



## **Rapporto esplicativo**

**concernente il recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 nonché modifica la legge sull'asilo**

**«Sviluppo dell'acquis di Schengen»**

del 13 dicembre 2019

---

---

## Compendio

*Monitorare più efficacemente le frontiere esterne Schengen e migliorare le operazioni di rimpatrio di cittadini il cui soggiorno è irregolare nel rispetto dei loro diritti fondamentali. Sono questi gli obiettivi del nuovo regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea approvato dall'UE (regolamento [UE] 2019/1896). Questo sviluppo dell'acquis di Schengen deve fornire all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera personale e mezzi sufficienti per consentirle di svolgere più efficacemente i suoi compiti nell'ambito del controllo di frontiera e dei rimpatri.*

### *Situazione iniziale*

*Dall'inizio della crisi migratoria nel 2015, l'UE ha adottato una serie di misure. Tra queste vi è la creazione di una guardia di frontiera e costiera europea, composta da un lato dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (qui di seguito «Agenzia», nota anche come Frontex) e dall'altro dalle autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere. Il relativo regolamento è stato approvato il 14 settembre 2016.*

*Poiché finora il personale e l'equipaggiamento sono stati generalmente messi a disposizione dell'Agenzia da parte degli Stati Schengen su base volontaria, negli ultimi anni si sono verificate alcune difficoltà che hanno compromesso l'efficacia delle operazioni congiunte. Ciò ha comportato, tra l'altro, la reintroduzione dei controlli alle frontiere interne da parte di diversi Stati Schengen.*

*Il 12 settembre 2018, la Commissione europea (qui di seguito «Commissione») ha quindi presentato una proposta di regolamento per una nuova guardia di frontiera e costiera europea.*

### *Contenuto del progetto*

*Il regolamento UE ha in particolare l'obiettivo di fornire all'Agenzia personale e mezzi sufficienti per consentirle di svolgere più efficacemente i suoi importanti compiti nell'ambito del controllo di frontiera e dei rimpatri. Per rendere più efficaci i controlli alle frontiere esterne e i rimpatri delle persone obbligate a tornare nel proprio Paese di provenienza o d'origine e per combattere la criminalità transfrontaliera, occorre riformare la guardia di frontiera e costiera europea e rafforzarne il mandato. Per poter svolgere le proprie attività nell'ambito dell'analisi dei rischi, della pianificazione o della valutazione di eventuali vulnerabilità in modo più efficace e mirato, l'Agenzia dovrà istituire e gestire una rete di comunicazione. A questo scopo, anche l'attuale sistema EUROSUR dovrà essere istituito quale quadro integrato per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa all'interno della guardia di frontiera e costiera europea. Inoltre, l'Agenzia dovrà essere provvista dei mezzi sufficienti e del personale necessario sotto forma di corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea. Entro il 2027, questo dovrà essere gradualmente ampliato fino a 10 000 membri. Il corpo permanente sarà costituito dal personale assunto e formato dall'Agenzia (cat. 1) e dal personale distaccato a lungo termine (2 anni, cat. 2) o per impieghi di breve durata (al massi-*

---

mo 4 mesi, cat. 3) inviato dagli Stati Schengen, oppure dal personale attinto dalla riserva di reazione rapida (cat. 4). In futuro, il contributo degli Stati Schengen alle categorie 2 e 3 sarà disciplinato in maniera vincolante negli allegati II e III del regolamento. Inoltre, il mandato dell'Agenzia nell'ambito dei rimpatri e della cooperazione con i Paesi terzi sarà rafforzato. Allo stesso modo, l'Agenzia dovrà fornire assistenza agli Stati Schengen in tutte le fasi del rimpatrio. Naturalmente, l'Agenzia potrà ancora sostenere uno Stato Schengen che richiede la sua assistenza. Ora tale assistenza potrà essere anche offerta a uno Stato Schengen interessato su iniziativa dell'Agenzia stessa. L'assistenza nell'ambito dei rimpatri si estenderà a tutti i relativi aspetti (dalla preparazione fino al rimpatrio vero e proprio) e comprenderà anche il rimpatrio volontario. L'Agenzia potrà fornire assistenza agli Stati Schengen anche nelle procedure di identificazione dei cittadini di Paesi terzi e di acquisizione dei documenti di viaggio. L'Agenzia dovrà inoltre rafforzare la sua presenza nei Paesi terzi. La cooperazione con i Paesi terzi dovrà intensificarsi, ad esempio estendendo il mandato dell'Agenzia. Inoltre, in futuro potranno essere conclusi accordi sullo status anche con Paesi diversi da quelli limitrofi. Simili accordi disciplinano, tra l'altro, i poteri esecutivi di cui dispone il personale impiegato dall'Agenzia sul territorio nazionale del Paese terzo. I singoli Stati che garantiscono questa gestione delle frontiere nel proprio interesse e nell'interesse comune di tutti gli Stati Schengen manterranno la responsabilità primaria delle frontiere esterne. Anche le decisioni sui rimpatri e sulla carcerazione amministrativa saranno di esclusiva competenza dei singoli Stati. In sintesi, il nuovo regolamento stabilisce i seguenti obiettivi:

- monitoraggio più efficace delle frontiere esterne da parte degli Stati Schengen;
- gestione delle sfide migratorie e delle potenziali minacce future alle frontiere esterne;
- rimpatrio più efficace dei cittadini il cui soggiorno è irregolare;
- garanzia di un livello elevato di sicurezza nello spazio Schengen;
- rispetto del principio di solidarietà;
- rispetto dei diritti fondamentali.

Data la sua posizione geografica e in quanto Paese associato a Schengen, anche la Svizzera potrà beneficiare di queste misure, che dovrebbero contribuire a ridurre il transito migratorio attraverso il nostro Paese e a garantire maggiore sicurezza nello spazio Schengen.

Infine, in base a una raccomandazione della Commissione nell'ambito dell'ultima valutazione Schengen della Svizzera nel 2018, la legge sull'asilo dovrà specificare che i richiedenti l'asilo interessati da una decisione d'allontanamento sono obbligati a lasciare lo spazio Schengen e a recarsi nel Paese di provenienza.

---

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>7</b>
1.1 Necessità di agire e obiettivi	7
1.2 Svolgimento dei negoziati	8
1.3 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen	10
1.4 Rapporto con il programma di legislatura, con la pianificazione finanziaria e con le strategie del Consiglio federale	11
<b>2 Punti essenziali del regolamento UE</b>	<b>12</b>
2.1 Compendio	12
<b>3 Contenuto del regolamento UE, commento ai singoli articoli</b>	<b>15</b>
3.1 Gestione europea integrata delle frontiere	15
3.2 Agenzia e corpo permanente	16
3.2.1 Personale statutario (cat. 1; art. 55)	17
3.2.2 Personale distaccato a lungo termine dagli Stati Schengen (cat. 2; art. 56)	18
3.2.3 Personale distaccato per impieghi di breve durata dagli Stati Schengen (cat. 3; art. 57)	18
3.2.4 Riserva di reazione rapida (cat. 4; art. 58)	19
3.2.5 Poteri esecutivi (art. 82)	19
3.2.6 Punto di contatto nazionale e centro nazionale di coordinamento (art. 13 e 21)	20
3.2.7 Uffici antenna (art. 60)	21
3.2.8 Formazione (art. 62)	21
3.2.9 Acquisto o noleggio di attrezzatura tecnica (art. 63)	21
3.2.10 Sostegno finanziario per lo sviluppo del corpo permanente (art. 61)	22
3.2.11 Impiego di personale svizzero ed estero nell'ambito della protezione delle frontiere	22
3.3 Compiti dell'Agenzia nell'ambito dei rimpatri	23
3.3.1 Impiego di personale svizzero all'estero nell'ambito dei rimpatri	24
3.3.2 Impiego di personale estero in Svizzera nell'ambito dei rimpatri	27
3.4 Cooperazione con i Paesi terzi nell'ambito della gestione delle frontiere	27
3.5 EUROSUR, ETIAS, FADO, SIS e IOP	28
3.5.1 EUROSUR	28
3.5.2 Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)	29
3.5.3 FADO (art. 79)	30
3.5.4 Pacchetto di riforme concernente il SIS	30

---

3.5.5	Interoperabilità (IOP)	31
3.6	Protezione dei dati	32
3.6.1	Piattaforma per la gestione dei rimpatri	34
3.7	Diritti fondamentali	35
<b>4</b>	<b>Principi del decreto di attuazione</b>	<b>38</b>
4.1	La normativa proposta	38
4.2	Questioni relative alla trasposizione	39
<b>5</b>	<b>Commento ai singoli articoli del decreto di attuazione</b>	<b>40</b>
5.1	Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione	40
<b>6</b>	<b>Ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale</b>	<b>43</b>
6.1	Situazione iniziale	43
6.1.1	Contributi finanziari della Svizzera	43
6.1.2	Contributi della Svizzera in termini di personale	45
6.1.3	Contributi della Svizzera nell'ambito della pianificazione	46
6.1.4	Contributi alla Svizzera	47
6.1.5	Questioni in sospeso	48
6.2	Ripercussioni per la Confederazione sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'ambito della protezione delle frontiere	49
6.3	Ripercussioni per la Confederazione sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'ambito della migrazione	51
6.3.1	Ripercussioni per la Confederazione sul piano finanziario nell'ambito della migrazione	51
6.3.2	Ripercussioni per la Confederazione sull'effettivo del personale nell'ambito della migrazione	52
6.4	Ripercussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'ambito della protezione delle frontiere e della migrazione	53
6.4.1	Ripercussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'ambito della protezione delle frontiere	53
6.4.2	Ripercussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'ambito della migrazione	54
6.5	Conclusione relativa alle ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale	54
<b>7</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>55</b>
7.1	Costituzionalità	55
7.2	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	55
7.3	Forma dell'atto	55
<b>8</b>	<b>Modifica della legge sull'asilo</b>	<b>56</b>
8.1	Situazione iniziale	56

---

8.1.1	Necessità di agire e obiettivi	56
8.1.2	Rapporto con il programma di legislatura	56
8.2	Spiegazioni relative alla modifica dell'articolo 45 LAsi	56
8.3	Ripercussioni	57
8.4	Aspetti giuridici	57
	La modifica dell'articolo 45 LAsi si fonda sull'articolo 112 capoverso 1 Cost. ed è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.	57

---

# Rapporto esplicativo

## 1 Situazione iniziale

### 1.1 Necessità di agire e obiettivi

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea è stata istituita con il regolamento (CE) 2007/2004<sup>1</sup> del Consiglio. Da quando ha assunto i suoi compiti il 1° maggio 2005, l'Agenzia ha sostenuto gli Stati Schengen nell'ambito della gestione delle frontiere esterne mediante operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere, analisi dei rischi, scambi di informazioni e relazioni con Paesi terzi. Ciò vale anche per i rimpatri. Questa agenzia è stata rinominata Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, comunemente nota come Frontex. Il suo ruolo principale è quello di definire e attuare una strategia nell'ambito del ciclo politico strategico pluriennale per l'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere, sovrintendere all'efficace funzionamento dei controlli alle frontiere esterne, effettuare analisi dei rischi e valutazioni delle vulnerabilità nonché fornire maggiore assistenza tecnica e operativa agli Stati Schengen e ai Paesi terzi tramite operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere. Un altro importante compito dell'Agenzia è organizzare, coordinare e svolgere operazioni e interventi di rimpatrio.

Dall'inizio della crisi migratoria nel 2015, l'UE ha adottato una serie di misure. Tra queste vi è la creazione di una guardia di frontiera e costiera europea, composta da un lato dall'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (qui di seguito «Agenzia», nota anche come Frontex) e dall'altro dalle autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere. Il pertinente regolamento (UE) 2016/1624 è stato approvato il 14 settembre 2016.<sup>2</sup>

Poiché finora le risorse umane nonché il materiale e l'equipaggiamento sono stati generalmente messi a disposizione dagli Stati Schengen su base volontaria, negli ultimi anni si sono verificate alcune difficoltà che hanno compromesso l'efficacia delle operazioni congiunte.

<sup>1</sup> Regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1); modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 656/2014, GU L 149 del 20.5.2014, pag. 67.

<sup>2</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) 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, versione della GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1.

---

Il 12 settembre 2018, la Commissione europea ha quindi presentato una proposta di regolamento per una nuova guardia di frontiera e costiera europea.<sup>3</sup>

L'obiettivo in materia di protezione delle frontiere esterne è sviluppare e attuare una gestione europea integrata delle frontiere sia a livello nazionale che dell'UE, il che risulta fondamentale per migliorare la gestione della migrazione. Inoltre si intende gestire efficacemente l'attraversamento delle frontiere esterne Schengen nonché affrontare le sfide migratorie e le potenziali minacce future a tali frontiere, contribuendo così alla lotta contro la criminalità transfrontaliera grave e garantendo un livello elevato di sicurezza interna nello spazio Schengen.

Il regolamento (UE) 2019/1896 (regolamento) è stato approvato il 13 novembre 2019 e notificato alla Svizzera il 15 novembre 2019. Esso costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

## 1.2 Svolgimento dei negoziati

Secondo l'articolo 4 dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)<sup>4</sup>, la Svizzera è autorizzata, nell'ambito del suo diritto di partecipazione, a partecipare ai gruppi di lavoro competenti del Consiglio dell'UE. In particolare, la Svizzera può esprimere il proprio parere e avanzare suggerimenti. Essa non gode tuttavia del diritto di voto (cfr. art. 7 par. 1 AAS).

Analogamente ai dibattiti per il regolamento (UE) 2016/2624, i lavori d'esame della proposta della Commissione europea si sono svolti a ritmo sostenuto. L'obiettivo era raggiungere un accordo tra il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo prima delle elezioni europee nella primavera 2019.

Sotto la presidenza austriaca e successivamente rumena si sono svolte diverse riunioni a Bruxelles. Queste ultime si sono tenute in seno ai gruppi di lavoro competenti del Consiglio, vale a dire nel Gruppo «Frontiere» (a livello di esperti) in materia di giustizia e affari interni (Consiglieri GAI) e nel relativo Consiglio (Consiglio GAI, a livello di ministri). Tutti questi organi si sono riuniti sotto forma di comitati misti (COMIX), vale a dire in presenza dei rappresentanti degli Stati associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (di seguito «Stati associati»). In occasione di queste riunioni, i rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno presentato i propri punti di vista sul progetto di regolamento.

Sin dall'inizio, il numero complessivo e la composizione della guardia di frontiera e costiera europea sono stati oggetto di accese discussioni. Come altri Stati, la Svizzera ha sottolineato che il numero dei membri del corpo permanente non deve essere

<sup>3</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga l'azione comune n. 98/700/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (EUROSUR) e il regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio (EBCG 1.0) COM/2018/631 final.

<sup>4</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen, RS **0.362.31**.

---

fissato rigidamente, ma dipendere dal fabbisogno effettivo per gli impieghi operativi previsti. Si è inoltre precisato che la fornitura di un numero così elevato di membri, in particolare di quelli da distaccare a lungo termine (cat. 2), rappresenta per gli Stati Schengen una grossa sfida sia a livello finanziario che in materia di personale. Nel regolamento (UE) 2019/1896 è stato pertanto fissato un numero massimo di membri (al massimo 10 000), da raggiungere gradualmente (da 6500 al massimo a 10 000 al massimo entro il 2027). Durante i negoziati è emerso sempre più chiaramente che la proposta di impiegare il corpo permanente già dal 2020 era troppo ambiziosa e non avrebbe potuto essere attuata né dall’Agenzia né dagli Stati Schengen. L’inizio dei distacchi è stato pertanto posticipato di un anno (2021 anziché 2020). Inoltre, il numero dei membri per la categoria 2 è stato dimezzato. Su richiesta degli Stati Schengen, è stato inoltre espressamente stabilito che il riesame del numero complessivo e della composizione del corpo permanente 2023 deve tener conto delle esigenze operative e del fabbisogno effettivo.

Molti Stati Schengen hanno espresso preoccupazione anche per i poteri esecutivi del personale della categoria 1 e la sua subordinazione all’Agenzia. Pertanto sono stati chiariti diversi punti relativi alla sovranità degli Stati Schengen. Ora il regolamento stabilisce esplicitamente che il personale della categoria 1 (così come il personale operativo delle cat. 2, 3 e 4) può esercitare i propri poteri esecutivi soltanto con l’autorizzazione dello Stato membro ospitante e che, in caso di operazione, rimarrà soggetto alla legislazione nazionale di tale Stato.

Le competenze previste nella proposta originaria della Commissione sono state infine trasferite al Consiglio, come richiesto dalla Svizzera e da altri Stati. Tra queste vi sono l’approvazione del ciclo politico strategico pluriennale e la decisione sull’azione urgente alle frontiere esterne qualora il funzionamento dello spazio Schengen risultasse compromesso.

Alcuni Stati, tra cui la Svizzera, hanno invitato la Commissione a trattare con una certa cautela gli aspetti finanziari e a utilizzare efficacemente le risorse messe a disposizione dell’Agenzia.

Per quanto riguarda l’ambito dei rimpatri, la presidenza austriaca aveva deciso di occuparsene separatamente. A fine 2018 è stato raggiunto un compromesso nel quadro di un «orientamento generale parziale». In particolare, è stato necessario discutere delle nuove competenze dell’Agenzia di sostenere anche i Paesi terzi nell’ambito dei rimpatri, prevenendo così l’immigrazione illegale. Con la possibilità di eseguire rimpatri da Paesi terzi verso altri Paesi terzi sono state sollevate numerose questioni giuridiche e politiche che, in alcuni casi, non hanno potuto essere risolte in modo definitivo.

Al Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi (Coreper) del 20 febbraio 2019, gli Stati Schengen hanno confermato l’accordo raggiunto sul compromesso del Consiglio. Nella stessa occasione il Coreper ha incaricato la presidenza del Consiglio di avviare il prima possibile dei negoziati con il Parlamento europeo.

In qualità di colegislatore, il Parlamento europeo aveva già esaminato la prima proposta della Commissione del 12 settembre 2018 e presentato numerose proposte

---

di modifica, che sono state al centro di intensi negoziati in occasione di triloghi tra la presidenza del Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione europea.

In seguito a tali negoziati, al Coreper del 1° aprile 2019 è stato raggiunto un consenso globale. La riserva di reazione rapida esistente (cat. 4), che doveva essere abolita, è stata mantenuta. La possibilità per l’Agenzia di eseguire rimpatri da Paesi terzi verso altri Paesi terzi è stata invece eliminata. Nel regolamento sono stati inseriti molti dettagli relativi ai diritti fondamentali. In particolare, sono previsti quaranta osservatori dei diritti fondamentali per la guardia di frontiera e costiera europea (che saranno integrati nella cat. 1). Le proposte di modifica avanzate dal Parlamento europeo per rafforzare il suo ruolo nella guardia di frontiera e costiera europea (sede nel consiglio di amministrazione dell’Agenzia, elezione del direttore) non sono state prese in considerazione.

Il Parlamento europeo ha approvato il testo in data 22 ottobre 2019. L’approvazione ufficiale del testo da parte del Consiglio dei ministri europei ha eccezionalmente avuto luogo con una procedura scritta, che si è conclusa in data 8 novembre 2019. La firma è stata apposta il 13 novembre 2019.

### **1.3 Procedura di recepimento degli sviluppi dell’acquis di Schengen**

In virtù dell’articolo 2 paragrafo 3 AAS, la Svizzera si è impegnata, in linea di massima, a recepire tutti gli sviluppi dell’acquis di Schengen decisi dall’UE dalla firma dell’AAS, avvenuta il 26 ottobre 2004, e, se necessario, a trasporli nel diritto svizzero.

L’articolo 7 AAS prevede una procedura speciale di recepimento e trasposizione degli sviluppi dell’acquis di Schengen. Innanzitutto l’UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l’avvenuta adozione di un atto che rappresenta uno sviluppo dell’acquis di Schengen. In seguito il Consiglio federale dispone di un termine di 30 giorni per comunicare all’UE se ed entro quale termine la Svizzera recepisce lo sviluppo. Il termine di 30 giorni decorre dalla data della sua adozione da parte dell’UE (art. 7 par. 2 lett. a AAS).

Se si tratta di un atto giuridicamente vincolante, la notifica da parte dell’UE nonché la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note che rappresenta per la Svizzera un trattato di diritto internazionale. Conformemente alle disposizioni costituzionali, questo trattato deve essere approvato sia dal Consiglio federale sia dal Parlamento e, in caso di referendum, dal popolo.

Il regolamento (UE) 2019/1896 di cui si prevede il recepimento è giuridicamente vincolante e abroga due regolamenti UE (regolamento [UE] n. 1052/2013<sup>5</sup> e regolamento [UE] 2016/1624) che la Svizzera ha recepito tramite scambio di note. Il recepimento deve pertanto avvenire mediante l’adozione di uno scambio di note.

<sup>5</sup> Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur) (GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11).

---

Qualora, come nella fattispecie, l'approvazione dello scambio di note compete all'Assemblea federale, nella sua nota di risposta la Svizzera deve informare l'UE del fatto che, sul piano giuridico, potrà essere vincolata dallo sviluppo in questione soltanto «previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali» (art. 7 par. 2 lett. b AAS). Dalla notifica dell'atto normativo da parte dell'UE, la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni per recepire e trasporre lo sviluppo. L'eventuale referendum deve svolgersi entro tale termine, che scade il 15 novembre 2021.

Non appena la procedura nazionale è conclusa e tutti i requisiti costituzionali in vista del recepimento e della trasposizione dell'atto sono adempiuti, la Svizzera informa immediatamente e per scritto il Consiglio e la Commissione. Se non è richiesto referendum, la notifica ha luogo immediatamente dopo la scadenza del termine referendario ed equivale alla ratifica dello scambio di note sul recepimento del regolamento (UE) 2019/1896.

Nella fattispecie, l'adozione formale del regolamento è avvenuta il 13 novembre 2019, vale a dire con la firma da parte dei presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio. Il regolamento è stato in seguito notificato alla Svizzera in data 15 novembre 2019. Il termine massimo per il suo recepimento e la sua trasposizione decorre pertanto dal 15 novembre 2019 e scadrà il 15 novembre 2021.

Il mancato recepimento di uno sviluppo dell'acquis di Schengen può comportare, nel caso estremo, la fine della cooperazione Schengen nel suo insieme e quindi, automaticamente, anche quella della cooperazione Dublino (art. 7 par. 4 AAS, art. 14 par. 2 AAD<sup>6</sup>).<sup>7</sup>

#### **1.4 Rapporto con il programma di legislatura, con la pianificazione finanziaria e con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>8</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>9</sup> sul programma di legislatura 2015–2019.

Tuttavia, il recepimento del regolamento UE rientra nell'ambito dell'obiettivo 4 del suddetto programma, presentato dal Consiglio federale al Parlamento, in base al quale la Svizzera intende rinnovare e sviluppare le proprie relazioni politiche ed economiche con l'UE.

La gestione integrata delle frontiere persegue gli obiettivi 13 e 14 del Consiglio federale: la Svizzera dirige la migrazione e ne utilizza il potenziale economico e

<sup>6</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, RS **0.142.392.68**.

<sup>7</sup> Per l'intero messaggio «Accordi bilaterali II» vedi FF **2004** 5273, n. 2.6.7.5.

<sup>8</sup> Messaggio del Consiglio federale del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019, FF **2016** 909.

<sup>9</sup> FF **2016** 4605

---

sociale (obiettivo 13) nonché previene la violenza, la criminalità e il terrorismo e li combatte efficacemente (obiettivo 14).

Anche gli adeguamenti della legge federale del 16 dicembre 2005<sup>10</sup> sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) non sono previsti nel programma di legislatura. Tuttavia, sono attuati nell'ambito dell'obiettivo 13.

## **2 Puntii essenziali del regolamento UE**

### **2.1 Compendio**

Per rendere più efficaci i controlli alle frontiere esterne e i rimpatri delle persone interessate da una decisione d'allontanamento e per combattere la criminalità transfrontaliera, occorre riformare la guardia di frontiera e costiera europea e rafforzarne il mandato. La guardia di frontiera e costiera europea è composta dalle autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere e responsabili in materia di rimpatrio nonché dall'Agazia (cfr. art. 4<sup>11</sup>). Come in passato, il regolamento (UE) 2019/1896 si concentra sulle attività riguardanti la sorveglianza di frontiera e i rimpatri.

Il regolamento (UE) 2019/1896 riprende il contenuto di due regolamenti esistenti (regolamento [UE] n. 1052/2013 e regolamento [UE] 2016/1624), sviluppandoli ulteriormente in modo puntuale.

Di seguito vengono elencati i principali ambiti normativi dei due summenzionati regolamenti, ripresi anche nel regolamento (UE) 2019/1896:

- gestione europea integrata delle frontiere (art. 3);
- responsabilità condivisa tra l'Agazia e gli Stati Schengen (art. 7 e art. 4);
- dovere di leale collaborazione (art. 11) e obbligo di scambio di informazioni (art. 12);
- punto di contatto nazionale da definire da parte del rispettivo Stato Schengen (art. 13);
- monitoraggio dei flussi migratori e analisi dei rischi (art. 29);
- funzionari di collegamento dell'Agazia negli Stati Schengen (art. 31);
- valutazione delle vulnerabilità (art. 32);
- assegnazione di livelli di impatto alle sezioni di frontiera esterna (art. 34);
- regolamentazioni concernenti le azioni dell'Agazia alle frontiere esterne, compreso l'avvio di operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere esterne ai fini della sicurezza delle frontiere (art. 36–39 e art. 41–42);
- piani operativi per le operazioni congiunte (art. 38);

<sup>10</sup> RS 142.20

<sup>11</sup> Se non indicato altrimenti, si tratta di articoli del regolamento UE.

- 
- assoggettamento dei membri delle squadre alle misure disciplinari del loro Stato di provenienza, purché essi non facciano parte del personale statuario (art. 43 par. 5);
  - copertura dei costi da parte dell’Agenzia durante gli impieghi di personale degli Stati Schengen (art. 45);
  - partecipazione degli Stati Schengen alla riserva di reazione rapida mediante il proprio personale (art. 58 e allegato IV);
  - uffici antenna per il coordinamento delle attività operative (art. 60);
  - acquisto o noleggio di attrezzatura tecnica da parte dell’Agenzia (art. 63) e della rispettiva riserva (art. 64);
  - cooperazione con Paesi terzi che si fondano anche su accordi sullo status (art. 71 e 73);
  - cooperazione degli Stati Schengen con i Paesi terzi (art. 72);
  - compiti e competenze dei membri delle squadre (art. 82);
  - responsabilità civile e penale dei membri delle squadre (art. 84 e 85);
  - statuto giuridico dell’Agenzia nonché sede, responsabilità, struttura, funzioni e composizione del consiglio di amministrazione, presidenza e riunioni del consiglio di amministrazione, votazioni, programmazione pluriennale e programma di lavoro annuale (art. 96–106);
  - meccanismo di denuncia in caso di violazioni concrete e motivate dei diritti fondamentali (art. 111).

L’articolo 123 del regolamento (UE) 2019/1896 prevede inoltre una progressiva abrogazione delle disposizioni di entrambi i summenzionati regolamenti. In linea di massima, la validità di tali regolamenti scadrà con l’entrata in vigore del regolamento (UE) 2019/1896. Fanno eccezione gli articoli 20, 30 e 31 del regolamento (UE) 2016/1624, che rimangono applicabili fino al 1° gennaio 2021, nonché alcune disposizioni del regolamento (UE) n. 1052/2012 (art. 9 e 10), che verranno abrogate solo con l’entrata in vigore dell’atto di esecuzione di cui all’articolo 25 paragrafo 4 del regolamento (UE) 2019/1896.

Le nuove disposizioni proposte garantiranno l’integrazione di EUROSUR nella guardia di frontiera e costiera europea, al fine di migliorarne il funzionamento. In linea di massima verranno pertanto riprese le attuali disposizioni del regolamento (UE) n. 1052/2012 e ampliate in modo tale che in futuro determinati dati riguardanti le frontiere esterne aeree e i posti di frontiera dovranno essere trasmessi all’Agenzia. Per poter svolgere le proprie attività nell’ambito dell’analisi dei rischi, della valutazione di eventuali vulnerabilità e della valutazione della situazione in modo più efficace e mirato, l’Agenzia dovrà inoltre istituire e gestire una rete di comunicazione. A questo scopo, l’attuale sistema EUROSUR dovrà essere istituito quale quadro integrato per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa all’interno della guardia di frontiera e costiera europea.

---

Visto l'articolo 24 paragrafo 3 del regolamento (UE) 2019/1896, la Commissione adotterà un atto di esecuzione che fissa i dettagli dei livelli di informazione dei quadri situazionali e le norme per l'istituzione di quadri situazionali specifici. L'atto di esecuzione indica il tipo di informazioni da fornire, i soggetti responsabili della raccolta, del trattamento, dell'archiviazione e della trasmissione di informazioni specifiche, i termini massimi per presentare relazioni, le norme per la sicurezza e la protezione dei dati nonché i relativi meccanismi di controllo della qualità.

Ai sensi dell'articolo 61 del regolamento (UE) 2019/1896, gli Stati Schengen avranno diritto di ricevere su base annua dei fondi volti a sostenere lo sviluppo delle risorse umane nazionali, al fine di garantire il proprio contributo al corpo permanente di cui agli allegati II, III e IV. Tali fondi verranno erogati una volta terminato l'esercizio interessato e nel rispetto di determinate condizioni. Per attenuare gli effetti sugli Stati Schengen connessi all'assunzione di personale statutario da parte dell'Agenzia per il corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea, sarà opportuno sostenere gli Stati Schengen per coprire gli investimenti nella formazione del nuovo personale che sostituisce quello in partenza. Al fine di assicurare una procedura di richiesta uniforme per tale sostegno, la Commissione adotterà un atto di esecuzione secondo l'articolo 61 paragrafo 4 del regolamento (UE) 2019/1896, il quale dovrà contenere, tra l'altro, meccanismi per i pagamenti anticipati laddove siano soddisfatte determinate condizioni e le modalità dei calcoli proporzionali.

Inoltre, l'Agenzia dovrà essere provvista delle necessarie capacità nella forma di un corpo permanente della guardia di frontiera e costiera europea (corpo permanente). A partire dal 2021 ed entro il 2027, questo dovrà essere gradualmente ampliato fino a 10 000 membri e dotato di tutti i mezzi necessari.

Il corpo permanente sarà costituito dal personale assunto e formato direttamente dall'Agenzia (cat. 1) e dal personale distaccato a lungo termine (2 anni, cat. 2) nonché per impieghi di breve durata (al massimo 4 mesi, cat. 3) inviato dagli Stati Schengen, oppure dal personale attinto dalla riserva di reazione rapida (cat. 4). In futuro, il contributo degli Stati Schengen alle categorie 2 e 3 sarà disciplinato in maniera vincolante negli allegati II e III del regolamento. Inoltre, il mandato dell'Agenzia nell'ambito dei rimpatri e della cooperazione con i Paesi terzi sarà rafforzato. Ora l'assistenza nell'ambito dei rimpatri potrà essere offerta anche su iniziativa dell'Agenzia in accordo con lo Stato Schengen interessato. Questa assistenza si estenderà a tutte le fasi del rimpatrio (dalla preparazione fino al rimpatrio vero e proprio) e comprenderà anche il rimpatrio volontario. Di conseguenza, l'Agenzia potrà fornire assistenza agli Stati Schengen anche nelle procedure di identificazione dei cittadini di Paesi terzi e di acquisizione dei documenti di viaggio. Allo stesso modo l'Agenzia dovrà essere in grado di adottare misure di assistenza per combattere efficacemente il problema dell'irreperibilità delle persone interessate da una decisione d'allontanamento. I singoli Stati che garantiscono questa gestione delle frontiere nel proprio interesse e nell'interesse comune di tutti gli Stati Schengen manterranno la responsabilità primaria delle frontiere esterne. Anche le decisioni sui rimpatri e sulla carcerazione amministrativa saranno di esclusiva competenza dei singoli Stati.

---

### **3                   Contenuto del regolamento UE, commento ai singoli articoli**

#### **3.1                 Gestione europea integrata delle frontiere**

Il concetto di gestione europea integrata delle frontiere è descritto all'articolo 3 del regolamento (UE) 2019/1896. Come in passato, esso consiste di diversi elementi, tra cui il controllo di frontiera, le operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare, l'analisi dei rischi per la sicurezza interna, l'analisi di ulteriori minacce che possono pregiudicare la sicurezza delle frontiere esterne, la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili del controllo di frontiera e gli organismi dell'Unione, la cooperazione dell'Agenzia con i Paesi terzi, la lotta all'immigrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera nonché il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi soggetti a decisioni di rimpatrio adottate da Stati Schengen.

In base a questa concezione della gestione integrata delle frontiere, ulteriormente sviluppata dal regolamento (UE) 2016/1624, codificata per la prima volta e già considerata una buona prassi, la Svizzera ha approvato la prima strategia nazionale di gestione delle frontiere già nel 2012 e l'ha completata con un piano d'azione nel 2014. Da fine 2018, la Confederazione e i Cantoni lavorano alla strategia successiva, che il Consiglio federale approverà a fine 2019.

La gestione europea integrata delle frontiere continuerà ad essere responsabilità condivisa tra l'Agenzia e le autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere, benché gli Stati Schengen mantengano la responsabilità primaria nella gestione delle loro frontiere esterne.

Ora l'articolo 8 istituisce un ciclo politico strategico pluriennale per la gestione europea delle frontiere. Nell'ambito di questo ciclo politico verranno fissate le priorità politiche e forniti gli orientamenti strategici utili per rispondere alle sfide della gestione delle frontiere e dei rimpatri. Il ciclo politico comprende un processo strategico a più fasi in cui la Commissione europea inizialmente elabora un documento strategico sulla gestione europea integrata delle frontiere, che viene presentato al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE per essere discusso. Su tale base, l'Agenzia definisce una strategia tecnica e operativa. In seguito, gli Stati Schengen definiscono le rispettive strategie nazionali per l'attuazione della politica strategica pluriennale per la gestione europea integrata delle frontiere. Al termine del ciclo viene effettuata una valutazione. In base a questa valutazione, la Commissione europea rivede il documento strategico.

La gestione europea integrata delle frontiere richiede una pianificazione integrata tra gli Stati Schengen e l'Agenzia per quanto riguarda la gestione delle frontiere e i rimpatri. In base al ciclo politico strategico per la gestione europea integrata delle frontiere, la guardia di frontiera e costiera europea elabora quindi una pianificazione per la gestione delle frontiere e i rimpatri. Questa pianificazione comprende una pianificazione operativa, una pianificazione di emergenza e una pianificazione dello sviluppo a medio e a lungo termine delle capacità nazionali per la gestione delle frontiere e i rimpatri (piano di sviluppo delle capacità). I piani operativi comprendono piani di intervento per la gestione europea delle frontiere e il rimpatrio, che devono essere elaborati dagli Stati Schengen e dall'Agenzia. Nella LStrI deve essere

---

inserita una disposizione che disciplini questa collaborazione tra la Confederazione e l’Agenzia anche nell’ambito della pianificazione (cfr. art. 7 cpv. 1<sup>bis</sup> del disegno della LStrI [D-LStrI]). Questi strumenti di pianificazione servono all’Agenzia per lo svolgimento dei suoi compiti secondo l’articolo 10. Le informazioni richieste per gli strumenti di pianificazione sono di carattere generale e non sono dati personali.

Inoltre, ora è previsto che il centro nazionale di coordinamento (cfr. cap. 3.2.6), oltre agli attuali compiti relativi allo scambio di informazioni, svolga attività anche nell’ambito del coordinamento e della pianificazione di livello superiore (art. 21).

Nei lavori concreti di attuazione della Confederazione e dei Cantoni occorre tener conto, per quanto possibile, dell’orientamento decentrato della gestione delle frontiere svizzere. Per questo motivo sono necessari dei meccanismi di coordinamento a livello nazionale (a questo riguardo cfr. cap. 3.2.6).

Dall’introduzione della valutazione annuale delle vulnerabilità, si è spesso discusso se questa non si sovrapponga al meccanismo di valutazione Schengen, che viene applicato ogni quattro anni. Ora l’articolo 33 paragrafo 1 chiarisce che le sinergie tra i due meccanismi devono essere massimizzate. Ciò dovrebbe evitare la duplicazione degli sforzi da parte degli Stati Schengen e garantire un utilizzo più coordinato degli strumenti finanziari pertinenti dell’UE a sostegno della gestione delle frontiere esterne. A tal fine, occorre uno scambio di tutte le informazioni relative ai risultati della valutazione delle vulnerabilità e delle valutazioni effettuate nel quadro del meccanismo di valutazione Schengen.

### **3.2 Agenzia e corpo permanente**

Gli articoli 5 e 54 costituiscono un corpo permanente di personale operativo a disposizione dell’Agenzia di cui essa può usufruire in caso di necessità. La capacità dovrà raggiungere i 10 000 membri (cfr. art. 5 par. 2), con un graduale aumento da 6500 al massimo a partire dal 2021 fino a 10 000 al massimo entro il 2027. Il contingente è costituito da quattro categorie (1–4), le cui capacità massime sono indicate negli allegati al regolamento. I distacchi a lungo termine e gli impieghi di breve durata da parte degli Stati Schengen sono già in corso. Ora questi vengono suddivisi nelle categorie 2, 3 e 4 (cfr. cap. 3.2.2–3.2.4). La differenza rispetto al regolamento (UE) 2016/1624 è data dal carattere vincolante dell’invio e della messa a disposizione di risorse umane e materiali per gli Stati Schengen, che trova ora applicazione nel caso di tutti i contributi, e non solo di quelli destinati alla riserva di reazione rapida. Secondo la Commissione, il carattere volontario dei contributi per il personale e l’equipaggiamento della guardia costiera europea ha causato difficoltà che hanno compromesso l’efficacia delle operazioni congiunte. Il nuovo corpo permanente di 10 000 membri garantirà all’Agenzia una disponibilità costante delle risorse necessarie. Un’altra novità riguarda la programmazione di impieghi a lungo termine (cat. 2) anche nell’ambito dei rimpatri.

Secondo l’articolo 59, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio i risultati del riesame del numero complessivo del personale e della composizione del corpo permanente entro il 31 dicembre 2023. Allo stesso modo, sarà riesaminata l’entità dei contributi dei singoli Stati membri al corpo permanente. Il riesame terrà conto delle esigenze operative esistenti e potenziali. Entro marzo 2024,

---

la Commissione dovrà quindi presentare proposte concrete per modificare le capacità della guardia di frontiera e costiera europea. Successivamente, il Consiglio dell'UE deciderà su un eventuale adeguamento in base a quanto proposto dalla Commissione. In assenza di proposte di modifica inerenti alle risorse umane per le diverse categorie, la Commissione dovrà spiegarne i motivi.

Di seguito sono riportate le osservazioni più importanti sulle quattro categorie del corpo permanente. Per quanto riguarda le implicazioni finanziarie per il corpo permanente, si veda il capitolo «Ripercussioni» (cfr. cap. 6).

### **3.2.1 Personale statutario (cat. 1; art. 55)**

Trattasi di una delle principali novità del regolamento. Questa categoria è composta da personale assunto direttamente dall'Agenzia, che può svolgere varie funzioni.

Ad esempio, può essere composto da membri di squadre che, come le guardie delle altre categorie, vengono dispiegati in diverse aree operative con l'accordo e sotto la supervisione degli Stati membri ospitanti (art. 55 par. 1; cfr. anche cap. 3.2.5 sui poteri esecutivi). Nei compiti esecutivi rientrano la verifica dell'identità e della cittadinanza (compresa la consultazione delle pertinenti banche dati dell'UE, p. es. SIS e VIS, e degli Stati Schengen), l'autorizzazione o il respingimento dell'ingresso in esito alla verifica effettuata ai valichi di frontiera in conformità del codice frontiere Schengen (CFS)<sup>12</sup>, la sorveglianza delle frontiere esterne Schengen o la scorta di cittadini di Paesi terzi cui si applicano procedure di rimpatrio forzato.

Il personale della categoria 1 può essere impiegato anche come personale tecnico. Esso svolge funzioni di sostegno, pianificazione e sorveglianza delle operazioni o si occupa dell'acquisto delle attrezzature proprie dell'Agenzia (art. 54 par. 7 e art. 55 par. 1 e 3).

Anche il personale responsabile del funzionamento dell'unità centrale ETIAS (cfr. cap. 3.5.2) e i quaranta osservatori dei diritti fondamentali (cfr. cap. 3.8) appartengono alla categoria 1 (art. 54 par. 1).

L'Agenzia garantisce la selezione di candidati che dimostrino un livello elevato di professionalità, rispettino rigorosi valori etici e dispongano di competenze linguistiche adeguate (art. 55 par. 2). I membri del personale che saranno impiegati nelle squadre seguono la necessaria formazione di guardia di frontiera o attinente ai rimpatri, anche in materia di diritti fondamentali. Tale processo formativo si svolge all'interno di istituti specializzati dell'Agenzia così come negli Stati Schengen (art. 55 par. 3)

Secondo l'art. 55 par. 5, il consiglio di amministrazione dell'Agenzia provvede a istituire un adeguato meccanismo di vigilanza per monitorare l'applicazione delle disposizioni sull'uso della forza, comprese misure di carattere disciplinare. Durante il loro impiego, i membri del personale di categoria 1 sono soggetti al controllo

<sup>12</sup> Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codificazione), GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.

---

amministrativo dell’Agenzia e al diritto dello Stato membro ospitante (cfr. cap. 3.2.5).

### **3.2.2 Personale distaccato a lungo termine dagli Stati Schengen (cat. 2; art. 56)**

Il precedente regolamento prevedeva già lo spiegamento di personale distaccato dagli Stati Schengen, anche se su base volontaria. In futuro, la fornitura di personale operativo come membri delle squadre da parte degli Stati Schengen sarà vincolante per 24 mesi (prorogabile una volta da 12 a 24 mesi).

Come già citato (cap. 1.2), secondo la proposta originaria della Commissione, questa categoria dovrebbe comprendere un totale di 3000 membri del personale operativo, vale a dire 32 dalla Svizzera. Durante i negoziati, considerate le sfide che questa fornitura di personale a lungo termine pone in termini di assunzioni e costi per gli Stati Schengen, il numero dei membri è stato dimezzato a 1500, ovvero fino a 16 per la Svizzera. Inoltre, anche l’attuazione sarà graduale.

Entro il 30 giugno di ogni anno, ciascuno Stato membro indica i candidati al distacco in base al numero e ai profili specifici decisi dal consiglio di amministrazione per l’anno successivo. Durante l’impiego, le sedi e la durata dei distacchi dei membri della categoria 2 sono decise dal direttore esecutivo secondo le esigenze operative. La retribuzione del personale operativo è a carico del Paese di provenienza, mentre i costi degli impieghi e della formazione specifica vengono rimborsati dall’Agenzia.

Finora la Svizzera non ha mai inviato personale operativo a lungo termine. In futuro, tali membri saranno al massimo quattro nel 2021, cinque nel 2022 e 2023 e 16 entro il 2027. I distacchi potranno essere dell’AFD, della SEM o dei Cantoni. La proporzione degli specialisti necessari, provenienti dai settori della protezione delle frontiere o dei rimpatri, verrà definita dall’Agenzia in base alla situazione attuale e alle necessità.

### **3.2.3 Personale distaccato per impieghi di breve durata dagli Stati Schengen (cat. 3; art. 57)**

Questa categoria corrisponde in larga misura all’attuale sistema di distacco degli Stati Schengen. D’ora in poi, le relative capacità massime saranno definite in modo vincolante nell’allegato III. La durata massima dell’invio è pari a quattro mesi. Tuttavia, gli Stati Schengen possono estendere questa durata per il proprio personale operativo. Tale proroga è considerata un contributo distinto dello Stato membro.

La nomina del personale operativo avviene in diverse fasi. Come di consueto, la composizione definitiva dell’elenco sarà confermata dopo la conclusione dei negoziati bilaterali annuali (Annual Bilateral Negotiations; ABN) con l’Agenzia.

Le retribuzioni e la formazione continueranno a essere finanziate dagli Stati Schengen. I costi per la formazione specifica sui diritti fondamentali così come i costi operativi saranno a carico dell’Agenzia.

In linea di massima, gli impieghi di breve durata (cat. 3) dureranno da 30 giorni a quattro mesi al massimo (art. 57 par. 2 e 10). Quando l’operazione dell’Agenzia avrà una durata inferiore a 30 giorni, anche l’impiego di breve durata potrà essere accor-

---

ciato di conseguenza (art. 57 par. 10). La durata di un simile impiego verrà stabilita volta per volta dallo Stato membro di provenienza (art. 57 par. 10).

Per quanto riguarda gli impieghi di breve durata, per la Svizzera l'allegato III prevede l'invio di 38 membri al massimo nel 2021 e fino a un massimo di 59 membri entro il 2027. Tuttavia, come già accennato, non si tratta di equivalenti a tempo pieno (FTE), ma di invii fino a quattro mesi. Inoltre, si tratta di capacità massime. I numeri effettivi dipenderanno dalla situazione specifica. Se venissero impiegate le capacità di tutti i Paesi, la Svizzera conterebbe 22 posti a tempo pieno (59 impieghi di al massimo quattro mesi ciascuno). Infine, come per la categoria 2, questi distacchi potrebbero appartenere all'AFD, alla SEM o ai Cantoni, a seconda delle esigenze.

### **3.2.4 Riserva di reazione rapida (cat. 4; art. 58)**

In vista della graduale introduzione delle categorie 1–3, durante i negoziati in occasione di triloghi si è deciso di mantenere la riserva di reazione rapida introdotta dal precedente regolamento per poter reagire in caso di crisi. La riserva è composta da 1500 membri del personale operativo (16 dalla Svizzera) e può essere attivata soltanto per interventi rapidi alle frontiere. Il personale responsabile dei rimpatri è escluso dalla riserva di reazione rapida. La condizione preliminare è che il personale delle categorie 1–3 sia già stato pienamente distaccato per interventi rapidi alle frontiere. Inoltre, in caso di reazione rapida alla frontiera, il direttore esecutivo deve valutare la possibilità di reimpiegare i membri del corpo permanente, in particolare quelli delle categorie 1 e 2, che si trovano in altre aree operative.

Per via del suo carattere sussidiario e della possibilità di reimpiegare membri di altre categorie, la riserva di reazione rapida deve essere utilizzata esclusivamente in casi eccezionali. Secondo l'articolo 59, la revisione intermedia del corpo permanente deve riguardare anche il mantenimento della riserva di reazione rapida. Attualmente si può ipotizzare che quest'ultima sarà sciolta alla fine del 2024 come previsto dall'allegato I del regolamento, una volta che la guardia di frontiera e costiera europea avrà raggiunto la sua capacità massima. La durata massima dell'invio è pari a quattro mesi.

### **3.2.5 Poteri esecutivi (art. 82)**

La creazione di una categoria di personale UE con poteri esecutivi è una novità nella legislazione europea. Il regolamento deve pertanto stabilire i poteri che il personale della categoria 1 può esercitare, come previsto dal diritto degli Stati membri per il personale operativo nazionale. Lo stesso vale per il porto d'armi (a questo riguardo cfr. art. 82 par. 7).

Rientrano nei poteri esecutivi:

- la verifica dell'identità e della cittadinanza delle persone, compresa la consultazione delle pertinenti banche dati;
- l'autorizzazione all'ingresso dopo l'esecuzione di una verifica di frontiera effettuata ai valichi di frontiera;

- 
- il respingimento dopo l'esecuzione di una verifica di frontiera effettuata ai valichi di frontiera;
  - l'apposizione di timbri sui documenti di viaggio ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (UE) 2016/399;
  - il rilascio o il rifiuto di visti alla frontiera;
  - la sorveglianza di frontiera;
  - la registrazione delle impronte digitali delle persone;
  - i contatti con Paesi terzi ai fini dell'identificazione di cittadini di Paesi terzi assoggettati a una decisione di rimpatrio e dell'acquisizione di documenti di viaggio per tali persone;
  - la scorta di cittadini di Paesi terzi cui si applicano procedure di rimpatrio forzato.

Durante l'elaborazione del regolamento, la Svizzera e altri Stati hanno espresso preoccupazione sull'eventualità che il reclutamento e la formazione del personale operativo della nuova categoria 1 avvenissero a cura di un'agenzia dell'UE cui dover rispondere. Al fine di preservare la sovranità degli Stati Schengen, è stato quindi necessario chiarire alcuni punti.

Il personale operativo della categoria 1, così come quello delle categorie 2 e 3, è soggetto all'articolo 82. Ciò significa che può esercitare i poteri esecutivi soltanto con l'autorizzazione dello Stato membro ospitante (art. 82 par. 2), su disposizione e, in linea di principio, in presenza del personale operativo dello Stato membro ospitante (art. 82 par. 4). L'esercizio dei poteri esecutivi è sempre soggetto al diritto dello Stato membro ospitante (art. 82 par. 3 e art. 85).

Con queste premesse, nulla vieta di assegnare ai membri delle squadre poteri esecutivi che consentano loro di svolgere al meglio il proprio lavoro.

In concreto ciò significa che, nel nostro Paese, il personale operativo dell'Agenzia potrà esercitare i poteri esecutivi soltanto con il nostro consenso e che, viceversa, all'estero il personale operativo svizzero non potrà esercitare i poteri esecutivi senza il consenso dello Stato membro ospitante.

### **3.2.6 Punto di contatto nazionale e centro nazionale di coordinamento (art. 13 e 21)**

Ogni Stato Schengen istituisce un centro nazionale di coordinamento che provvede al coordinamento delle attività e allo scambio di informazioni tra tutte le autorità responsabili del controllo delle frontiere esterne a livello nazionale, con gli altri Stati Schengen e con l'Agenzia (art. 21). Di conseguenza, il compito centrale del punto di contatto nazionale è garantire la comunicazione con l'Agenzia in tutte le sue attività (art. 13). Il punto di contatto nazionale deve assicurare la divulgazione tempestiva di tutte le informazioni dall'Agenzia a tutte le autorità nazionali interessate.

Oggi l'AFD gestisce sia il punto di contatto nazionale che il centro nazionale di coordinamento.

---

Nell'ambito dei rimpatri, la SEM rimane responsabile del contatto con l'Agenzia. In qualità di punto di contatto nazionale, la SEM informa l'AFD sulle sue attività con l'Agenzia. Tuttavia, al fine di semplificare le procedure pratiche, lo scambio di informazioni nell'ambito dei rimpatri dovrebbe avvenire possibilmente in modo diretto tra la SEM e l'Agenzia.

### **3.2.7 Uffici antenna (art. 60)**

Per semplificare il coordinamento delle misure, l'Agenzia può istituire degli uffici antenna sul territorio nazionale di uno Stato Schengen o di un Paese terzo in base alle esigenze operative. Gli uffici antenna forniscono supporto operativo e logistico alle attività dell'Agenzia, degli Stati Schengen o di Paesi terzi nei rispettivi ambiti operativi. Controllano le attività delle squadre e cooperano con gli Stati membri ospitanti per quanto riguarda le questioni operative. Ogni ufficio antenna è diretto da un rappresentante dell'Agenzia nominato dal direttore esecutivo. Gli uffici antenna possono essere istituiti soltanto con l'accordo dello Stato membro ospitante interessato.

Per via della sua posizione geografica e per la presenza di frontiere esterne esclusivamente aeree, è altamente improbabile che venga istituito un ufficio antenna in Svizzera. Per l'istituzione di uffici antenna la Svizzera dovrebbe dapprima fornire la propria approvazione.

### **3.2.8 Formazione (art. 62)**

Il corpo permanente sarà formato in stretta collaborazione tra l'Agenzia e gli Stati Schengen, in particolare per quanto riguarda le infrastrutture esistenti (art. 62). Occorre armonizzare i programmi di formazione. L'Agenzia potrà, con l'approvazione del consiglio di amministrazione, istituire un proprio centro di formazione e cooperare anche con le istituzioni partner negli Stati Schengen. Particolare attenzione sarà rivolta alla formazione in materia di diritti fondamentali (cfr. cap. 3.8).

### **3.2.9 Acquisto o noleggio di attrezzatura tecnica (art. 63)**

Per evitare difficoltà nella fornitura volontaria di costosa attrezzatura tecnica da parte degli Stati Schengen, l'Agenzia dovrebbe disporre di un equipaggiamento proprio da inviare durante operazioni congiunte, interventi rapidi alle frontiere o qualsiasi altra attività operativa. Sebbene dal 2011 l'Agenzia possa acquistare o noleggiare legalmente attrezzatura tecnica, tale possibilità è stata in seguito considerevolmente ostacolata dalla mancanza di risorse finanziarie. Per far sì che l'Agenzia sia in grado di soddisfare le esigenze legate all'istituzione del corpo permanente e di acquistare, mantenere e gestire gli aerei, le navi e i veicoli necessari per soddisfare le esigenze operative, la Commissione ha stanziato un importo considerevole nel quadro finanziario pluriennale 2021–2027.

Per utilizzare efficacemente le risorse finanziarie proposte, il processo si baserà su una strategia pluriennale decisa il prima possibile dal consiglio di amministrazione.

---

### **3.2.10 Sostegno finanziario per lo sviluppo del corpo permanente (art. 61)**

Lo sviluppo a lungo termine delle risorse umane necessarie per garantire il contributo degli Stati Schengen al corpo permanente deve essere sostenuto da un sistema di sostegno finanziario (art. 61). Tale sostegno consentirà agli Stati Schengen di assumere e formare personale supplementare per dotarsi della flessibilità necessaria per soddisfare il contributo obbligatorio al corpo permanente. Il meccanismo viene descritto più dettagliatamente al capitolo 6.1.4.

### **3.2.11 Impiego di personale svizzero ed estero nell'ambito della protezione delle frontiere**

#### *Personale svizzero all'estero*

L'AFD è coinvolta nel distacco di breve durata di personale operativo alle frontiere esterne Schengen già dal 2011. La riserva di reazione rapida è stata istituita in occasione dell'adozione del regolamento (UE) 2016/1624. Già oggi la Svizzera è tenuta a mettere a disposizione 16 persone per la riserva di reazione rapida. Tuttavia finora quest'ultima non ha mai dovuto essere attivata.

Con il nuovo regolamento, diversamente da quanto avvenuto finora per gli impieghi di breve durata o i distacchi a lungo termine, i contributi della Svizzera diventeranno obbligatori. Tuttavia, come già citato, la Svizzera non ha mai effettuato distacchi a lungo termine.

#### *Impiego di personale estero in Svizzera*

Le domande relative all'impiego di personale estero alle frontiere esterne svizzere sorgono principalmente nell'ambito di un eventuale intervento rapido alle frontiere esterne svizzere deciso dall'Agenzia. A questo riguardo la situazione non è cambiata rispetto al regolamento (UE) 2016/1624. L'articolo 42 del regolamento, che riprende l'articolo 19 del regolamento (UE) 2016/1624, conferisce inoltre al Consiglio il potere di adottare, mediante un atto di esecuzione su richiesta della Commissione, una decisione in cui definisce le misure che devono essere adottate dall'Agenzia e impone allo Stato Schengen interessato di cooperare con quest'ultima nell'attuazione di tali misure. Questa decisione può tuttavia essere presa solo se il controllo delle frontiere esterne è inefficace al punto di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen, ovvero nei seguenti casi eccezionali:

- uno Stato Schengen non adotta le misure necessarie conformemente a una decisione del consiglio di amministrazione presa sulla base di una valutazione delle vulnerabilità eseguita dall'Agenzia;
- uno Stato Schengen che si trova a fronteggiare sfide specifiche e sproporzionate alle frontiere esterne non ha richiesto all'Agenzia un sostegno sufficiente in vista di operazioni congiunte o interventi rapidi alle frontiere esterne oppure non adotta le misure necessarie per attuare tali misure.

Se uno Stato Schengen non rispetta la decisione del Consiglio, l'articolo 42 paragrafo 10 prevede la procedura di cui all'articolo 29 CFS. Ciò significa in pratica che lo Stato interessato deve inizialmente spiegare al Consiglio e alla Commissione i

---

motivi del suo rifiuto di collaborare. In ultima istanza il Consiglio può raccomandare ad altri Stati Schengen di reintrodurre i controlli alle loro frontiere interne. Ciò conferma che l'Agenzia non può in alcun caso intervenire sul territorio di uno Stato Schengen senza il suo consenso.

Dato che la Svizzera non possiede alcuna frontiera esterna terrestre o marittima e vanta un buon sistema di sorveglianza alle frontiere aeree, vale a dire nei propri aeroporti internazionali (aspetto confermato nell'ambito delle valutazioni Schengen), non sussiste praticamente alcun rischio che la Svizzera possa essere interessata da questo tipo di misura, che rappresenta esclusivamente un'ultima ratio.

Per quanto concerne il personale statutario dell'Agenzia, esso è soggetto allo statuto dei funzionari e al regime applicabile agli altri agenti dell'UE soltanto sul piano amministrativo. Durante gli impieghi, i membri del personale statutario restano soggetti alla legge dello Stato membro ospitante, ad esempio per quanto riguarda i reati di cui potrebbero essere vittime o che potrebbero commettere (art. 85).

Il regolamento (UE) 2016/1624 ha introdotto funzionari di collegamento che fungono da interfaccia tra l'Agenzia e le autorità nazionali. Il loro compito consiste in particolare nel monitoraggio regolare della gestione delle frontiere esterne e dei rimpatri da parte degli Stati Schengen. Un funzionario di collegamento può coprire un massimo di quattro Stati Schengen, ad esempio Germania, Austria, Liechtenstein e Svizzera. Il relativo funzionario di collegamento è stazionato in Germania. Attualmente sono in corso dei negoziati con l'Agenzia per un memorandum d'intesa sull'impostazione concreta delle sue attività in Svizzera.

### **3.3                                   Compiti dell'Agenzia nell'ambito dei rimpatri**

Su richiesta di uno Stato Schengen o su iniziativa dell'Agenzia, quest'ultima può, d'intesa con lo Stato interessato, fornire assistenza operativa o tecnica in materia di rimpatrio (cfr. art. 7, 48 e 50 par. 1).

In concreto, ciò significa eseguire rimpatri alle frontiere esterne Schengen, effettuare operazioni di rimpatrio così come organizzare e coordinare voli congiunti dell'UE o fornire assistenza durante i rimpatri. Tali attività includono, ad esempio, l'assistenza tecnica e operativa nell'ambito delle riammissioni, compresa l'identificazione dei cittadini di Paesi terzi e altre attività degli Stati Schengen precedenti al rimpatrio e legate al rimpatrio. L'Agenzia dovrebbe inoltre assistere gli Stati Schengen nell'acquisizione dei documenti di viaggio per il rimpatrio, in collaborazione con le autorità dei Paesi terzi interessati.

D'ora in poi, l'Agenzia potrà sostenere gli Stati Schengen non soltanto nel caso dei rimpatri accompagnati di persone interessate da una decisione d'allontanamento, ma anche nei rimpatri volontari e obbligatori (art. 48 par. 1). In particolare, è ipotizzabile l'invio di squadre per il rimpatrio in caso di sovraccarico in uno Stato Schengen (cfr. art. 53; per maggiori dettagli sui compiti dell'Agenzia, cfr. art. 10). Le corri-

---

spondenti misure devono essere in linea con la direttiva europea sui rimpatri<sup>13</sup> (attualmente in corso di revisione).

Con l'aiuto dei suoi funzionari di collegamento (i cosiddetti «ILO»), l'Agenzia assicura già oggi un monitoraggio regolare della gestione delle frontiere esterne e dei rimpatri di tutti gli Stati Schengen. D'ora in poi, i funzionari di collegamento sosterranno anche la raccolta di informazioni nell'ambito dei rimpatri (art. 31).

Nonostante queste misure di sostegno, l'emissione di decisioni d'allontanamento resta di esclusiva competenza degli Stati Schengen. Lo stesso vale per l'adozione di eventuali provvedimenti coercitivi ai sensi della direttiva europea sui rimpatri (art. 7 par. 2 e art. 50 par. 1).

Per quanto riguarda l'esecuzione di decisioni d'allontanamento, il regolamento UE prevede che gli Stati Schengen le applichino nell'interesse di tutti gli Stati Schengen (cfr. art. 7 par. 3). La protezione dei diritti umani da parte dell'Agenzia verrà rafforzata anche nell'ambito dei rimpatri. Inoltre, alcuni membri del personale statutario dell'Agenzia verranno impiegati come osservatori per i rimpatri forzati (art. 51). Tutto il personale statutario riceverà una formazione obbligatoria in materia di diritti umani (art. 62 cfr. anche il cap. 3.8). Infine, previo accordo dello Stato Schengen interessato, l'Agenzia autorizza il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti del Consiglio d'Europa a visitare i luoghi in cui vengono effettuate operazioni di rimpatrio (cfr. considerando 82).

### **3.3.1 Impiego di personale svizzero all'estero nell'ambito dei rimpatri**

Come già previsto dalla legislazione vigente, l'Agenzia può inviare squadre per il rimpatrio su richiesta di uno Stato Schengen o di propria iniziativa con l'accordo dello Stato Schengen interessato (art. 52). L'obiettivo di queste squadre per il rimpatrio è fornire assistenza operativa e tecnica agli Stati Schengen interessati nell'ambito dei rimpatri. Le squadre per il rimpatrio vengono costituite dal corpo permanente (art. 54). Dal suo canto, il corpo permanente è formato da quattro categorie di personale (a questo riguardo cfr. i capitoli precedenti da 3.2.1 a 3.2.4).

Secondo l'allegato II del regolamento UE, entro il 2027 la Svizzera dovrà mettere a disposizione un totale di al massimo 16 persone per impieghi a lungo termine. A partire dal 1° gennaio 2021, dovranno essere fornite complessivamente fino a quattro persone. Un impiego a lungo termine (cat. 2) dura generalmente 24 mesi. Tuttavia, con l'approvazione degli Stati Schengen, può essere prorogato fino a massimo 48 mesi (art. 56 par. 1). Oltre al personale addetto al controllo di frontiera, le persone che la Svizzera mette a disposizione dell'Agenzia possono essere specialisti in materia di rimpatrio della SEM e agenti di scorta di polizia dei Cantoni (art. 15c e 15d dell'ordinanza dell'11 agosto 1999<sup>14</sup> concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri, OEAE).

<sup>13</sup> Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98).

<sup>14</sup> RS 142.281

---

Gli impieghi di breve durata (cat. 3) durano generalmente da trenta giorni a massimo quattro mesi (art. 57 par. 2 e 10). Se l'intervento dell'Agenzia dura meno di trenta giorni, la durata dell'impiego di breve durata può essere ridotta di conseguenza (art. 57 par. 10). La durata dell'impiego di breve durata nei singoli casi è decisa dallo Stato membro di provenienza (art. 57 par. 10). Gli Stati Schengen possono decidere di impiegare un singolo membro del personale oltre al periodo di quattro mesi. Tale proroga è considerata un contributo distinto dello Stato Schengen in questione (art. 57 par. 2). Il corrispondente sostegno finanziario per la messa a disposizione di personale nell'ambito degli impieghi di breve durata è disciplinato dall'articolo 45 paragrafo 2 del regolamento UE.

La Svizzera ha l'obbligo di inviare complessivamente fino a 59 persone per impieghi di breve durata entro il 2027. A partire dal 1° gennaio 2021, le persone distaccate saranno al massimo 38 (cfr. allegato III del regolamento). Anche nel caso degli impieghi di breve durata, saranno reclutate persone che fanno parte delle autorità di controllo alle frontiere, della SEM o dei Cantoni.

Ogni anno l'Agenzia chiede contributi di personale agli Stati Schengen e profili adeguati per gli impieghi. Entro il 31 marzo di ogni anno, su proposta del direttore esecutivo, il consiglio di amministrazione stabilisce il numero e i profili necessari per gli impieghi sia a lungo termine che di breve durata per l'anno successivo (art. 54 par. 4).

Per gli impieghi di breve durata, entro il 30 giugno di ogni anno, la Svizzera è tenuta a presentare all'Agenzia un elenco provvisorio del personale disponibile per l'anno successivo conformemente ai profili richiesti dal consiglio di amministrazione e al numero di membri indicato nell'allegato III (art. 57 par. 1). Entro il 31 luglio di ogni anno, l'Agenzia richiede una selezione del personale necessario dall'elenco per l'anno successivo (art. 57 par. 5). Il numero e i profili personali definitivi dei membri per l'anno successivo sono stabiliti entro il 1° dicembre di ogni anno nei negoziati bilaterali annuali (ABN) tra l'Agenzia e gli Stati Schengen. In caso di maggiore necessità, gli impieghi avranno luogo nell'ambito dei contributi indicati nell'allegato III. Il direttore esecutivo informa senza indugio gli Stati Schengen delle esigenze aggiuntive indicando il numero plausibile e i profili di personale operativo che ogni Stato Schengen deve fornire (cfr. art. 57 par. 5-8). Tuttavia, la Svizzera non può essere obbligata a fornire un numero di membri del personale per impieghi di breve durata superiore a quello stabilito. Il punto di contatto competente per le decisioni in materia è il DFF. Il DFGP è responsabile dell'ambito dei rimpatri e si accorda direttamente con l'Agenzia sulle questioni che riguardano questo settore (art. 71a cpv. 2 LStrI).

Per quanto riguarda l'invio di personale per distacchi a lungo termine o per impieghi di breve durata, la Svizzera è sostenuta finanziariamente dall'Agenzia (cfr. art. 61 e, a tal riguardo, cap. 6 «Ripercussioni»). Attualmente la Confederazione versa ai Cantoni un'indennità forfettaria giornaliera di 300 franchi per ogni agente di scorta di polizia e di 400 franchi per i capisquadra (cfr. art. 71a cpv. 1 e 3 LStrI nonché art. 15d OEAE). Poiché questa regolamentazione si è dimostrata adeguata, tale importo dovrà ora essere applicato anche agli impieghi a lungo termine. Per motivi legati alla certezza del diritto occorrerà creare una base giuridica esplicita per gli impieghi a lungo e a breve termine (cfr. art. 71a cpv. 1 D-LStrI). Per quanto riguarda

---

gli impieghi a lungo termine, sono ancora necessari valori empirici, soprattutto per quanto riguarda il numero di persone che devono essere effettivamente messe a disposizione dai Cantoni per questi impieghi (a questo riguardo cfr. anche cap. 6 «Ripercussioni»).

La legge vigente prevede già che gli specialisti in materia di rimpatrio ricevano una formazione e un perfezionamento ad hoc per partecipare agli interventi internazionali di rimpatrio in virtù del regolamento UE (art. 15c OEAE). Tuttavia, poiché questa formazione è prevista anche per gli agenti di scorta di polizia cantonali e gli osservatori del rimpatrio (cfr. art. 62), in futuro tale aspetto dovrà essere stabilito esplicitamente nell'OEAE. La formazione comprende, ad esempio, corsi sulle normative dell'Unione e sul diritto internazionale, sull'accesso alla protezione internazionale, sugli orientamenti intesi a consentire l'identificazione delle persone che chiedono protezione e a indirizzarle verso le procedure appropriate, sugli orientamenti volti ad affrontare le particolari esigenze dei minori, compresi i minori non accompagnati, o anche sull'uso della forza.

Previa approvazione degli Stati Schengen prescelti, l'Agenzia attua i necessari programmi di formazione nei loro istituti specializzati di istruzione e formazione. I costi della formazione sono interamente coperti dall'Agenzia (cfr. art. 62 par. 3). L'Agenzia istituisce un meccanismo di controllo della qualità interno per garantire un elevato livello di formazione, competenza e professionalità del suo personale, in particolare del personale operativo facente parte delle squadre del corpo permanente. Sulla base dell'attuazione del meccanismo di controllo della qualità, l'Agenzia elabora una relazione di valutazione annuale (art. 62 par. 10).

Per quanto riguarda ulteriori dettagli, quali il tempo di lavoro, le vacanze, i congedi e le spese di viaggio del personale svizzero della SEM all'estero, si applicano per analogia le disposizioni dell'ordinanza del 26 agosto 2009<sup>15</sup> sulla cooperazione operativa con gli altri Stati Schengen in materia di protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen (OCOFE). Ciò dovrà essere esplicitamente ripreso nell'OEAE. Le corrispondenti disposizioni per il personale cantonale sono di competenza dei Cantoni. Il DFGP e i Cantoni stipulano una convenzione concernente i dettagli dell'impiego del personale (art. 71a cpv. 3 LStrI).

Come avviene già oggi, lo Stato ospitante è responsabile dei danni provocati dal personale svizzero all'estero. Se i danni sono stati causati intenzionalmente o per negligenza grave, si applica la legge del 14 marzo 1958<sup>16</sup> sulla responsabilità, qualora lo Stato ospitante esiga dalla Svizzera il risarcimento degli importi versati (art. 15<sup>e</sup>quater cpv. 1 OEAE).

Come già previsto dalla legislazione vigente, il personale svizzero che commette un reato in occasione di un intervento all'estero sottostà al diritto dello Stato ospitante. Se tale Stato rinuncia al perseguimento penale, si applica il CP (art. 15<sup>e</sup>quater cpv. 2 OEAE).

<sup>15</sup> RS 631.062

<sup>16</sup> RS 170.32

---

Per quanto riguarda il sostegno dell'UE agli impieghi del personale svizzero, cfr. cap. 6.

### **3.3.2 Impiego di personale estero in Svizzera nell'ambito dei rimpatri**

Le modalità dell'intervento di personale estero in Svizzera sono disciplinate già oggi dall'articolo 15<sup>ter</sup> OEAE. Il regolamento UE prevede che lo svolgimento dei compiti e l'esercizio dei poteri, in particolare quelli che richiedono poteri esecutivi, siano soggetti all'autorizzazione dello Stato Schengen in cui deve essere effettuato l'impiego (art. 82 par. 2). Le disposizioni vigenti dell'OEAE prevedono pertanto che i mezzi e i dettagli di un intervento debbano essere concordati tra la SEM e l'Agenzia o gli altri Stati Schengen (art. 15<sup>ter</sup> cpv. 3 OEAE). Inoltre, il personale estero soggiace alle disposizioni dello Stato d'origine (art. 15<sup>ter</sup> cpv. 5 OEAE). Poiché, d'ora in poi, il personale statutario potrà essere inviato negli Stati Schengen in qualità di membri delle squadre della guardia di frontiera e costiera europea (cfr. art. 54 par. 1 lett. a e art. 55), a livello di ordinanza occorre specificare che tali membri saranno soggetti ai regolamenti dell'UE per quanto attiene al rapporto di lavoro e alle norme disciplinari. Allo stesso modo, a livello di ordinanza dovranno essere specificati anche ulteriori disposizioni, in particolare quelle relative alla responsabilità civile e penale dei membri delle squadre, nonché ulteriori dettagli che riguardano la cooperazione, come ad esempio la formazione e l'abbigliamento.

Il nuovo regolamento UE prevede la possibilità di regresso verso il Paese di provenienza o l'Agenzia se il danno è stato causato da negligenza grave o comportamento doloso. La possibilità di regresso deve essere precisata nel diritto nazionale a livello di ordinanza (art. 84).

Per quanto riguarda la protezione dei dati ed eventuali diritti di accesso del personale estero alle banche dati svizzere, cfr. cap. 3.6 «Protezione dei dati».

### **3.4 Cooperazione con i Paesi terzi nell'ambito della gestione delle frontiere**

La cooperazione con i Paesi terzi è un aspetto essenziale della politica migratoria europea. Per promuovere questa cooperazione nell'interesse di una politica migratoria efficace nel lungo periodo, l'UE sta rivedendo la sua politica di rimpatrio e la sua cooperazione con i Paesi terzi nel quadro del suo piano globale dell'immigrazione. Per dare maggiore impulso a questi sforzi, l'Agenzia avrà un mandato più incisivo a sostegno delle attività degli Stati Schengen in questi ambiti. Come già accade, l'Agenzia potrà inviare squadre per la gestione delle frontiere per operazioni nel territorio di un Paese terzo. Poiché questa non effettuerà rimpatri da Paesi terzi (cfr. cap. 1.2), è escluso l'impiego di personale addetto al rimpatrio in Paesi terzi.

Sulla base del nuovo regolamento UE, dovrà essere possibile concludere accordi anche con Paesi terzi non limitrofi. Ciò consentirà all'Agenzia di fornire assistenza sul posto nell'ambito della gestione delle frontiere e dell'immigrazione anche nei Paesi di provenienza e di transito.

Tra l'UE e i Paesi terzi vengono conclusi cosiddetti accordi sullo status. Essi stabiliscono, tra l'altro, anche i poteri esecutivi degli agenti impiegati. Finora tali accordi

---

potevano essere conclusi soltanto con i Paesi terzi limitrofi (Stati balcanici). D'ora in poi sarà possibile concluderli anche con altri Paesi terzi. La Svizzera, così come gli altri Stati associati, non partecipa a questi accordi sullo status e finora non ha mai concluso accordi di questo tipo. In linea di massima, la Svizzera sarà tuttavia tenuta a mettere i propri esperti a disposizione del corpo permanente affinché l'Agenzia possa adempiere al proprio mandato, che comprende anche impieghi in Paesi terzi. Nell'allegato alla decisione del Consiglio<sup>17</sup> relativa alla firma del rispettivo accordo sullo status, l'UE approva inoltre una dichiarazione comune secondo cui è auspicabile che anche gli Stati associati da un lato e il rispettivo Paese terzo dall'altro concludano quanto prima accordi bilaterali analoghi riguardanti l'esecuzione di azioni dell'Agenzia nel territorio del Paese terzo.

In particolare, in base a un accordo sullo status, gli esperti operativi del personale statutario (cat. 1) e il personale distaccato a lungo termine (cat. 2) possono essere inviati in un Paese terzo. Inoltre, il testo del regolamento UE specifica che gli esperti nazionali possono essere distaccati in Paesi terzi soltanto con il consenso del Paese di provenienza (art. 74 par. 5).

### **3.5 EUROSUR, ETIAS, FADO, SIS e IOP**

#### **3.5.1 EUROSUR**

Il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere EUROSUR, attualmente disciplinato da un regolamento distinto<sup>18</sup>, è stato integrato nel regolamento al fine di ottimizzarne il funzionamento e ampliarne il campo di applicazione.

Nota bene<sup>19</sup>: EUROSUR fornisce agli Stati Schengen e all'Agenzia gli strumenti necessari per migliorare la valutazione della situazione nonché l'individuazione, la prevenzione e la lotta contro l'immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera (tratta di esseri umani, terrorismo), contribuendo così alla protezione delle persone. EUROSUR contribuisce a ridurre i decessi dei migranti in mare, migliorando la capacità di reazione degli Stati alle operazioni di ricerca e soccorso.

A livello di contenuto si è ripreso l'attuale corpus legislativo ampliandone il quadro giuridico. Vi rientrerà anche l'obbligo di fornire all'Agenzia determinati dati riguardanti le frontiere esterne aeree e le verifiche di frontiera. Finora simili dati potevano già essere trasmessi su base volontaria ai fini di stabilire un quadro situazionale europeo. Il ruolo del centro nazionale di coordinamento volto a coordinare e scambiare informazioni tra tutte le autorità responsabili del controllo delle frontiere

<sup>17</sup> Cfr. nel caso dell'Albania la decisione (UE) 2018/1031 del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo sullo status tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania riguardante le azioni dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera nella Repubblica d'Albania (GU L 185 del 13.7.2018, pag. 6).

<sup>18</sup> Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosurr; GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11).

<sup>19</sup> Messaggio del 28 maggio 2014 sull'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1052/2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR); FF **2014** 3635.

---

esterne a livello nazionale non pregiudica le competenze stabilite a livello nazionale in materia di pianificazione e attuazione dei controlli delle frontiere.

EUROSUR fornisce un quadro situazionale esaustivo, non solo alle frontiere esterne ma anche all'interno dello spazio Schengen (immigrazione secondaria) e nella zona pre-frontaliera. Anche le frontiere esterne aeree sono ora soggette alla sorveglianza obbligatoria. Finora lo scambio di informazioni alle frontiere esterne aeree ha avuto luogo su base volontaria. La garanzia di una conoscenza situazionale all'interno dello spazio Schengen non dovrebbe comportare attività operative dell'Agenzia alle frontiere interne degli Stati membri.

Per poter svolgere le proprie attività nell'ambito dell'analisi dei rischi nonché della valutazione della situazione e di eventuali vulnerabilità in modo più efficace e mirato, l'Agenzia istituirà e gestirà una nuova rete di comunicazione. Tale rete, istituita in base al regolamento (UE) 2019/1896, deve basarsi sulla rete di comunicazione EUROSUR sviluppata nel quadro del regolamento (UE) n. 1052/2013 e sostituirla. Per migliorare la sicurezza delle informazioni tra gli Stati Schengen e l'Agenzia, il livello di sicurezza sarà innalzato a «CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL».

Un atto di esecuzione indica il tipo di informazioni da fornire, i soggetti responsabili della raccolta, del trattamento, dell'archiviazione e della trasmissione di informazioni specifiche (art. 24 par. 3). Questo atto di esecuzione viene quindi notificato alla Svizzera come sviluppo dell'acquis di Schengen.

### **3.5.2 Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)**

Con il regolamento (UE) 2018/1240 è stato istituito il Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) nello spazio Schengen (simile all'ESTA per gli Stati Uniti d'America). Con alcune eccezioni, i cittadini di Paesi terzi esonerati dall'obbligo del visto che desiderano entrare nello spazio Schengen per un soggiorno di breve durata saranno tenuti a richiedere online un'autorizzazione di viaggio a pagamento prima di intraprendere il viaggio verso lo spazio Schengen. Un'autorizzazione di viaggio ETIAS non garantirà il diritto di ingresso, bensì rappresenterà una nuova condizione per l'ingresso nello spazio Schengen dei cittadini di Paesi terzi esonerati dall'obbligo del visto.

Qualora il controllo automatico dia un riscontro positivo in uno dei sistemi consultati, il record dei dati relativi alla richiesta sarà trasmesso all'unità centrale ETIAS. L'unità centrale ETIAS ha sede presso l'Agenzia ed è operativa 24 ore su 24, 7 giorni su 7 (art. 10 par. 1 lett. a).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226, versione della GU L 236 del 19.9.2018, pag. 1.

---

Il regolamento (UE) 2018/1240 è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE il 12 settembre 2018 e rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen. Il 10 ottobre 2018 il Consiglio federale ha approvato il recepimento del regolamento UE fatta salva la procedura di approvazione parlamentare. La procedura di consultazione relativa a questa proposta si è svolta dal 13 febbraio al 21 maggio 2019.<sup>21</sup> Il messaggio sarà adottato al più tardi nella primavera 2020.

### **3.5.3 FADO (art. 79)**

FADO (*False and Authentic Documents Online*) è un sistema europeo di archiviazione delle immagini per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri sui documenti autentici e falsificati.<sup>22</sup> Il sistema FADO, finora gestito dal segretariato generale del Consiglio, verrà ripreso nel regolamento (UE) 2019/1896 e in futuro sarà gestito dall'Agenzia. Attualmente viene elaborato un regolamento separato per la modernizzazione del FADO, ormai obsoleto, che, a tempo debito, sarà notificato alla Svizzera come sviluppo dell'acquis di Schengen.

### **3.5.4 Pacchetto di riforme concernente il SIS**

Tre regolamenti concernenti il sistema d'informazione Schengen (SIS) sono stati notificati alla Svizzera il 20 novembre 2018 come ulteriori sviluppi dell'acquis di Schengen:

- il regolamento (UE) 2018/1862<sup>23</sup> riguarda il settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale (di seguito: regolamento «SIS polizia»);
- il regolamento (UE) 2018/1861<sup>24</sup> disciplina l'uso del sistema ai fini delle verifiche di frontiera (di seguito: regolamento «SIS frontiere»);
- il regolamento (UE) 2018/1860<sup>25</sup> costituisce la base per l'uso del SIS II ai fini del rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (di seguito: regolamento «SIS rimpatri»).

<sup>21</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/aktuell/gesetzgebung/etias.html>.

<sup>22</sup> 98/700/GAI: azione comune del 3 dicembre 1998 adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla creazione di un sistema europeo di archiviazione delle immagini (FADO), GU L 333 del 9.12.1998, pag. 4.

<sup>23</sup> Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione, GU L 312 del 7.12.2018, pag. 56.

<sup>24</sup> Regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006, GU L 312 del 7.12.2018, pag. 14.

---

Il 19 dicembre 2018 il Consiglio federale ha approvato gli scambi di note sul recepimento di questi regolamenti UE fatta salva la procedura di approvazione parlamentare. La procedura di consultazione relativa a questo progetto si è svolta dal 13 febbraio al 21 maggio 2019.<sup>26</sup> Il messaggio sarà adottato presumibilmente prima della sessione primaverile 2020. L'entrata in vigore dei nuovi regolamenti UE è prevista per dicembre 2021/inizio 2022.

Il regolamento UE «SIS frontiere» prevede in particolare l'obbligo di inserire nel SIS tutti i divieti d'ingresso disposti nello spazio Schengen nei confronti di cittadini di Paesi terzi.

Con il regolamento UE «SIS rimpatri» viene inoltre creata una nuova categoria di segnalazioni nel SIS II. Ora tutte le decisioni di rimpatrio ai sensi della direttiva europea sui rimpatri dovranno essere inserite nel SIS II nel momento in cui vengono prese.

### **3.5.5 Interoperabilità (IOP)**

Il 20 maggio 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno approvato due regolamenti miranti alla realizzazione dell'interoperabilità tra i sistemi d'informazione dell'UE:

- il regolamento (UE) 2019/817 concerne il settore delle frontiere e dei visti (di seguito: regolamento «IOP frontiere»);
- il regolamento (UE) 2019/818 concerne il settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione (di seguito: regolamento «IOP polizia»).

Entrambi i regolamenti mirano a migliorare lo scambio di informazioni tra i sistemi di informazione dell'UE nell'ambito delle frontiere, della migrazione e della polizia, per far sì che le autorità competenti possano sempre disporre delle informazioni necessarie. Sono interessati i sistemi esistenti SIS, VIS (sistema d'informazione visti), Eurodac (banca dati delle impronte digitali), le banche dati di Europol e Interpol così come i nuovi sistemi EES<sup>27</sup> (sistema di ingressi/uscite), ETIAS ed ECRIS-TCN (nessuno sviluppo dell'acquis di Schengen).

Lo scambio agevolato dei dati contribuirà al miglioramento della sicurezza nello spazio Schengen, alla maggiore efficienza dei controlli alle frontiere esterne nonché alla prevenzione e lotta contro la migrazione irregolare.

<sup>25</sup> Regolamento (UE) 2018/1860 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 312 del 7.12.2018, pag. 1.

<sup>26</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/it/home/aktuell/gesetzgebung/sis-bgiaa.html>.

<sup>27</sup> Messaggio del 21 novembre 2018 relativo all'approvazione e trasposizione nel diritto svizzero degli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento delle basi legali per l'istituzione e l'uso del sistema di ingressi/uscite (EES) (regolamenti [UE] 2017/2226 e 2017/2225; sviluppi dell'acquis di Schengen) e modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), FF **2019** 171.

---

Il 14 giugno 2019 il Consiglio federale ha approvato gli scambi di note sul recepimento di questi regolamenti UE, fatta salva la procedura di approvazione parlamentare. La procedura di consultazione relativa a questo progetto sarà avviata a ottobre 2019.

### **3.6 Protezione dei dati**

Per poter svolgere efficacemente i suoi compiti, l’Agenzia conta sulla cooperazione degli Stati Schengen, ad esempio che essi le forniscano i dati pertinenti necessari. Questi dati sono necessari per garantire le attività svolte dall’Agenzia, in particolare nell’ambito della conoscenza situazionale, dell’analisi dei rischi, della valutazione delle vulnerabilità e della pianificazione integrata. Laddove si tratti di dati personali, dovrebbero applicarsi appieno il diritto dell’Unione e il diritto nazionale in materia di protezione dei dati.

Per quanto riguarda il trattamento dei dati personali, l’Agenzia applica il regolamento (UE) 2018/1725<sup>28</sup>. In base a questo regolamento, l’Agenzia può trasferire dati personali a un Paese terzo o a un’organizzazione internazionale, nella misura in cui tale trasferimento sia necessario per lo svolgimento dei suoi compiti. Essa garantisce che, in occasione di un simile trasferimento, i dati verranno trattati esclusivamente per il fine per il quale sono stati forniti.

Il regolamento (UE) 2018/1725 non costituisce uno sviluppo dell’acquis di Schengen che la Svizzera è tenuta a recepire, poiché rilevante solo per l’attività dell’Agenzia stessa. Tale regolamento viene applicato unicamente se il regolamento (UE) 2019/1896 non contiene disposizioni pertinenti in materia di protezione dei dati (in particolare art. 87 segg.). Per la trasmissione di dati personali degli Stati Schengen all’Agenzia si applicano<sup>29</sup> piuttosto le norme in materia di protezione dei dati contenute nel regolamento generale sulla protezione dei dati (UE) 2016/679<sup>30</sup>. Neanche questo regolamento costituisce uno sviluppo dell’acquis di Schengen, ma la Svizzera terrà conto delle disposizioni in esso contenute nel quadro dell’attuale revisione della legge federale del 19 giugno 1992<sup>31</sup> sulla protezione dei dati.

Gli Stati Schengen che forniscono dati personali all’Agenzia stabiliscono la finalità per cui tali dati devono essere trattati. L’Agenzia può decidere di trattare dati personali per una finalità diversa solo caso per caso, dopo aver verificato che tale trattamento per una finalità diversa è compatibile con la finalità iniziale per la quale sono stati raccolti i dati e se autorizzata dal fornitore dei dati personali. L’Agenzia con-

<sup>28</sup> Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell’Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, GU L 295 del 21.11.2019, pag. 39.

<sup>29</sup> Cfr. consid. n. 84 del regolamento (UE) 2019/1896.

<sup>30</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

<sup>31</sup> RS 235.1

---

serva registrazioni scritte di una valutazione della compatibilità caso per caso (art. 87 par. 2).

Prima di ogni operazione congiunta, comprese le operazioni di rimpatrio, l'Agenzia e lo Stato membro ospitante stabiliscono le responsabilità relative al rispetto e al controllo degli obblighi in materia di protezione dei dati. L'Agenzia tratta soltanto alcuni tipi di dati personali espressamente disciplinati dal regolamento UE e soltanto per certe finalità stabilite nello stesso regolamento (art. 88 par. 1 in combinato disposto con l'art. 87). Ad esempio, l'Agenzia può trattare i dati personali necessari per l'identificazione dei cittadini di Paesi terzi nell'ambito delle misure di rimpatrio per organizzare le relative operazioni. Il trattamento da parte dell'Agenzia è consentito soltanto se la trasmissione dei dati alle autorità competenti degli Stati Schengen è necessaria per lo svolgimento dei suoi compiti (a questo riguardo cfr. anche art. 88 par. 2 lett. a).

La durata della conservazione e la cancellazione dei dati personali da parte dell'Agenzia sono disciplinate dall'articolo 91. L'Agenzia può conservare tali dati soltanto per 90 giorni al massimo. Per quanto riguarda i dati nell'ambito dei rimpatri, il periodo di conservazione è di massimo 30 giorni dopo il completamento dei compiti necessari (p. es. operazione di rimpatrio).

Ogni due anni l'Agenzia, in stretta consultazione con gli Stati Schengen, elabora e sottopone al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione un'analisi strategica dei rischi per la gestione europea integrata delle frontiere. Nei risultati di tale analisi i dati personali vengono resi anonimi. I dati personali necessari per l'analisi dei rischi e le informazioni generali devono essere trasmessi dagli Stati Schengen all'Agenzia. Questi comprendono informazioni sulla situazione, sulle tendenze, sulle potenziali minacce alle frontiere esterne e nel settore del rimpatrio.

Nell'ambito della protezione delle frontiere, l'AFD dispone di una base giuridica. Secondo l'articolo 113 della legge del 18 marzo 2005<sup>32</sup> sulle dogane (LD), l'AFD può comunicare dati, inclusi i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità, ad autorità di altri Stati nonché ad organizzazioni sopranazionali o internazionali, sempre che un trattato internazionale lo preveda. In questo caso il trattato internazionale è lo scambio di note sul recepimento del regolamento. L'articolo 3c OCOFE disciplina il possibile scambio di informazioni tra l'AFD e l'Agenzia. Tale articolo verrà adeguato di conseguenza.

La normativa attualmente in vigore di cui all'articolo 111a LStrI prevede che la comunicazione di dati personali agli Stati Schengen sia parificata alla comunicazione di dati personali tra organi federali. Per poter trasmettere informazioni all'Agenzia conformemente al nuovo mandato, occorre creare una base giuridica adeguata (art. 111a cpv. 2 D-LStrI). Secondo l'articolo 111a capoverso 2 D-LStrI, i dati personali devono essere comunicati dalla SEM all'Agenzia europea sulla base del regolamento UE. Il catalogo dei dati si trova nell'attuale articolo 105 capoverso 2 LStrI. In particolare, si tratta di dati personali, indicazioni concernenti il passaporto o altri documenti d'identità, dati biometrici così come indicazioni sullo stato di

<sup>32</sup> RS 631.0

---

salute eccetera. L'articolo 15 della legge federale del 20 giugno 2003<sup>33</sup> sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo prevede che la comunicazione di dati all'estero sia retta, tra l'altro, dagli articoli 105 e 111a LStrI.

In un primo momento, i dati di cui all'articolo 105 capoverso 2 LStrI continueranno ad essere trasmessi manualmente e non in modo automatizzato dalla SEM direttamente all'Agenzia. In una prospettiva di medio-lungo periodo, i dati personali e le statistiche saranno trasmessi manualmente dalla SEM all'Agenzia attraverso il nuovo sistema d'informazione eRetour. A tale scopo occorrerà creare una nuova base giuridica (art. 109f cpv. 2 lett. d D-LStrI). Grazie alla trasmissione manuale tramite eRetour, lo scambio di informazioni tra la SEM e l'Agenzia sarà semplificato e gli oneri amministrativi ridotti. I singoli dati non dovrebbero più essere rilevati singolarmente per la trasmissione all'Agenzia, bensì sono contenuti nel sistema eRetour. Tuttavia, non si tratterà di una trasmissione automatica, poiché essa continuerà ad avvenire manualmente ai fini di un determinato scopo (p. es. operazione di rimpatrio). Analogamente a quanto previsto dall'OCOFE, anche i diritti di accesso ai sistemi di informazione del personale estero in Svizzera dovranno essere definiti a livello di ordinanza. Ciò può essere utile, ad esempio, se uno Stato Schengen particolarmente esposto a sfide migratorie alle sue frontiere esterne chiede un rinforzo tecnico e operativo da parte delle squadre dell'Agenzia (cfr. art. 40). In base a ciò, gli stranieri impiegati in Svizzera nell'ambito della protezione delle frontiere o dei rimpatri ai sensi del regolamento UE avranno gli stessi diritti di accesso dei collaboratori della SEM. Tuttavia, essi potranno esercitare il loro diritto di accesso soltanto sotto la supervisione del personale della SEM e, in casi specifici, tale diritto potrà essere limitato anche dal personale della SEM. I dettagli corrispondenti saranno stabiliti nell'ambito delle modalità d'intervento (art. 15<sup>ter</sup> OEAE).

### **3.6.1 Piattaforma per la gestione dei rimpatri**

Ai fini dello scambio di informazioni nell'ambito dei rimpatri tra l'Agenzia e gli Stati Schengen così come tra altri soggetti interessati (es. Parlamento europeo, organizzazioni internazionali), l'Agenzia gestisce una piattaforma integrata per la gestione dei rimpatri (cfr. art. 49 par. 1 lett. d). La piattaforma consentirà di collegare i sistemi nazionali di gestione dei rimpatri degli Stati Schengen ai fini dello scambio di dati e informazioni. L'obiettivo è rendere disponibili le informazioni trasmesse dai sistemi nazionali di gestione dei rimpatri degli Stati Schengen, inclusi i dati personali, al fine di assicurare l'assistenza tecnica e operativa offerta dall'Agenzia. I dati personali e le liste dei passeggeri verranno trasmessi alla piattaforma solo dopo l'adozione della decisione di avviare una vera e propria operazione di rimpatrio; essi verranno cancellati non appena l'operazione avrà termine (art. 49 par. 1).

I dati personali potranno essere trasmessi alla piattaforma soltanto se i membri delle squadre non vi possono accedere attraverso l'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (a questo riguardo cfr. il precedente cap. 3.5.4 con un excursus sul pacchetto di riforme concernente il SIS).

<sup>33</sup> RS 142.51

---

La piattaforma potrà anche essere utilizzata dall’Agenzia per la trasmissione sicura di dati biografici o biometrici, qualora ciò sia necessario per confermare l’identità e la nazionalità di un cittadino di un Paese terzo. Questo dovrà essere possibile soltanto in casi specifici e previa richiesta di uno Stato Schengen (cfr. art. 49 par. 1). Il trattamento dei dati personali è disciplinato dagli articoli 86 e seguenti del regolamento UE. Per quanto riguarda la fornitura dei dati citati a questa piattaforma, nell’articolo 111a D-LStrI è stata creata una base giuridica secondo la quale la SEM è responsabile della trasmissione manuale di determinati dati, indicati in modo esaustivo. In futuro, i dati necessari potranno essere trasmessi manualmente all’Agenzia anche attraverso il nuovo sistema d’informazione eRetour della SEM (art. 109f cpv. 2 lett. d D-LStrI, a questo riguardo cfr. cap. 5.1). Per l’ulteriore comunicazione con l’Agenzia è responsabile l’AFD in qualità di punto di contatto nazionale.

Mediante la piattaforma, gli Stati Schengen forniscono all’Agenzia i dati operativi sui rimpatri necessari per valutare le esigenze in materia di operazioni di rimpatrio nazionali. Qualora sia necessario fornire dati personali, si applica l’articolo 111a D-LStrI. Gli Stati Schengen informano l’Agenzia in merito alla pianificazione provvisoria sul numero di persone da rimpatriare e sul numero di Stati di destinazione, comunicandole l’eventuale necessità di assistenza o coordinamento in tale ambito. Su questa base, l’Agenzia elabora e aggiorna un corrispondente piano operativo.

Lo Stato Schengen interessato rilascia una conferma all’Agenzia secondo cui i rimpatriandi sono interessati da una decisione esecutiva d’allontanamento. Se per lo svolgimento di queste operazioni vengono coinvolti i membri del corpo permanente dell’Agenzia, prima di ogni rimpatrio essi consultano il SIS per accertarsi che la decisione d’allontanamento possa essere effettivamente eseguita e che non sia stata sospesa.

Ogni operazione di rimpatrio organizzata dall’Agenzia è monitorata dai corrispondenti osservatori, che redigono un rapporto destinato all’Agenzia, ai responsabili dei diritti fondamentali e alle autorità nazionali degli Stati Schengen interessati. L’Agenzia finanzia le operazioni di rimpatrio conformemente alle regole finanziarie applicabili.

Nell’ambito dei rimpatri, spesso i cittadini di Paesi terzi non sono in possesso di alcun documento di identificazione e non cooperano all’accertamento della loro identità, omettendo di comunicare informazioni o fornendo dati personali inesatti. Per questo motivo, attraverso norme interne, l’Agenzia è autorizzata a limitare determinati diritti sui dati personali degli interessati (art. 86 par. 2). Per ridurre il rischio di fuga delle persone interessate, il diritto di accesso può, ad esempio, essere limitato ai loro dati personali.

### **3.7 Diritti fondamentali**

Un’importante novità apportata dal regolamento nell’ambito dei diritti fondamentali è la creazione di un gruppo di 40 osservatori dei diritti fondamentali (art. 110), che fanno parte del personale dell’Agenzia, rientrano nel personale statutario (cat. 1) e sono controllati dal responsabile dei diritti fondamentali, che li nomina. Il loro compito è valutare costantemente il rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative, fornire consulenza e assistenza in materia nonché contribuire alla promo-

---

zione dei diritti fondamentali nell'ambito della gestione europea integrata delle frontiere. Per ciascun impiego viene nominato almeno un osservatore.

I principi relativi ai diritti fondamentali di cui all'articolo 80 sono stati ripresi dal regolamento precedente. L'Agenzia dispone inoltre di un forum consultivo che offre assistenza nelle questioni legate ai diritti fondamentali (art. 108) e di un responsabile dei diritti fondamentali (art. 109). I relativi compiti e competenze sono stati ampliati. In particolare, il responsabile dei diritti fondamentali informa il direttore esecutivo in merito a eventuali violazioni dei diritti fondamentali nelle attività dell'Agenzia, può svolgere indagini sulle attività dell'Agenzia ed effettuare ispezioni sul posto in tutti i luoghi di intervento nonché nomina gli osservatori dei diritti fondamentali. L'Agenzia deve garantire che l'osservatore dei diritti fondamentali possa agire in modo indipendente e che disponga delle risorse umane e finanziarie necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti.

La procedura di ricorso (art. 111) è stata recepita dal regolamento precedente con alcune concretizzazioni e complementi. In caso di violazione dei diritti fondamentali da parte del personale dell'Agenzia, il responsabile dei diritti fondamentali raccomanda al direttore esecutivo misure adeguate, comprese misure disciplinari e, se del caso, l'avvio di procedimenti civili o penali conformemente al regolamento e al diritto nazionale. Se il ricorso è diretto a un membro di una squadra di uno Stato Schengen (Stato membro ospitante o di provenienza), tale Stato assicura l'adozione di misure appropriate. Con il nuovo regolamento, il responsabile dei diritti fondamentali informa il direttore esecutivo e il consiglio di amministrazione qualora uno Stato Schengen non comunichi all'Agenzia le misure adottate a seguito del ricorso. L'Agenzia può anche chiedere a uno Stato Schengen di rimuovere immediatamente la persona interessata dalle attività dell'Agenzia o dal corpo permanente.

Con l'ampliamento dei compiti e delle competenze affidati all'Agenzia, il regolamento rafforza le misure per la protezione dei diritti fondamentali cui fa spesso riferimento. Il mancato rispetto dei diritti fondamentali costituisce anche un motivo per interrompere, cessare o non avviare un'attività (art. 46). Nell'ambito dei rimpatri, i compiti dell'Agenzia devono essere svolti rispettando sempre i diritti fondamentali (art. 48 par. 1). Se l'Agenzia nutre dei dubbi circa il rispetto dei diritti fondamentali durante una fase dell'operazione di rimpatrio, ne informa gli Stati Schengen e la Commissione.

Altri riferimenti ai diritti fondamentali:

- gestione integrata delle frontiere: riferimento ai diritti fondamentali come elementi generali dell'attuazione della gestione integrata delle frontiere (art. 1 e art. 3 par. 2);
- responsabilità condivisa: garanzia della gestione delle frontiere esterne e dell'esecuzione delle decisioni di rimpatrio da parte degli Stati Schengen nel rispetto dei diritti fondamentali (art. 7 par. 3);
- compiti dell'Agenzia: diversi riferimenti espliciti alla protezione dei diritti fondamentali (art. 10 par. 1 lett. e, s, w e ad);
- i piani operativi includono:

- 
- descrizione delle responsabilità in materia di rispetto dei diritti fondamentali,
  - regole per il rapporto e la valutazione in materia di protezione dei diritti fondamentali,
  - istruzioni generali su come garantire la salvaguardia dei diritti fondamentali durante l'attività operativa, e
  - procedura di ricezione e di inoltro dei ricorsi per violazione dei diritti fondamentali (art. 38 par. 3);
- questioni cruciali: rispetto dei diritti fondamentali nelle attività delle squadre a sostegno della gestione della migrazione nelle questioni cruciali (art. 40 par. 4 lett. a e par. 5);
  - personale statuario dell'Agenzia: svolgimento dei compiti secondo gli standard più elevati e nel pieno rispetto dei diritti fondamentali (art. 55);
  - corsi di formazione: garanzia di un'adeguata formazione del personale del corpo permanente impiegato come membri delle squadre (personale statuario o personale degli Stati Schengen) prima della prima partecipazione alle attività operative dell'Agenzia nell'ambito dei diritti fondamentali, dell'accesso alla protezione internazionale, degli orientamenti intesi a consentire l'identificazione e l'indirizzamento verso le procedure appropriate delle persone che chiedono protezione, al fine di affrontare le particolari esigenze dei minori, compresi i minori non accompagnati, le vittime della tratta di esseri umani, le persone bisognose di assistenza medica urgente e altre persone particolarmente vulnerabili, e nelle operazioni di ricerca e soccorso in mare (art. 62 par. 2 e 4);
  - cooperazione con Paesi terzi: assistenza tecnica e operativa dell'Agenzia ai Paesi terzi anche in relazione alla protezione dei diritti fondamentali (art. 71 par. 2 e art. 73 par. 2; cfr. anche considerandi 89, 91, 92);
  - accordo sullo status: valutazione della situazione dei diritti fondamentali prima dei negoziati su un accordo sullo status con un Paese terzo (art. 76 par. 2);
  - codice di condotta: procedure stabilite per il rispetto dei diritti fondamentali (art. 81 par. 1);
  - uso delle armi di servizio nel rispetto della Carta dei diritti fondamentali (art. 82 par. 9);
  - consiglio di amministrazione: invito di un rappresentante dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali alle riunioni del consiglio di amministrazione con punti all'ordine del giorno legati alla protezione dei diritti fondamentali (art. 104 par. 6);
  - compiti del direttore esecutivo: valutazione preliminare di qualsiasi attività operativa dell'Agenzia per stabilire se vi siano violazioni dei diritti fondamentali di natura grave (art. 106 par. 4 lett. m).

---

## 4 Principi del decreto di attuazione

### 4.1 La normativa proposta

La maggior parte delle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1896 è direttamente applicabile e non richiede la trasposizione nella legislazione nazionale. Inoltre, come descritto al capitolo 2.1, la maggior parte delle normative si fonda sui regolamenti (UE) 2012/1624 e (UE) n. 1052/2013, entrambi già trasposti dalla Svizzera.

L'articolo 92 LD prevede già la partecipazione dell'AFD a missioni nello spazio Schengen e in Paesi terzi nonché la possibilità per il Consiglio federale di concludere trattati internazionali di cooperazione con l'Agenzia. Su tale base l'AFD conduce già oggi le sue missioni a favore dell'Agenzia. In virtù dell'articolo 92 capoverso 2 LD, per il personale dell'AFD la partecipazione a tali missioni è volontaria. La comunicazione di dati ad autorità estere si fonda tuttora sull'articolo 113 LD. Il recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) 2016/1624<sup>34</sup> hanno comportato una precisazione nella LD per quanto riguarda il materiale che l'AFD deve mettere a disposizione dell'Agenzia nonché un adeguamento della designazione ufficiale dell'Agenzia. Il recepimento e la trasposizione del regolamento 2019/1896 non richiede alcuna ulteriore modifica della LD. Per contro, a tempo debito l'OCOFE dovrà essere interamente rielaborata.

L'articolo 92 LD rimane pertanto invariato. Nell'ambito di provvedimenti internazionali l'AFD potrà partecipare a impieghi all'estero, ma l'impiego del suo personale continuerà ad avvenire su base volontaria. L'obbligo per l'AFD di mettere personale proprio a disposizione dell'Agenzia non è una novità. La novità consiste nel fatto che, in futuro, l'AFD fornirà personale all'Agenzia per impieghi a lungo termine della durata fino a due anni. L'AFD parte dal presupposto che recluterà il personale necessario attraverso rispettive regolamentazioni nei contratti di lavoro, nel quadro della pianificazione della carriera oppure mediante incentivi finanziari. L'AFD si atterrà comunque sempre al principio della partecipazione su base volontaria.

La stretta correlazione con il regolamento (UE) n. 1052/2013 nel settore della cooperazione con l'Agenzia fa sì che per la maggior parte delle esigenze risultanti dall'integrazione e dall'ulteriore sviluppo ad hoc delle disposizioni dei regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 nel regolamento (UE) 2019/1896 esistono già le basi legali necessarie. Vi rientrano, in particolare, le normative in materia di protezione dei dati e cooperazione nonché quelle relative allo scambio di informazioni all'atto della sorveglianza delle frontiere esterne (cfr. art. 92 LD, introdotto<sup>35</sup> in occasione del recepimento e della trasposizione del regolamento FRONTEX e del

<sup>34</sup> Cfr. messaggio del 17 maggio 2017 sull'approvazione e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (Sviluppo dell'acquis di Schengen); FF **2017** 3561.

<sup>35</sup> Decreto federale del 3 ottobre 2008, RU **2009** 4583.

---

regolamento RABIT<sup>36</sup>). L'aspetto nuovo è l'obbligo di fornire all'Agenzia determinati dati riguardanti le frontiere esterne aeree e le verifiche di frontiera ai fini di stabilire un quadro situazionale europeo. Finora simili dati potevano essere trasmessi su base volontaria. Poiché sin da inizio luglio 2019 la Svizzera fornisce volontariamente dati sulle frontiere esterne aeree nell'ambito dell'attuazione di una raccomandazione formulata nel quadro dell'ultima valutazione Schengen, essa adempie già ai nuovi obblighi del progetto. La Svizzera trasmette tali dati nel rispetto delle disposizioni di esecuzione concernenti la collaborazione nel quadro di EUROSUR, contemplata all'articolo 1 capoverso 1 lettera b e all'articolo 3d OCOFE.

Tuttavia, alcune disposizioni devono essere specificate e necessitano di adeguamenti nella LStrI. L'inclusione di una disposizione analoga per la gestione delle frontiere nella LD è stata esaminata e respinta. Le basi giuridiche esistenti nel diritto doganale consentono già la cooperazione.

Nella LStrI ciò riguarda l'articolo 7 capoverso 1<sup>bis</sup> D-LStrI, che deve prevedere una disposizione sulla collaborazione tra la Confederazione e l'Agenzia. Questa nuova disposizione generale è importante e utile in considerazione delle numerose nuove attività dell'Agenzia, in particolare per quanto riguarda la preparazione degli strumenti di pianificazione.

Anche nell'articolo 71 capoverso 2 D-LStrI deve essere inserita una nuova disposizione sulla collaborazione tra l'Agenzia e il DFGP, in particolare per quanto riguarda le questioni operative e tecniche nell'ambito dei rimpatri. Di conseguenza, il DFGP dovrà potersi avvalere dell'assistenza dell'Agenzia per tali questioni, qualora ciò sia utile e necessario.

L'articolo 71a capoverso 1 D-LStrI deve contenere una disposizione esplicita secondo la quale la SEM e i Cantoni mettono a disposizione il personale necessario per le operazioni internazionali di rimpatrio, i cui costi vengono indennizzati dalla Confederazione mediante somme forfettarie. In tale ambito vanno impiegate, in linea di massima, solo persone che si mettono volontariamente a disposizione.

Infine, l'articolo 111a capoverso 2 D-LStrI deve includere una nuova disposizione sulla trasmissione dei dati personali all'Agenzia da parte della SEM. Oltre a ciò, in una prospettiva di medio-lungo periodo, i dati (statistiche e dati personali ai sensi dell'art. 105 cpv. 2 LStrI) devono essere trasmessi manualmente all'Agenzia anche attraverso il nuovo sistema d'informazione eRetour della SEM (art. 109f cpv. 2 lett. d D-LStrI).

## **4.2 Questioni relative alla trasposizione**

Nell'ambito della protezione delle frontiere è previsto un adeguamento dell'OCOFÉ. Per quanto riguarda l'ambito dei rimpatri, occorre adeguare l'OEAE, in particolare

<sup>36</sup> Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati, versione della GU L 199 del 31.7.2007, pag. 30.

---

per quanto riguarda il possibile impiego di personale svizzero di Confederazione o Cantoni all'estero e di personale estero in Svizzera.

## **5    Commento ai singoli articoli del decreto di attuazione**

### **5.1                                         Legge federale sugli stranieri e la loro integrazione**

#### *Art. 7 cpv. 1<sup>bis</sup>*

Ora la LStrI dovrà includere una nuova disposizione che prevede la collaborazione tra la Confederazione e l'Agenzia responsabile della sorveglianza delle frontiere esterne Schengen. Questa collaborazione prevede anche la messa a punto di strumenti di pianificazione all'attenzione dell'Agenzia, che servono alla pianificazione operativa, alla pianificazione di emergenza e alla pianificazione delle capacità necessarie nell'ambito dei rimpatri (a questo riguardo cfr. cap. 3.1).

Gli strumenti di pianificazione menzionati in questa disposizione dovranno includere anche quadri situazionali nazionali, europei e specifici. I quadri situazionali specifici possono contenere aspetti parziali di quelli nazionali o europei (art. 24 segg.). I quadri situazionali includono informazioni su eventi ed episodi riguardanti attraversamenti di frontiera non autorizzati, la criminalità transfrontaliera o movimenti secondari non autorizzati, al fine di individuare tempestivamente eventuali tendenze. I dettagli relativi al contenuto di questi quadri situazionali e le regole per la loro preparazione devono essere definiti nell'ambito di un atto di esecuzione (cfr. art. 24 cpv. 3). Come in precedenza, l'AFD, in collaborazione con la SEM e i Cantoni con frontiere esterne, è responsabile dell'elaborazione e della trasmissione dei quadri situazionali nazionali e specifici all'Agenzia.

L'obbligo di cooperazione comprende anche l'obbligo di scambio di informazioni nell'ambito dei rimpatri (art. 12; per quanto riguarda la comunicazione di dati personali all'Agenzia, cfr. art. 111a D-LStrI e n. 3.6). Le norme tecniche necessarie sono elaborate dall'Agenzia in collaborazione con gli Stati Schengen (art. 16). Oggi l'AFD funge da punto di contatto nazionale per la comunicazione con l'Agenzia su tutte le questioni. Per semplificare le procedure pratiche, lo scambio di informazioni nell'ambito dei rimpatri avverrà, come accade già oggi, in modo diretto tra la SEM e l'Agenzia in collaborazione con l'AFD. A questo scopo occorrerà adeguare l'OCOFE (art. 3c cpv. 3).

#### *Art. 71 cpv. 2*

Come già previsto dalla legislazione vigente, l'Agenzia può sostenere attivamente la Svizzera nelle questioni tecniche od operative nell'ambito dei rimpatri (art. 48). Le possibili misure di sostegno dell'Agenzia comprendono l'organizzazione e il coordinamento delle operazioni di rimpatrio (in particolare dei voli congiunti dell'UE) e il sostegno per i rimpatri volontari in cooperazione con gli Stati Schengen. Tale sostegno ora comprenderà altre attività operative concrete, come l'identificazione dei cittadini di Paesi terzi che devono lasciare la Svizzera o l'acquisizione di documenti di viaggio. Inoltre, l'Agenzia potrà assistere le persone interessate durante il loro rimpatrio volontario e dopo il loro arrivo nel Paese d'origine.

---

Al capoverso 2, una formulazione potestativa dovrà inoltre indicare chiaramente che tale assistenza sarà fornita esclusivamente su richiesta della Svizzera. Per quanto riguarda la legge del 26 giugno 1998<sup>37</sup> sull'asilo (LAsi), non sarà necessario alcun adeguamento poiché la collaborazione con organizzazioni internazionali nell'ambito dell'attuazione dell'aiuto al ritorno è già possibile per i rimpatri volontari in base all'articolo 93 capoverso 3 LAsi.

*Art. 71a cpv. 1*

A questo riguardo cfr. anche il capitolo 3.3.1 Impiego di personale svizzero all'estero nell'ambito dei rimpatri.

Finora la Svizzera ha inviato esclusivamente personale per impieghi di breve durata. A livello legislativo ora dovrà essere esplicitamente stabilito che la SEM e i Cantoni devono mettere a disposizione il personale necessario per le operazioni internazionali di rimpatrio. Ciò include l'invio di personale per impieghi di breve durata e a lungo termine nell'ambito dei rimpatri fuori dalla Svizzera.

I dettagli relativi all'assegnazione del personale svizzero all'estero devono essere specificati nell'OEAE (cfr. anche le norme vigenti agli articoli 15<sup>bis</sup>, 15<sup>c</sup> e 15<sup>quater</sup> OEAE). Attualmente la Confederazione versa ai Cantoni un'indennità forfettaria giornaliera di 300 franchi per ogni agente di scorta di polizia e di 400 franchi per i capisquadra. Poiché questo sistema si è dimostrato adeguato per gli impieghi di breve durata, d'ora in poi sarà opportuno prevedere i corrispondenti importi forfettari anche per gli impieghi a lungo termine. La regolamentazione vigente nell'OEAE relativa alle indennità dei Cantoni per impieghi di breve durata si fonda sull'articolo 71a LStrI. Per motivi legati alla certezza del diritto, quest'ultimo dovrà ora contenere una base giuridica esplicita (ancorata quindi a livello di legge) per il versamento di indennità forfettarie per impieghi di breve durata e a lungo termine. Gli importi forfettari dovranno essere versati nell'attuale misura degli impieghi di breve durata (300 o 400 franchi per giorno d'impiego).

*Art. 109f cpv. 2 lett. d*

Nell'ambito della modifica della LStrI del 14 dicembre 2018<sup>38</sup> (norme procedurali e sistemi d'informazione), è stata creata una base giuridica per un nuovo sistema d'informazione nell'ambito dei rimpatri (eRetour). Le norme corrispondenti si trovano agli articoli 109f–109j LStrI. Il Consiglio federale ne fisserà l'entrata in vigore presumibilmente a inizio 2020.

Il nuovo sistema d'informazione eRetour conterrà i dati necessari per i processi di lavoro relativi all'aiuto al ritorno e alla consulenza nell'ambito dei rimpatri, così come all'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione ai sensi della LStrI oppure dell'espulsione secondo gli articoli 66a o 66a<sup>bis</sup> CP oppure gli articoli 49a o 49a<sup>bis</sup> del Codice penale militare del 13 giugno 1927<sup>39</sup> (CPM). Si tratta, da un lato, di

<sup>37</sup> RS 142.31

<sup>38</sup> FF 2018 6655

<sup>39</sup> RS 321.0

---

misure per l'identificazione e l'acquisizione dei documenti sostitutivi e, dall'altro, di misure relative all'organizzazione concreta della partenza.

La nuova banca dati eRetour mira in particolare a facilitare lo scambio di informazioni tra la SEM e i suoi interlocutori.

Poiché l'Agenzia può assistere gli Stati Schengen anche nell'ambito dei rimpatri (cfr. il precedente cap. 3.3), occorre creare una base giuridica per far sì che le informazioni necessarie della SEM possano essere trasmesse manualmente all'Agenzia attraverso il nuovo sistema d'informazione eRetour. In questo modo anche gli oneri amministrativi da parte della SEM saranno ridotti. Per quanto riguarda il tipo di informazioni, queste comprenderanno statistiche (cifre rese anonime) e dati personali ai sensi dell'articolo 105 capoverso 2 LStrI. La divulgazione dei dati personali è disciplinata dall'articolo 111a capoverso 2 D-LStrI.

Poiché per lo scambio di dati tramite eRetour sono necessari alcuni interventi tecnici realizzabili soltanto in una prospettiva di medio-lungo periodo, in un primo momento lo scambio di dati avverrà manualmente ma senza questo sistema d'informazione.

#### *Art. 111a, rubrica e cpv. 2*

La rubrica deve essere adeguata, in quanto ora questa disposizione disciplina anche la comunicazione di dati all'Agenzia.

#### *Cpv. 2*

Questa modifica è legata all'articolo 49, secondo cui l'Agenzia amministra una piattaforma per la gestione dei rimpatri e i dati personali (dati biometrici e anagrafici) devono essere trasmessi all'Agenzia. In futuro, i dati personali dovranno essere trasmessi manualmente dalla SEM all'Agenzia anche attraverso il nuovo sistema d'informazione eRetour della SEM (cfr. art. 109f cpv. 2 lett. d D-LStrI). Lo scopo della trasmissione di questi dati all'Agenzia per l'ambito dei rimpatri e per la sicurezza delle frontiere è definito nell'articolo 87 del regolamento UE. Analogamente a quanto avviene per la comunicazione di dati agli Stati vincolati da un accordo di associazione alla normativa di Schengen, la comunicazione dei dati avviene soltanto nella misura in cui ciò sia necessario per l'adempimento dei compiti legali dell'Agenzia (cfr. art. 111a cpv. 2 D-LStrI). Nell'ambito dei rimpatri, ciò comporta, in particolare, l'organizzazione di misure di rimpatrio o l'identificazione da parte dell'Agenzia dei cittadini di Paesi terzi interessati da una decisione d'allontanamento, purché la Svizzera abbia richiesto tale assistenza. Uno dei compiti concreti dell'Agenzia è la preparazione di un'analisi dei rischi per l'ambito del controllo di frontiera e dei rimpatri (a questo riguardo cfr. art. 29). Un suo ulteriore compito è la preparazione di una valutazione delle vulnerabilità che le consenta di verificare la capacità e la prontezza degli Stati Schengen ad affrontare le sfide alle loro frontiere esterne (art. 32). Tale valutazione deve essere effettuata in stretta collaborazione con gli Stati Schengen che trasmettono le informazioni necessarie all'Agenzia.

Questa disposizione deve essere applicata fatto salvo l'articolo 49 del regolamento UE, ovvero i dati personali devono essere forniti soltanto se le persone appartenenti alle squadre di intervento per i rimpatri non hanno accesso al SIS.

---

Il trattamento di questi dati da parte dell’Agenzia è disciplinato dagli articoli 86–88 del regolamento UE. In questo caso si applicano le pertinenti norme europee sulla protezione dei dati (regolamento [UE] 2018/1725).

## **6 Ripercussioni sul piano finanziario e sull’effettivo del personale**

### **6.1 Situazione iniziale**

Per la Svizzera, il recepimento del regolamento avrà ampie ripercussioni sul piano finanziario e sull’effettivo del personale. Considerato l’aumento del preventivo destinato alla protezione delle frontiere, anche il contributo annuo della Svizzera all’Agenzia crescerà notevolmente (cap. 6.1.1.). In veste di Stato associato la Svizzera sarà inoltre tenuta a mettere a disposizione persone di Confederazione e Cantoni per impieghi negli ambiti della protezione delle frontiere e della migrazione (in particolare all’atto dei rimpatri).

Inoltre, gli Stati membri dovranno fornire contributi per nuovi *strumenti di pianificazione* strategici (p. es. nell’ambito del ciclo politico strategico pluriennale, cfr. art. 8 e cap. 6.4), il che comporta per la Confederazione un onere in termini di risorse umane.

Al momento rimane tuttavia difficile quantificare le ripercussioni concrete, poiché vi sono ancora diverse questioni in sospeso. Non è ad esempio chiaro né come verranno ripartiti gli ambiti del rimpatrio e della protezione delle frontiere né come verranno definiti i profili delle persone da inviare. Occorre inoltre ancora chiarire quali cambiamenti a livello di contributi finanziari o in termini di personale potrebbe comportare una verifica della trasposizione del regolamento e delle capacità esistenti (cfr. cap. 6.1.2).

#### **6.1.1 Contributi finanziari della Svizzera**

L’articolo 115 paragrafo 1 lettera b del regolamento (UE) 2019/1896 conferma la regolamentazione ripresa dall’attuale regolamento (UE) 2016/1624, vale a dire che il contributo finanziario degli Stati associati viene fissato secondo i rispettivi accordi che stabiliscono tale contributo. L’importo della partecipazione finanziaria da parte della Svizzera continuerà pertanto a essere calcolato sulla base della proporzione tra il suo prodotto interno lordo e quello di tutti i Paesi partecipanti al finanziamento dell’Agenzia (cfr. art. 11 par. 3 AAS, applicabile in virtù del rinvio dell’art. 2 dell’accordo complementare).

Il preventivo della guardia di frontiera e costiera europea verrà stabilito nell’ambito del quadro finanziario pluriennale 2021–2027 dell’UE. I negoziati relativi a tale quadro finanziario non sono ancora conclusi. In base all’attuale proposta della Commissione, i fondi destinati alla protezione delle frontiere esterne dell’UE devono essere nettamente aumentati. L’importo di 15,67 miliardi di euro per il periodo 2014–2020 passerà a 21,3 miliardi di euro nel periodo 2021–2027. Di questi,

12 miliardi saranno destinati alle agenzie decentrate (Frontex ed eu-LISA<sup>40</sup>), ma una quota considerevole verrà versata all’Agenzia. Inizialmente la somma prevista per l’Agenzia nell’attuale quadro finanziario 2014–2020 ammontava a 626,405 milioni di euro. In considerazione dell’ulteriore sviluppo nel 2016 il preventivo ha registrato un continuo aumento, passando da 142 milioni di euro nel 2015 a 320 milioni di euro nel 2018. Il nuovo e netto aumento del preventivo a favore della protezione delle frontiere e dell’Agenzia si ripercuoterà proporzionalmente sull’importo del contributo della Svizzera.

La seguente tabella mostra il preventivo passato e futuro dell’Agenzia e il contributo svizzero. Per gli anni 2024–2027 occorre tenere conto del fatto che gli importi previsti per tale periodo potrebbero ancora cambiare in seguito alla verifica delle capacità della guardia di frontiera e costiera europea, prevista nel 2023 e nel 2024.

I contributi calcolati per il periodo 2020–2027 si basano su una proiezione fatta partendo dal presupposto che l’aliquota di contribuzione della Svizzera (4,5 %) nonché il tasso di cambio franco svizzero/euro (CHF/EUR 1.15) non subiranno cambiamenti sostanziali. Quale base per la pianificazione è stato preso il progetto del rivisto quadro finanziario pluriennale dell’UE (stato: maggio 2019), il quale include, tra l’altro, anche le spese dell’Agenzia.

<b>Anno</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Preventivo Agenzia in migliaia di EUR	133 528	218 686	261 267	268 909	310 289	486 938
Aliquota di contribuzione CH	3,85 %	3,59 %	4,42 %	4,42 %	4,50 %	4,50 %
Tasso di cambio CHF/EUR	1.20	1.05	1.10	1.15	1.15	1.15
Contributo CH in migliaia di EUR	5140	7850	11 537	11 874	13 960	21 912
Contributo CH in migliaia di CHF	6168	8242	12 691	13 655	16 054	25 199
<b>Incremento</b>	<b>2014/15</b>	<b>2015/16</b>	<b>2016/17</b>	<b>2017/18</b>	<b>2018/19</b>	<b>2019/20</b>
	+ 66,34 %	+ 52,72 %	+ 46,97 %	+ 2,92 %	+ 17,57 %	+ 56,96 %

<sup>40</sup> Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

<b>Anno</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
Preventivo Agenzia in migliaia di EUR	900 965	1 109 620	1 297 697	1 446 339	1 661 797	1 775 725	1 859 550
Aliquota di contribu- zione CH	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %
Tasso di cambio CHF/EUR	1.15	1.15	1.15	1.15	1.15	1.15	1.15
Contributo CH in mi- gliaia di EUR	40 544	49 932	58 397	65 085	74 781	79 908	83 680
Contributo CH in mi- gliaia di CHF	46 625	57 423	67 156	74 848	85 998	91 894	96 232
<b>Incremento</b>	<b>2020/21</b>	<b>2021/22</b>	<b>2022/23</b>	<b>2023/24</b>	<b>2024/25</b>	<b>2025/26</b>	<b>2026/27</b>
	+ 85,03 %	+ 23,16 %	+ 16,95 %	+ 11,45 %	+ 14,89 %	+ 6,86 %	+ 4,72 %

Per quanto riguarda i contributi dei membri nel preventivo 2020 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2021–2023, presso l’AFD sono stati stanziati fondi pari a 17 milioni, poiché al momento della pianificazione non erano ancora state adottate decisioni definitive da parte dell’UE riguardanti il preventivo dell’Agenzia e gli sviluppi non erano prevedibili con esattezza. Le spese non preventivate verranno richieste a tempo debito.

### **6.1.2 Contributi della Svizzera in termini di personale**

Come già illustrato, il nuovo corpo permanente di 10 000 persone si compone di quattro categorie di personale (vedi cap. 3.2). I contributi obbligatori massimi in termini di personale di ciascuno Stato membro/associato sono disciplinati negli allegati II e III del regolamento UE. Gli articoli riguardanti i contributi obbligatori per le categorie 2–4 entreranno in vigore a partire dal 2021. Nel 2020 saranno pertanto ancora validi i processi attuali. Attualmente vengono negoziati i contributi della Svizzera per il 2020; si prevede che il numero di impieghi sarà analogo a quello dell’anno in corso (1300 giorni d’impiego o ca. 6 FTE, prestati per ca. il 95 % da parte dell’AFD e per ca. il 5 % da parte della polizia cantonale di Zurigo).

Dal 2021 la Svizzera dovrà prestare i seguenti contributi massimi in termini di personale, costituito, a seconda delle necessità, da esperti di Confederazione (AFD, SEM) e Cantoni nell’ambito della protezione delle frontiere o dei rimpatri:

---

*Categoria 2 – distacchi a lungo termine della durata di due anni (art. 56)*

<b>Anno</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
Contributo CH in persone	4	5	5	8	11	13	16

*Categoria 3 – impieghi di breve durata di quattro mesi al massimo (art. 57)*

<b>Anno</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
Contributo CH in persone	38	37	43	45	53	56	59

*Categoria 4 – riserva di reazione rapida (art. 58)*

<b>Anno</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
Contributo CH in persone	16	16	16	16	-	-	-

Ai fini di una migliore visione d’insieme e per poter calcolare i posti annui a tempo pieno, la tabella qui di seguito indica gli impieghi in mesi.

<b>Anno</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
Contributo CH in mesi, cat. 2 <sup>41</sup>	48	60	60	96	132	156	192
Contributo CH in mesi, cat. 3 <sup>42</sup>	152	148	172	180	212	224	238
Contributo CH in mesi, cat. 4 <sup>43</sup>	64	64	64	64			
<b>Totale dei mesi</b>	<b>264</b>	<b>272</b>	<b>296</b>	<b>340</b>	<b>344</b>	<b>380</b>	<b>428</b>
<b>Numero massimo di persone impiegate all’anno (FTE)</b>	<b>22</b>	<b>23</b>	<b>25</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>32</b>	<b>36</b>

### **6.1.3 Contributi della Svizzera nell’ambito della pianificazione**

Per quanto riguarda la *collaborazione tra la Confederazione e l’Agenzia*, la LStrI propone due normative ancorate a livello di legge (cfr. art. 7 cpv. 1<sup>bis</sup> e art. 71 cpv. 2 D-LStrI). Un aspetto importante di questa collaborazione sono le nuove disposizioni concernenti il ciclo politico strategico pluriennale, per il quale occorre intensificare i

<sup>41</sup> Calcolato per 12 mesi; gli impieghi delle persone dovrebbero però durare 24 mesi.

<sup>42</sup> Durata degli impieghi: massimo 4 mesi.

<sup>43</sup> Durata degli impieghi: massimo 4 mesi.

---

lavori strategici nell'ambito della gestione integrata delle frontiere. In tale ambito, inoltre, sempre più spesso sorgono questioni fondamentali di carattere strategico e strutturale, che dovranno essere affrontate a livello strategico-politico nel quadro di progetti di ampia portata sotto la direzione della SEM e d'intesa con tutti i gruppi d'interesse. Per ulteriori dettagli relativi ai nuovi compiti e alle ripercussioni sull'effettivo del personale, si veda il capitolo 6.3.2.

#### **6.1.4 Contributi alla Svizzera**

Il sostegno finanziario agli Stati membri da parte dell'UE prevede diverse possibilità, ad esempio il rimborso di determinati costi d'impiego del personale svizzero (già previsto), delle spese di volo nell'ambito dei rimpatri (già previsto) nonché degli stipendi del personale aggiuntivo (nuovo).

In base alle regole finanziarie applicabili, l'Agenzia sostiene le seguenti spese per il personale d'impiego svizzero appartenente alla categoria 3: le spese di viaggio verso lo Stato membro ospitante, i costi di vaccinazione, i costi relativi ad assicurazioni specifiche, i costi di assistenza sanitaria, inclusa quella psicologica, e la diaria, spese di alloggio comprese.

La determinazione delle specifiche indennità giornaliere è decisa dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia. Nel 2018 tali rimborsi per l'impiego di due mesi di una persona presso la SEM hanno ammontato a 11 352 euro.

Inoltre, l'Agenzia rimborsa la Confederazione in caso di partecipazione ai voli congiunti dell'UE. Nel 2018 la Confederazione ha ricevuto rimborsi pari a quasi 2 milioni di franchi. Gli importi rimborsati all'AFD sono ammontati a 381 000 euro, 24 100 dei quali sono stati successivamente versati alla polizia cantonale di Zurigo.

Ci si attende pertanto che i rimborsi di determinati costi d'impiego del personale svizzero e delle spese di volo nell'ambito dei rimpatri verranno mantenuti anche con il nuovo regolamento UE. Il rimborso dei costi d'impiego (diaria, spese di alloggio, assicurazioni, costi di vaccinazioni ecc.) per le quattro categorie è attualmente oggetto di discussione delle sedute del consiglio di amministrazione di Frontex. Successivamente alla Commissione europea verrà presentata una proposta armonizzata.

Con l'articolo 61 viene creato un nuovo sistema di sostegno finanziario che dovrebbe garantire lo sviluppo a lungo termine delle necessarie risorse umane. Tale sostegno finanziario consentirà agli Stati Schengen di assumere e formare personale supplementare al fine di dotarsi della flessibilità necessaria per soddisfare il contributo obbligatorio al corpo permanente. Il regolamento fissa le condizioni fondamentali che determinano il sostegno finanziario. A seconda del numero di reclutamenti supplementari, questi importi potrebbero ascendere al massimo a 1 milione di fran-

---

chi all'anno.<sup>44</sup> Analogamente agli attuali sostegni da parte dell'Agenzia, tale importo verrà destinato all'autorità che assume il relativo personale.

Il 12 giugno 2018 la Commissione europea ha inoltre presentato una proposta di regolamento che istituisce uno strumento di sostegno finanziario nell'ambito della gestione delle frontiere e dei visti nel quadro del Fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF). Tale fondo rappresenta lo strumento successivo del Fondo Sicurezza interna (ISF), cui la Svizzera partecipa dal 1° agosto 2018. Come l'ISF, anche il fondo IBMF è un fondo di solidarietà a sostegno degli Stati Schengen che, a causa delle loro estese frontiere marittime o terrestri oppure della presenza di aeroporti internazionali di rilievo, si prendono a carico alti costi per la protezione delle frontiere esterne Schengen. Tale fondo deve contribuire ad agevolare gli ingressi legali, a migliorare l'efficienza dei controlli e quindi la protezione delle frontiere esterne nonché ad assicurare una gestione efficace dei flussi migratori. Come l'ISF, anche il fondo IBMF offre agli Stati Schengen la possibilità di acquistare mezzi di trasporto e attrezzatura operativa con mezzi finanziari del fondo messi a disposizione dell'Agenzia. Anche la proposta in questione rappresenta un futuro sviluppo dell'acquis di Schengen.

### **6.1.5                      Questioni in sospeso**

Riguardo a determinati ambiti, anche l'UE deve ancora chiarire alcuni aspetti nel quadro della concreta trasposizione del regolamento UE nella prassi.

- Per quanto concerne il contributo in termini di personale della Svizzera all'Agenzia, non sono ancora stati definiti i profili concreti del personale necessario. In particolare, non è tuttora chiaro come tale contributo verrà ripartito tra AFD, SEM e Cantoni. Da ciò dipende anche la questione se il personale necessario possa essere reclutato dall'effettivo esistente o sia richiesto personale aggiuntivo.
- Resta inoltre in sospeso quanti impieghi saranno necessari a causa di crisi e quali profili verranno richiesti. Ciò dipenderà principalmente dagli sviluppi nell'ambito europeo delle frontiere e della migrazione.
- Nel 2024 occorrerà inoltre svolgere una verifica approfondita delle necessarie capacità dell'Agenzia in ambito di personale, la quale consentirà di adeguare la rispettiva pianificazione in base alle prime esperienze con il regolamento UE.

<sup>44</sup> Per stabilire l'importo del sostegno ai singoli Stati Schengen, quale importo di riferimento si prende lo stipendio annuale di un agente contrattuale del gruppo di funzioni III, grado 8, scatto 1, conformemente alle condizioni di assunzione per gli altri agenti dell'UE (vedi regolamento [UE] n. 1239/2010). Esso corrisponde a 2457.08 euro al mese e a 29 484.96 euro all'anno. Per tenere conto dei diversi livelli dei prezzi nei singoli Stati, tale importo di riferimento viene moltiplicato per un cosiddetto coefficiente correttivo. Quale base viene presa Bruxelles, con un indice di 100 punti percentuali. Attualmente il coefficiente correttivo valido per la Svizzera ammonta a 125,8 punti percentuali. Se si prende in considerazione tale coefficiente correttivo, lo stipendio annuo sale da 29 484.96 a 37 092.08 euro.

- 
- Il contributo annuale della Svizzera dipenderà da diversi fattori, quali lo sviluppo del preventivo dell’Agenzia, che potrebbe nuovamente cambiare dopo la verifica, o il prodotto interno lordo nazionale attuale.
  - La questione se il personale necessario potrà essere reclutato dall’effettivo esistente dipenderà a sua volta dai summenzionati fattori. In tale ambito si tratta anche di chiarire se per il nuovo personale siano richiesti strumenti finanziari aggiuntivi.
  - I negoziati relativi ai rimborsi da parte dell’UE non sono ancora conclusi, motivo per cui non è al momento possibile trarre conclusioni definitive.
  - La maggiore capacità d’impiego operativa dell’AFD dipenderà dall’ulteriore sviluppo dell’AFD verso l’Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini.

## **6.2 Ripercussioni per la Confederazione sul piano finanziario e sull’effettivo del personale nell’ambito della protezione delle frontiere**

### **6.2.1 Ripercussioni per la Confederazione sul piano finanziario nell’ambito della protezione delle frontiere**

Oltre all’aumento dei contributi della Svizzera all’Agenzia (cfr. cap. 6.1.1), non vi dovrebbero essere ripercussioni per la Confederazione sul piano finanziario.

### **6.2.2 Ripercussioni per la Confederazione sull’effettivo del personale nell’ambito della protezione delle frontiere**

Attualmente (stato: giugno 2019) l’Agenzia dispone di un effettivo proprio di circa 690 persone. L’anno scorso gli Stati membri hanno messo a disposizione quasi 6720 persone, tra esperti per le squadre d’impiego e altri specialisti, quali funzionari di collegamento o mediatori culturali. Nella riserva erano registrate 8000 persone. Dal 2011 la Svizzera fornisce annualmente tra 1300 e 1400 giorni d’impiego a favore di interventi dell’Agenzia, soprattutto in Grecia, Italia, Bulgaria, Spagna e Croazia. Circa il 95 per cento di questi giorni d’impiego viene prestato da specialisti dell’AFD in materia di protezione delle frontiere, mentre il restante 5 per cento dalla polizia cantonale di Zurigo. Per l’AFD tale partecipazione corrisponde quindi a quasi sei posti a tempo pieno. Gli specialisti vengono reclutati da una riserva di esperti nazionale composta da 65 persone. L’invio di tali esperti viene negoziato con l’Agenzia a cadenza annuale.

Per i motivi descritti al capitolo 6.1.5, non è attualmente possibile quantificare con esattezza le ripercussioni concrete del nuovo regolamento UE sul piano finanziario e sull’effettivo del personale dell’AFD. In futuro, i contributi svizzeri in termini di personale continueranno ad essere oggetto di negoziati annuali tra l’Agenzia e l’AFD, tenendo conto degli obblighi in materia di contributi di cui agli allegati III–IV del regolamento UE.

In base alle conoscenze attuali e alle riflessioni riportate di seguito, l’AFD parte dal presupposto che dovrebbe essere in grado di mettere a disposizione gran parte del personale richiesto nell’ambito della protezione delle frontiere per impieghi alle

---

frontiere esterne Schengen. Quali basi giuridiche valgono la LD e l'OCOFE. L'AFD discuterà con i Cantoni sulle loro possibilità di fornire specialisti in materia di protezione delle frontiere per gli impieghi.

In seguito a riflessioni di natura operativa, si presume che i distacchi a lungo termine (cat. 2) saranno probabilmente oggetto di un distacco completo, mentre il personale operativo per impieghi di breve durata (cat. 3) sarà impiegato in base alla situazione. In una situazione eccezionale alle frontiere esterne, come una crisi migratoria simile a quella del 2015/2016 o una minaccia grave e concreta per la sicurezza dello spazio Schengen, l'AFD ritiene che sarà necessario in primo luogo personale addetto alla protezione delle frontiere. Soltanto quando la situazione si sarà stabilizzata, i compiti correlati ai rimpatri dell'Agenzia torneranno in primo piano. Simulando i corrispondenti scenari – sempre che il livello di sicurezza alle frontiere interne/nazionali della Svizzera sia mantenuto anche in caso di impiego completo del personale svizzero alle frontiere esterne Schengen – l'AFD è giunta alla conclusione che per questi compiti occorre personale operativo supplementare. Questi calcoli si basano sull'esperienza acquisita con eventi reali (crisi migratoria 2015/2016 o attacco terroristico a Strasburgo dell'11 dicembre 2018) e dati tattici della polizia.

Nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'AFD, il personale deve essere formato in modo più flessibile e non più nei «compartimenti chiusi» («sili») «DOGANA» (traffico delle merci) e «Corpo delle guardie di confine» (circolazione delle persone)<sup>45</sup>. Grazie a una formazione ampia e strutturata a livelli, in futuro i collaboratori operativi potranno essere impiegati in maniera flessibile. In questo modo, in una situazione di normalità, non ci saranno «ore vuote» per il personale operativo. Ad esempio, se la situazione migratoria o in materia di sicurezza è tranquilla, i collaboratori dell'AFD potranno concentrarsi maggiormente sul controllo delle merci o dei mezzi di trasporto. Se, a breve termine, occorrerà maggior personale operativo a protezione delle frontiere nazionali, il personale specializzato in merci e mezzi di trasporto potrà essere impiegato temporaneamente nei controlli doganali delle persone e di sicurezza.

L'AFD soddisfa già molti dei requisiti posti al personale d'impiego (p. es. addetti al controllo di frontiera, specialisti in materia di documenti o conduttori di cani), in quanto certe caratteristiche sono necessarie anche per lo svolgimento dei suoi compiti nazionali. Benché i profili esatti non siano ancora stati definiti, si prevede che tali requisiti di base saranno mantenuti dall'Agenzia anche in futuro. Nel quadro dell'ulteriore sviluppo dell'AFD si dovrà tener conto dei nuovi profili nella definizione della formazione interna.

Nel messaggio concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione federale delle dogane (programma DaziT)<sup>46</sup> si afferma che, grazie alla digitalizzazione e ai processi di lavoro più efficienti, si otterrà una riduzione di circa 300 posti di lavoro entro il 2023. Alla luce dei nuovi obblighi derivanti dall'attuale regolamento UE, va tuttavia fatto salvo il diritto di esaminare la possi-

<sup>45</sup> A questo proposito cfr. il documento interlocutorio del DFF del 2 aprile 2019 sull'ulteriore sviluppo organizzativo dell'Amministrazione federale delle dogane (dossier 2019.0311).

<sup>46</sup> Messaggio del Consiglio federale del 15 febbraio 2017, FF 2017 1473.

---

bilità di reimpiegare come personale operativo anche una parte delle risorse liberate a seguito di DaziT.

### **6.3 Ripercussioni per la Confederazione sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'ambito della migrazione**

#### **6.3.1 Ripercussioni per la Confederazione sul piano finanziario nell'ambito della migrazione**

L'articolo 111a capoverso 2 D-LStrI disciplina la comunicazione di dati personali all'Agenzia. La trasmissione di tali dati all'Agenzia deve avvenire manualmente a medio e lungo termine attraverso il sistema d'informazione nell'ambito dei rimpatri eRetour (art. 109f cpv. 2 lett. d D-LStrI). La base legale per tale sistema è stata approvata dal Parlamento nel quadro del progetto sulla LStrI (norme procedurali e sistemi di informazione)<sup>47</sup> nel dicembre 2018. Si prevede che le relative modifiche entreranno in vigore a inizio 2020. La realizzazione del nuovo sistema d'informazione avverrà per fasi e comporterà spese complessive pari a 6,5 milioni di franchi, 1,3 milioni dei quali sono già stati spesi entro fine 2018. Il restante importo è stato iscritto nel preventivo 2019 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2020–2022 della SEM.

Le funzioni di eRetour necessarie alla trasmissione di dati personali e statistiche all'Agenzia possono essere attuate nel quadro di questo graduale ulteriore sviluppo del sistema d'informazione senza onere finanziario aggiuntivo.

Nell'articolo 71a capoverso 1 D-LStrI occorre inserire una nuova regolamentazione secondo cui la SEM e i Cantoni mettono a disposizione il personale necessario alle operazioni internazionali di rimpatrio. Per l'invio di personale a lungo o a breve termine la Svizzera riceve un sostegno finanziario dall'Agenzia (cfr. cap. 6.1.4). Per l'invio del loro personale i Cantoni devono essere indennizzati dalla Confederazione a titolo forfettario sia per impieghi di breve durata che per distacchi a lungo termine. In questo contesto, le somme forfettarie devono corrispondere a quelle attuali destinate agli impieghi di breve durata (300 franchi al giorno e, per i capisquadra, 400 franchi al giorno; cfr. art. 15d OEAE nonché cap. 3.3.1 e art. 71a cpv. 1 D-LStrI). Si prevede che per la Confederazione ciò comporterà costi aggiuntivi per i distacchi a lungo termine pari a circa 66 000 franchi oppure a 88 000 franchi all'anno a persona (cfr. cap. 6.4.2). Si parte dal presupposto che, a lungo termine, tali costi aggiuntivi verranno compensati con i risparmi descritti qui di seguito: nel complesso, il rafforzamento della protezione delle frontiere esterne Schengen nonché il maggior sostegno alla Svizzera da parte dell'Agenzia nell'ambito dei rimpatri dovrebbero ripercuotersi positivamente sul numero di domande d'asilo infondate. Ciò permetterà presumibilmente di ridurre i costi per le partenze e i rimpatri negli Stati di provenienza o d'origine oppure nello Stato Dublino interessato. È quindi probabile che, a lungo termine, anche il sostegno forfettario accordato ai Cantoni nel quadro descritto

<sup>47</sup> Cfr. messaggio del Consiglio federale del 2 marzo 2018, FF **2018** 1381, nonché modifica della LStrI del 14 dicembre 2018, FF **2018** 6655.

---

per i distacchi a lungo termine potrà essere attuato senza avere alcuna incidenza sui costi.

### 6.3.2 **Ripercussioni per la Confederazione sull'effettivo del personale nell'ambito della migrazione**

Le persone che la Svizzera mette a disposizione dell'Agenzia *nell'ambito dei rimpatri* per distacchi a lungo termine o impieghi di breve durata includono specialisti in materia di rimpatrio della SEM e agenti di scorta di polizia dei Cantoni (art. 15c e 15d OEAE). L'allegato II del regolamento UE prevede che entro il 2027 la Svizzera dovrà fornire fino a 16 persone per distacchi a lungo termine. A partire dal 1° gennaio 2021 dovranno essere messe a disposizione fino a 4 persone. Per quanto riguarda gli impieghi di breve durata, la Svizzera avrà l'obbligo di inviare fino a 59 persone entro il 2027. Dal 1° gennaio 2021, le persone distaccate saranno 38 (vedi allegato III del regolamento).

Il numero di collaboratori della SEM da inviare all'Agenzia per distacchi a lungo termine o impieghi di breve durata nell'ambito dei rimpatri dipenderà in particolare dalla situazione migratoria e dai suoi sviluppi. Come per la trasposizione dell'attuale regolamento UE, in base alle esperienze finora acquisite è probabile che il fabbisogno in termini di personale equivarrà ancora a due posti a tempo pieno al massimo. Presumibilmente tale fabbisogno continuerà a essere soddisfatto dal personale esistente della SEM. Finora, all'anno, la SEM ha inviato una sola persona all'estero per un impiego di due mesi. La LStrI propone due normative (cfr. art. 7 cpv. 1<sup>bis</sup> e art. 71 cpv. 2 D-LStrI) che ancorano la *collaborazione tra la Confederazione e l'Agenzia* a livello legislativo. Un aspetto importante sono le nuove disposizioni concernenti il ciclo politico strategico pluriennale, per il quale occorre intensificare i lavori strategici nell'ambito della gestione integrata delle frontiere. Questo ciclo politico strategico pluriennale dovrà fissare le modalità per rispondere alle sfide nel settore della gestione delle frontiere e del rimpatrio (cfr. art. 8 e cap. 3.1). La frequenza serrata dei cicli strategici prescritta dal regolamento UE e la valutazione ricorrente della strategia possono portare a un maggiore fabbisogno di risorse umane presso la SEM. Inoltre, soprattutto nel quadro della gestione integrata delle frontiere, si pongono sempre più questioni strategiche e strutturali fondamentali, che dovranno essere affrontate a livello strategico e politico nell'ambito di progetti su larga scala sotto la direzione della SEM e con tutti i gruppi di interesse. In aggiunta, il regolamento prevede numerosi strumenti di pianificazione, alcuni dei quali particolarmente prescrittivi (p. es. per quanto riguarda metodi e procedure), che possono comportare oneri aggiuntivi per la SEM. Per questi motivi e in base alle esperienze finora acquisite nell'ambito del *ciclo politico* e della *pianificazione*, la SEM si attende oneri aggiuntivi complessivi fino a due posti supplementari per la SEM, che verranno presumibilmente compensati all'interno del DFGP.

La trasmissione manuale dei dati personali all'Agenzia mediante eRetour consentirà di ridurre in maniera marginale il dispendio amministrativo della SEM, poiché i rispettivi dati non verranno più registrati singolarmente bensì saranno contenuti in tale sistema. La prevista gestione operativa a medio e a lungo termine del sistema d'informazione eRetour (trasmissione di dati) nel quadro del regolamento UE in questione non comporta quindi alcun fabbisogno aggiuntivo in termini di personale e

---

può essere garantita con l'effettivo di personale della SEM esistente. Per la trasmissione di dati agli Stati membri nell'ambito dei rimpatri la SEM impiega attualmente fino a 0,5 posti. Si parte dal presupposto che la trasmissione dei dati e delle informazioni all'Agenzia potrà essere garantita nella stessa misura.

Fino all'introduzione della trasmissione dei dati attraverso eRetour, in un primo momento i dati personali dovranno essere trasmessi manualmente senza tale sistema d'informazione (a questo riguardo cfr. commento all'articolo 109f D-LStrI e cap. 3.6). Anche questa trasmissione non comporterà alcun onere aggiuntivo in termini di personale e potrà essere effettuata con il personale esistente.

## **6.4 Ripercussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'ambito della protezione delle frontiere e della migrazione**

### **6.4.1 Ripercussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'ambito della protezione delle frontiere**

Come menzionato in precedenza, per gli interventi dell'Agenzia la Svizzera al momento dispone di una riserva nazionale di 65 persone, composta da esperti nell'ambito della protezione delle frontiere dell'AFD e della polizia cantonale di Zurigo. Ai sensi dell'articolo 9 della convenzione del 20 marzo 2009<sup>48</sup> tra la Confederazione e i Cantoni concernente la trasposizione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen e Dublino, Confederazione e Cantoni sono responsabili in egual misura nel garantire la trasposizione di atti o provvedimenti risultanti dalla cooperazione Schengen. Finora ciascun Cantone poteva decidere autonomamente se partecipare o meno agli interventi dell'Agenzia. I Cantoni sono stati coinvolti in tutte le consultazioni sui processi legislativi in materia di guardia di frontiera e costiera europea. Dato che gli interventi a favore dell'Agenzia riguardano soprattutto l'ambito speciale dei controlli alle frontiere esterne Schengen, ad oggi l'attenzione era rivolta soprattutto ai corpi di polizia di Cantoni con frontiere esterne. La maggior parte degli aeroporti in Svizzera, tuttavia, ha dimensioni piuttosto contenute e dispone di risorse umane limitate, motivo per cui finora gli altri corpi di polizia hanno rinunciato a inviare personale.

I costi del personale vengono finanziati dall'autorità che esegue l'invio. Come descritto al capitolo 6.1.4, a quest'ultima vengono rimborsate le spese di viaggio (incl. mezzi di trasporto durante l'impiego) e di alloggio, i pasti nonché le spese minori (d'intesa con l'Agenzia). Dopo averne discusso con l'Agenzia è inoltre possibile conteggiare le spese sostenute per i mezzi d'impiego (p. es. per il funzionamento e la manutenzione dei veicoli di servizio durante l'impiego). L'organizzazione amministrativa e il conteggio finanziario dei rimborsi vengono eseguiti dall'AFD. A causa dei summenzionati aspetti ancora da chiarire, rimane difficile stabilire le conseguenze del nuovo regolamento UE per i Cantoni. Poiché

<sup>48</sup> RS 362.1

---

l'AFD parte dal presupposto che potrà mettere a disposizione gran parte del personale necessario alla protezione delle frontiere con le risorse a disposizione e grazie al guadagno di efficienza dovuto all'ulteriore sviluppo e alla trasformazione (DaziT), le ripercussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale sarebbero contenute. L'AFD contatterà comunque i Cantoni per discutere su una partecipazione.

#### **6.4.2 Ripercussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'ambito della migrazione**

La Confederazione continuerà a sostenere gli impieghi di breve durata e i distacchi a lungo termine dei Cantoni per mezzo di importi forfettari (art. 71a cpv. 1 D-LStrI). Anche le indennità forfettarie per i distacchi a lungo termine dovranno essere versate nella stessa misura degli impieghi di breve durata (300 o 400 franchi per giorno di impiego; cfr. cap. 6.3.1). Al momento non è possibile indicare con esattezza il numero di persone che saranno impiegate dai Cantoni nell'ambito dei rimpatri. Probabilmente per gli *impieghi di breve durata* tale numero non si discosterà tuttavia da quello precedente. Nell'ambito della trasposizione del regolamento attualmente in vigore, finora per i Cantoni erano pianificati due impieghi all'anno di un mese per cinque agenti di scorta di polizia, uno dei quali è stato precedentemente annullato dall'Agenzia.

Per quanto riguarda i *distacchi a lungo termine*, l'Agenzia non ha ancora comunicato se e in quale misura saranno assegnate persone alla scorta di polizia nell'ambito dei rimpatri. In base alle esperienze acquisite nel 2018, circa il 10 per cento dei giorni d'impiego rientra nell'ambito della migrazione e circa il 90 per cento in quello della protezione delle frontiere. Nell'ipotesi massimalista secondo cui delle otto persone da mettere a disposizione nel 2024<sup>49</sup> il 50 per cento verrebbe impiegato nel settore della migrazione e l'altro 50 per cento in quello della protezione delle frontiere e che la SEM fornirà la metà di tale personale, in totale i Cantoni dovrebbero mettere a disposizione solo due persone.

La Confederazione rimborserà ai rispettivi Cantoni i costi per la messa a disposizione del personale con un contributo di circa 66 000 o 88 000 franchi all'anno a persona (300/400 CHF x 220 giorni lavorativi). Come per gli impieghi di breve durata, anche per quelli a lungo termine della categoria 2 l'Agenzia coprirà le spese e i costi di volo e di alloggio del personale distaccato (art. 95 par. 6). In questo modo la maggior parte dei costi del personale dei Cantoni sarà coperta.

#### **6.5 Conclusione relativa alle ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale**

Come precedentemente enunciato, a causa di diversi fattori e di aspetti tuttora in sospeso rimane difficile stabilire le ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo

<sup>49</sup> Si prevede che nel 2023/2024 la Commissione europea verificherà e, se del caso, adeguerà per gli anni successivi le capacità della guardia di frontiera e costiera europea. Per questo motivo, i calcoli riguardanti il personale da mettere a disposizione si basano sulle otto persone previste per il 2024.

---

del personale. Il rapido aumento del preventivo dell’Agenzia comporta un netto rialzo degli importi dei contributi da parte della Svizzera. Stando alle ipotesi attuali si può presumere che, in linea di massima, le prestazioni supplementari della Confederazione in termini di personale a favore dell’Agenzia potranno essere fornite utilizzando i mezzi a disposizione. Fa qui eccezione un onere supplementare presso la SEM fino a due posti per gli ambiti del ciclo politico e della pianificazione.

## **7 Aspetti giuridici**

### **7.1 Costituzionalità**

Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l’UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea si basa sull’articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione.

L’articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la competenza di firmare e ratificare i trattati internazionali.

Conformemente all’articolo 166 capoverso 2 Cost., l’Assemblea federale approva i trattati internazionali; sono esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997<sup>50</sup> sull’organizzazione del Governo e dell’Amministrazione).

### **7.2 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera**

Il recepimento del regolamento UE in questione e le relative modifiche legislative sono compatibili con il diritto internazionale.

Con il recepimento di questo sviluppo dell’acquis di Schengen, la Svizzera adempie gli obblighi sottoscritti con l’UE nell’ambito dell’AAS (art. 2 par. 3 in combinato disposto con l’art. 7). Recependo questo regolamento, la Svizzera garantisce controlli coordinati alle frontiere esterne Schengen con l’obiettivo di aumentare la sicurezza nello spazio Schengen.

### **7.3 Forma dell’atto**

Il recepimento del regolamento UE non implica l’adesione a un’organizzazione di sicurezza collettiva o a una comunità sopranazionale. Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero il rispettivo scambio di note non è pertanto sottoposto al referendum obbligatorio previsto dall’articolo 140 Cost.

Ai sensi dell’articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. un trattato internazionale sottostà al referendum quando comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l’attuazione del quale è necessaria l’emanazione di

<sup>50</sup> RS 172.010

---

leggi federali. L'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002<sup>51</sup> sul Parlamento (LParl) stabilisce che contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Infine, sono considerate disposizioni importanti quelle che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., nel diritto interno dovrebbero essere emanate sotto forma di legge federale.

In questo caso, lo scambio di note relative al recepimento del regolamento UE può essere interrotto alle condizioni di cui agli articoli 7 e 17 AAS. Inoltre, il recepimento del regolamento UE non è in alcun caso collegato all'adesione a un'organizzazione internazionale.

Al contrario, il regolamento UE recepito attraverso lo scambio di note contiene disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Inoltre, il recepimento del regolamento UE richiede adeguamenti della LStrI. Di conseguenza, il decreto federale che approva il regolamento UE deve essere sottoposto a un referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d n. 3 Cost.

L'Assemblea federale approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottoposti al referendum (art. 24 cpv. 3 LParl).

## **8 Modifica della legge sull'asilo**

### **8.1 Situazione iniziale**

#### **8.1.1 Necessità di agire e obiettivi**

In base a una raccomandazione formulata nel quadro dell'ultima valutazione Schengen effettuata dalla Svizzera nel marzo 2018, occorrerà modificare anche l'articolo 45 capoverso 1 lettera a LAsi. Le decisioni d'allontanamento dovranno quindi prevedere esplicitamente l'obbligo per il richiedente l'asilo interessato da una simile decisione di lasciare lo spazio Schengen nonché di recarsi nel Paese di provenienza o in un altro Paese fuori dallo spazio Schengen che prende in carico la persona.

#### **8.1.2 Rapporto con il programma di legislatura**

Gli adeguamenti della LAsi non sono previsti nel programma di legislatura. Tuttavia, sono attuate nell'ambito dell'obiettivo 13 del programma di legislatura 2015–2019.

### **8.2 Spiegazioni relative alla modifica dell'articolo 45 LAsi**

*Art. 45 cpv. 1 lett. a e b*

L'applicazione dell'acquis di Schengen viene regolarmente riesaminata in tutti gli Stati Schengen nell'ambito di una procedura di valutazione. Una prima valutazione Schengen da parte della Svizzera nell'ambito dei rimpatri ha avuto luogo nel marzo

<sup>51</sup> RS 171.10

---

2018. In tale occasione la Svizzera ha esaminato nel concreto la trasposizione della direttiva europea sui rimpatri. La Commissione ha rivolto diverse raccomandazioni alla Svizzera, che sono state approvate dal Consiglio dell'Unione europea il 14 maggio 2019 dopo la rettifica con la Svizzera.

La trasposizione di una di queste raccomandazioni richiede una modifica dell'articolo 45 LAsi e riguarda il contenuto delle decisioni d'allontanamento. L'articolo 45 capoverso 1 lettera a LAsi prevede che la decisione d'allontanamento obblighi l'interessato a lasciare la Svizzera. Secondo la direttiva europea sui rimpatri, gli Stati Schengen hanno l'obbligo di emettere decisioni d'allontanamento che invitino le persone interessate a lasciare lo spazio Schengen e a recarsi nel Paese di provenienza o in un altro Paese fuori dallo spazio Schengen che le prende in carico. La presente modifica dell'articolo 45 capoverso 1 lettere a e b LAsi tiene conto di tali requisiti. L'obbligo attualmente in vigore di lasciare la Svizzera citato nella lettera a verrà mantenuto.

### **8.3 Ripercussioni**

La modifica dell'articolo 45 LAsi non ha ripercussioni sul piano finanziario o sull'effettivo del personale né per i Cantoni né per la Confederazione.

### **8.4 Aspetti giuridici**

La modifica dell'articolo 45 LAsi si fonda sull'articolo 112 capoverso 1 Cost. ed è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.