi nazionali ai sistemi centrali UE.</p>
<b>Meccanismi di controllo della qualità</b>	<p>La Svizzera dispone di un sistema di controllo della qualità adeguato, che include ulteriori elementi della gestione integrata delle frontiere.</p> <p>La Svizzera in tutti gli ambiti specifici dispone di specialisti formati e di grande esperienza che partecipano regolarmente a valutazioni di altri Stati membri.</p> <p>La Svizzera valuta la propria disponibilità di risorse personali e finanziarie al fine di partecipare maggiormente alla pianificazione e allo svolgimento di valutazioni di altri Stati Schengen.</p>

<b>Elemento</b>	<b>Obiettivi strategici</b>
<b>Meccanismi di solidarietà</b>	<p>Il BMVI sostiene la realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla strategia IBM.</p> <p>Il sistema di gestione nazionale per il BMVI è efficiente, efficace e snello, e riduce al minimo gli oneri amministrativi per i responsabili di progetto.</p> <p>Per l'attuazione delle misure della gestione integrata delle frontiere dal 2027 in poi viene valutata un'alternativa al prefinanziamento obbligatorio dei progetti.</p>
<b>Piano d'azione</b>	Dato il contesto e i fattori d'influenza in costante evoluzione, il piano d'azione è articolato in maniera sufficientemente flessibile e si concentra su misure di notevole impatto che richiedono un certo sforzo di coordinamento.
<b>Guida</b>	L'insediamento, i compiti e le competenze del gruppo di controllo frontiere devono essere disciplinate a livello legale.
<b>Finanziamento</b>	Viene valutata la creazione di incentivi per l'attuazione del piano d'azione IBM.
<b>Comunicazione</b>	Vengono adottate misure concrete per radicare e far conoscere ulteriormente principi e contenuti della gestione integrata delle frontiere all'interno delle autorità federali e cantonali coinvolte nonché a livello politico.

Tabella 5: Panoramica sugli obiettivi strategici.

## 9. Allegati

### 9.1 Allegato 1: Documenti rilevanti per la strategia

- Messaggio concernente le misure per rafforzare il ruolo della Svizzera quale Stato ospite del 19.11.2014<sup>76</sup>
- Programma di legislatura 2015-2019 (messaggio del 27.1.2016<sup>77</sup> e decreto federale del 14.6.2016<sup>78</sup>)
- Rapporto sulla cooperazione in materia di migrazione internazionale del febbraio 2011<sup>79</sup>
- Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18.9.2015<sup>80</sup>
- La politica di sicurezza della Svizzera. Rapporto del Consiglio federale del 24.8.2016<sup>81</sup>
- Intensificare la lotta contro la criminalità dei passatori – Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 16.3616 Béglé del 17.6.2016<sup>82</sup> (disponibile solo in tedesco e francese)
- Principi strategici dell'AFD del febbraio 2017<sup>83</sup>
- Strategia del turismo della Confederazione del 15.11.2017<sup>84</sup>
- Armonizzazione dell'informatica di Polizia Svizzera (AiP)<sup>85</sup>

- Strategia di e-government Svizzera<sup>86</sup>
- Svizzera digitale<sup>87</sup>
- «Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi 2018–2022»<sup>88</sup>
- Dichiarazione di Tallinn<sup>89</sup>
- Valutazione intermedia dell'ISF-Frontiere Svizzera (2017, sintesi in italiano)<sup>90</sup>
- Studio sulle conseguenze economiche dell'associazione della Svizzera a Schengen (in tedesco)<sup>91</sup>
- Valutazione esterna della strategia IBM 2012<sup>92</sup>
- Programma di trasformazione DaziT dell'AFD<sup>93</sup>

#### Documenti di riferimento europei:

- Comunicazione della Commissione del 13.5.2015 sull'Agenda europea sulla migrazione<sup>94</sup>
- Comunicazione della Commissione del 6.4.2016 – Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza<sup>95</sup>
- Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14.9.2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (reg. 2016/1624)<sup>96</sup>

<sup>76</sup> FF 2014 7963.

<sup>77</sup> FF 2016 909.

<sup>78</sup> FF 2016 4605.

<sup>79</sup> [https://www.eda.admin.ch/dam/eda/lit/documents/ausserpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationszusammenarbeit\\_it.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/eda/lit/documents/ausserpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/bericht-internationale-migrationszusammenarbeit_it.pdf)

<sup>80</sup> FF 2015 6143.

<sup>81</sup> FF 2016 6979.

<sup>82</sup> <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/fedpollaktuell/news/2018/2018-06-201/ber-br-f.pdf> (francese)

<sup>83</sup> [https://www.ezv.admin.ch/ezv/lit/home/afd/mandato/strategische\\_grundsaeetze\\_ezv.html](https://www.ezv.admin.ch/ezv/lit/home/afd/mandato/strategische_grundsaeetze_ezv.html)

<sup>84</sup> [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/lit/dokumente/Standortfoerderung/Tourismus/Tourismusstrategie\\_des\\_Bundes.pdf.download.pdf/Tourismusstrategie\\_I.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/lit/dokumente/Standortfoerderung/Tourismus/Tourismusstrategie_des_Bundes.pdf.download.pdf/Tourismusstrategie_I.pdf)

<sup>85</sup> <https://www.hpi-programm.ch/lit/>

<sup>86</sup> <https://www.egovernment.ch/lit/lumsetzunge-government-strategie/>

<sup>87</sup> <https://www.bakom.admin.ch/bakom/lit/pagina-iniziale/digitale-e-internet/strategia-svizzera-digitale.html>

<sup>88</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/52073.pdf>

<sup>89</sup> [https://www.efd.admin.ch/efd/lit/home/dokumentation/nsb-news\\_list.msg-id-68342.html](https://www.efd.admin.ch/efd/lit/home/dokumentation/nsb-news_list.msg-id-68342.html)

<sup>90</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/seml/internationales/internat-zusarbeit/europal/ber-halbzeitevaluierung-i.pdf>

<sup>91</sup> <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/51396.pdf>; <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/51408.pdf>

<sup>92</sup> [https://intranet.bfm.admin.ch/intrabfm-publ/content/dam/data/bfm/kerntaetigkeiten/grenzelibm/libm-evaluation-schlussbericht\\_dfi.pdf](https://intranet.bfm.admin.ch/intrabfm-publ/content/dam/data/bfm/kerntaetigkeiten/grenzelibm/libm-evaluation-schlussbericht_dfi.pdf)

<sup>93</sup> <https://www.ezv.admin.ch/ezv/lit/home/temil/progetti/dazit.html>

<sup>94</sup> Comunicazione 2015/240/COM della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Agenda europea sulla migrazione.

<sup>95</sup> Comunicazione 2016/205/COM della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza.

<sup>96</sup> Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, GU L 251 del 16.9.2016, pagg. 1-76.

- Raccomandazione della Commissione, del 12.5.2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen<sup>97</sup>
- Raccomandazione (UE) 2017/1804 della Commissione, del 3.10.2017, relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen<sup>98</sup>
- Comunicazione della Commissione del 14.3.2018 sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione<sup>99</sup>, incluso allegato 6<sup>100</sup>

## 9.2 Allegato 2: Indici

### 9.2.1 Indice delle immagini

Figura 1: modello IBM 2027 15

### 9.2.2 Indice delle tabelle

Tabella 1:

Panoramica sommaria sul processo di elaborazione strategica 8

Tabella 2:

Traffico viaggiatori (in migliaia di persone) negli aeroporti svizzeri dal 2010 al 2018. Fonte: statistica del traffico aereo dell'UFAC 15

Tabella 3:

Numero di persone fermate nello spazio interno vs. rifiuti d'entrata (Svizzera) 16

Tabella 4:

Schema semplificato dei ruoli in base al tipo di misura 42

Tabella 5:

Panoramica sugli obiettivi strategici 45–47

<sup>97</sup> Raccomandazione (UE) 2017/820 della Commissione, del 12 maggio 2017, relativa a controlli di polizia proporzionati e alla cooperazione di polizia nello spazio Schengen.

<sup>98</sup> Raccomandazione (UE) 2017/1804 della Commissione, del 3 ottobre 2017, relativa all'attuazione delle disposizioni del codice frontiere Schengen sul ripristino temporaneo dei controlli di frontiera alle frontiere interne dello spazio Schengen.

<sup>99</sup> Comunicazione 2018/250/COM della Commissione del 14.3.2018 – Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione.

<sup>100</sup> Allegato 6 alla comunicazione 2018/250/COM della Commissione del 14.3.2018 – Relazione sullo stato di attuazione dell'agenda europea sulla migrazione.





