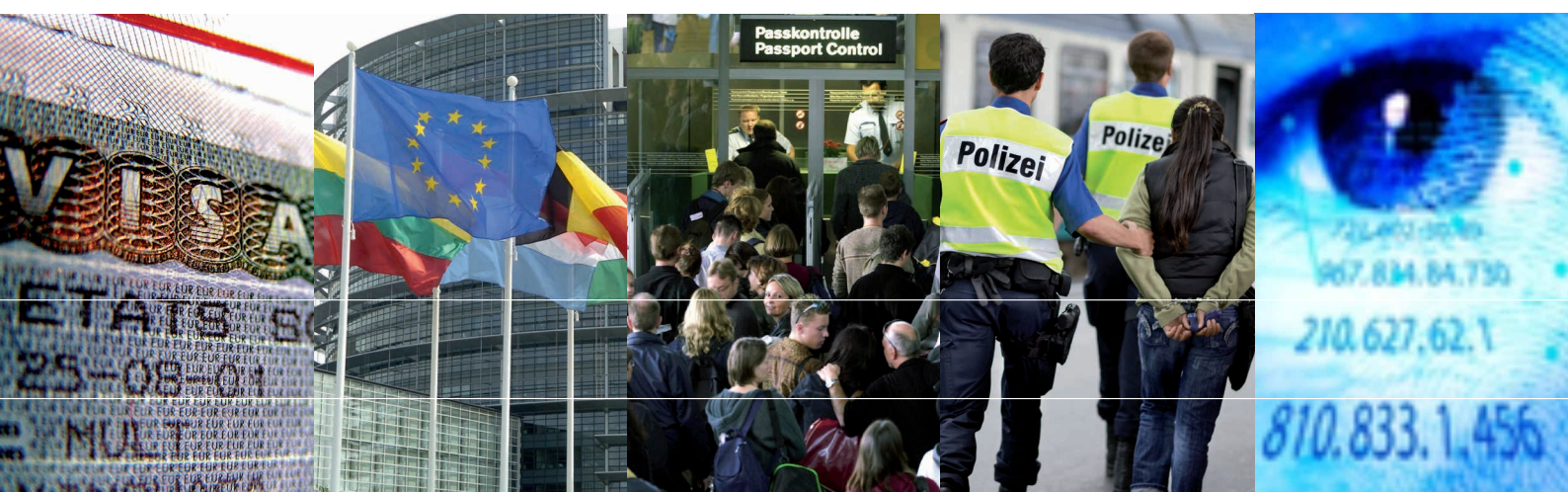




Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Département fédéral de justice et police DFJP
Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Staatssekretariat für Migration SEM
Secrétariat d'Etat aux migrations SEM
Segreteria di Stato della migrazione SEM



Gestione integrata delle frontiere

Rapporto finale sull'attuazione del piano d'azione 2014–2017

Novembre 2018

Adottato dal Gruppo di pilotaggio Frontiera nella sua composizione allargata il 13 settembre 2018
Adottato dalla CDDGP il 15 novembre 2018
Esaminato dal Consiglio federale il 30 novembre 2018

Impressum

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

Progetto

e redazione: SEM, Divisione Entrata

Realizzazione: www.casalini.ch

Fonti: UFCL, Vendita di pubblicazioni, CH-3003 Berna,
www.bundespublikationen.admin.ch/it
© SEM/DFGP novembre 2018

Fotografie:

DFAE/Informazione DFAE, redazione Bulletin: copertina

Keystone: copertina

Gestione integrata delle frontiere	1
Rapporto finale sull'attuazione del piano d'azione 2014–2017	1
Elenco delle abbreviazioni	4
1. Introduzione	6
2. Le sfide odierne nel settore della gestione delle frontiere	7
3. Attuazione del piano d'azione	8
4. Valutazione dell'IBM	10
4.1 Situazione iniziale	10
4.2 Quesiti e metodologia	11
4.3 Valutazione dell'elaborazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM	11
4.4 Valutazione dell'attuazione e dell'efficacia di alcune misure IBM	12
4.5 Raccomandazioni	13
5. Bilancio generale dell'IBM	14
6. Prospettive	15
6.1 Sfide future nel settore della gestione delle frontiere	15
6.2 Futuro dell'IBM	16
Allegato I: avanzamento dell'attuazione delle misure	17

Elenco delle abbreviazioni

AELS	Associazione Europea di Libero Scambio
AFD	Amministrazione federale delle dogane del → DFF
ALO	Airline Liaison Officer – consulente in materia di documenti
API	Advance Passenger Information (sistema elettronico con cui le imprese di trasporto trasmettono alle autorità i dati dei passeggeri subito dopo il check-in)
ASM	Associazione dei servizi cantonali di migrazione
ASUSC	Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
BE	Cantone di Berna
CAIS	Conferenza delle autorità inquirenti svizzere (dal 2014 → CPS)
CC Web	Centro di competenza Web della → SG DFGP
CCPCS	Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera
CdC	Conferenza dei Governi Cantionali
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
Cgcf	Corpo delle guardie di confine nel → DFF
CPS	Conferenza dei procuratori della Svizzera (fino al 2014 → CAIS)
CRP	Centro di registrazione e di procedura della → SEM
CSI -DFGP	Centro servizi informatici del → DFGP
CS-VIS	Sistema centrale europeo d'informazione sui visti
DAE	Direzione degli affari europei del → DFAE
DATEC	Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni
DC	Direzione consolare del → DFAE
DDIP	Direzione del diritto internazionale pubblico del → DFAE
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFER	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DGD	Direzione generale delle dogane del → DFF
DP	Direzione politica del → DFAE
DR	Direzione delle risorse del → DFAE
DSC	Direzione dello sviluppo e della cooperazione del → DFAE
EMF	Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei del Comune di Berna
EMN	European Migration Network - Rete Europea Migrazioni (rete il cui scopo è sostenere i processi decisionali politici nei settori dell'asilo e della migrazione a livello europeo)
ETIAS	European Travel Information and Authorization System
fedpol	Ufficio federale di polizia del → DFGP
GE	Cantone di Ginevra
GR	Cantone dei Grigioni
IBM	Integrated Border Management – Gestione integrata delle frontiere
IFPDT	Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza
ILA	Quadro integrale della situazione alla frontiera esterna
IPAS	Sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli di → fedpol
ISA	Sistema d'informazione sui documenti d'identità
ISF	Internal Security Fund – Fondo sicurezza interna
ISP	Istituto svizzero di polizia
ISR	Sistema d'informazione per il rilascio di documenti di viaggio svizzeri e di autorizzazioni al ritorno
LStr	Legge federale sugli stranieri (→ RS 142.20)

LU	Cantone di Lucerna
MoU	Memorandum of Understanding
OACI	Organizzazione internazionale dell'aviazione civile
NCS (UR3)	Nuova carta per stranieri (unità di realizzazione 3)
PA	Piano di azione
PA 19	Produzione delle carte per stranieri dal 2019
PCN	Process Control Number – numero di controllo del processo (numero collegato in modo univoco a un'impronta digitale rilevata nell'ambito di Eurodac)
PNR	Passenger Name Record
POCA	Polizia cantonale
RIPOL	Recherches informatisées de police (sistema di ricerca informatizzato di polizia della Confederazione)
RTP	Registered Traveller Program (sistema per il controllo automatizzato delle frontiere che prevede la registrazione preventiva Schengen per lo scambio tra i Paesi aderenti di informazioni operative di polizia in relazione al → SIS)
SECO	Segreteria di Stato dell'economia del → DEFR
SEM	Segreteria di Stato della migrazione del → DFGP
SG DFGP	Segreteria generale del → DFGP
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione nel → DDPS
SIMIC	Sistema d'informazione centrale sulla migrazione
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry (ufficio istituito in ogni Stato)
SIS	Sistema d'informazione Schengen
SO	Canton Soletta
UE	Unione europea
UFCL	Ufficio federale delle costruzioni e della logistica nel → DFF
UFG	Ufficio federale di giustizia del → DFGP
UST	Ufficio federale di statistica del → DFI
USTRA	Ufficio federale delle strade del → DATEC
VIS	Sistema europeo d'informazione visti
VS	Canton Vallese
ZH	Canton Zurigo

1. Introduzione

Con l'associazione a Schengen si è radicalmente modificato il regime dei controlli personali alle frontiere nazionali. Questo cambiamento di sistema non ha richiesto unicamente un nuovo coordinamento nell'insieme dello spazio Schengen, ma anche un'intensificazione della cooperazione a livello nazionale tra gli organi competenti in materia di gestione della frontiera. A fronte di questa evoluzione e di una raccomandazione formulata nel 2008 in occasione della valutazione di Schengen, le autorità federali e cantonali coinvolte o interessate, sotto la direzione dell'Ufficio federale della migrazione (UFM; oggi Segreteria di Stato della migrazione), hanno elaborato la strategia «Gestione integrata delle frontiere» (strategia IBM) e il piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere» (piano d'azione IBM). In questo modo ci si propone di riunire sotto un unico tetto tutte le attività dei diversi attori associati alla gestione delle frontiere, allo scopo di

- contrastare in maniera efficace e coordinata l'immigrazione illegale e, in particolare, la tratta di esseri umani,
- contrastare la criminalità transfrontaliera,
- agevolare l'immigrazione legale e
- gestire le frontiere nel rispetto delle leggi e dei diritti dell'uomo.

Analogamente al modello europeo a quattro filtri della «Integrated Border Management», la strategia IBM comprende tutte le attività espletate dalle autorità nel corso di un processo di migrazione o di viaggio in Stati terzi, in altri Stati Schengen, alla frontiera esterna svizzera nonché (ex post) all'interno dello spazio Schengen.

L'attuazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM è stata decisa nel 2014 dal Consiglio federale e dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e viene realizzata dalle autorità definite nel piano d'azione IBM. L'avanzamento delle misure del piano d'azione è oggetto di un monitoraggio annuale; è consegnato in un rapporto adottato sia dal Consiglio federale sia dalla CDDGP.

Il primo ciclo strategico si è concluso, come previsto, dopo cinque anni, nel 2017. Pertanto, accanto al monitoraggio annuale standard a cura della SEM, un servizio esterno è stato incaricato di svolgere una valutazione della strategia IBM e del piano d'azione. Si trattava, nello specifico, di valutare il processo di elaborazione di questi due elementi e di illustrarne e valutarne l'attuazione in base a criteri ben definiti allo scopo di definire la nuova strategia secondo raccomandazioni concrete emerse da questo approccio sistematico.

Il presente rapporto finale contiene pertanto, oltre ai risultati del monitoraggio ordinario, una sintesi degli insegnamenti tratti dall'approccio sistematico sopra descritto, un bilancio generale dell'evoluzione osservata durante gli ultimi sette anni nel settore della gestione integrata delle frontiere e una proiezione delle prospettive della nuova strategia.

2. Le sfide odierne nel settore della gestione delle frontiere

Sul piano delle frontiere interne l'anno migratorio 2017 è stato caratterizzato da una nuova normalizzazione della situazione. Da un confronto tra i movimenti migratori verificatisi lungo la rotta balcanica nel 2015 e quelli attraverso il Mediterraneo centrale osservati nel 2015 e 2016 emerge l'efficacia delle misure adottate, come l'accordo concluso tra la Turchia e l'Unione europea, le misure a tutela delle frontiere adottate da più Stati lungo la rotta dei Balcani e il pacchetto di misure elaborato con la Libia dall'Italia e dall'UE e tradottosi, dalla metà di luglio 2017, in un drastico calo del numero di traversate del Mediterraneo tra la Libia e l'Italia. Quale conseguenza logica, il numero di fermi segnalati dal Cgcf sul territorio nazionale (e alle frontiere interne) è diminuito quasi del 46 per cento rispetto all'anno precedente; la maggiore pressione migratoria è tuttavia sempre registrata alla frontiera sud.

Tra i fattori che hanno fatto calare il numero di persone intercettate figura il crescente spostamento dei flussi migratori attraverso il Mediterraneo in direzione della Spagna. La situazione pericolosa in Libia e il clima politico viepiù dissuasivo in Italia incitano numerosi richiedenti l'asilo a optare per una rotta migratoria che dal Marocco si snoda verso la Spagna. Nei soli primi cinque mesi del 2018 il numero di domande d'asilo presentate sul territorio spagnolo ha raggiunto il livello che aveva caratterizzato l'intero 2017. A fronte delle misure restrittive adottate dal governo italiano si può tuttavia dare per acquisito che questa tendenza si manterrà e che i migranti tuttora presenti in Italia si dirigeranno più a nord, generando eventualmente un nuovo aumento della pressione migratoria alla frontiera sud del nostro Paese.

Nel 2017 si sono verificati in tutta Europa oltre venti atti terroristici (tra cui gli attentati sulle Ramblas di Barcellona e a Cambrils, l'attentato perpetrato all'uscita da un concerto di musica pop a Manchester e diversi altri attentati all'esplosivo e attacchi all'arma bianca o ad arma a fuoco commessi in Francia e in Belgio). Questi atti terroristici unitamente alle ripercussioni della crisi migratoria del 2015 hanno fatto sì che, nonostante l'allentamento della situazione migratoria sul continente europeo, Austria, Francia, Danimarca, Germania, Norvegia e Svezia, ossia sei Stati Schengen, abbiano confermato il ripristino dei controlli alle rispettive frontiere interne. L'evoluzione della situazione sul fronte terroristico ha esacerbato il bisogno di taluni Stati Schengen di proteggere le proprie frontiere interne. Per questo motivo le modifiche del codice frontiere Schengen proposte dalla Commissione dell'UE e volte a subordinare a condizioni più restrittive la messa in campo e, in particolare, la ripetuta proroga del ripristino dei controlli alle frontiere interne si sono sinora scontrate alle resistenze di alcuni Stati Schengen. I tentativi di riforma¹ presentati dall'UE non sono pervenuti sonora a sciogliere queste resistenze. Questa riforma era nata in reazione alla crisi migratoria del 2015 e ai rischi sul fronte della sicurezza generati dall'elevato numero di migranti non registrati.

Molteplici sono stati i fattori all'origine del nuovo aumento, pari quasi al 37 per cento, del numero di rifiuti d'entrata alle frontiere esterne della Svizzera registrato nel 2017 dopo parecchi anni di stagnazione. Il fattore determinante è stato un aumento del volume dei passeggeri. Sempre nel 2017 il numero di domande d'asilo presentate è sceso di oltre il 33 per cento. Questo si spiega con il calo – evocato sopra – del numero di traversate nel Mediterraneo centrale e con il calo del flusso migratorio secondario di persone provenienti da Afghanistan, Siria e Iraq. Nel 2017 si è pertanto confermata una tendenza già osservata nel 2016, tendenza secondo cui numerosi migranti fermati all'atto di attraversare illegalmente la frontiera meridionale svizzera non chiedono asilo nel nostro Paese.

¹ Cfr. cap. 6.1

3. Attuazione del piano d'azione

Ogni anno il DFGP stende un rapporto sull'attuazione del piano d'azione su incarico del Consiglio federale e all'attenzione dello stesso e della CDDGP. Da un punto di vista formale, il gruppo di controllo frontiere in composizione allargata² è competente, sotto la direzione della SEM, per la vigilanza sul piano d'azione IBM.

Contrariamente ai rapporti annuali precedenti, il presente rapporto pone l'accento non già sull'avanzamento dell'attuazione delle misure prese individual-

mente (ai sensi di un rapporto di progresso), bensì su un apprezzamento globale, perlopiù qualitativo, dei lavori d'attuazione del piano d'azione dal suo avvio nel 2014. A titolo complementare l'allegato I propone una panoramica dell'avanzamento di tutte le misure alla fine del 2017.

Dopo quattro anni di lavori d'attuazione è lecito stendere un primo bilancio piuttosto positivo. Dal punto di vista quantitativo, alla fine del 2017 erano state attuate 42 misure su 68 (ossia il 62%).

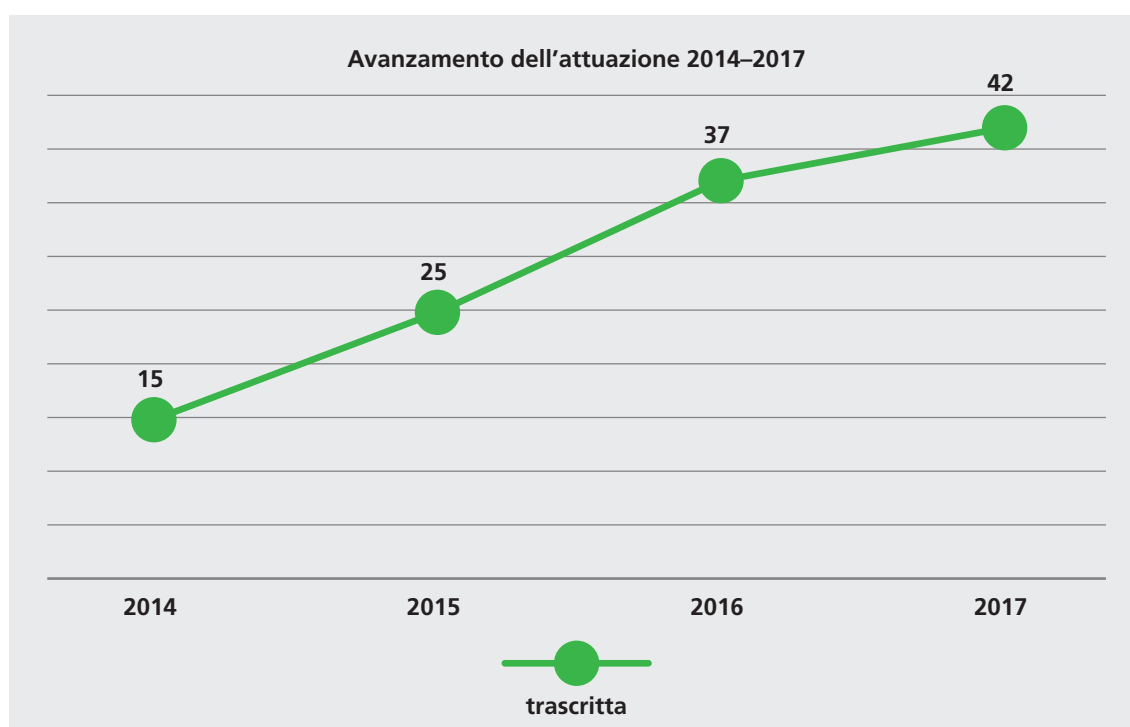


Grafico 1: avanzamento dell'attuazione delle misure dal 2014 al 2017

² SEM, fedpol, Cgcf, POCA GE, POCA ZH, allargato una volta l'anno con DC, CCDGP, CCPCS, SIC, ASM.

Mentre nei primi tre anni il numero di misure applicate è aumentato sensibilmente di anno in anno, nel 2017 questa tendenza al rialzo si è arrestata. Il costante aumento dei primi tre anni rispecchia l'avvio scaglionato delle misure contestualmente alle quattro unità di realizzazione, secondo quanto previsto dal piano d'azione. Talune misure sono addirittura state avviate prima del previsto. Verso il termine della fase di attuazione del piano d'azione sono andate accentuandosi le difficoltà di attuazione per talune misure. Queste difficoltà hanno interessato in particolare le misure che presentavano la maggiore complessità e portata sul piano dei contenuti, dell'organizzazione, del finanziamento e del personale. Accanto a divergenze vertenti in parte sui contenuti, anche la mancanza di risorse ha spesso provocato ritardi, rivelando la priorità piuttosto bassa accordata alle misure in seno alle unità organizzative interessate.

Tuttavia numerose misure illustrano già tutt'ora in modo chiaro il plusvalore perseguito grazie a una gestione integrata delle frontiere. L'attuazione di diverse misure, per esempio, ha contribuito grandemente alla realizzazione di obiettivi parziali o generali definiti nella strategia IBM. Spesso, peraltro, i lavori di attuazione hanno generato effetti connessi che sono andati a rafforzare ulteriormente la gestione integrata delle frontiere. La collaborazione tra autorità federali e cantonali è così andata intensificandosi e migliorando. Anche la presa di coscienza per quanto riguarda l'approccio globale della gestione integrata delle frontiere ha potuto essere accresciuta, così come la comprensione nei riguardi della posizione e degli interessi di altre autorità. Inoltre, nel quadro dei lavori di attuazione sono state abbozzate e sviluppate nuove soluzioni rivelatesi poi, grazie all'evolversi della situazione, più promettenti di quelle originariamente previste. Infine sono state avviate nuove misure basate sull'IBM che formalmente non erano parte integrante del piano d'azione.

4. Valutazione dell'IBM

Per garantire che lo sviluppo della nuova strategia IBM non poggia esclusivamente sulle esperienze e valutazioni interne ma possa beneficiare anche di insegnamenti sistematici e raccomandazioni concrete formulati da terzi, la SEM ha incaricato un servizio esterno di effettuare una valutazione della strategia IBM e del piano d'azione. La valutazione doveva concentrarsi in particolare sul processo di elaborazione della strategia e del piano d'azione, presentandone e valutandone l'attuazione in base a criteri definiti.

I risultati e le raccomandazioni formulate durante la valutazione assumono la forma di una breve sintesi. Essi sono presentati qui di seguito dal gruppo di valutatori. Inoltre, nella relazione finale completa è fornita una presentazione completa³. La relazione di valutazione e la sintesi sono state redatte in tedesco.

4.1 Situazione iniziale

Con la strategia «Gestione integrata delle frontiere» (strategia IBM) e il piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere 2014-2017» (piano d'azione IBM) le autorità federali e cantonali si propongono di lottare contro la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera. Al tempo stesso e su base paritetica le autorità garantiscono così che gli ingressi legali si svolgano senza intoppi e la gestione delle frontiere nel suo complesso sia attuata nel rispetto delle leggi e dei diritti dell'uomo. Analogamente al modello europeo a quattro filtri della «Integrated Border Management», la strategia IBM comprende tutte le attività espletate dalle autorità nel corso di un processo di migrazione o di viaggio in Stati terzi, in altri Stati Schengen, alla frontiera esterna svizzera nonché (ex post) all'interno dello spazio Schengen. La strategia è nata da una raccomandazione scaturita dalla prima valutazione Schengen 2008/09. È stata elaborata sotto la direzione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM, allora Ufficio federale della migrazione) in collaborazione con le autorità competenti interessate e coinvolte. L'attuazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM è stata decisa nel 2014 dal Consiglio federale e dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e viene realizzata dalle autorità definite nel piano d'azione IBM.

La presente valutazione è stata realizzata su incarico della SEM e accompagnata dal gruppo di controllo frontiere ampliato. Fornisce basi sistematiche per valutare l'elaborazione, l'attuazione e l'efficacia della strategia IBM e del piano d'azione IBM. I risultati della valutazione serviranno al committente e al gruppo di controllo frontiere ampliato per l'impostazione della prossima fase della strategia IBM.

³ KEK-CDC Consultants (Frey, Kathrin / Kehl, Franz) e TC Team Consult SA (Prestel, Paul Victor / Bernard, Magali / Huesler, Ruggero) (2018): «Relazione finale sulla valutazione della Gestione integrata delle frontiere», <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/leinreise/ibm/schlussber-evaluation-ibm-i.pdf>

4.2 Quesiti e metodologia

La valutazione ha trattato due pacchetti di domande:

1. La metodologia adottata per l'elaborazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM è stata analizzata per stabilire se fosse adeguata ed efficiente.
2. In base ai criteri fissati nel capitolato d'onere – rilevanza, funzionalità, efficacia, economicità, coerenza e impatto a lungo termine – sono state definite le modalità per valutare l'attuazione e l'efficacia della strategia IBM e del piano d'azione IBM.

Il presente rapporto finale comprende un'analisi di contesto, una valutazione dei processi della strategia IBM e del piano d'azione IBM, 14 analisi di casi vertenti sull'attuazione e l'efficacia di alcune misure IBM selezionate e una sintesi con raccomandazioni. Sotto il profilo metodologico le analisi si basano su un'analisi di documenti e su interviste a esperti in base alle linee guida. Nel quadro dell'analisi di documenti sono stati posti sotto la lente documenti strategici, verbali di sedute sullo sviluppo della strategia, i piani d'azione e la loro attuazione, i dati del monitoraggio nonché altri dati secondari rilevanti inerenti l'IBM e il suo contesto. In tutto sono state svolte 37 interviste basate sulle linee guida con attori che hanno partecipato all'elaborazione e/o all'attuazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM. Oltre a questi esperti sono state intervistate altre persone con un'approfondita conoscenza dell'IBM.

I dati sono stati rilevati tra settembre 2017 e febbraio 2018. I risultati della valutazione si riferiscono pertanto all'avanzamento dell'attuazione alla fine del 2017.

4.3 Valutazione dell'elaborazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM

Nel sistema federalistico svizzero i compiti nel settore della gestione integrata delle frontiere sono appannaggio di diversi uffici della Confederazione e dei Cantoni. Gli uffici federali incaricati di questi compiti sono, oltre alla SEM, l'Ufficio federale di polizia, il Corpo delle guardie di confine, la Direzione consolare e il Servizio delle attività informative della Confederazione. A livello cantonale gli attori rilevanti sono le polizie cantonali, i servizi di migrazione e i pubblici ministeri. Dalla valutazione emerge che il coinvolgimento intensivo 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. Un altro punto di forza essenziale del processo di elaborazione è stata l'adozione del piano d'azione IBM da parte del Consiglio federale e della CDDGP. Ciò ha conferito alle 68 misure del piano d'azione un carattere altamente vincolante. Le modalità adottate dalla SEM per l'elaborazione della strategia IBM e del piano d'azione IBM devono pertanto essere considerate efficaci.

In due settori la valutazione ha individuato un potenziale di ottimizzazione per la pianificazione della prossima fase: 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 e anticipate soltanto in maniera marginale. La gestione integrata delle frontiere non è pertanto stata predisposta in maniera flessibile e modulabile in funzione della situazione. In secondo luogo è stata in gran parte negletta la questione delle risorse e delle strutture necessarie per attuare la gestione integrata delle frontiere, il che ha generato una certa incoerenza tra obiettivi, misure e risorse.

4.4 Valutazione dell'attuazione e dell'efficacia di alcune misure IBM

La valutazione dell'attuazione e dell'efficacia della strategia IBM e del piano d'azione IBM si fonda sulle affermazioni raccolte durante le interviste nonché sulle analisi di casi inerenti 14 misure del piano d'azione IBM. Il committente ha selezionato 11 misure particolarmente sfidanti per quanto riguarda l'attuazione e particolarmente rilevanti per la gestione integrata delle frontiere. Altre 3 misure sono state analizzate su raccomandazione di membri del gruppo di controllo frontiere.

Rilevanza e funzionalità: dalle interviste è emerso chiaramente che sia i principali obiettivi sia le misure, sottoposte ad analisi approfondite, vengono considerati rilevanti. Dalla valutazione emerge però anche che la struttura snella della direzione del progetto incaricata dell'accompagnamento generale della gestione integrata delle frontiere, la prescrizione della neutralità dei costi per l'attuazione nonché l'assenza dei necessari acclaramenti per quanto riguarda fabbisogno e competenze riferiti alle misure, hanno pregiudicato, interamente o in parte, la realizzazione delle misure più complesse e ad alta intensità di risorse. In fase di attuazione non si è peraltro reagito in maniera dinamica ai cambiamenti rilevanti per quanto riguarda il contesto (crisi migratoria e problematica del terrorismo).

Efficacia: la strategia IBM ha sostenuto una visione complessiva nazionale, promosso un approccio comune alla gestione delle frontiere e rafforzato la collaborazione all'interno del Paese. Il monitoraggio in fase di attuazione si è tuttavia focalizzato in primo luogo sulla rendicontazione e non è stato utilizzato per dirigere e sviluppare ulteriormente la gestione integrata delle frontiere. Dalle analisi dei casi emerge peraltro che finora soltanto tre delle misure selezionate sono state realizzate integralmente, mentre altre otto sono state realizzate solo parzialmente e le restanti tre non sono ancora state realizzate. Pertanto gli obiettivi definiti nel piano d'azione sono stati conseguiti soltanto parzialmente. Occorre sottolineare che questa conclusione si riferisce alle 14 misure selezionate. Secondo una valutazione delle autorità che dirigono il progetto,

tuttavia, si può dare per acquisito che una netta maggioranza delle 68 misure del piano d'azione IBM sono state attuate con successo o sono in fase di attuazione secondo i piani. Per quanto riguarda l'efficacia delle misure interamente o parzialmente realizzate, la valutazione delinea un bilancio differenziato ma tutto sommato positivo: gli effetti sperati sono stati raggiunti o lo saranno verosimilmente.

Economicità: l'implementazione delle tre misure attuate ha generato un costo ragionevole e ha consentito una semplificazione procedurale. L'onere amministrativo specifico per l'accompagnamento dell'attuazione dell'IBM si limita perlopiù al monitoraggio dell'attuazione e alla rendicontazione annua. Nel complesso può essere considerato contenuto.

Coerenza: si osserva un certo iato tra lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera, da un lato, e agevolazione degli ingressi legali, dall'altro. Questo iato è stato tematizzato contestualmente a intensi dibattiti in vista di formulare la strategia e il piano d'azione. Vi si è fatto fronte grazie a una definizione sistematica di quelli che sono gli obiettivi principali, gli obiettivi parziali e le misure del progetto. La coerenza della strategia IBM soffre tuttavia delle lacune costatate per quanto riguarda l'acclaramento e il coordinamento degli obiettivi (perseguiti con le misure), delle competenze e delle risorse. Ciò ha fatto sì che alcune misure IBM siano state realizzate solo parzialmente o addirittura non siano state attuate del tutto. In fase di attuazione non sono state integrate misure nuove e il coordinamento con altre misure statali finalizzate ai medesimi scopi è stato lacunoso e puramente informale. Anche questi due fattori hanno impedito un'attuazione delle misure del tutto consona alle esigenze.

Impatto a lungo termine: l'analisi delle tre misure interamente attuate dà per acquisito un impatto positivo a lungo termine, giacché gli attori coinvolti potranno trarre beneficio dalle semplificazioni procedurali conseguite. Tra le misure non ancora (interamente) realizzate saranno in particolare i provvedimenti regolatori a produrre un impatto a lungo termine.

4.5 Raccomandazioni

Nella struttura statale federalistica della Svizzera la strategia IBM si è dimostrata una strategia complessiva nazionale concludente. Inoltre, a fronte della ratifica del regolamento UE 2016/1624⁴, una strategia nazionale IBM costituisce ormai un requisito formale per la partecipazione a Schengen. Occorre pertanto sviluppare una nuova strategia IBM che tenga conto dell'evoluzione del contesto, delle esperienze maturate sinora nel quadro dell'attuazione della gestione integrata delle frontiere nonché dei risultati della presente valutazione nonché delle cinque raccomandazioni seguenti formulate contestualmente alla stessa.

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.

⁴ 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, pag. 1–76.

5. Bilancio generale dell'IBM

Negli ultimi anni la gestione integrata delle frontiere è andata facendosi un posto, in seno agli ambienti specializzati, un po' come un marchio sostenuto dalla comunità e impregnato dalla stessa.

Parecchie autorità federali di quattro dipartimenti diversi come anche le autorità di polizia e migratorie (nonché, in una seconda fase, le autorità penali competenti) di 26 Cantoni e le due autorità incaricate dei controlli alle frontiere di gran lunga più importanti (ossia la polizia cantonale zurighese e il Cgcf) si sono convinte della necessità di riunire sotto lo stesso tetto una sorta di organo collettivo strategico e, a tal fine, di trovarne il denominatore comune. L'obiettivo di promuovere una visione globale su scala statale e favorire la collaborazione tra gli attori coinvolti è stato ampiamente raggiunto e lo è stato in maniera durevole.

Sul piano istituzionale e strategico questo risultato è stato ottenuto, per esempio, grazie alla messa in campo di organi permanenti quali il gruppo di pilotaggio Frontiere, nel cui contesto le autorità federali e cantonali hanno regolari scambi di vedute in merito a questioni inerenti la gestione integrata delle frontiere.

Sul piano operativo sono state messe in atto nuove forme di cooperazione, come per esempio il progetto ABC-Gates, svolto di concerto dalla polizia cantonale zurighese e dal Cgcf. A fronte delle esperienze globalmente positive maturate nel quadro di questa cooperazione e della crescente complessità dei controlli alle frontiere, forme di cooperazione analoga saranno valutate anche nell'ottica di progetti futuri.

Com'era da prevedere, è difficile valutare l'efficacia della strategia con riferimento ai suoi principali obiettivi. Non è infatti possibile stabilire se sì o no la strategia abbia realmente consentito di realizzare dei progressi nella lotta all'immigrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera, oppure per quanto concerne l'agevolazione dell'immigrazione legale, giacché nel quadro della strategia ci si è deliberatamente astenuti dal definire parametri. Inoltre, le interazioni con un'incidenza su questi fenomeni sono a tal punto molteplici e interdipendenti da rendere del tutto incongruo procedere a semplici misurazioni. Si può tuttavia affermare che gli attori associati alla strategia sono unanimemente convinti che le misure messe in atto nel quadro del piano d'azione hanno contribuito in maniera essenziale alla realizzazione dei principali obiettivi.

Per quel che riguarda l'elaborazione della nuova strategia, in primo luogo occorre far leva sui punti di forza in essere. Si pensi in particolare all'associazione, sin dallo stadio più precoce, delle autorità cantonali e federali, come anche all'adozione della nuova strategia da parte delle autorità federali e cantonali competenti. Per quanto riguarda la fase di attuazione sarà opportuno determinare se e in quale misura la nuova strategia potrà radicarsi più profondamente nel panorama politico e fino a che punto sarà possibile trarne beneficio per il pilotaggio dell'attuazione.

6. Prospettive

6.1 Sfide future nel settore della gestione delle frontiere

Dall'elaborazione della prima strategia integrata delle frontiere il numero di passeggeri registrati presso i principali valichi delle frontiere esterne svizzere, ossia agli aeroporti di Zurigo, Ginevra e Basilea-Mulhouse, è aumentato di quasi un quarto. La mobilità crescente della popolazione mondiale si rispecchia nel numero di domande di visto, che è parimenti aumentata di quasi un quarto nel medesimo lasso di tempo, con un conseguente aumento dell'onere lavorativo, in particolare nell'ambito del primo e del terzo filtro, onere peraltro destinato ad accrescersi anche nei prossimi anni.

Al momento è difficile prevedere l'evoluzione dei flussi migratori in Europa, in particolare sul territorio dello spazio Schengen. L'eventuale denuncia degli accordi tra la Turchia e l'UE o tra l'Italia, l'UE e la Libia potrebbe ripercuotersi con vigore sulla migrazione illegale e sull'afflusso di rifugiati. Diversi Stati Schengen tentano di contrastare questi flussi rafforzando i controlli alle loro frontiere interne. L'UE tenta di migliorare il proprio controllo sui flussi migratori irregolari grazie a nuove misure come la creazione di una «piattaforma di sbarco» nei Paesi terzi e grazie a modifiche apportate alle proprie basi legali.

Nel 2016 l'UE ha conferito all'IBM una base legale codificata nell'articolo 3 paragrafo 3 del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea⁵. Questa modifica dell'acquis di Schengen fa dell'elaborazione, della sorveglianza e dell'aggiornamento di una strategia di gestione integrata delle frontiere un obbligo permanente per tutti gli Stati Schengen.

Sul piano operativo l'UE si appresta a riformare interamente i sistemi informatici connessi a Schengen allo scopo di meglio preparare lo spazio Schengen alle sfide che lo attendono. Per questo motivo nel novembre 2017 il Consiglio e il Parlamento hanno adottato il regolamento che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita (EES)⁶ per registrare i dati relativi al respingimento dei cittadini di Paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e per calcolare la durata dei loro soggiorni nello spazio Schengen. Anche il regolamento che istituisce un sistema europeo di autorizzazione e informazione sui viaggi (ETIAS)⁷, con il quale i cittadini di Stati terzi esentati dall'obbligo del visto dovranno registrarsi in futuro prima di recarsi nello spazio Schengen, entrerà verosimilmente in vigore entro la fine di ottobre 2018.

Alla metà di dicembre 2017, inoltre, la Commissione dell'UE ha presentato una proposta di ottimizzazione dell'interoperabilità tra i diversi sistemi in essere e futuri dell'UE. Questi sistemi dovranno consentire agli organi di controllo alla frontiera e alle altre autorità interessate di consultare in simultaneo diversi sistemi d'informazione dell'UE grazie a un «portale europeo di ricerca». Un sistema comune di confronto dei dati biometrici consentirà di verificare le impronte digitali e le immagini del volto in più sistemi oggi distinti tra loro. Le identità dei cittadini di Stati terzi nuovamente registrati potranno così essere confrontate in modo più affidabile con i dati esistenti. Sarà quindi più agevole individuare e contrastare le identità multiple. Ciò consentirà di colmare le lacune odierne in materia d'informazioni e di mettere a disposizione delle autorità nazionali interessate, in modo più celere ed efficace, le informazioni di cui abbisognano per adempiere ai loro incarichi.

⁵ 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, pag. 1–76.

⁶ Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2017 che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011, GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20–82.

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un sistema europeo di autorizzazione e informazione sui viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 e (UE) 2016/1624.

Lo sviluppo pressoché simultaneo di tutti questi sistemi associato alla necessità di riformare, talvolta in profondità, i processi e le forme di organizzazione odierni, costituiscono altrettante sfide di rilievo sia per le autorità incaricate dei controlli alla frontiera sia per le autorità responsabili di concepire e sviluppare i sistemi. Questi sviluppi richiedono peraltro anche cambiamenti materiali. Occorrerà modificare l'infrastruttura degli edifici odierni, adeguandola alle nuove tecnologie e ai nuovi processi. Occorrerà altresì creare spazi supplementari che tengano conto della crescita dei flussi di passeggeri e delle esigenze accresciute in materia di controlli.

Con la concretizzazione dell'uscita della Gran Bretagna dall'UE, nel 2019, la situazione si farà viepiù complessa. I cittadini britannici non beneficeranno più della libera circolazione, il che genererà un trasferimento dei flussi di passeggeri. A fronte dei minuziosi controlli cui sono sottoposti i cittadini di Paesi terzi e dell'interesse sempre ben reale a poter far leva su processi semplici e rapidi, gli organi incaricati dei controlli alle frontiere saranno confrontati a una nuova sfida.

6.2 Futuro dell'IBM

La nuova strategia di gestione integrata delle frontiere (IBM 2025) dovrà tenere conto della probabile, futura crescita dei flussi di viaggiatori e di migranti, come anche delle evoluzioni che si delineano sul profilo tecnico e legale. IBM 2025 si fonderà pertanto sulle raccomandazioni formulate nel quadro della valutazione esterna (cfr. cap. 4) e sarà elaborata in maniera più flessibile e più dinamica. Sul piano dei contenuti si ispirerà ai riferimenti definiti per la prima strategia. Ne fanno parte, in particolare, i principali orientamenti strategici iscritti in precedenza nei suoi principali obiettivi, come anche il modello a quattro filtri. La nuova strategia sarà peraltro completata da componenti risultanti dall'articolo 4 del regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea.

Un'analisi della situazione di partenza e di vari fattori contestuali fungerà da base all'elaborazione degli elementi della nuova strategia. Diversamente dall'approccio perlopiù statico adottato per l'elaborazione della prima strategia, le prossime tappe strategiche considereranno, in particolare, anche l'analisi delle tendenze più pertinenti, il che dovrebbe rivelarsi determinante per la valutazione della situazione.

Al fine di tenere conto di queste evoluzioni per l'intera durata della strategia, le misure che occorrerà elaborare dovranno essere più flessibili e più reattive rispetto a quelle sviluppate nel quadro della prima strategia. Questo approccio si tradurrà in particolare in un focus posto su un numero inferiore di misure di prima importanza.

La premessa della neutralità delle risorse è divenuta un fattore limitante per la realizzazione strategica. Pertanto il rapporto dei valutatori esterni raccomanda, per la nuova strategia, di «predisporre strutture e risorse adeguate per un'attuazione flessibile e dinamica della nuova strategia IBM [...]» e di tenere conto della «coerenza degli obiettivi, delle responsabilità, delle misure e delle risorse a uno stadio precoce e in modo continuo». A questo proposito dovranno essere vagliate nuove piste di finanziamento per le misure dell'IBM.

I lavori inerenti la nuova strategia hanno già preso il via, in stretta collaborazione con le autorità federali associate. La nuova strategia dovrebbe essere sottoposta al Consiglio federale e alla CDDGP prima della fine del 2019.

Allegato I: avanzamento dell'attuazione delle misure

La tabella qui sotto fornisce una panoramica dell'avanzamento dell'attuazione delle misure alla fine del 2017. Le informazioni provengono dai rapporti delle autorità competenti (autodichiarazioni). Diversamente dai rapporti annuali 2014, 2015 e 2016, il rapporto finale 2017 non si sofferma sui diversi livelli di attuazione, ma si limita a concludere se le misure sono

state realizzate (**in verde se del caso**) o no. In caso negativo è menzionato l'avanzamento attuale dell'attuazione della misura in questione. Per quanto riguarda le misure definite sotto forma di studi o mandati d'esame, il presente rapporto indica anche i risultati ottenuti.

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
1.1-1-1: Elenco degli Stati hotspot (migrazione illegale rispetto agli interessi economici/turistici della Svizzera)	Tenuta di un elenco di Stati hotspot, aggiornato annualmente, con le variabili «migrazione illegale» (focus) e «interessi economici/turistici della Svizzera», allo scopo di impiegare le risorse delle rappresentanze all'estero in modo mirato e più consapevole.	Responsabilità: CNAM ⁹ Altre autorità coinvolte: SEM, Cgcf, fedpol, DC, SIC, gruppo di controllo visti	In assenza di risorse sufficienti il CNAM, responsabile per l'attuazione di questa misura, non ha ancora potuto entrare in funzione nella forma prevista all'origine (cfr. misura 0.1-3-1). Conseguentemente i lavori avviati allo scopo di allestire un elenco degli Stati hotspot non sono ancora terminati. Concretamente si costata che le decisioni in diversi ambiti tematici si fondano già su elenchi di Paesi ma che tuttavia non esiste nessun tipo di coordinamento. Dal punto di vista dell'autorità competente s'impone pertanto una nuova valutazione della misura (in collaborazione con la DC). Infatti l'elenco quale viene concepito appare eccessivamente rigido per poter reagire in modo rapido all'evoluzione degli eventi e raggiungere così il suo principale obiettivo (allocazione di risorse tra le rappresentanze).
1.1-1-2: Coordinamento degli Airline Liaison Officers (ALO), dei funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, degli addetti di polizia e degli addetti alla difesa	Varie misure di coordinamento nell'ambito degli impieghi di funzionari ed addetti al fine di aumentare l'efficienza, in particolare negli Stati hotspot.	Responsabilità: DC Altre autorità coinvolte: Stato maggiore dell'esercito, SEM, Cgcf, fedpol	Siccome l'elenco degli Stati hotspot non è ancora stato allestito (cfr. misura 1.1-1-1), non è potuta essere lanciata la misura 1.1-1-2, che ne dipende. Va detto che gli addetti di polizia, gli ILO e gli ALO lavorano già in stretta collaborazione. Anche la collaborazione tra Cgcf e fedpol è stata rafforzata in concomitanza con il distacco di funzionari di collegamento all'estero.
1.1-1-3: Modulo formativo «migrazione illegale» e «traffico di migranti» per le rappresentanze all'estero	Modulo formativo, specifico per la relativa realtà territoriale, nei settori «migrazione illegale» e «traffico di migranti» per le principali rappresentanze all'estero sull'elenco degli Stati hotspot. Integrazione di questo modulo nei piani formativi delle autorità coinvolte per sensibilizzare il personale.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cgcf, fedpol, DC, SIC	In vigore dal 2016

⁸ Il numero di ciascuna misura è coposto dal numero del filtro come da modello a quattro filtri (1^a posizione), dal numero della problematica nel filtro (2^a posizione), dal numero dell'obiettivo parziale associato alla problematica (3^a posizione) e dal numero della misura definita a partire dall'obiettivo parziale (4^a posizione).

⁹ Centro nazionale comune di analisi della migrazione (titolo provvisorio): v. misura 0.1-3-1.

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
1.1-2-1: Accertamento dei bisogni rispetto a compiti, risorse e know-how specifico presso le principali rappresentanze all'estero dell'elenco degli Stati hotspot	Impiego mirato delle risorse (personale consolare e specialisti) a seconda della posizione delle rappresentanze all'estero sull'elenco degli Stati hotspot.	Responsabilità: DR, DC Altre autorità coinvolte: SEM	Come la precedente, la presente misura dipende dall'elenco di Stati hotspot (cfr. misura 1.1-1-1). Pertanto i lavori non sono ancora stati avviati.
1.1-2-2: Progetto di ottimizzazione della procedura dei visti	Verifica, adeguamento ed armonizzazione di tutti i processi di rilascio dei visti con le autorità federali e cantonali coinvolte, allo scopo di ottenere processi di rilascio dei visti più rapidi, uniformi, trasparenti e che consentono di risparmiare risorse.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: autorità cantonali del settore della migrazione e del mercato del lavoro, DC, gruppo di controllo visti, AUSL	In vigore dal 2014
1.1-3-1: Impiego mirato della cooperazione locale Schengen da parte delle rappresentanze all'estero	Predisposizione di semplici ausili, guide operative ed istruzioni per le rappresentanze all'estero per un impiego più mirato della cooperazione locale Schengen, a fini informativi e per la diffusione delle proprie conoscenze dei fenomeni della migrazione illegale e del traffico di migranti esercitato a titolo professionale.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: fedpol, DC	In vigore dal 2016
1.1-5-1: Memorandum of Understanding (MoU) tra amministrazione ed organismi del settore turistico ed economico per sensibilizzare e concordare iniziative di marketing	MoU tra le autorità competenti in materia di visti e di controlli alle frontiere, Svizzera Turismo e Switzerland Global Enterprise per informazioni tempestive sulle misure di marketing e promozione del settore turistico e sulla relativa elaborazione di misure.	Responsabilità: DC Altre autorità coinvolte: SEM, AFD/Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, Seco, Switzerland Global Enterprise, ramo turistico	In vigore dal 2017
1.2-1-1: Sanzioni contro compagnie aeree (Carrier Sanctions)	Imposizione di sanzioni dissuasive, efficaci ed adeguate nei confronti delle compagnie aeree che vengono meno ai propri obblighi di diligenza secondo l'art. 92 LStr.	Responsabilità: SEM	In vigore dal 2015
1.2-1-2: Nuova pagina Internet sui requisiti per l'ingresso Schengen	Elaborazione di una pagina Internet il più possibile interattiva e a misura di cittadino sui requisiti per l'ingresso Schengen ad integrazione delle istruzioni già oggi rese pubbliche ed orientate ad un pubblico di specialisti.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: SG-DFGP (CC Web), DC	L'attuazione di questa misura poggia sullo studio «Benutzerfreundliche Darstellung der Online-Einreiseinformationen». Quest'ultimo aveva per obiettivo di analizzare in che modo le informazioni in materia d'entrata potevano, a fronte delle basi legali, della prassi vigente, delle possibilità tecniche e dell'identità visuale dell'amministrazione federale, essere presentate in una veste più conviviale e più accessibile e quali erano essenziali. In base ai risultati dello studio si è deciso di estendere il campo d'applicazione della misura ad altri settori quali la dimora e il mercato del lavoro. La prossima tappa consisterà nel lancio di questo progetto allargato.
1.2-2-1: Accordi di collaborazione con le compagnie aeree	Elaborazione di un piano per la collaborazione tra SEM, autorità di controllo delle frontiere e compagnie aeree, incl. un relativo accordo standard. Conclusione di accordi di collaborazione con le più importanti compagnie aeree.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: compagnie aeree, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	È stato avviato un progetto di nuovo contratto standard convenuto con le autorità incaricate del controllo alle frontiere. Sono tuttora in atto pertinenti consultazioni con i potenziali partner.

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
2.1-1-1: Verifica della partecipazione della Svizzera alla European Migration Network (EMN)	Studio per chiarire le conseguenze di un'eventuale partecipazione svizzera.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: DAE	Il principale argomento a favore di una partecipazione della SEM all'EMN era la prospettiva di potere, in questo modo, far parte del gruppo di lavoro EMN REG (Return Expert Group). Ora, dal 2016, grazie a un accordo concluso con la Commissione europea, la SEM può partecipare al gruppo di lavoro, pur senza esserne membro. Questo rimette in causa l'interesse a una partecipazione a pieni titoli. Ciò nonostante, la questione di una partecipazione della SEM all'EMN dovrebbe essere nuovamente esaminata alla fine del 2018 tenendo conto delle possibili evoluzioni future.
2.1-1-2: Verifica dell'introduzione di un Registered Traveller Programme svizzero (studio)	Studio volto a chiarire le conseguenze di un Programma per viaggiatori registrati per la Svizzera.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cgcf, gestori aeroporti di Basilea, Ginevra e Zurigo, POCA ZH, DC	Lo studio svolto nel 2014 si è già chinato sui sistemi esistenti nel settore dell'entrata agevolata, analizzando i bisogni e formulando raccomandazioni in vista di un eventuale seguito, in particolare in vista dell'eventuale messa in campo di un RTP nazionale. Dall'analisi dei bisogni è emerso un bisogno di alleggerimento per quanto riguarda le misure d'entrata negli USA. Di qui la raccomandazione di una partecipazione «unilaterale» della Svizzera all'«US Global Entry Program». Dal 2017 la Svizzera partecipa al programma. Il tema è stato nuovamente affrontato nel quadro dei lavori di attuazione, su scala nazionale, del progetto «Smart Borders». Nel 2018 occorrerà decidere se la Svizzera deve introdurre un programma nazionale per viaggiatori frequenti e registrati («National Facilitation Programme», NFP) che si ispiri al RTP.
2.1-1-3: Maggiore impegno nel settore della liberalizzazione dei visti relativamente ai Paesi terzi non membri dell'UE	Apporto proattivo delle esperienze svizzere nel campo dei processi di liberalizzazione dei visti dell'UE con Paesi terzi.	Responsabilità: SEM, DAE Altre autorità coinvolte: UFG, fedpol, DC, DP	In vigore dal 2015
2.1-1-4: Verifica della collaborazione con altri Stati europei sugli accertamenti dell'identità e sul ritorno	Impiego di un gruppo di lavoro per l'elaborazione di misure e accordi con altri Stati europei nel campo degli accertamenti dell'identità di soggetti stranieri (che presentano domanda di asilo in Svizzera o richiedono aiuto al ritorno) da un lato e del ritorno di soggetti in possesso di un titolo di soggiorno UE dall'altro.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: DAE, DDIP, DP	Grazie all'allestimento di un documento-quadro e alla consultazione di tutti i servizi interessati, nel 2016 si è potuto constatare che sarebbe del tutto superfluo proseguire o precisare maggiormente questa misura. I mezzi impiegati sono infatti del tutto sproporzionati rispetto ai risultati conseguiti.
2.1-1-5: Verifica dell'adesione alla decisione di Prüm per migliorare la prevenzione e il perseguimento di reati penali	Verifica approfondita delle ripercussioni e delle conseguenze di una partecipazione della Svizzera alla cooperazione di Prüm da parte delle autorità cantonali e federali coinvolte.	Responsabilità: fedpol Altre autorità coinvolte: USTRA, SEM, UFG, DAE, DDIP, IFPDT, AFF, Cgcf, CdC, CDDGP, SIC, rappresentanza a svizzera presso l'UE	Nel marzo 2015 il Consiglio federale ha liberato il mandato negoziale riguardante la partecipazione alla cooperazione di polizia instaurata dalle decisioni Prüm. Frattanto i negoziati con la Commissione europea si sono conclusi. La sigla dell'accordo di partecipazione è prevista per il 2018.
2.1-2-1: Priorizzazione dei progetti per il Fondo sicurezza interna (ISF) - frontiera (analisi dei bisogni)	Organizzazione di una riunione informativa e di uno workshop per definire insieme la prioritizzazione dei progetti previsti per gli anni 2014–2020.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: DAE, DDIP, Cgcf, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, DC	In vigore dal 2014
2.2-1-1: Catalogo di possibili agevolazioni nel settore dei visti nel quadro della legislazione Schengen	Catalogo che elenca tutte le agevolazioni conformi a Schengen nel processo di rilascio dei visti.	Responsabilità: DC Altre autorità coinvolte: SEM, UFG, DAE, DDIP	In vigore dal 2017

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
2.2-1-2: Inclusione di misure per agevolare l'ingresso nel quadro di negoziati di accordi e partnership nel campo della migrazione	Inclusione sistematica del catalogo (misura 2.2-1-1) nel campo delle agevolazioni dell'ingresso nel quadro di negoziati tra la Svizzera e Paesi terzi in materia di accordi e partenariati nel campo della migrazione.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: DAE, DDIP, Cgcf, fedpol, POCA ZH, DC, SIC, DP	In vigore dal 2016
2.2-1-3 Vademecum con principi operativi per le delegazioni svizzere in seno ai gruppi di lavoro a livello europeo	Elaborazione e regolare aggiornamento di un vademecum con linee guida, principi e descrizioni di processo concreti per le delegazioni svizzere in seno ai gruppi di lavoro/comitati a livello europeo, incl. la presentazione dei diversi gruppi di lavoro e comitati Schengen/Dublino a livello europeo.	Responsabilità: UFG, DAE Altre autorità coinvolte: SEM, DDIP, Cgcf, fedpol, DC, rappresentanti dei Cantoni presso il DFGP per Schengen/ Dublino	In vigore dal 2016
2.2-2-1: Ottimizzazione della diffusione delle informazioni sulle posizioni svizzere nel campo della migrazione a livello europeo	Miglioramenti delle possibilità di ricerca sulla piattaforma CH@World per seguire in modo più sistematico le posizioni svizzere a livello europeo da un lato e gli sviluppi all'interno di un dossier, trasversalmente rispetto agli organismi, dall'altro.	Responsabilità: UFG, DAE, missione svizzera presso l'UE Altre autorità coinvolte: coinvolgimento di volta in volta di altre autorità federali e cantonali a seconda dei casi	In vigore dal 2016
2.2-2-2: Lista di contatti «Migrazione illegale / Traffico di migranti»	Elenco degli uffici coinvolti nel settore della gestione delle frontiere, della migrazione illegale e del traffico di migranti, degli organismi internazionali a cui partecipa la Svizzera in tale ambito, dei meccanismi di consultazione e anche della rilevanza dei rispettivi temi per l'IBM.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: tutte le autorità coinvolte nel settore della gestione delle frontiere, della migrazione illegale e del traffico di migranti	In vigore dal 2015
2.3-1-1: Scambio con autorità straniere di controllo delle frontiere	Contatti annuali di ogni autorità di controllo delle frontiere degli aeroporti delle categorie A e B con un'autorità straniera di controllo delle frontiere (livello strategico ed operativo). Indicazione dei contatti all'estero e scambio delle conoscenze acquisite nel gruppo di controllo frontiere (punto costante all'ordine del giorno).	Responsabilità: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH Altre autorità coinvolte: gruppo di controllo frontiere	In vigore dal 2015
2.3-1-2: Visite congiunte di autorità straniere di controllo delle frontiere	Svolgimento di visite congiunte di svizzeri presso autorità straniere di controllo delle frontiere (p. es. per vedere una nuova tecnologia o nel quadro di progetti congiunti). Segnalazione delle visite e relazione al gruppo di controllo frontiere.	Responsabilità: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH Altre autorità coinvolte: gruppo di controllo frontiere	In vigore dal 2015
3.1-1-1: Audit reciproci degli aeroporti che costituiscono frontiera esterna Schengen (controllo alle frontiere)	Elaborazione ed attuazione di un piano per lo svolgimento di regolari audit presso gli aeroporti delle categorie A e B (controllo alle frontiere). In occasione degli audit: verifica del rispetto delle direttive nazionali e delle disposizioni UE nel settore del controllo alle frontiere (in part. in relazione alle valutazioni Schengen) e scambio di prassi di dimostrata efficacia.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	In vigore dal 2017

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
3.1-2-1: e-Learning tool per la formazione di base e l'aggiornamento nel settore dei controlli alle frontiere	Sviluppo di un mezzo unitario di formazione di base e aggiornamento (e-Learning-Tool + versione stampata) nel settore dei controlli alle frontiere, che copre l'intero spettro (incl. profiling).	Responsabilità: Cgcf, POCA ZH Altre autorità coinvolte: SEM, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS	Dal 2014 è già disponibile un e-learning sul tema «Schengen». I primi lavori preparatori sono già stati avviati al fine di poter mettere pienamente in atto questa misura.
3.1-3-1: Coordinamento dei processi di acquisto nel campo dei controlli alle frontiere	Indicazione di futuri progetti IT e infrastruttura nel campo dei controlli alle frontiere nel gruppo di controllo frontiere. Esso verifica la necessità di un acquisto comune o coordinato (p. es. da parte della direzione del programma «Armonizzazione dell'informatica della polizia svizzera (AIP)».	Responsabilità: gruppo di controllo frontiere Altre autorità coinvolte: SEM, Cgcf, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	In vigore dal 2014
3.2-1-1: Scambio nazionale su questioni strategiche ed operative nel settore dei controlli alle frontiere	Scambio istituzionalizzato di conoscenze operative e strategiche tra le autorità di controllo alle frontiere nel gruppo di controllo frontiere (punto costante all'ordine del giorno).	Responsabilità: gruppo di controllo frontiere Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	In vigore dal 2014
3.2-1-2: Verifica della ristrutturazione dei gruppi di lavoro esistenti nel settore del controllo alle frontiere	Verifica se i lavori di gruppo esistenti nel settore del controllo alle frontiere possano essere strutturati ex novo in modo da evitare la loro ulteriore moltiplicazione e quindi un aumento dell'onere in termini di tempo da parte delle autorità di controllo delle frontiere.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	Dall'esame dei gruppi di lavoro svolto di concerto con tutti i partner è emerso, nel 2015, che procedere a una ristrutturazione non è opportuno.
3.4-1-1: Partecipazione degli esercenti degli aerodromi alle spese dei controlli alle frontiere e basi legali delle categorie di aerodromi	Istituzione di un obbligo di legge per gli esercenti degli aerodromi degli aeroporti Schengen che costituiscono frontiera esterna, di mettere gratuitamente a disposizione delle autorità competenti in materia di controllo alle frontiere gli spazi, le infrastrutture e le apparecchiature tecniche necessari per i controlli alle frontiere e l'allontanamento.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: UFAC, UFG	In assenza di risorse sufficienti e a fronte della complessità del tema, non è stato possibile portare debitamente a termine la fase d'inizializzazione del progetto legislativo «LEX-IBM» riguardante in particolare la presente misura. Lo studio di base e i lavori di fondo afferenti sono stati portati a termine – salvo alcune domande rimaste aperte.
3.4-1-2: Verifica dell'abrogazione del regime eccezionale per i voli non Schengen in aerodromi della categoria D	Verifica dell'abrogazione del regime eccezionale, attualmente vigente, per gli aerodromi della categoria D (che non costituiscono una frontiera esterna ma possono ottenere da SEM autorizzazioni eccezionali puntuali per voli non Schengen). Definizione dei requisiti per gli aerodromi per poter offrire su base permanente voli non Schengen (frontiera esterna Schengen).	Responsabilità: SEM, AFD/DGD Altre autorità coinvolte: UFAC, Cgcf, esercenti aerodromi Saanen, Mollis, Emmen e Buochs, POCA BE, POCA GL, POCA LU, POCA NW, POCA ZH	In assenza di risorse sufficienti e a fronte della complessità del tema, non è stato possibile portare debitamente a termine la fase d'inizializzazione del progetto legislativo «LEX-IBM» riguardante in particolare la presente misura. Lo studio di base e i lavori di fondo afferenti sono stati portati a termine – salvo alcune domande rimaste aperte.
3.5-1-1: Piano generale di utilizzo dei dati dei passeggeri di voli	Elaborazione di un piano generale per l'utilizzo dei dati dei passeggeri di voli (in partic. nel campo dei dati Advance Passenger Information [API] e Passenger Name Record [PNR]).	Responsabilità: SEM, fedpol Altre autorità coinvolte: UFAC, UFG, DAE, DDIP, IFPDT, AFD, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS, SIC	Alla fine di aprile 2017 è stato messo a punto un piano generale per l'utilizzo dei dati dei passeggeri di voli. Il piano non ha tuttavia saputo rispondere a tutte le questioni sollevate. Servirà tuttavia da base al Consiglio federale per decidere se la Svizzera deve o no dotarsi di un sistema PNR. Dopo aver sentito i Cantoni, il dossier sarà sottoposto al Consiglio federale nell'autunno 2018.

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
3.5-1-2: Controlli automatizzati delle frontiere agli aeroporti	Esecuzione di controlli automatizzati delle frontiere per cittadini adulti UE/EFTA e svizzeri presso gli aeroporti (in caso varchino la frontiera esterna Schengen).	Responsabilità: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA ZH Altre autorità coinvolte: POCA SO, POCA VS, fedpol	I lavori connessi al progetto avanzano secondo i termini previsti. Dal settembre 2017 è in atto un primo progetto pilota (con 8 varchi elettronici) all'aeroporto di Zurigo. Un secondo è previsto per il 2018 all'aeroporto di Ginevra. Al termine delle fasi pilota è previsto di adottare definitivamente i controlli automatizzati presso entrambi gli aeroporti.
3.5-1-3: Strategia per lo svolgimento di controlli mirati al gate	Definizione di una strategia per lo svolgimento di controlli delle frontiere a monte e di controlli intra-Schengen per motivi di polizia, al gate, da parte di ogni autorità di controllo delle frontiere. Scambio periodico di strategie e conoscenze nel gruppo di controllo frontiere.	Responsabilità: Cgcf, POCA GE, POCA ZH Altre autorità coinvolte: POCA BE, POCA SO, POCA VS, gruppo di controllo frontiere	In vigore dal 2015
3.5-1-4: Contatti con le compagnie aeree	Stretti contatti delle autorità di controllo delle frontiere con le compagnie aeree presenti negli aeroporti. Formazione del personale delle compagnie aeree ai fini del riconoscimento della migrazione illegale.	Responsabilità: Cgcf, compagnie di volo, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH Altre autorità coinvolte: gruppo di controllo frontiere	In vigore dal 2014
3.5-1-5: Maggiore impiego degli Airline Liaison Officers (ALO) (piano)	Elaborazione di un piano per l'aumento, sulla base dei fabbisogni, del numero di Airline Liaison Officers (ALO). Obiettivo: assicurare che giungano alla frontiera esterna Schengen meno passeggeri di voli che non soddisfano i requisiti per l'ingresso (attraverso adeguati pre-controlli da parte degli ALO presso le destinazioni di partenza).	Responsabilità: Organo di controllo ALO Altre autorità coinvolte: POCA ZH	In vigore dal 2016
3.5-1-6: Verifica della delega, da parte della SEM, della competenza in materia di allontanamenti alle autorità di controllo delle frontiere	Verifica di un adeguamento dei fondamenti giuridici affinché la SEM possa autorizzare le autorità di controllo delle frontiere ad emettere una decisione impugnabile, motivata, nei confronti delle persone da allontanare.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH	Questa modifica della LStr è parte integrante della «Modifica della legge federale sugli stranieri (LStr): norme procedurali e sistemi informativi». Il progetto sarà verosimilmente trattato dalle Camere durante le sessioni primaverile ed estiva 2018. La modifica non entrerà in vigore prima della fine del 2018 o dell'inizio del 2019.
4.1-2-1: Formazione e periodico aggiornamento degli utenti del SIMIC	Integrazione di tutte le formazioni e gli aggiornamenti del SIMIC con contenuti inerenti la dipendenza del SIMIC da altri sistemi. Creazione di un e-learning-tool SIMIC. Promozione attiva di corsi SIMIC specificatamente rivolti a personale delle centrali operative e dei servizi per gli stranieri delle forze di polizia.	Responsabilità: SEM	In vigore dal 2017
4.1-2-2: Estensione dei diritti d'accesso al SIMIC	Adeguamento delle basi giuridiche per a) garantire alle forze di polizia cantonali e comunali, ad Cgcf, agli uffici della migrazione e al SIC l'accesso alle immagini del viso presenti nel SIMIC. b) garantire all'ufficio SIRENE (fedpol) l'accesso agli edossier aggregati al SIMIC.	Responsabilità: SEM	La modifica di legge connessa all'accesso alle immagini del volto (a) è tuttora in atto e dovrebbe essere sottoposta al Parlamento nel 2018. L'accesso ai dossier elettronici (b) sarà successivamente disciplinato a livello di ordinanza.

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
4.1-2-3: Impiego di lettori di documenti elettronici negli uffici della migrazione (prova pilota)	Utilizzo di apparecchi per la lettura e la verifica delle informazioni (segnatamente immagine del viso e dati personali) di documenti elettronici (segnatamente passaporti biometrici e carte di soggiorno) e per la verifica automatica di caratteristiche di sicurezza selezionate e di documenti elettronici in relazione a caratteristiche di falsificazione note (prova pilota).	Responsabilità: EMF del comune di Berna	A fronte dei risultati positivi, gli apparecchi testati in fase pilota sono stati messi definitivamente in servizio.
4.1-2-4: Utilizzo dei lettori di documenti elettronici esistenti presso le rappresentanze all'estero (prova pilota)	Impiego degli apparecchi già disponibili presso le rappresentanze all'estero ma sinora ampiamente inutilizzati per leggere e verificare le informazioni (segnatamente immagine del viso e dati personali) di documenti elettronici (segnatamente passaporti elettronici e carte di soggiorno) e per la verifica automatica di caratteristiche di sicurezza selezionate e di documenti elettronici in relazione a caratteristiche di falsificazione note.	Responsabilità: DFAE	Nel quadro della preparazione dei lavori di attuazione è emersa la necessità di sostituire la piattaforma attuale (apparecchi di lettura delle rappresentanze all'estero compresi), probabilmente già prima della fine del 2019. Infatti i pertinenti contratti stanno giungendo a scadenza e le componenti utilizzate sono ormai obsolete. Inoltre la banca dati di riferimento connessa agli apparecchi non è più aggiornata. Alla metà del 2017 si è pertanto deciso di attuare la misura. Pertanto i due eDoc-Reader disponibili presso le rappresentanze svizzere all'estero non sono utilizzati come lo prevedeva la misura.
4.1-2-5: Strategia generale Biometria	Elaborazione di una strategia nazionale in materia di biometria per il Consiglio federale. Questioni fondamentali: competenza in materia di biometria presso la Confederazione, verifica dei documenti biometrici esistenti, aumento dei requisiti concernenti la Piattaforma di sistema e-doc, ecc.	Responsabilità: comitato di esperti Documenti di identità Altre autorità coinvolte: UFCL, SEM, Cgcf, fedpol, POCA ZH, DC, CCPCS, ASUSC, ASM	Finora non è stato possibile realizzare questa misura. Le scarse risorse disponibili sono state assegnate ad altri progetti (ESYSP, EES, SIS-AFIS, interoperabilità). Questi progetti hanno tuttavia consentito di intensificare e migliorare la collaborazione tra le autorità interessate in Svizzera. Occorre ora vagliare l'eventuale necessità di una strategia globale «biometria».
4.1-2-6: Introduzione di un campo di ricerca «numero PCN» nel RIPOL (studio di fattibilità)	Studio di fattibilità circa la possibilità e le condizioni di integrare nel RIPOL un campo (di ricerca) in cui inserire il PCN.	Responsabilità: fedpol Altre autorità coinvolte: SEM, CSI-DFGP	Lo studio è stato portato a termine a fine 2016. Grazie alle conclusioni desunte dallo studio si potrebbe ora lanciare l'attuazione del progetto PCN per RIPOL, sospesa fino a nuovo avviso per mancanza di risorse finanziarie sufficienti.
4.1-2-8: Consultazione semplificata dell'ISR (studio di fattibilità)	Studio di fattibilità inerente l'adeguamento delle basi tecniche ed eventualmente giuridiche affinché gli organi di polizia e di controllo delle frontiere possano consultare l'ISR ai fini di un'identificazione, semplicemente inserendo nome, cognome e data di nascita.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cgcf, fedpol, CSI-DFGP, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS	Dal 2015 le domande di consultazione dell'ISR possono essere formulate come previsto.
4.1-2-9: Consultazione semplificata dell'ISA	Adeguamento delle basi tecniche e giuridiche affinché gli organi di polizia e di controllo delle frontiere possano consultare l'ISA ai fini di un'identificazione, semplicemente inserendo nome, cognome e data di nascita.	Responsabilità: fedpol Altre autorità coinvolte: Cgcf, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, CCPCS	Dalle discussioni svolte nel 2015 tra le principali autorità interessate è emerso che le stesse sono tuttora dell'opinione che la misura vada realizzata. Tuttavia, sotto il profilo tecnico, un'estensione delle possibilità di consultazione odierne al solo scopo previsto non è realizzabile. L'attuazione di questa misura introdurrebbe possibilità di consultazione molto vaste e di gran lunga superiori allo scopo perseguito. Previo esame si è pertanto deciso di dichiarare la misura irrealizzabile. Tuttavia l'attuazione della mozione Geissbühler (10.3917) ha già consentito di tenere conto di diverse domande riguardanti la consultazione dell'ISA.
4.1-3-1: Asilo CS-VIS	Confronto tra le impronte digitali dei richiedenti l'asilo (EURODAC) e le impronte digitali presenti nel CS-VIS per identificare i richiedenti l'asilo privi di documenti ed eventualmente per avviare la procedura DUBLINO OUT.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: CSI-DFGP	In vigore dal 2014

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
4.1-3-2: Inserimento di fedpol nella consultazione VISION (studio di fattibilità)	Studio di fattibilità sulla possibilità e le modalità di consultazione in modo automatizzato dei sistemi d'informazione della polizia (in partic. JANUS ed IPAS) nel quadro della procedura di consultazione visti VISION per eliminare il punto cieco che oggi esiste in relazione alle informazioni di polizia e di sicurezza.	Responsabilità: fedpol Altre autorità coinvolte: SEM, CSI-DFGP, SIC	Dallo studio svolto nel 2016 è emerso che integrare fedpol nelle consultazioni VISION non appariva una soluzione indicata sotto il profilo del rapporto utilità/costi. Il numero di concordanze stimato dallo studio sarebbe dell'ordine di qualche per mille. In conclusione lo studio propone pertanto di non perseguire l'integrazione di fedpol nelle consultazioni VISION.
4.1-3-3: Ufficio di clearing «Identificazione» (studio di fattibilità)	Studio di fattibilità sulla possibilità e le modalità di allineare meglio tra loro le varie banche dati relative al processo migratorio (segnatamente ORBIS, VIS, EURODAC, SIS, SIMIC, RIPOL, etc.) e le informazioni che esse contengono.	Responsabilità: SEM, fedpol Altre autorità coinvolte: UFG, IFPDT, Cgcf, CCPCS, ASUSC, ASM, AUSL	Primi sondaggi hanno evidenziato che lo studio è assai complesso e oneroso. A fronte dell'intensificazione e del miglioramento della collaborazione operativa tra servizi competenti si propone di rinunciare allo studio. Le cerchie interessate sono tuttora consultate a questo proposito.
4.2-2-1: Meccanismi di compensazione degli oneri nel campo dell'esecuzione nell'ambito della LStr e dell'asilo (studio di fattibilità)	Studio della rappresentazione dei diversi oneri nel campo dell'esecuzione, attualmente esistenti nell'ambito dell'asilo e della LStr e verifica dei diversi meccanismi di compensazione degli oneri e di incentivazione.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cantoni	Per mancanza di dati nel 2016 si è deciso di sospendere lo studio e di riprenderlo soltanto una volta che sarà disponibile una solida base di dati. A questo stadio intermedio va tuttavia rilevato che la differenza degli oneri finanziari sostenuti dai diversi Cantoni non sembra costituire un ostacolo all'esecuzione dei rimpatri. A tutt'oggi non occorre pertanto un meccanismo di compensazione globale in questo settore. Diverse analisi evidenziano peraltro che il fatto di compensare gli oneri non consentirebbe né di accrescere né di riequilibrare i tassi di partenza, il che smentisce l'ipotesi iniziale. Gli orientamenti odierni (sostegno della Confederazione e monitoraggio) appaiono maggiormente propizi a potenziare l'efficacia del settore dell'esecuzione dei rimpatri.
4.2-4-1: Centro di competenza per l'evasione di casi LStr del traffico ferroviario con un esercizio pilota a Berna (studio di fattibilità)	Studio della verifica delle possibilità e dell'organizzazione di un esercizio pilota per un centro di competenza operativo nella città di Berna, per l'evasione di casi LStr cantonali e sovracantonali.	Responsabilità: EMF del comune di Berna, Cgcf Altre autorità coinvolte: SEM	È emerso che l'idea iniziale non comporterebbe nessun plusvalore, giacché frattanto il contesto si è modificato. La messa in campo di un centro di competenze è pertanto stata abbandonata. I lavori di attuazione hanno consentito di identificare soluzioni sostitutive, tuttora in fase di realizzazione (p. es. stage reciproci, regolari scambi a livello di direzione, possibili sinergie in materia di acquisizione di dotazioni e formazione).
4.3-1-1: Elenco Stati problematici esecuzione	Elaborazione ed aggiornamento di una lista sulla collaborazione con Paesi di provenienza negli ambiti parziali dell'«identificazione», del «rilascio di documenti di viaggio» e dell'«attuazione di voli speciali» come base per la definizione della politica migratoria estera nel campo del ritorno.	Responsabilità: SEM	In vigore dal 2014
4.3-1-2: Apporto della lista dei Paesi prioritari dal punto di vista del ritorno nella struttura della cooperazione in materia di migrazione internazionale	Apporto della lista dei Paesi prioritari dal punto di vista del ritorno (cfr. misura 4.3-1-1) nella struttura della cooperazione in materia di migrazione internazionale.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: DSC, DP, SECO, se necessario coinvolgimento di altre autorità	La lista è regolarmente all'ordine del giorno delle sedute del gruppo di lavoro e del comitato IMZ. I contatti in materia di politica estera – che consentirebbero di collegare i temi della migrazione e del ritorno con dossier trattati da altri dipartimenti – con i Paesi figuranti sull'elenco dei Paesi prioritari per il ritorno, sono tuttavia generalmente sporadici. Occorre pertanto esaminare l'opportunità di mantenere l'elenco.
4.3-4-1: Carte di soggiorno biometriche (verifica)	Sostituzione degli attuali documenti cartacei con carte di soggiorno in formato carta di credito, più sicure contro le falsificazioni. Chiarimento delle possibilità ed esigenze di dotare le carte di soggiorno di cittadini UE/EFTA-di dati biometrici.	Responsabilità: SEM, ASM Altre autorità coinvolte: Cgcf, fedpol, se necessario coinvolgimento di altre autorità	I lavori connessi a questo progetto procedono come previsto. I titoli di soggiorno biometrici saranno introdotti in maniera scaglionata entro il 2020.

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
4.3-5-1: Formazione nella lotta al traffico di migranti qualificato presso l'Istituto Svizzero di Polizia (ISP) ed eventi e materiali di sensibilizzazione ed informazione	Formazione e sensibilizzazione delle autorità coinvolte nella lotta al traffico di migranti qualificato.	Responsabilità: fedpol, CCPCS, ISP Altre autorità coinvolte: tutte le autorità comunali, cantonali e federali coinvolte nella lotta al traffico di migranti	In vigore dal 2017
4.4-1-1: Nessun aiuto sociale in caso di domande multiple di asilo	Nessuna nuova ammissione alle strutture dell'aiuto sociale per le persone che presentano più domande d'asilo (viene prestato solo il soccorso d'emergenza).	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cantoni	In vigore dal 2014
4.4-2-1: Procedure di asilo accelerate	Svolgimento di una procedura d'asilo accelerata (48 ore) per le domande idonee (p. es. safe countries europei esenti dall'obbligo di visto o altri con basso tasso di protezione e possibile rapida esecuzione). Realizzazione di una procedura «fast-track» (decisione entro 20 giorni, ancora durante il soggiorno nel CRP), se non è possibile un'esecuzione rapida.	Responsabilità: SEM	In vigore dal 2014
4.4-3-1: Divieti d'entrata per procedure accelerate d'asilo	Pronuncia più coerente dei divieti d'entrata in caso di decisioni di respingimento della domanda di asilo nella procedura accelerata, se è stato lasciato trascorrere inutilizzato il termine di partenza, se è stato disturbato l'ordine pubblico o la sicurezza o in caso di domande multiple infondate nonché in casi gravi d'abuso.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cantoni	In vigore dal 2014
4.4-3-2: Anticipo delle spese in caso di domande di asilo prive di prospettive	Si esigono più anticipi dell'emolumento quando viene presentata una nuova domanda di asilo dopo che una prima procedura d'asilo è stata chiusa con decisione passata in giudicato e se la nuova domanda non ha alcuna possibilità di essere accolta.	Responsabilità: SEM	In vigore dal 2014
4.4-3-3: Sanzioni penali in caso di attività politiche abusive dei richiedenti l'asilo in Svizzera	Introduzione di una sanzione penale nei confronti dei richiedenti l'asilo che esercitano attività politiche pubbliche in Svizzera al solo scopo di creare motivi soggettivi insorti dopo la fuga, ovvero nei confronti di chi presta assistenza al richiedente l'asilo a tale scopo.	Responsabilità: autorità giudiziarie cantonali Altre autorità coinvolte: SEM	In vigore dal 2014
0.1-1-1: Flusso di informazioni quick-win	Miglioramento puntuale dello scambio di informazioni tra le diverse autorità amministrative di frontiera.	Responsabilità: SEM, Cgcf, POCA ZH	In vigore dal 2014
0.1-2-1: Statistica nazionale sul soggiorno illegale	Integrazione mensile dei dati rilevati dall'Ufficio federale di statistica sulle registrazioni di polizia per soggiorno illegale nell'ILA.	Responsabilità: SEM, UFS	A fronte delle numerose difficoltà evocate nel rapporto annuale IBM 2014 ¹⁰ , l'attuazione della misura è stata abbandonata. È tuttavia stata evocata l'eventualità di riprendere il tema nel contesto del CNAM (vedi misura 0.1-3-1). Dall'autunno 2017 sono in corso, sul tema, promettenti colloqui tra la SEM e l'UFS.

¹⁰ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreiselbm/ber-ibm-2014-f.pdf>

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
0.1-3-1: Centro nazionale comune di analisi della migrazione (CNAM) [titolo di lavoro]	Creazione di un centro nazionale comune di analisi della migrazione (in particolare di quella illegale, ma non solo) sotto la guida della SEM, in cui siano rappresentate tutte le rilevanti autorità amministrative di frontiera.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: DR, Cgcf, fedpol, POCA BE, POCA GE, POCA SO, POCA VS, POCA ZH, DC, CCPCS, SIC, ASM	A fronte di divergenze di fondo per quanto riguarda gli incarichi, l'entità e la funzione del CNAM, nel 2016 si è deciso di non creare un centro o un'istituzione indipendente, ma di proseguire il lavoro in seno alle strutture in essere, rafforzando tuttavia la cooperazione e l'interconnessione a rete. Il nuovo organo sarà pertanto denominato «Réseau d'Analyse Migratoire» (RAM) e non più CNAM. Le prime analisi sono state svolte nel quadro di missioni pilota. La produzione sarà avviata ufficialmente durante il primo trimestre 2018. Per quanto riguarda il contenuto resta da chiarire in particolare la questione delle statistiche relative al soggiorno illegale (cfr. misura 0.1-2-1).
0.2-2-1: Rafforzamento della competenza di analisi nella SEM	Estensione delle mansioni dell'unità SEM «Analisi» al campo dell'«Analisi della migrazione illegale».	Responsabilità: SEM	In vigore dal 2014
0.3-2-1: Chiara assegnazione delle indagini nell'ambito del traffico di migranti qualificato	Esplicita assegnazione delle competenze inquirenti nei Cantoni nell'ambito del traffico di migranti qualificato. Raccomandazione della CCPCS/CDDGP circa l'assegnazione alla Polizia giudiziaria.	Responsabilità: autorità inquirenti cantonali Altre autorità coinvolte: CCPCS / CDCGP	Dopo l'avvio dei lavori di attuazione è presto emerso che la ripartizione delle competenze prevista nel piano d'azione IBM era poco chiara e poco concludente. Sono inoltre rapidamente apparse anche difficoltà a livello di contenuti. L'attuazione della misura ha pertanto dovuto adottare un approccio diverso da quello inizialmente previsto. La sensibilizzazione delle autorità al fenomeno del traffico di migranti resta in primo piano. Il tema è stato all'ordine del giorno della piattaforma dei procuratori generali. Fedpol ha peraltro organizzato un colloquio sul tema. Come nel 2015, il gruppo inquirente comune «Gruppo interforze repressione passatori» (GIRP) è stato attivo in Ticino. Il gruppo consta di collaboratori di fedpol, dei corpi di polizia cantonali, del Cgcf e del CCPD a Chiasso.
0.3-2-2: Nomina di specialisti presso forze di polizia e pubblici ministeri nell'ambito del traffico di migranti qualificato	Esplicita nomina e formazione di specialisti per la lotta al traffico di migranti qualificato presso i pubblici ministeri e le autorità inquirenti cantonali.	Responsabilità: pubblici ministeri e autorità inquirenti cantonali Altre autorità coinvolte: CCPCS / CDCGP / CPS	Si rimanda ampiamente ai considerandi in margine alla misura 0.3-2-1. L'assenza di specialisti si spiega sicuramente anche con il fatto che finora in Svizzera non esisteva una formazione specifica nel settore del traffico di migranti. L'attuazione della misura 4.3-5-1 ¹¹ consente di colmare questa lacuna. Alla fine del 2015 il Servizio di coordinamento contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (SCOTT) ha peraltro svolto, come nel 2014, un sondaggio presso i servizi cantonali di polizia. Dal sondaggio è emerso che 15 Cantoni disponevano di specialisti. I Cantoni che non hanno designato uno specialista sono perlopiù Cantoni piccoli. A fronte delle circostanze e priorità che caratterizzano ciascun Cantone appare ragionevole esimere i Cantoni piccoli – che mancano sovente di risorse – dalla designazione di specialisti in questo settore.
0.3-2-3: Nomina di gruppi inquirenti nell'ambito del traffico di migranti qualificato	Nomina di gruppi di servizio in seno all'autorità inquirente definita alla misura 0.3-2-1 per le indagini in caso di traffico di migranti qualificato, che richiedono vaste indagini.	Responsabilità: autorità inquirenti cantonali Altre autorità coinvolte: CCPCS / CDCGP	Anche qui si rimanda ampiamente ai considerandi qui sopra. In occasione del sondaggio summenzionato, 16 corpi cantonali di polizia hanno affermato disporre di una squadra incaricata di svolgere inchieste nel settore del traffico qualificato di migranti. I Cantoni che non hanno designato specialisti sono essenzialmente Cantoni piccoli. A fronte delle circostanze e priorità che caratterizzano i singoli Cantoni appare comprensibile, per i Cantoni piccoli – che spesso non dispongono di risorse sufficienti – rinunciare a formare squadre inquirenti.

¹¹ Formazione alla lotta contro il traffico qualificato di migranti all'Istituto svizzero di polizia (ISP) e riunioni materiali di sensibilizzazione e informazione.

Misura ⁸	Commento	Competenza	Osservazioni
0.3-2-4: Competenza federale facoltativa nell'azione penale contro il traffico di migranti qualificato (verifica)	Esame di una competenza federale facoltativa di eseguire azioni penali nell'ambito del traffico di migranti qualificato, anche se non sono soddisfatti i requisiti previsti dal CP circa il sussistere di un'organizzazione criminale.	Responsabilità: UFG Altre autorità coinvolte: Ministero pubblico della confederazione, fedpol, CCPCS, CPS	A fronte dei lavori legislativi in atto nel settore del diritto penale <i>materiale</i> allo scopo di contrastare la criminalità organizzata, si è ritenuto inopportuno introdurre simultaneamente delle modifiche in materia di competenza <i>procedurale</i> ; la presente misura è pertanto stata sospesa. Frattanto, durante l'autunno 2016, è stata depositata l'iniziativa parlamentare Addor «Rafforzare la lotta contro le reti di passatori» (16.477), la quale persegue il medesimo obiettivo della misura. Nel quadro delle sue deliberazioni del novembre 2017 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio federale non vi ha dato seguito. Al termine della stesura del presente rapporto le Camere non si erano ancora pronunciate.
0.3-2-5: Sfruttamento coerente degli indizi nell'ambito del traffico di migranti qualificato	Ottimizzazione della cooperazione nell'ambito del traffico di migranti qualificato tra la Cgcf e le autorità inquirenti cantonali attraverso processi master e accordi standardizzati.	Responsabilità: Cgcf, autorità inquirenti cantonali Altre autorità coinvolte: CCPCS	Si prega di riferirsi ai commenti alla misura 0.3-2-1.
0.3-2-6: Acquisizione di informazioni sul traffico di migranti nel primo interrogatorio per l'asilo	Ampliamento del primo interrogatorio dei richiedenti l'asilo (nel quadro del centro di test di Zurigo) al fine di acquisire informazioni sui trafficanti di migranti incl. l'interpretazione sistematica e la diffusione delle informazioni ottenute.	Responsabilità: SEM Altre autorità coinvolte: Cgcf, fedpol, polizie cantonali e comunali	In vigore dal 2016

