



20.064

Messaggio

concernente il recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (sviluppo dell'acquis di Schengen), nonché una modifica della legge sull'asilo

del 26 agosto 2020

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente l'approvazione e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE sul recepimento del regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (sviluppo dell'acquis di Schengen), nonché i necessari adeguamenti legislativi. Inoltre, vi sottoponiamo il disegno di modifica della legge sull'asilo.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

26 agosto 2020

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Simonetta Sommaruga
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Lo scopo del nuovo regolamento UE relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (regolamento [UE] 2019/1896) è soprattutto di migliorare i controlli alle frontiere esterne Schengen come anche le operazioni di rimpatrio di cittadini il cui soggiorno è irregolare nel rispetto dei loro diritti fondamentali. A tale proposito, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera deve disporre di personale e mezzi sufficienti per svolgere più efficacemente i suoi compiti nell'ambito della gestione delle frontiere e dei rimpatri. Inoltre, sulla base di una raccomandazione formulata nell'ambito dell'ultima valutazione Schengen, nella legge sull'asilo va inserito un obbligo esplicito per il richiedente l'asilo interessato da una decisione d'allontanamento di lasciare lo spazio Schengen.

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 (di seguito «Agenzia», denominata anche «Frontex») e dall'altro dalle autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere. Il relativo regolamento è stato approvato il 14 settembre 2016.

Per gli Stati Schengen la protezione delle frontiere esterne rimane una priorità elevata. Non solo la crisi migratoria del 2015 e 2016 ma anche l'attuale pandemia di COVID-19 hanno mostrato che una procedura coordinata in Europa è una condizione importante al fine di superare in modo efficace le crisi. Anche nell'ambito dei rimpatri il supporto reciproco è un presupposto importante per una politica migratoria degli Stati Schengen credibile ed efficace. Negli ultimi anni si sono verificate alcune difficoltà sul piano finanziario e sull'effettivo del personale 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. Per tale motivo l'UE ha deciso di mettere a disposizione dell'Agenzia maggiori mezzi in termini economici e di personale. Tra i suoi compiti rientrano in particolare il sostegno degli Stati Schengen interessati e la garanzia di una procedura regolamentata e rispettosa nell'ambito dell'accoglienza, della registrazione e dell'alloggio dei migranti.

Il regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (di seguito «regolamento UE») è stato approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE il 13 novembre 2019 e notificato alla Svizzera il 15 novembre 2019. Esso costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

Contenuto del progetto

Con il regolamento UE rivisto viene riformata la guardia di frontiera e costiera europea, rafforzando il mandato conferitole. Lo scopo è soprattutto quello di rendere più efficaci i controlli alle frontiere esterne e i rimpatri delle persone obbligate a tornare nel proprio Paese di provenienza o d'origine nonché di combattere la

criminalità transfrontaliera in modo più mirato. Per poter svolgere le proprie attività nell'ambito dell'analisi dei rischi, della pianificazione o della valutazione di eventuali vulnerabilità in modo più efficace, l'Agenzia deve istituire e gestire una rete di comunicazione. A questo scopo, anche l'attuale sistema Eurosur deve servire quale quadro integrato per lo scambio di informazioni e la cooperazione operativa all'interno della guardia di frontiera e costiera europea. Inoltre, l'Agenzia deve essere provvista dei mezzi sufficienti e del personale necessario, sotto forma di un corpo permanente. Entro il 2027, questo deve essere gradualmente ampliato fino a 10 000 membri. Il contingente è costituito da quattro categorie (1–4), le cui capacità massime sono indicate negli allegati al regolamento. Pertanto, il corpo permanente è costituito dal personale assunto e formato dall'Agenzia (cat. 1), dal personale distaccato a lungo termine (per due anni, cat. 2), da quello messo a disposizione per impieghi di breve durata (fino a quattro mesi, cat. 3) inviato dagli Stati Schengen nonché da quello attinto dalla riserva di reazione rapida (cat. 4). Il contributo futuro degli Stati Schengen alle categorie 2–4 è disciplinato in maniera vincolante negli allegati II–IV del regolamento. Di conseguenza, fino al 2027 la Svizzera dovrebbe mettere a disposizione al massimo 39 posti a tempo pieno per gli interventi dell'Agenzia.

Inoltre, il mandato dell'Agenzia nell'ambito dei rimpatri e della cooperazione con i Paesi terzi viene ampliato. Ora, nell'ambito dei rimpatri l'Agenzia offre assistenza agli Stati Schengen in tutte le fasi del rimpatrio (dalla preparazione fino al rimpatrio) come anche nel quadro dei rimpatri volontari. Come finora, l'Agenzia può sostenere uno Stato Schengen che richiede la sua assistenza. Ora tale assistenza può anche essere offerta a uno Stato Schengen interessato su iniziativa dell'Agenzia stessa. L'Agenzia può ora fornire assistenza agli Stati Schengen anche nelle procedure di identificazione dei cittadini di Paesi terzi e di acquisizione dei documenti di viaggio. L'Agenzia deve inoltre rafforzare la sua presenza nei Paesi terzi. Oltre a ciò, in futuro possono essere conclusi accordi sullo status anche con Paesi terzi che non confinano direttamente con gli Stati Schengen. Simili accordi disciplinano, tra l'altro, i poteri esecutivi di cui dispone il personale dell'Agenzia sul territorio nazionale del Paese terzo. Nonostante il supporto dell'Agenzia, la responsabilità primaria delle frontiere esterne rimane ai singoli Stati, che garantiscono la gestione delle frontiere nel proprio interesse e nell'interesse comune di tutti gli Stati Schengen. Anche le decisioni sui rimpatri e sulla carcerazione amministrativa sono di esclusiva competenza dei singoli Stati.

L'adempimento dei compiti avviene secondo il principio della responsabilità condivisa tra gli Stati membri e l'Agenzia. Gli Stati si sostengono a vicenda al fine di raggiungere l'obiettivo comune. A tale proposito, i diritti fondamentali devono essere garantiti e osservati in qualsiasi momento.

In sintesi, il nuovo regolamento UE mira pertanto ai seguenti obiettivi:

- controllo più efficiente delle frontiere esterne da parte degli Stati Schengen;*
- gestione migliore 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, la Svizzera è direttamente interessata da queste misure. Queste ultime dovrebbero contribuire a ridurre la migrazione illegale nello spazio Schengen e in Svizzera nonché a garantire maggiore sicurezza nello spazio Schengen. Inoltre, l'ampliamento dell'Agenzia mira a migliorare ulteriormente la lotta alla criminalità transfrontaliera, di cui beneficerà anche la Svizzera. La riforma dell'Agenzia rappresenta un elemento importante dell'ulteriore sviluppo della politica svizzera in materia di migrazione. Da tempo la Svizzera si impegna a favore di una riforma sostenibile del sistema di Dublino e di una ripartizione equa della responsabilità per i richiedenti l'asilo; essa sostiene inoltre gli Stati Schengen che sono soggetti a un'elevata pressione migratoria alle frontiere esterne. L'Agenzia assiste gli Stati Schengen nella gestione delle loro frontiere esterne, contribuendo così all'armonizzazione dei controlli di frontiera Schengen. Ciò ha il vantaggio che i controlli alle frontiere esterne Schengen vengono eseguiti nel modo più uniforme possibile, ad alto livello e nel rispetto dei diritti fondamentali. Per i viaggiatori ciò risulta vantaggioso, dato che possono attendersi una procedura uniforme indipendentemente dal luogo in cui si trovano, ad esempio all'entrata in Portogallo o all'uscita dalla Lituania. In questo modo si garantisce la certezza di diritto. Inoltre, l'Agenzia agevola la cooperazione tra le autorità di frontiera nei singoli Stati Schengen, fornendo supporto tecnico e mettendo a disposizione le conoscenze specialistiche. La Svizzera partecipa, ad esempio, alla definizione del quadro situazionale europeo, il che permette di individuare tempestivamente eventuali movimenti migratori secondari in direzione del nostro Paese. Grazie a simili informazioni è possibile elaborare un piano di reazione tempestivo e ottimale. La partecipazione della Svizzera alle operazioni dell'Agenzia rafforza la posizione del nostro Paese in particolare nell'ambito dei rimpatri, dove può beneficiare anche del supporto reciproco e del potere di negoziazione dell'Agenzia.

Per adottare le novità previste da questo sviluppo dell'acquis di Schengen, è necessario effettuare degli adeguamenti nella legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI).

Indipendentemente dallo sviluppo dell'acquis di Schengen, in base a una raccomandazione della Commissione nell'ambito dell'ultima valutazione Schengen della Svizzera nel 2018, nella legge sull'asilo va inserita una precisazione esplicita, secondo cui 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

Compendio	6220
1 Situazione iniziale	6226
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6226
1.2 Svolgimento dei negoziati	6227
1.3 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen	6229
1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	6230
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione	6231
2.1 Osservazioni preliminari	6231
2.2 Misure supplementari	6233
2.3 Protezione dei dati	6236
2.3.1 Osservazioni generali	6236
2.3.2 Trasmissione di dati personali	6237
2.4 Diritti fondamentali e meccanismo di denuncia	6238
2.5 Responsabilità di fronte al Parlamento	6239
2.6 Ambito dei rimpatri	6240
2.7 Ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale	6241
2.8 Poteri esecutivi	6244
2.9 Ulteriori osservazioni	6244
2.9.1 Responsabilità per danni	6244
2.9.2 Pubblicazione nella RS	6245
2.10 Modifica della legge sull'asilo	6246
3 Punti essenziali del regolamento UE	6246
4 Contenuto del regolamento UE, commento ai singoli articoli	6249
4.1 Gestione europea integrata delle frontiere	6249
4.2 Categorie di personale dell'Agenzia	6250
4.2.1 Panoramica	6250
4.2.2 Personale statutario (cat. 1; art. 55)	6251
4.2.3 Personale degli Stati Schengen distaccato a lungo termine (cat. 2; art. 56)	6252
4.2.4 Personale degli Stati Schengen per impieghi di breve durata (cat. 3; art. 57)	6253
4.2.5 Riserva di reazione rapida (cat. 4; art. 58)	6254
4.3 Ulteriori disposizioni sul personale	6254
4.3.1 Poteri esecutivi (art. 82)	6254
4.3.2 Punto di contatto nazionale e centro nazionale di coordinamento (art. 13 e 21)	6255
4.3.3 Uffici antenna (art. 60)	6256
4.3.4 Formazione (art. 62)	6256

4.3.5	Acquisto o noleggio di attrezzatura tecnica (art. 63)	6256
4.3.6	Sostegno finanziario per lo sviluppo del corpo permanente (art. 61)	6257
4.4	Impiego di personale svizzero ed estero nell'ambito della protezione delle frontiere	6257
4.4.1	Impiego di personale svizzero all'estero	6257
4.4.2	Impiego di personale estero in Svizzera	6257
4.5	Impiego di personale svizzero ed estero nell'ambito dei rimpatri	6258
4.5.1	Compiti dell'Agenzia nell'ambito dei rimpatri	6258
4.5.2	Impiego di personale svizzero all'estero nell'ambito dei rimpatri	6259
4.5.3	Impiego di personale estero in Svizzera nell'ambito dei rimpatri	6261
4.6	Cooperazione con i Paesi terzi nell'ambito della gestione delle frontiere	6261
4.7	Sistemi utili per l'attività dell'Agenzia: Eurosur, ETIAS e FADO	6262
4.7.1	Eurosur	6262
4.7.2	Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)	6263
4.7.3	FADO (art. 79)	6264
4.8	Protezione dei dati	6265
4.8.1	Osservazioni generali	6265
4.8.2	Piattaforma per la gestione dei rimpatri	6267
4.9	Diritti fondamentali	6268
5	Principi del decreto di attuazione	6271
5.1	La normativa proposta	6271
5.2	Questioni relative alla trasposizione	6273
6	Commento ai singoli articoli del decreto di attuazione (LStrI)	6273
7	Ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale	6276
7.1	Situazione iniziale	6276
7.2	Ripercussioni sul piano finanziario	6277
7.2.1	Contributi della Svizzera	6277
7.2.2	Indennizzo dei Cantoni nell'ambito dei rimpatri	6280
7.2.3	Realizzazione ed esercizio del sistema eRetour	6281
7.2.4	Contributi dell'UE alla Svizzera	6281
7.3	Ripercussioni in termini di personale	6283
7.3.1	Contributi della Svizzera in termini di personale	6283
7.3.2	Ripercussioni per la Confederazione in termini di personale nell'ambito della protezione delle frontiere	6284
7.3.3	Ripercussioni per la Confederazione sull'effettivo del personale nell'ambito dei rimpatri	6286
7.3.4	Contributi della Svizzera nell'ambito del ciclo politico e della pianificazione	6287

7.4	Ripercussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale	6287
7.4.1	Ripercussioni sul piano finanziario	6287
7.4.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	6288
7.5	Questioni in sospeso	6289
7.6	Conclusione relativa alle ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale	6290
8	Aspetti giuridici	6292
8.1	Costituzionalità	6292
8.2	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	6293
8.3	Forma dell'atto	6293
8.3.1	Forma del decreto di approvazione	6293
8.3.2	Forma del testo di attuazione	6294
9	Modifica della legge sull'asilo	6294
9.1	Situazione iniziale	6294
9.1.1	Necessità di agire e obiettivi	6294
9.1.2	Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale	6294
9.2	Spiegazioni relative alla modifica dell'articolo 45 LAsi	6295
9.3	Ripercussioni	6295
9.4	Aspetti giuridici	6295
	Legge sull'asilo (LAsi) (Disegno)	6297
	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 e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)	6299
	Scambio di note del 13 dicembre 2019 tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (Sviluppo dell'acquis di Schengen)	6303

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati Schengen è stata istituita con il regolamento (CE) 2007/2004¹ del Consiglio. Scopo della sua costituzione era di inviare degli esperti nazionali all'interno dello spazio Schengen in Stati membri dell'UE o in Paesi associati a Schengen sottoposti a un'importante pressione migratoria. 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. Alla sua base vi è una strategia tecnica e operativa di gestione delle frontiere, quale parte di un ciclo politico strategico pluriennale per l'attuazione della gestione europea integrata delle frontiere. In tal modo si mira a migliorare i controlli alle frontiere esterne, effettuare analisi dei rischi e valutazioni delle vulnerabilità nonché fornire 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») e dall'altro dalle autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere. Il pertinente regolamento (UE) 2016/1624 è stato approvato il 14 settembre 2016 e recepito dalla Svizzera come sviluppo dell'acquis di Schengen².

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'esito delle operazioni congiunte a favore della protezione delle frontiere esterne.

¹ 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 189 del 27.6.2014, pag. 93.

² 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; messaggio 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, FF **2017** 3561.

Di conseguenza, il 12 settembre 2018 la Commissione europea (qui di seguito «Commissione») ha presentato un progetto per l'ulteriore sviluppo della guardia di frontiera e costiera europea. Con il progetto si mira a gestire efficacemente i controlli alle frontiere esterne, il che permette, tra l'altro, di affrontare meglio le sfide migratorie e le potenziali minacce future, contribuendo così alla lotta contro la criminalità transfrontaliera grave.

La responsabilità per la protezione delle frontiere esterne rimane condivisa tra l'Agenzia e le autorità nazionali dei singoli Stati Schengen preposte alla gestione delle frontiere. Gli Stati membri mantengono la responsabilità primaria della gestione delle loro frontiere.

Il regolamento (UE) 2019/1896³ (qui di seguito «regolamento UE») è stato approvato il 13 novembre 2019 e notificato alla Svizzera il 15 novembre 2019. Esso costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen. Il Consiglio federale ha approvato lo scambio di note sul recepimento di questo regolamento UE fatta salva la procedura di approvazione parlamentare. La relativa nota di risposta è stata trasmessa all'UE il 13 dicembre 2019.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Secondo l'articolo 4 dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)⁴, 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 formulare suggerimenti. Essa non gode tuttavia del diritto di voto (cfr. art. 7 par. 1 AAS).

Analogamente ai dibattiti svolti a suo tempo sul regolamento (UE) 2016/1624, i lavori d'esame della proposta della Commissione sono stati portati avanti 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), nel gruppo dei consiglieri in materia di giustizia e affari interni (GAI), a livello di ambasciatori (Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi; Coreper) e nel 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 (qui 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.

³ Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, versione della GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1.

⁴ 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**.

Sin dall'inizio, il numero complessivo e la composizione della guardia di frontiera e costiera europea sono stati oggetto di accese discussioni. L'Agenzia comprende ora quattro categorie di personale: il personale statuario del corpo permanente, assunto direttamente dall'Agenzia (cat. 1), il personale distaccato a lungo termine (24 mesi) dagli Stati membri e dai Paesi associati a Schengen (di seguito Stati Schengen) (cat. 2), il personale per impieghi di breve durata (massimo 4 mesi all'anno) degli Stati Schengen (cat. 3) e la riserva di reazione rapida (cat. 4), reclutata a breve termine dal personale nazionale operativo degli Stati Schengen. Come altri Stati, la Svizzera ha pure sottolineato che il numero dei membri del corpo permanente non deve essere fissato rigidamente, ma deve dipendere dal fabbisogno effettivo per gli impieghi operativi previsti. Si è inoltre precisato che la messa a disposizione di un numero così elevato di membri del personale operativo, in particolare anche per il personale distaccato a lungo termine (cat. 2), rappresenta una grossa sfida sia a livello finanziario sia in materia di personale. Nell'allegato I del regolamento UE 2019/1896 è stato pertanto fissato un numero massimo, da raggiungere gradualmente (da 6 500 a 10 000 al massimo entro il 2027). Nel corso dei negoziati è stato deciso di attuare tutti gli invii di personale secondo il nuovo regolamento UE a partire dal 2021, anziché già dal 2020. Inoltre, il numero del personale per la categoria 2 è stato dimezzato. È stato altresì espressamente stabilito che la revisione, sancita nel regolamento e da effettuare nel 2023, del numero complessivo e della composizione del corpo permanente deve tener conto delle esigenze operative e del fabbisogno effettivo.

Molti Stati Schengen hanno espresso dubbi anche per quanto riguarda 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 (come il personale operativo delle cat. 2, 3 e 4) può esercitare i propri poteri esecutivi soltanto con l'autorizzazione dello Stato in cui avviene l'impiego (qui di seguito «Stato membro ospitante») e che, in caso di impiego, rimane 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. Una ridistribuzione della dotazione di bilancio dell'UE nella definizione del quadro finanziario pluriennale ha anche ripercussioni dirette sui contributi della Svizzera in veste di Stato associato, ma non sugli Stati membri dell'UE. Per contro, il quadro finanziario pluriennale dell'UE per gli anni 2021–2027 non è ancora stato definito (cfr. n. 7.2.1).

Per quanto riguarda l'ambito dei rimpatri, la presidenza austriaca aveva deciso di trattarlo 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 per sostenere anche i Paesi terzi nell'ambito dei

rimpatri, prevenendo così l'immigrazione illegale nello spazio Schengen. 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.

In occasione della riunione del 20 febbraio 2019 dei rappresentanti permanenti dei Governi (Coreper), gli Stati Schengen hanno confermato l'accordo raggiunto sul compromesso del Consiglio e 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.

In seguito a tali negoziati, alla riunione del 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 40 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 (seggio 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 da parte del Consiglio dei ministri europei ha eccezionalmente avuto luogo con una procedura scritta, che si è conclusa in data 8 novembre 2019. I presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio hanno apposto le loro firme 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 nostro Collegio 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 internazionale. Conformemente alle disposizioni costituzionali, questo trattato deve essere approvato dal nostro Consiglio o dalle vostre Camere 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. 1052/2013⁵ 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.

Qualora, come nella fattispecie, l'approvazione dello scambio di note compete alle vostre Camere, nella sua nota di risposta la Svizzera deve informare l'UE del fatto che, sul piano giuridico, può 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.

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 viene lanciato un referendum, la notifica ha luogo immediatamente dopo la scadenza del termine referendario ed equivale alla ratifica dello scambio di note sul recepimento del regolamento in questione.

Nella fattispecie, l'adozione formale del regolamento è avvenuta il 13 novembre 2019. Il regolamento è stato notificato alla Svizzera in data 15 novembre 2019. Il termine massimo per il suo recepimento e la sua trasposizione ha pertanto iniziato a decorre dal 15 novembre 2019 e scadrà il 15 novembre 2021.

Il mancato recepimento di uno sviluppo dell'acquis di Schengen comporterebbe, 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 AAD⁶)⁷.

1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto è menzionato nel messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023⁸ nell'obiettivo 14 dell'allegato 1, secondo il quale la Svizzera previene la violenza, la criminalità e il terrorismo e li combatte efficacemente.

⁵ 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), versione della GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11.

⁶ 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.

⁷ Vedi messaggio «Accordi bilaterali II», FF 2004 5273, n. 2.6.7.5.

⁸ Messaggio sul programma di legislatura 2019–2023 del 29 gennaio 2020, FF 2020 1565.

Inoltre, il progetto è indicato come punto in comune con la strategia «Gestione integrata delle frontiere» (IBMF); (n. 8.8 del messaggio sul programma di legislatura 2019–2023). A causa della situazione attuale legata alla pandemia di COVID-19, il decreto federale relativo al programma di legislatura non è ancora stato definitivamente approvato.

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione

2.1 Osservazioni preliminari

Il nostro Consiglio ha avviato la procedura di consultazione il 13 dicembre 2019; questa si è conclusa il 27 marzo 2020. Complessivamente sono pervenuti 36 pareri⁹. Sul progetto si sono espressi 23 Cantoni, quattro partiti (I Liberali Radicali [PLR], Partito ecologista svizzero [PES], Partito socialista svizzero [PS], Unione democratica di centro [UDC]) e nove cerchie interessate (AsyLex, Centre Patronal, Fédération des Entreprises Romandes [FER], GastroSuisse, Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia [CDDGP], Unione sindacale svizzera [USS], Organizzazione svizzera di aiuto ai rifugiati [OSAR], Solidarité sans Frontières [SOSF] e Associazione dei servizi cantonali di migrazione [ASM]). Nove partecipanti alla consultazione, tra cui tre Cantoni (GR, OW, SZ), il Tribunale amministrativo federale e cinque cerchie interessate (Flughafen Zürich AG, Konferenz der städtischen und kantonalen Integrationsbeauftragten, Unione svizzera degli imprenditori, Associazione dei Comuni Svizzeri, Associazione svizzera dei magistrati) hanno rinunciato a pronunciarsi.

I Cantoni AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH accolgono con favore il recepimento del regolamento UE. Le ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale per i Cantoni sono oggetto di diverse osservazioni (p. es. AG, BL, BS, GE, LU, NE, NW, SG, TI, VD, cfr. n. 2.7).

Anche la CDDGP e l'ASM approvano il recepimento del regolamento UE. Tuttavia, esse esprimono riserve in merito alle ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale per i Cantoni e chiedono in particolare che vengano condotte delle trattative con la Confederazione sull'indennizzo dei Cantoni per gli impieghi di breve durata e i distacchi a lungo termine nell'ambito dei rimpatri (cfr. n. 2.7).

Il PLR e il PS approvano il recepimento del regolamento UE. Il PLR concorda anche sulle corrispondenti proposte di attuazione nella legge federale del 16 dicembre 2005¹⁰ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), ma fa notare che la maggiore partecipazione della Svizzera non deve gravare sul personale federale attuale. Il PS si rammarica della stretta attuazione a livello legislativo dell'avamprogetto e chiede misure supplementari per proteggere le persone in difficoltà. Il PES e l'UDC respin-

⁹ L'avamprogetto, il rapporto esplicativo e i pareri sono disponibili su: www.admin.ch
> Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2019.

¹⁰ RS 142.20

gono il recepimento del regolamento UE. Il PES critica in particolare l'ampliamento dei poteri esecutivi dell'Agenzia senza una corrispondente estensione dei diritti fondamentali e della protezione dei dati, la mancanza di un'autorità di controllo indipendente così come il rapporto tra le spese per la protezione delle frontiere e le spese per la concessione della protezione. Tra i motivi della sua reiezione, l'UDC cita in particolare l'obbligo di distaccare personale svizzero, l'incertezza relativa alle ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo di personale per la Svizzera, gli ampi poteri esecutivi dell'Agenzia e l'assenza del diritto di veto per la Svizzera.

La maggior parte delle cerchie interessate è favorevole al recepimento del regolamento UE (Centre Patronal, FER, GastroSuisse, USS, OSAR). L'OSAR e l'USS criticano la tutela dei diritti fondamentali e la protezione dei dati, i meccanismi di controllo e di denuncia nonché l'impiego delle risorse rispetto alla concessione della protezione. AsyLex riconosce il limitato margine di manovra della Svizzera negli sviluppi di Schengen, ma auspica una posizione più critica della Svizzera rispetto agli attuali sviluppi nell'UE (espansione della fortezza europea). SOSF respinge il recepimento del regolamento UE, in particolare a causa dell'ampliamento dei poteri esecutivi dell'Agenzia e dello spostamento delle frontiere esterne in Paesi terzi.

I partecipanti alla consultazione che hanno espresso il loro parere sulla modifica della legge del 26 giugno 1998¹¹ sull'asilo (LAsi) la approvano (p. es. BS, SO, CDDGP, ASM, PLR, PS, UDC).

Posizione del Consiglio federale

Questo sviluppo dell'acquis di Schengen e le rispettive misure rivestono grande interesse per la Svizzera vista la sua posizione geografica e in quanto Paese associato a Schengen. Esse dovrebbero contribuire a ridurre la migrazione illegale nello spazio Schengen e in Svizzera nonché a garantire maggiore sicurezza sia nello spazio Schengen sia nel nostro Paese. Inoltre, l'ampliamento dell'Agenzia mira a migliorare ulteriormente la lotta alla criminalità transfrontaliera, di cui beneficerà anche la Svizzera. La riforma dell'Agenzia rappresenta un elemento importante dell'ulteriore sviluppo della politica svizzera in materia di migrazione. Essa corrisponde all'obiettivo di legislatura numero 13, secondo cui la Svizzera dirige in particolare la migrazione e si adopera a favore della collaborazione internazionale. Inoltre adempie le esigenze della Svizzera per quanto riguarda una maggiore protezione delle frontiere esterne in Europa, accompagnata da una riforma sostenibile del sistema di Dublino e di una ripartizione equa della responsabilità per i richiedenti l'asilo. La Svizzera sostiene gli Stati Schengen che sono soggetti a un'elevata pressione migratoria alle frontiere esterne partecipando, tra l'altro, alle operazioni dell'Agenzia inviando esperti in materia di protezione delle frontiere e di rimpatrio. Oltre a ciò, l'Agenzia agevola la cooperazione tra le autorità di frontiera nei singoli Stati Schengen, fornendo supporto tecnico e mettendo a disposizione le conoscenze specialistiche. La Svizzera partecipa, ad esempio, alla definizione del quadro situazionale europeo, il che permette di individuare tempestivamente eventuali movimenti secondari in direzione della Svizzera. La partecipazione della Svizzera alle operazioni dell'Agenzia rafforza inoltre la posizione del nostro Paese in particolare

¹¹ RS 142.31

nell'ambito dei rimpatri, dove può beneficiare anche del supporto reciproco e del potere di negoziazione dell'Agenzia.

In tale contesto il nostro Consiglio fa presente che l'abolizione di Schengen/Dublino comporterebbe una grave perdita di sicurezza per la Svizzera e un aumento di richieste di asilo infondate nell'ambito della migrazione; tali effetti sarebbero difficilmente compensabili nonostante grandi sforzi e costi elevati. Le ripercussioni di questa eventualità sono state presentate in modo esauriente nel rapporto del nostro Consiglio in adempimento del postulato 15.3896 del Gruppo socialista¹². In sostanza, qui si afferma che entro il 2030 il prodotto interno lordo (PIL) subirebbe una riduzione tra l'1,6 e il 3,7 per cento, che senza accesso al sistema d'informazione Schengen (SIS) le autorità di polizia diverrebbero cieche e sorde, che la sicurezza interna ne risulterebbe notevolmente indebolita e che bisognerebbe calcolare un maggiore dispendio di tempo e denaro per l'attraversamento del confine nonché costi aggiuntivi nell'ambito dell'asilo.

Infine il nostro Consiglio sottolinea che nel presente caso si tratta del recepimento e della trasposizione di uno sviluppo dell'acquis di Schengen. In pratica, sulla base dell'AAS la Svizzera è obbligata al suo recepimento e alla trasposizione. Se la Svizzera non approvasse il recepimento del regolamento UE, gli Accordi di associazione alla normativa di Schengen e Dublino perderebbero infine la loro validità per la Svizzera. Come illustrato in modo dettagliato nel rapporto menzionato in precedenza, ciò avrebbe notevoli conseguenze economiche e finanziarie sulla Svizzera.

2.2 Misure supplementari

Alcuni partecipanti alla consultazione (PS; per analogia anche PES, OSAR e USS) chiedono misure supplementari per le persone bisognose di protezione. Tra queste figurano ad esempio l'accoglienza di contingenti di rifugiati, la semplificazione delle procedure per la concessione di visti umanitari, la maggiore responsabilità della Svizzera nel quadro delle procedure Dublino, il sostegno ai Paesi UE maggiormente interessati dalle richieste di asilo, la partecipazione della Svizzera al meccanismo di ripartizione dell'UE per le persone bisognose di protezione, la decriminalizzazione delle attività di solidarietà, il rilascio di un permesso immediato per l'esercizio di un'attività lucrativa alle persone cui è stata concessa protezione provvisoria, il rafforzamento del diritto al ricongiungimento familiare e la promozione della mobilità.

Posizione del Consiglio federale

Scopo del regolamento UE da recepire è migliorare l'efficienza dei controlli alle frontiere esterne, rimpatriare le persone obbligate a tornare nel proprio Paese di provenienza o d'origine e combattere la criminalità transfrontaliera. Gli obblighi

¹² Rapporto del Consiglio federale del 21 febbraio 2018 in adempimento del postulato 15.3896 del Gruppo socialista «Conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen», consultabile all'indirizzo: www.eda.admin.ch; pagina iniziale > Politica europea della Svizzera > Direzione degli affari europei > Servizi e pubblicazioni > Rapporti.

degli Stati in materia di diritti umani e di diritto internazionale, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla protezione internazionale, non sono interessati dal recepimento del regolamento UE (cfr. p. es. consid. n. 20 del regolamento UE). Il regolamento UE contiene una serie di disposizioni che garantiscono il rispetto di queste regole, ad esempio disposizioni sulla formazione adeguata del personale (cfr. p. es. art. 62¹³). L'Agenzia lavora inoltre in stretta collaborazione con l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO) e con le autorità nazionali per garantire l'accesso alla protezione internazionale. Alla luce di ciò, le misure supplementari richieste a favore delle persone bisognose di protezione non sono direttamente collegate al progetto. Il nostro Collegio non ritiene pertanto necessario adottare misure corrispondenti nell'ambito del presente progetto.

Indipendentemente da ciò, la Svizzera si impegna a vari livelli per offrire aiuto alle persone bisognose di protezione. Dal 2012, sulla base di alcune singole decisioni, sono stati accolti oltre 4 000 rifugiati particolarmente vulnerabili dell'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), provenienti soprattutto dal contesto della guerra siriana. Laddove opportuno e possibile l'accoglienza è stata coordinata conformemente al programma comune di reinsediamento europeo. Forte di questa esperienza, nel 2019 il nostro Consiglio ha approvato un programma di reinsediamento, volto a definire, di volta in volta per un periodo di due anni, l'accoglienza di rifugiati particolarmente vulnerabili. Per il periodo 2020–2021 abbiamo autorizzato l'accoglienza di al massimo 1 600 persone. La Svizzera può anche rilasciare visti umanitari se, in un dato caso, risulta evidente che la vita e l'integrità fisica di una persona è direttamente, seriamente e concretamente minacciata nel proprio Paese di provenienza o d'origine (art. 4 cpv. 2 dell'ordinanza del 15 agosto 2018¹⁴ concernente l'entrata e il rilascio del visto). La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) esamina queste richieste con attenzione e caso per caso. La presentazione della richiesta avviene tramite l'apposito modulo standard, tradotto in numerose lingue. Oltre a ciò, ancor prima di presentare la domanda, conformemente alla prassi consolidata è possibile ottenere una consulenza informale scritta sulle opportunità presso una rappresentanza svizzera all'estero o direttamente presso la SEM, se nel Paese di provenienza non vi è una rappresentanza.

Inoltre, il nostro Consiglio è consapevole del fatto che il sistema di Dublino può comportare un onere elevato per gli Stati di prima accoglienza, soprattutto in situazioni di crisi. Per questo la Svizzera si impegna da tempo a livello europeo a favore di una riforma sostenibile del sistema di Dublino e di una ripartizione equa della responsabilità per i richiedenti l'asilo e sostiene gli Stati membri che sono soggetti a un'elevata pressione migratoria alle frontiere esterne. Quando l'Europa ha dovuto affrontare le numerose ondate migratorie del 2015 e 2016, la Svizzera ha partecipato a titolo volontario al programma di ricollocazione dell'UE per il trasferimento delle persone bisognose di protezione registrate nei cosiddetti *hotspot* in Italia e in Grecia. Inoltre, dal 2016 la Svizzera partecipa ai piani di sostegno dell'EASO. Essa fornisce un contributo finanziario e invia esperti in Italia, in Grecia e a Cipro. Nell'ambito della cooperazione internazionale in materia di migrazione e dell'aiuto umanitario, la Svizzera sostiene finanziariamente progetti in Grecia, a Cipro e in Italia. In Gre-

¹³ Se non indicato altrimenti, si tratta di articoli del regolamento UE.

¹⁴ RS 142.204

cia, la Svizzera ha contribuito in particolare alla creazione di strutture per l'assistenza e l'accoglienza di minori richiedenti l'asilo non accompagnati. Nel contempo, in collaborazione con le autorità greche, da inizio 2020 la Svizzera accoglie numerosi richiedenti l'asilo minorenni non accompagnati con relazioni familiari nel nostro Paese. Infine, nel quadro del secondo contributo svizzero ad alcuni Stati membri dell'UE, la Svizzera intende rafforzare la gestione della migrazione nei Paesi particolarmente interessati da questo fenomeno.

Per quanto riguarda la richiesta di non criminalizzare le attività di solidarietà, va osservato che l'incitamento all'entrata o alla partenza illegale è punibile in Svizzera (art. 116 LStrl). I motivi di un'azione vengono considerati nel quadro della commisurazione della pena. L'introduzione di un'esclusione dalla pena in caso di motivi umanitari è stata respinta quando questa disposizione è stata discussa in Parlamento. Una situazione diversa si presenta invece quando sussiste un obbligo legale di fornire assistenza (p. es. sulla base di obblighi in materia di diritto internazionale del mare). In questo caso il nostro Collegio si impegna anche a livello europeo per garantire il rispetto di questi obblighi.

In merito alle misure richieste relative allo statuto delle persone bisognose di protezione in Svizzera, va notato che le persone che necessitano di protezione provvisoria in Svizzera godono generalmente di un'ammissione provvisoria. Lo statuto dell'ammissione provvisoria è stato verificato a fondo dal nostro Consiglio nel 2016¹⁵. Le vostre Camere si sono infine espresse a favore di adeguamenti mirati¹⁶. Il relativo progetto di legge prevede semplificazioni per il cambio di Cantone in caso di persone ammesse provvisoriamente che esercitano un'attività lucrativa. Già oggi le persone ammesse in via provvisoria possono iniziare un'attività lucrativa dal momento della relativa notifica (art. 85a LStrl e art. 65 dell'ordinanza del 24 ottobre 2007¹⁷ sull'ammissione, il soggiorno e l'attività lucrativa, OASA). Non vi è quindi alcun periodo di attesa per l'esercizio di un'attività lucrativa. Allo stesso tempo, avete sostanzialmente mantenuto l'attuale sistema di ammissione provvisoria. Ciò vale in particolare anche per le condizioni relative al ricongiungimento familiare. Nell'ambito della legislazione nazionale, la Svizzera rispetta la protezione della vita familiare conformemente all'articolo 8 della Convenzione del 4 novembre 1950¹⁸ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; ciò vale non solo per le persone ammesse provvisoriamente, ma per tutte le persone in Svizzera.

Rispetto alle misure richieste a favore della mobilità, si rammenta che, secondo la LStrl, le persone provenienti da Paesi terzi possono essere ammesse in via eccezionale anche se non sono quadri, specialisti o altri lavoratori qualificati. Ad esempio, possono essere ammesse in via agevolata persone che operano nell'ambito di programmi di aiuto e di sviluppo o dello scambio internazionale nel settore economico,

¹⁵ Rapporto del Consiglio federale del 12 ottobre 2016 sull'ammissione provvisoria e sulle persone bisognose di protezione (non disponibile in italiano). Disponibile (in tedesco e francese) sul sito: www.sem.admin.ch > Pubblicazioni & Servizi > Rapporti > Rapporti diversi.

¹⁶ Mozione 18.3002 della Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati «Adeguamenti mirati dello statuto degli stranieri ammessi a titolo provvisorio» del 18 gennaio 2018.

¹⁷ RS 142.201

¹⁸ RS 0.101

scientifico e culturale. Questa deroga è stata ad esempio utilizzata nell'ambito della rete «Scholars at risk», che comprende anche swissuniversities e le accademie svizzere delle scienze, offrendo a ricercatori siriani un posto di ricerca temporaneo. Anche l'ammissione di studenti provenienti da Paesi terzi è disciplinata dalla LStrI. Inoltre, sulla base di diversi accordi bilaterali sui praticanti, ai giovani professionisti che desiderano ampliare le loro conoscenze professionali e linguistiche è possibile rilasciare un permesso di soggiorno e di lavoro temporaneo nel Paese partner. L'efficacia di questi accordi dipende fortemente dalle circostanze specifiche del singolo Paese e presuppone l'interesse di tutte le parti coinvolte. Gli accordi non sono quindi adatti a qualsiasi contesto. Inoltre, la LStrI prevede varie possibilità di ammissione ai fini della formazione e della formazione continua, con o senza attività lucrativa, in deroga alle condizioni di ammissione abituali. Queste possibilità vengono utilizzate anche nell'ambito dei partenariati in materia di migrazione.

2.3 Protezione dei dati

2.3.1 Osservazioni generali

Alcuni partecipanti alla consultazione esprimono preoccupazioni in merito alla protezione dei dati (p. es. AsyLex, PES, OSAR, USS e PS). Il PS chiede che la Svizzera dichiari esplicitamente applicabili le disposizioni dell'UE in materia di protezione dei dati (regolamento [UE] 2018/1725¹⁹ e regolamento [UE] 2016/679²⁰) almeno per le questioni rilevanti per Schengen.

Posizione del Consiglio federale

Le norme in materia di protezione dei dati contenute nel regolamento UE (art. 86–92) sono rivolte all'Agenzia e la obbligano, nell'ambito delle sue varie attività, a rispettare gli standard di protezione dei dati del regolamento (UE) 2018/1725 applicabili alle istituzioni e agli organi dell'Unione. L'attuazione a livello nazionale delle disposizioni specifiche dell'Agenzia nell'ambito del presente progetto non è opportuna, in quanto non sono applicabili agli Stati Schengen. Nella misura in cui il regolamento UE impone obblighi di protezione dei dati agli Stati Schengen, esso fa riferimento alle disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati (regolamento [UE] 2016/679). Questo non è vincolante per la Svizzera, poiché all'epoca l'UE non lo considerava rilevante per Schengen e dunque la Svizzera non lo ha recepito come sviluppo. Tuttavia, le direttive in esso contenute per il trattamento dei dati nell'ambito della cooperazione Schengen sono rilevanti per la Svizzera. Ciononostante, una trasposizione separata del regolamento generale sulla protezione

¹⁹ 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, versione della GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39.

²⁰ 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), versione della GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

dei dati non è necessaria nel quadro del presente progetto, in quanto le sue direttive sono già prese in considerazione nell'ambito della revisione totale della legge federale del 19 giugno 1992²¹ sulla protezione dei dati, attualmente in corso. Scopo di questa revisione totale è stabilire un livello di protezione equivalente in Svizzera nel settore sia privato sia pubblico, che la Commissione dovrebbe esaminare nell'ambito della cosiddetta verifica dell'equivalenza²². Le disposizioni pertinenti si applicano anche al presente contesto. Per quanto riguarda lo stato attuale del riconoscimento dell'equivalenza, si rimanda al rapporto della Commissione europea e del Consiglio²³.

A questo punto va notato che l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), in quanto autorità competente, sta attualmente negoziando con l'Agenzia un accordo di lavoro sulla procedura di sicurezza per lo scambio e la protezione delle informazioni classificate. Questo accordo si basa sull'accordo del 28 aprile 2008²⁴ tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate e stabilisce norme vincolanti per la trasmissione dei dati degni di particolare protezione.

2.3.2 Trasmissione di dati personali

Per quanto riguarda i dati personali, il PES, l'OSAR e l'USS chiedono proporzionalità nella trasmissione di tali dati all'Agenzia, mentre AsyLex critica la loro trasmissione, in particolare in riferimento alle analisi dei rischi e alle valutazioni della vulnerabilità. Il PES, l'OSAR e l'USS chiedono che, in materia di scambio di dati con l'Agenzia, vengano introdotte soltanto le disposizioni approvate dall'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza.

Posizione del Consiglio federale

Nell'ambito della migrazione, l'articolo 111a capoverso 2 D-LStrI fornisce una base giuridica per la trasmissione di dati personali all'Agenzia. Il nostro Consiglio condivide l'opinione secondo cui l'avamprogetto dell'articolo 111a capoverso 2 non era definito in modo sufficientemente chiaro in merito allo scopo della trasmissione di questi dati. Nell'ambito della migrazione, il regolamento UE prevede la trasmissione dei dati personali soltanto in relazione alla gestione dei rimpatri (cfr. art. 49 e 87

²¹ RS 235.1

²² Cfr. messaggio del 15 settembre 2017 concernente la legge federale relativa alla revisione totale della legge sulla protezione dei dati e alla modifica di altri atti normativi sulla protezione dei dati, FF 2017 5939. L'approvazione dovrebbe avvenire presumibilmente in autunno.

²³ COM(2020) 264 final, pag. 11; la Commissione ha deciso di effettuare la valutazione delle decisioni di adeguatezza in sospeso nei confronti della Svizzera e di altri Stati soltanto dopo che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha pronunciato (il 16 luglio) la sentenza nella causa C-311/18 (Garante per la protezione dei dati personali/Facebook/Ireland Limited, Maximilian Schrems). La Corte di giustizia potrebbe infatti fornire chiarimenti che potrebbero essere pertinenti per determinati aspetti del criterio di adeguatezza. Di conseguenza, una decisione sul riconoscimento dell'adeguatezza è attesa presumibilmente per l'autunno.

²⁴ RS 0.514.126.81

par. 1 lett. b del regolamento UE). Il progetto dell'articolo 111a capoverso 2 D-LStrI precisa il senso della trasmissione dei dati personali (cfr. n. 4.8 e n. 6). Nel quadro delle consultazioni degli Uffici, il progetto è stato presentato anche all'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT), che non si è tuttavia espresso in merito. Si rinuncia a includere una disposizione analoga nell'attuale legge del 18 marzo 2005²⁵ sulle dogane (LD), in quanto questo scambio di dati è attualmente coperto dall'ordinanza del 26 agosto 2009²⁶ sulla cooperazione operativa con gli altri Stati Schengen in materia di protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen (OCOFE). In linea di massima questa base è sufficiente per trasmettere i dati personali all'Agenzia, ma per ragioni di trasparenza la moderna protezione dei dati richiede in futuro una regolamentazione di tali disposizioni a livello di legge formale. L'attuale revisione della LD si presta per la verifica di una disposizione esplicita a livello di legge (cfr. osservazioni al n. 5.1).

2.4 Diritti fondamentali e meccanismo di denuncia

Il PS chiede di chiarire, nel quadro del presente messaggio, in che misura la Svizzera sostiene gli obiettivi del regolamento UE in materia di protezione dei diritti fondamentali e meccanismo di denuncia e in che modo questo viene attuato. Inoltre, chiede chiarimenti rispetto all'accesso al meccanismo di denuncia secondo l'articolo 111 del regolamento UE. L'OSAR chiede una regolamentazione istituzionale specifica e disposizioni procedurali chiare per l'attuazione delle norme di tutela dei diritti fondamentali sanciti dal regolamento UE. L'USS e l'OSAR chiedono che la Svizzera si adoperi a favore di un controllo indipendente della conformità delle misure con i diritti fondamentali nonché a favore di un meccanismo di denuncia altrettanto indipendente (analoga mente ad AsyLex).

Posizione del Consiglio federale

La maggiore tutela dei diritti fondamentali è uno dei pilastri del nuovo regolamento UE (le spiegazioni relative ai meccanismi pertinenti, in particolare l'accesso al meccanismo di denuncia ai sensi dell'art. 111 del regolamento UE, sono illustrati al n. 4.9). L'istituzione di un corpo permanente e l'aumento delle risorse servono anche a rafforzare i diritti fondamentali, in quanto permettono di garantire un'adeguata formazione del personale. Il nostro Consiglio accoglie favorevolmente le misure dell'Agenzia volte a rafforzare i diritti fondamentali e fornirà sostegno anche nella relativa attuazione. Le disposizioni del regolamento UE sulla protezione dei diritti fondamentali sono direttamente applicabili alla Svizzera. Inoltre, nel nostro Paese esistono consolidate possibilità di denuncia contro le violazioni dei diritti fondamentali (cfr. n. 4.9). Per questo motivo, riteniamo che si possa rinunciare all'introduzione di norme sulla tutela dei diritti fondamentali e sul meccanismo di denuncia nel diritto nazionale.

Il nostro Consiglio intende continuare a impegnarsi a favore di un controllo efficace della conformità delle attività dell'Agenzia in materia di diritti fondamentali. Per

²⁵ RS 631.0

²⁶ RS 631.062

questo motivo, il Dipartimento federale degli affari esteri intende inviare uno o due esperti nazionali in materia di diritti fondamentali presso l'ufficio del responsabile dei diritti fondamentali dell'Agenzia. Il rafforzamento dei meccanismi di protezione dei diritti fondamentali nel regolamento UE e la possibilità di partecipazione di esperti nazionali ai controlli nell'ambito dei meccanismi di controllo consentono, secondo la nostra opinione, di rinunciare a ulteriori misure nel quadro della tutela dei diritti fondamentali e del rispettivo controllo.

2.5 Responsabilità di fronte al Parlamento

Il PS chiede una responsabilità di fronte al Parlamento svizzero, analogamente a quanto statuito dal regolamento UE (cfr. art. 6 del regolamento UE). A questo riguardo occorre chiarire in che misura le informazioni non accessibili al pubblico possono essere trasmesse alle vostre Camere. Inoltre, il PS propone di introdurre una disposizione che obblighi il nostro Consiglio a riferire periodicamente a voi in merito all'ampliamento della tutela dei diritti umani da parte dell'Agenzia e all'impiego di materiale e personale proveniente dalla Svizzera alle frontiere esterne dell'UE.

Posizione del Consiglio federale

Secondo la legge del 13 dicembre 2002²⁷ sul Parlamento (LParl, cfr. art. 7), i parlamentari hanno il diritto di essere informati in qualsiasi momento dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale su qualsiasi affare, comprese le questioni non accessibili al pubblico, e di consultare la documentazione, a condizione che ciò sia necessario per l'esercizio del mandato parlamentare. L'alta vigilanza parlamentare su Governo e Amministrazione è una delle competenze fondamentali dell'Assemblea federale e serve in particolare all'attuazione dell'obbligo di rendiconto del Governo e dell'Amministrazione nei confronti del Parlamento. Alcuni strumenti importanti sono i rapporti di gestione, la trasmissione diretta di informazioni su richiesta e gli interventi parlamentari.

Dall'entrata in vigore dell'AAS, le sottocommissioni (DFGP/CaF) delle Commissioni della gestione (CdG) sono state informate ogni anno dello stato di attuazione mediante un rapporto. Tale rapporto contiene anche informazioni sulla cooperazione con l'Agenzia e sulle operazioni effettuate. Durante l'esame del rapporto, i rappresentanti delle unità amministrative interessate sono invitati alle sedute delle commissioni per rispondere a specifiche domande. Il 6 settembre 2019, la CdG di entrambe le Camere ha comunicato al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) la decisione di adeguare le modalità di rendiconto. A partire dal 2021 il rendiconto dettagliato manterrà l'attuale portata, ma sarà effettuato una sola volta per legislatura. Nel periodo intermedio la CdG è informata sulla base di un breve rapporto. Il rapporto sullo stato di attuazione di Schengen/Dublinto presentato all'attenzione delle CdG si è dimostrato una valida piattaforma informativa. Inoltre, esso obbliga anche l'Amministrazione a riferire regolarmente sulla cooperazione Schengen.

Per garantire trasparenza nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali, il regolamento UE prevede inoltre che riferiscano annualmente sia il forum consultivo (art. 108 par. 4) sia il responsabile dei diritti fondamentali (art. 109 par. 4). Le relative relazioni contengono anche informazioni sul meccanismo di denuncia, in particolare sul numero di denunce ricevute, sulla natura delle violazioni dei diritti fondamentali e sulle misure adottate dall'Agenzia. Queste relazioni sono pubbliche.

Il nostro Consiglio ritiene inopportuno un ulteriore ampliamento istituzionalizzato dell'alta vigilanza parlamentare e un onere eccessivo per le vostre Camere.

2.6 Ambito dei rimpatri

AsyLex e l'OSAR chiedono un monitoraggio indipendente e completo per tutti i rimpatri. Il PS chiede che la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) possa esercitare pienamente le sue funzioni nell'ambito del monitoraggio dei rimpatri in caso di operazioni dell'Agenzia. Inoltre, occorre garantire il flusso di informazioni tra la CNPT, il responsabile dei diritti fondamentali dell'UE e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) del Consiglio d'Europa. Ancora, il CPT deve essere autorizzato a effettuare visite alle frontiere esterne dell'UE in Svizzera e ad accompagnare le operazioni di rimpatrio a cui partecipa il nostro Paese (cfr. consid. n. 82 del regolamento UE). Il Parlamento svizzero deve essere regolarmente informato degli esiti di tali visite.

La CDDGP e il Canton ZH chiedono che le lacune del sistema eRetour siano colmate prima che le disposizioni proposte sullo scambio di dati (art. 109^f cpv. 2 lett. d D-LStrl) trovino applicazione.

Posizione del Consiglio federale

Anche il nostro Consiglio ritiene che la tutela dei diritti umani (compresi i diritti fondamentali) debba essere garantita nel quadro delle attività dell'Agenzia, in particolare nell'ambito dei rimpatri. A questo scopo, la tutela dei diritti fondamentali viene ulteriormente estesa dal nuovo regolamento UE anche nell'ambito dei rimpatri (cfr. n. 4.5.1).

In Svizzera, la CNPT ha il compito di monitorare l'esecuzione del diritto in materia di stranieri (il cosiddetto «monitoraggio dei rimpatri»). In quest'ambito, già oggi la CNPT accompagna i voli collettivi dell'UE cui partecipa anche la Svizzera. A questo riguardo, il recepimento e la trasposizione del regolamento UE non comportano alcun cambiamento. Inoltre, la CNPT ha la possibilità di partecipare alla riserva di osservatori per i rimpatri forzati dell'Agenzia (cfr. art. 51 del regolamento UE). Questo pool è già stato istituito nell'ambito dell'attuazione dell'attuale regolamento UE; da quest'anno, ne fa parte anche un membro della CNPT. Per quanto riguarda lo scambio di informazioni, la CNPT è tenuta a intrattenere contatti con il Sottocomitato delle Nazioni Unite per la prevenzione della tortura (SPT) e il CPT, a trasmettere informazioni a entrambi gli organi e a coordinare le proprie attività con le loro (art. 2

lett. e della legge federale del 20 marzo 2009²⁸ sulla Commissione per la prevenzione della tortura). Poiché la CNPT adempie ai suoi compiti in piena indipendenza, spetta alla Commissione per la prevenzione della tortura decidere l'eventuale scambio di informazioni anche con altre istituzioni e organizzazioni (art. 4 cpv. 1 della legge federale sulla Commissione per la prevenzione della tortura).

Per quanto riguarda la partecipazione del CPT nell'ambito dei rimpatri, il regolamento UE prevede che esso debba essere autorizzato a partecipare a determinate operazioni di rimpatrio (consid. n. 82). Il diritto vigente in Svizzera non esclude tale partecipazione. Qualora il CPT presentasse una corrispondente richiesta alla Svizzera, la SEM la esamina insieme alla CNPT. I rapporti del CPT sui risultati di tali partecipazioni sono trasmessi allo Stato interessato. A questo riguardo il Parlamento dispone dei mezzi correnti (cfr. n. 2.5). In questo contesto va menzionato anche il rendiconto della CNPT. La Svizzera dispone di un ampio e consolidato sistema di monitoraggio dei rimpatri, in cui la CNPT – oltre ai rimpatri svizzeri – può accompagnare anche i voli collettivi dell'UE cui partecipa la Svizzera. A tal riguardo vengono pubblicati sia il rapporto annuale della CNPT sul monitoraggio dei rimpatri sia i pareri delle autorità competenti (comitato tecnico Ritorno ed esecuzione degli allontanamenti). Ciò garantisce già oggi la trasparenza desiderata nell'ambito dei rimpatri. Pertanto, il nostro Consiglio ritiene che non sia attualmente necessario un rendiconto regolare, ancorato nella legge, sui risultati delle eventuali partecipazioni del CPT.

In merito al sistema eRetour, il nostro Collegio sottolinea che la SEM e i Cantoni stanno riesaminando congiuntamente la versione attuale di questo sistema informativo per l'ambito dei rimpatri ed elaborando proposte per la sua ottimizzazione, che saranno integrate nei lavori successivi. L'ASM viene costantemente aggiornata in merito allo stato di avanzamento del progetto. In questo contesto, non riteniamo opportuno rinviare l'entrata in vigore dell'articolo di legge proposto (art. 109^f cpv. 2 lett. d D-LSrl).

2.7 Riperussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale

L'UDC considera problematiche sia la mancata determinazione del contributo svizzero in termini di personale e relativi profili dei requisiti sia l'assenza del diritto di veto per la Svizzera in caso di modifiche o inasprimento dei requisiti da parte dell'UE. Inoltre, l'UDC è preoccupata per il massiccio aumento dei pagamenti della Svizzera all'Agenzia (analogamente a Centre Patronal). In special modo, il partito critica il fatto che la Svizzera debba sostenere nuove spese vincolate, su cui in particolare l'Assemblea federale non ha alcun potere. La CDDGP chiede un chiarimento per quanto riguarda le riperussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale che il progetto ha per i Cantoni. Alcuni Cantoni fanno notare che anche a livello cantonale sussistono incertezze in merito a queste riperussioni (p. es. SG, TI, VD così come NE e SH). A tal riguardo, il Cantone di SG chiede un chiarimento delle

questioni in sospeso. La CDDGP (per analogia anche NW) chiede spiegazioni sulla ripartizione dei compiti tra l'AFD, la SEM e la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS). Diversi Cantoni (p. es. BL, BS, NE, VD; per analogia anche GE) sottolineano che gli oneri supplementari legati al progetto non possono essere soddisfatti con le attuali risorse di personale. Il Cantone di AG si chiede che cosa succederebbe se non si trovasse personale volontario a livello federale. L'UDC sottolinea inoltre che le risorse di personale liberate dal programma di trasformazione DaziT dell'AFD devono essere utilizzate per garantire la sicurezza ai confini svizzeri e combattere la criminalità transfrontaliera. Queste risorse non devono essere utilizzate per gli obblighi nei confronti dell'Agenzia.

Per quanto riguarda l'indennità finanziaria da versare ai Cantoni, la CDDGP critica il fatto che la proposta per gli impieghi di breve durata e i distacchi a lungo termine nell'ambito dei rimpatri fatta nella procedura di consultazione è troppo bassa (anche per BS e LU); l'indennità deve essere negoziata congiuntamente con la Confederazione (anche per BS). L'ASM e il Cantone di BS chiedono il rimborso completo delle spese sostenute dai Cantoni, oltre alla compensazione dei costi per il personale. Infine, l'ASM solleva la questione di come debbano essere indennizzati gli esperti e gli specialisti cantonali.

Posizione del Consiglio federale

Attualmente è difficile stimare appieno le ripercussioni concrete del progetto sul piano finanziario e sull'effettivo del personale sia per la Confederazione sia per i Cantoni. Infatti, da un lato, il quadro finanziario pluriennale dell'UE non è ancora stato approvato e, dall'altro, i piani operativi annuali dell'Agenzia e il relativo fabbisogno effettivo annuale di personale avranno ripercussioni dirette per la Svizzera sia sul piano finanziario sia sull'effettivo del personale. Il nostro Consiglio è d'accordo con l'UDC e il Centre Patronal circa la necessità di monitorare attentamente l'evoluzione dei costi ed eventualmente di contenerli. I costi supplementari associati al recepimento del regolamento UE sono ripartiti tra gli Stati membri dell'UE e gli Stati associati secondo la chiave di ripartizione dei costi applicabile. Di conseguenza, gli aumenti della dotazione di bilancio dell'Agenzia godono di un'ampia base e solo una piccola parte ricadrà sulla Svizzera (per i dettagli cfr. n. 7.2.1). Ogni anno il nostro Consiglio sottopone alla vostra attenzione la richiesta per il contributo della Svizzera all'Agenzia mediante il preventivo con piano integrato dei compiti e delle finanze, documentando così l'evoluzione dei costi in modo trasparente nei confronti dell'opinione pubblica.

Comprendiamo che i Cantoni auspicano maggiori certezze circa le ripercussioni di questo progetto. Attualmente sono già disponibili più informazioni sul piano operativo dell'Agenzia rispetto a quando è stata aperta la procedura di consultazione (cfr. n. 7). Nella fase iniziale, il numero di persone necessario per gli impieghi di breve durata nell'ambito dei rimpatri sarà leggermente superiore a quello attuale. Per quanto riguarda i distacchi a lungo termine, mancano ancora i dati di riferimento. Di conseguenza, il contributo dei Cantoni a livello di personale non può ancora essere quantificato con precisione (cfr. n. 7.4.2). Nell'ambito della protezione delle frontiere, l'AFD svolge già ora tra l'80 e il 90 per cento delle operazioni complessive e suppone che sarà in grado di svolgere la maggior parte degli impieghi futuri con il

proprio personale (cfr. n. 7.3.2). Tuttavia, permangono alcune incertezze. L'attuazione degli sviluppi di Schengen è un compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Il nostro Consiglio attribuisce grande importanza all'individuazione di soluzioni consensuali con i Cantoni. Così, la SEM, la CDDGP e la CCPCS hanno concordato, per quanto riguarda l'ambito dei rimpatri, l'istituzione di un gruppo di lavoro con il compito di accompagnare l'attuazione del regolamento a livello tecnico. È inoltre di grande importanza per l'ulteriore sviluppo e l'attuazione di questo progetto così come per la ripartizione concreta dei compiti tra i vari attori continuare a cercare soluzioni consensuali con gli organi cantonali competenti, apportando i necessari e opportuni adeguamenti. Il DFGP intende inoltre stipulare una convenzione con la CDDGP e la CCPCS sulle modalità di rimpatrio internazionale (cfr. art. 71a cpv. 3 LStrI). In questo contesto viene chiarita anche la ripartizione dei compiti per quanto riguarda l'organizzazione di tali operazioni. Per quanto concerne la questione sollevata dal Cantone di AG in merito a che cosa succederà qualora a livello federale non si trovasse un numero sufficiente di volontari, va notato che, secondo l'esperienza della SEM e dell'AFD, solitamente vi sono sufficienti collaboratori interessati a un impiego all'estero. Sulla base di questa esperienza decisamente positiva, il nostro Collegio desidera attenersi al principio della partecipazione volontaria agli impieghi (cfr. art. 92 LD). Riteniamo che l'attrattiva di tali impieghi possa essere garantita da varie misure, ad esempio grazie a vantaggi per l'avanzamento di carriera.

La protezione dei confini svizzeri, in particolare la lotta alla criminalità transfrontaliera, resta una priorità per il nostro Consiglio. Ciò vale anche per l'impiego di personale svizzero alle frontiere esterne di Schengen, poiché la protezione di tale spazio tutela anche la Svizzera. L'impiego presso le frontiere esterne di Schengen è in linea con la strategia svizzera di gestione integrata delle frontiere. Siamo tuttavia consapevoli del fatto che l'onere supplementare in materia di personale alle frontiere esterne deve essere compensato all'interno del Paese. L'ulteriore sviluppo e la digitalizzazione dell'AFD in corso tiene conto di tale situazione e consentirà all'AFD di svolgere i suoi compiti ai confini svizzeri in modo più efficiente grazie a una maggiore automatizzazione, a un impiego più flessibile del personale e a un'analisi mirata dei rischi a livello nazionale. Grazie a questo ulteriore sviluppo dell'AFD, l'impiego del personale non può essere confrontato con quello attuale, motivo per cui una valutazione dell'efficienza basata sul numero di collaboratori non è appropriata. Di importanza centrale per il nostro Consiglio è continuare a combattere la criminalità transfrontaliera in modo mirato ed efficace con mezzi adeguati e a garantire la sicurezza della Svizzera anche in futuro.

Attualmente, nell'ambito dei rimpatri 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 dell'ordinanza dell'11 agosto 1999²⁹ concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri [OEAE]). Poiché finora questa soluzione si è dimostrata valida per gli impieghi di breve durata, nell'ambito dell'avamprogetto questa compensazione è stata proposta anche per i distacchi a lungo termine. Tuttavia, nel quadro della consultazione tale proposta è stata giudicata insufficiente dai Cantoni (in particolare da CDDGP e ASM). Per questo sono state richieste negoziazioni con la

Confederazione sull'aumento delle rispettive indennità forfettarie. Riteniamo molto importante trovare quanto prima possibili soluzioni consensuali e pratiche con i Cantoni. Infatti, per quanto riguarda l'importo e le modalità degli indennizzi sono attualmente in corso colloqui tra SEM e Cantoni. L'importo degli indennizzi e le modalità in merito vanno disciplinati a livello di ordinanza (cfr. art. 71a cpv. 1 D-LStrl). Le indennità ai Cantoni non devono essere inferiori rispetto agli importi attuali applicati agli impieghi di breve durata. Nell'ambito della protezione delle frontiere non sono previsti indennizzi ai Cantoni per esperti o specialisti in materia.

2.8 Poteri esecutivi

L'UDC chiede di modificare il progetto in modo tale che i poteri esecutivi dell'Agenzia in Svizzera siano esclusi per legge o siano soggetti all'esplicita approvazione dell'Assemblea federale. Lo stesso vale per l'esercizio dei poteri esecutivi da parte del personale svizzero impiegato all'estero. A tal fine occorre prevedere almeno una consultazione preliminare vincolante della commissione parlamentare competente. Secondo il PES, l'ampliamento dei poteri esecutivi deve essere accompagnato da una maggiore responsabilità e affidabilità. Pur accogliendo con favore la prevista subordinazione dei membri delle squadre al sistema disciplinare del Paese di provenienza, l'USS teme che ciò non sia sufficiente a risolvere il problema della responsabilità, ovvero il fatto che il personale dell'Agenzia non sia soggetto alla giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) o al diritto nazionale.

Posizione del Consiglio federale

L'esercizio dei poteri esecutivi necessita dell'approvazione dello Stato membro ospitante. I compiti e i poteri possono essere esercitati dal personale operativo solo in base alle istruzioni e, in linea di principio, solo in presenza di un rappresentante dello Stato membro ospitante. Qualora venga impiegato personale estero in Svizzera, secondo l'articolo 3a OCOFE l'AFD è competente, tra l'altro, per la partecipazione all'elaborazione dei piani operativi e della condotta dell'impiego in collaborazione con l'Agenzia. Per quanto riguarda la necessaria responsabilità, il nostro Consiglio comprende la preoccupazione, ma rimanda alle osservazioni di cui al numero 2.5. In merito, invece alla subordinazione alla giurisdizione della CGUE o ai tribunali nazionali, si rimanda al numero 2.9.1.

2.9 Ulteriori osservazioni

2.9.1 Responsabilità per danni

Il PS chiede di chiarire se anche la Svizzera sia subordinata alla giurisdizione della CGUE in relazione alla responsabilità per i danni causati dai membri delle squadre in caso di risoluzione delle controversie (cfr. art. 84 par. 4 del regolamento UE per quanto riguarda le controversie da sottoporre alla CGUE).

Posizione del Consiglio federale

Per le controversie relative alla responsabilità per danni causati dai membri delle squadre si applicano le disposizioni sulla responsabilità civile del regolamento UE (art. 84). Ciò significa che il personale dell'Agenzia (compreso il personale statuario) è soggetto al diritto dello Stato ospitante. Se un membro di una squadra causa un danno, il relativo risarcimento è fondamentalmente a carico dello Stato ospitante. In caso di negligenza grave o comportamento doloso da parte di un membro di una squadra, lo Stato ospitante può esercitare il regresso verso il Paese di provenienza. Allo stesso modo, lo Stato ospitante può chiedere all'Agenzia il rimborso delle somme versate alle parti offese o agli aventi diritto. Ciò vale indipendentemente da eventuali ricorsi dinanzi alla CGUE contro l'Agenzia ai sensi dell'articolo 98 del regolamento UE.

In sostanza, i tribunali e le autorità svizzere sono autonomi nell'interpretazione e nell'applicazione dell'*acquis* di Schengen. Anche l'AAS non contiene disposizioni di questo tipo, tuttavia non esclude una subordinazione parziale.

Il regolamento UE in questione – così come quello ancora in vigore – prevede una subordinazione mirata alla CGUE. Di conseguenza, la CGUE assume una sorta di funzione arbitrale per le controversie descritte all'articolo 84, che comprende anche la responsabilità per danni. Solo in questo modo è possibile garantire un'applicazione uniforme. La subordinazione vale quindi in egual modo sia per gli Stati membri sia per gli Stati associati. Diversamente, vi sarebbe una lacuna giuridica impossibile da colmare.

2.9.2 Pubblicazione nella RS

Il PS chiede che i regolamenti dell'UE direttamente applicabili in Svizzera siano pubblicati nella Raccolta sistematica del diritto federale (RS).

Posizione del Consiglio federale

In Svizzera la pubblicazione degli sviluppi recepiti avviene nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU) secondo i principi sanciti dalla legge del 18 giugno 2004³⁰ sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb) per quanto riguarda il diritto internazionale. La pubblicazione degli atti giuridici dell'UE recepiti in quanto tali non è prevista, indipendentemente dal fatto che siano direttamente applicabili o meno. Sono invece oggetto di pubblicazione gli scambi di note con cui vengono recepiti i relativi sviluppi e che, dal punto di vista della Svizzera, costituiscono trattati internazionali. Secondo l'articolo 3 LPubb, questi vengono pubblicati nella RU/RS se hanno un contenuto giuridicamente vincolante e se hanno una certa portata³¹. La pubblicazione dei corrispondenti sviluppi avviene indirettamente mediante un rimando alla fonte di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU; art. 5

³⁰ RS 170.512

³¹ I trattati di portata limitata (cfr. art. 7a cpv. 3 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA, RS 172.010) vengono pubblicati solo eccezionalmente nella RU (cfr. art. 2 dell'ordinanza del 7 ottobre 2015 sulle pubblicazioni ufficiali, OPubb, RS 170.512.1).

cpv. 1 lett. b L Pubbl), garantendo così l'accesso al rispettivo testo normativo. Il nostro Consiglio non ritiene dunque necessario modificare questi principi del diritto della pubblicazione nell'ambito del presente progetto.

2.10 Modifica della legge sull'asilo

I partecipanti alla consultazione che hanno espresso il loro parere sulla modifica della LAsi la approvano (p. es. BS, SO, TG, UR, ZG, CDDGP, ASM, PLR, PS, UDC). Il Cantone di SO afferma che l'integrazione relativa all'obbligo di lasciare lo spazio Schengen fa chiarezza sulle condizioni e sugli obblighi pertinenti. Il PS accoglie con favore la riserva espressa relativa ai trattati internazionali e auspica che ciò contribuisca a un'applicazione della LAsi rispettosa dei diritti umani. L'UDC accoglie con favore l'inclusione dell'obbligo di lasciare lo spazio Schengen nelle decisioni di allontanamento.

Posizione del Consiglio federale

Considerato l'ampio consenso, il nostro Collegio non ritiene necessari adeguamenti.

3 Punti essenziali del regolamento UE

Per rendere più efficaci i controlli alle frontiere esterne e i rimpatri delle persone interessate da una decisione d'allontanamento nonché 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'Agenzia (cfr. art. 4). Come il regolamento attualmente in vigore, il regolamento UE si concentra sulle attività riguardanti la sorveglianza di frontiera e i rimpatri.

Esso 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:

- gestione europea integrata delle frontiere (art. 3);
- responsabilità condivisa tra l'Agenzia e gli Stati Schengen (art. 7);
- 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);

- funzionari³² di collegamento dell'Agenzia 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'Agenzia 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 41–42);
- piani operativi per le operazioni congiunte (art. 38);
- assoggettamento dei membri delle squadre alle misure disciplinari del loro Stato di provenienza, purché essi non facciano parte del personale statutario (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. 93–94, 96–97 e 99–106);
- meccanismo di denuncia in caso di violazioni concrete e motivate dei diritti fondamentali (art. 111).

Le nuove disposizioni garantiscono inoltre l'integrazione del sistema Eurosur nella guardia di frontiera e costiera europea, al fine di migliorarne il funzionamento. In linea di massima vengono pertanto riprese le disposizioni del regolamento (UE) n. 1052/2013 e ampliate in modo tale che in futuro determinati dati riguardanti le frontiere esterne aeree e i posti di frontiera debbano 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 istituisce e gestisce una rete di comunicazione. A questo scopo, l'attuale sistema Eurosur deve essere inserito, quale quadro integrato per lo

³² Il regolamento UE utilizza lo statuto di «funzionario». Dato che la Svizzera non riconosce più questo statuto, nel presente testo si utilizza il termine «agente di collegamento».

scambio di informazioni e la cooperazione operativa, all'interno della guardia di frontiera e costiera europea.

La Commissione adotta un atto di esecuzione che fissa i dettagli dei livelli di informazione, sulla base dei quali si compongono i quadri situazionali, e le norme per l'istituzione di quadri situazionali specifici (art. 24 par. 3). Tale atto indica il tipo di informazioni da fornire, i soggetti responsabili della raccolta, del trattamento, dell'archiviazione e della trasmissione di informazioni specifiche. Inoltre vengono definiti i termini massimi per presentare relazioni, le norme per la sicurezza e la protezione dei dati nonché i relativi meccanismi di controllo della qualità.

Gli Stati Schengen hanno 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 (art. 61). Tali fondi vengono 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, è 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 adotta un atto di esecuzione contenente, tra l'altro, meccanismi per i pagamenti anticipati laddove siano soddisfatte determinate condizioni nonché le modalità dei calcoli proporzionali.

Inoltre, l'Agenzia deve essere provvista delle necessarie capacità nella forma di un corpo permanente (ampliamento graduale fino a 10 000 unità dal 2021 al 2027) ed essere dotata di tutti i mezzi necessari.

Il corpo permanente è costituito dal personale assunto e formato direttamente dall'Agenzia (cat. 1), dal personale distaccato a lungo termine (due anni, cat. 2) e messo a disposizione per impieghi di breve durata (al massimo quattro mesi, cat. 3) dagli Stati Schengen oppure dal personale attinto dalla riserva di reazione rapida (cat. 4). Il contributo degli Stati Schengen alle categorie 2, 3 e 4 è disciplinato in maniera vincolante negli allegati II, III e IV del regolamento UE. Inoltre, viene rafforzato il mandato dell'Agenzia nell'ambito dei rimpatri e della cooperazione con i Paesi terzi. Ora l'assistenza nell'ambito dei rimpatri può essere offerta anche su iniziativa dell'Agenzia in accordo con lo Stato Schengen interessato. Questa assistenza si estende a tutte le fasi del rimpatrio (dalla preparazione fino al rimpatrio vero e proprio) e comprende anche il rimpatrio volontario. Di conseguenza, l'Agenzia può ora 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 deve essere in grado di adottare misure di assistenza per combattere efficacemente il problema dell'irreperibilità delle persone interessate da una decisione d'allontanamento. La responsabilità primaria delle frontiere esterne rimane ai singoli Stati, che garantiscono la gestione delle frontiere nel proprio interesse e nell'interesse comune di tutti gli Stati Schengen. Anche le decisioni sui rimpatri e sulla carcerazione amministrativa sono di esclusiva competenza dei singoli Stati.

Il regolamento UE rafforza anche le misure per la tutela dei diritti fondamentali. Infatti viene creato un gruppo di 40 osservatori dei diritti fondamentali per sorvegliare, tra l'altro, il rispetto dei diritti fondamentali nelle attività operative. I principi relativi ai diritti fondamentali di cui all'articolo 80 sono stati ripresi dal regolamento precedente. Il meccanismo di denuncia (art. 111) viene recepito dal regolamento precedente con alcune concretizzazioni e complementi. Per ulteriori spiegazioni in merito ai diritti fondamentali si rimanda al n. 4.9.

4 Contenuto del regolamento UE, commento ai singoli articoli

4.1 Gestione europea integrata delle frontiere

Come in passato, il concetto di gestione europea integrata delle frontiere comprende, in particolare, i seguenti elementi (cfr. art. 3). Controlli di frontiera, operazioni di ricerca e soccorso per le persone in pericolo in mare, analisi dei rischi per la sicurezza interna, analisi di ulteriori minacce che possono pregiudicare la sicurezza delle frontiere esterne, cooperazione tra le autorità nazionali ed europee responsabili del controllo di frontiera, cooperazione dell'Agenzia con i Paesi terzi, lotta all'immigrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera nonché 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 e codificata per la prima volta dal regolamento (UE) 2016/1624 nonché già considerata una buona prassi, la Svizzera ha approvato la prima strategia nazionale di gestione delle frontiere già nel 2012, completandola con un piano d'azione nel 2014. Il 27 novembre 2019 il nostro Consiglio ha preso atto della strategia successiva («Strategia per la gestione integrata delle frontiere 2027»³³), elaborata su base congiunta da Confederazione e Cantoni.

La gestione europea integrata delle frontiere continua 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.

L'articolo 8 istituisce ora un ciclo politico strategico pluriennale per la gestione europea delle frontiere, nell'ambito del quale vengono 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 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, sulla base della quale la Commissione rivede il documento strategico.

³³ Pagina iniziale SEM > Entrata & soggiorno > Entrata > Gestione integrata delle frontiere / Integrated Border Management (IBM)

(cfr. n. 4.2.3–4.2.5). Un'altra differenza rispetto al regolamento (UE) 2016/1624 è data dal carattere vincolante, per gli Stati Schengen, dell'invio e della messa a disposizione di risorse umane e materiali, che trova ora applicazione nel caso di tutti i contributi e non solo di quelli destinati alla riserva di reazione rapida. Un'ulteriore novità riguarda la programmazione di distacchi a lungo termine (cat. 2) anche nell'ambito dei rimpatri. Il nuovo corpo permanente garantisce all'Agenzia una disponibilità costante delle risorse necessarie. L'Agenzia definisce i requisiti del personale operativo distaccato, ad esempio degli esperti in materia di protezione delle frontiere, degli specialisti in materia di documenti, dei conduttori di cani o degli specialisti in materia di rimpatrio.

Secondo l'articolo 59, entro il 31 dicembre 2023 la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio i risultati della revisione del numero complessivo del personale e della composizione del corpo permanente. Allo stesso modo valuta anche l'entità dei contributi dei singoli Stati membri al corpo permanente. Nella revisione si tiene conto delle esigenze operative esistenti e potenziali. Entro marzo 2024, la Commissione deve presentare proposte concrete per modificare le capacità della guardia di frontiera e costiera europea. Successivamente, il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo decidono 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 deve spiegarne i motivi.

Di seguito sono riportate le osservazioni più importanti sulle quattro categorie del corpo permanente. Per quanto riguarda le ripercussioni sul piano finanziario legate al corpo permanente, si veda il numero 7.2.

4.2.2 Personale statutario (cat. 1; art. 55)

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

Ad esempio, possono essere membri di squadre che, come le forze operative 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 n. 4.3.1 sui poteri esecutivi). Il personale statutario può svolgere anche funzioni di sostegno, pianificazione e sorveglianza delle operazioni oppure occuparsi dell'acquisto delle attrezzature proprie dell'Agenzia (art. 54 par. 7). Nella categoria del personale statutario rientra anche il personale tecnico, responsabile della gestione delle attrezzature proprie dell'Agenzia, ad esempio degli aerei (art. 55 par. 1 e 3).

Anche il personale responsabile del funzionamento dell'unità centrale ETIAS (cfr. n. 4.7.2) e i 40 osservatori dei diritti fondamentali (cfr. n. 4.9) 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 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. Il personale tecnico non deve seguire la formazione completa di guardia di frontiera o attinente ai rimpatri (art. 55 par. 3).

Secondo l'articolo 55 paragrafo 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 della categoria 1 sono soggetti al controllo amministrativo dell'Agenzia e al diritto dello Stato membro ospitante (cfr. n. 4.3.1).

4.2.3 Personale degli Stati Schengen distaccato a lungo termine (cat. 2; art. 56)

Il precedente regolamento prevedeva già il ricorso a personale distaccato dagli Stati Schengen, anche se su base volontaria. Ora la messa a disposizione da parte degli Stati Schengen di personale operativo come membri delle squadre per 24 mesi (prorogabile una volta per 12–24 mesi) è vincolante.

Secondo la proposta originaria della Commissione questa categoria doveva comprendere un totale di 3 000 forze operative (tra cui 32 dalla Svizzera). Durante i negoziati, considerate le sfide che questa messa a disposizione di personale a lungo termine pone in termini di assunzioni e costi per gli Stati Schengen, il numero dei membri è stato dimezzato a 1 500, ovvero fino a 16 per la Svizzera. Inoltre, l'attuazione avviene in forma graduale. In una prima fase sono previsti quattro membri; il reclutamento è attualmente in corso.

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 i distacchi a lungo termine e gli impieghi di breve durata per l'anno successivo (art. 54 par. 4).

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 (art. 56 par. 4). 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, della formazione e della formazione continua specifiche sono assunti dall'Agenzia (art. 56 par. 2 e art. 62).

Finora la Svizzera non ha mai distaccato personale operativo a lungo termine. Nel 2021 saranno quattro, nel 2022 e nel 2023 cinque ed entro il 2027 al massimo 16. 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. La percentuale degli esperti necessari, provenienti dai settori della protezione delle frontiere o dei rimpatri, è definita dall'Agenzia in base alla situazione attuale e alle necessità.

4.2.4 Personale degli Stati Schengen per impieghi di breve durata (cat. 3; art. 57)

Questa categoria corrisponde in larga misura all'attuale sistema di invii di personale dagli Stati Schengen. Ora le relative capacità massime sono definite in modo vincolante nell'allegato III del regolamento UE. La durata dell'impiego è al massimo di 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 e viene quindi conteggiata (art. 57 par. 2).

Contemporaneamente ai distacchi a lungo termine, la Svizzera indica anche il personale operativo disponibile per la categoria 3 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). Come finora, 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 tra l'Agenzia e gli Stati Schengen. In caso di maggiore necessità, gli impieghi hanno luogo nell'ambito dei contributi indicati nell'allegato III. Il direttore esecutivo informa senza indugio gli Stati Schengen delle esigenze aggiuntive, indicando il numero 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 superiore a quello stabilito. Il punto di contatto competente per le negoziazioni 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).

Le retribuzioni e la formazione di base continuano a essere finanziate dagli Stati Schengen. I costi per la formazione specifica sui diritti fondamentali così come i costi operativi sono a carico dell'Agenzia (art. 45 e 62).

Gli impieghi di breve durata (durano generalmente da trenta giorni a massimo quattro mesi (art. 57 par. 2 e 10). La durata dell'impiego di breve durata per un'operazione specifica è stabilita dallo Stato membro di appartenenza (art. 57 par. 10).

Per quanto riguarda gli impieghi di breve durata, per la Svizzera l'allegato III prevede l'invio di 38 impieghi al massimo nel 2021 e fino a un massimo di 59 entro il 2027. Tuttavia, come accennato, non si tratta di posti a tempo pieno, ma di invii fino a un massimo di quattro mesi. Inoltre, si tratta di capacità massime. I numeri effettivi dipendono dalla situazione specifica. Qualora venissero impiegate le capacità di tutti i Paesi, per la Svizzera si tratterebbe al massimo di 59 impieghi di quattro mesi ciascuno, ovvero circa 236 mesi d'impiego, che equivalgono a circa 21 posti a tempo pieno (esclusi i giorni festivi e di vacanza). Infine, come per la categoria 2, questi impieghi possono riguardare l'AFD, la SEM o i Cantoni, a seconda delle esigenze.

4.2.5 Riserva di reazione rapida (cat. 4; art. 58)

In vista della graduale introduzione delle categorie 1–3, durante i negoziati in occasione dei triloghi si è deciso di mantenere la riserva di reazione rapida introdotta dal precedente regolamento per poter reagire rapidamente in caso di pericolo imminente. La riserva è composta da 1500 membri del personale operativo (16 dalla Svizzera secondo l'allegato IV) e può essere attivata soltanto per interventi rapidi alle frontiere. Il personale della categoria 4 dispone degli stessi poteri esecutivi dei membri del gruppo delle categorie 1–3 (art. 37 par. 1). 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 impiegato 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 viene utilizzata esclusivamente in casi eccezionali. Secondo l'articolo 59, la revisione intermedia del corpo permanente entro il 31 dicembre 2023 deve riguardare anche il mantenimento della riserva di reazione rapida. Al momento si ipotizza che quest'ultima sarà sciolta a fine 2024 come previsto dall'allegato I del regolamento UE, una volta che la guardia di frontiera e costiera europea avrà raggiunto la sua capacità massima. Anche in questo caso la durata massima dell'invio è pari a quattro mesi. Il personale operativo è impiegato nelle regolari operazioni nazionali, a condizione che non venga avviato un intervento rapido.

4.3 Ulteriori disposizioni sul personale

4.3.1 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, allo stesso modo come previsto dal diritto degli Stati membri per il personale operativo nazionale. Lo stesso vale per il porto d'armi (cfr. art. 82 par. 7).

Rientrano nei poteri esecutivi (art. 55 par. 7):

- 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;
- 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 dubbi sul fatto che il reclutamento e la formazione del personale operativo della nuova categoria 1 avvengono a cura di un'agenzia dell'UE cui essi rispondono. 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, 3 e 4, 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). In concreto ciò significa che, in Svizzera, il personale operativo dell'Agenzia può esercitare i poteri esecutivi nell'ambito del piano operativo soltanto con il consenso della Svizzera e che, all'estero il personale operativo svizzero non può esercitare i poteri esecutivi senza il consenso dello Stato membro ospitante.

4.3.2 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 sia il centro nazionale di coordinamento.

Nell'ambito dei rimpatri, nella prassi la SEM rimane responsabile del contatto con l'Agenzia. Ciò è appropriato ed efficiente. Per tale ragione occorre modificare di conseguenza l'articolo 3c capoverso 3 OCOFE (cfr. n. 5.1). Inoltre, in futuro la SEM può trasmettere i dati personali all'Agenzia (cfr. art. 111a cpv. 2 D-LStrl). Essa informa l'AFD, in qualità di punto di contatto nazionale, sulle sue attività con l'Agenzia. Tuttavia, al fine di semplificare le procedure pratiche, lo scambio di informazioni nell'ambito dei rimpatri può tuttavia avvenire direttamente tra la SEM e l'Agenzia.

4.3.3 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 (art. 60 par. 4). Gli uffici antenna possono essere istituiti soltanto con l'accordo dello Stato membro ospitante interessato (art. 60 par. 1).

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. Inoltre, per l'istituzione di un tale ufficio la Svizzera dovrebbe dapprima fornire la propria approvazione.

4.3.4 Formazione (art. 62)

Il corpo permanente è formato in stretta collaborazione tra l'Agenzia e gli Stati Schengen, in particolare per quanto riguarda le infrastrutture esistenti (art. 62). I programmi di formazione devono essere armonizzati. L'Agenzia può, 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 viene rivolta alla formazione in materia di diritti fondamentali (cfr. n. 4.9).

4.3.5 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 deve 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 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 deve basarsi su una strategia pluriennale decisa dal consiglio di amministrazione. Ogni spesa relativa a tale acquisto o noleggio è iscritta nel bilancio dell'Agenzia adottato dal consiglio di amministrazione. Il controllo del bilancio è disciplinato dall'articolo 116 del regolamento UE.

4.3.6 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 consente 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 numero 7.2.4.

4.4 Impiego di personale svizzero ed estero nell'ambito della protezione delle frontiere

4.4.1 Impiego di personale svizzero all'estero

L'AFD è coinvolta negli invii di breve durata di personale operativo alle frontiere esterne Schengen 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 al massimo 16 persone per la riserva di reazione rapida. Quest'ultima è stata attivata per la prima volta nel 2020 e la Svizzera ha inviato in totale quattro collaboratori in Grecia.

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 in termini di personale diventano obbligatori. Come già menzionato, finora la Svizzera non ha mai effettuato distacchi a lungo termine.

4.4.2 Impiego di personale estero in Svizzera

Domande relative all'impiego di personale estero alle frontiere esterne svizzere sorgono principalmente nell'ambito di un eventuale intervento rapido alle frontiere esterne svizzere (aeroporti internazionali) deciso dall'Agenzia. A questo riguardo la situazione è rimasta invariata rispetto al regolamento (UE) 2016/1624. L'articolo 42 del regolamento UE 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:

- 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; oppure
- uno Stato Schengen che si trova a fronteggiare sfide specifiche e sproporzionate alle frontiere esterne non ha richiesto all'Agenzia un sostegno sufficien-

te 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, si applica la procedura di cui al Codice frontiere Schengen (CFS)³⁴ (cfr. art. 42 par. 10 regolamento UE e art. 29 CFS). Ciò significa in pratica che lo Stato interessato deve inizialmente spiegare al Consiglio e alla Commissione i motivi della mancata collaborazione. In ultima istanza il Consiglio può raccomandare ad altri Stati Schengen di reintrodurre i controlli alle loro frontiere interne. Di conseguenza, 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 efficace sistema di sorveglianza alle frontiere esterne aeree, vale a dire nei propri aeroporti internazionali (aspetto confermato nell'ambito delle valutazioni Schengen), è improbabile che la Svizzera possa essere interessata da questo tipo di misura.

Il personale statuario dell'Agenzia 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 statuario sono 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 agenti 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 agente di collegamento può coprire un massimo di quattro Stati Schengen (art. 31 par. 1), ad esempio Germania, Austria, Liechtenstein e Svizzera. Il relativo agente di collegamento è stazionato in Germania. Con l'Agenzia è stato sottoscritto un memorandum d'intesa sull'impostazione concreta delle sue attività in Svizzera. Conformemente a tale memorandum, l'agente di collegamento è operativo in Svizzera a partire dal 1° luglio 2020.

4.5 Impiego di personale svizzero ed estero nell'ambito dei rimpatri

4.5.1 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. L'assistenza durante i rimpatri include, ad

³⁴ 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 (Codice frontiere Schengen), versione della GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.

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. Inoltre, l'Agenzia assiste 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 può 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 corrispondenti misure devono essere in linea con la direttiva europea sui rimpatri³⁵ (attualmente in corso di revisione).

Con l'aiuto dei suoi agenti di collegamento³⁶, l'Agenzia assicura già oggi un monitoraggio regolare della gestione delle frontiere esterne e dei rimpatri di tutti gli Stati Schengen. Ora gli agenti di collegamento sostengono anche la raccolta di informazioni nell'ambito dei rimpatri (art. 31 par. 3 lett. k).

Nonostante queste misure di sostegno, l'emissione di decisioni d'allontanamento resta di esclusiva competenza dei rispettivi 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 viene rafforzata anche nell'ambito dei rimpatri. Inoltre, alcuni membri del personale statutario dell'Agenzia vengono ora impiegati come osservatori per i rimpatri forzati (art. 51). Tutto il personale statutario riceve una formazione obbligatoria in materia di diritti umani (art. 62; cfr. anche n. 4.9). 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. consid. 82; cfr. anche n. 2.6).

4.5.2 Impiego di personale svizzero all'estero nell'ambito dei rimpatri

Come già previsto dal diritto 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). Le squadre per il rimpatrio vengono costituite dal corpo permanente (art. 54, cfr. le categorie di personale n. 4.2.2–4.2.5). Nel caso

³⁵ 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, versione della GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

³⁶ Nell'ambito dei rimpatri si tratta di cosiddetti «ILO» (Immigration Liaison Officer).

degli impieghi di breve durata e a lungo termine del personale svizzero all'estero può trattarsi in particolare di specialisti in materia di rimpatrio della SEM e di agenti di scorta di polizia dei Cantoni.

La Confederazione versa ai Cantoni un'indennità per gli impieghi effettuati nell'ambito dei rimpatri. 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 LStrl nonché art. 15d OEAE). Poiché questo sistema si è dimostrato valido, nel quadro del progetto posto in consultazione, tali indennità sono state proposte anche per i distacchi a lungo termine. In seguito ai pareri prevalentemente critici formulati dai Cantoni su tale progetto, per quanto riguarda l'importo degli indennizzi sono attualmente in corso dei colloqui tra SEM e Cantoni (cfr. n. 2.7). L'importo degli indennizzi e le modalità in merito vanno disciplinati a livello di ordinanza (cfr. art. 71a cpv. 1 D-LStrl). Con il nuovo regolamento UE, a determinate condizioni la Svizzera è sostenuta finanziariamente dall'Agenzia per l'invio di personale per distacchi a lungo termine (cfr. art. 61 e n. 7.2.4). Per motivi legati alla certezza del diritto occorre creare una base giuridica esplicita per i distacchi a lungo termine e per gli impieghi di breve durata (cfr. art. 71a cpv. 1 D-LStrl). Per quanto riguarda gli invii 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 distacchi (cfr. anche n. 7).

Il diritto vigente prevede già che gli specialisti in materia di rimpatrio ricevano una formazione e un perfezionamento specifici 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 deve essere stabilito esplicitamente nell'OEAE. La formazione comprende, ad esempio, corsi sulle normative dell'Unione e sul diritto internazionale; altri contenuti riguardano l'accesso alla protezione internazionale, gli orientamenti intesi a consentire l'identificazione delle persone che chiedono protezione e a indirizzarle verso le procedure appropriate, le particolari esigenze dei minori, compresi i minori non accompagnati, o anche l'ambito dell'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'OCOF. L'applicazione analoga deve essere esplicitamente ripresa 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 LStrl).

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 1958³⁷ sulla responsabilità, qualora lo Stato ospitante esiga dalla Svizzera il risarcimento degli importi versati (art. 15^equater cpv. 1 OEAE).

Come già previsto dal diritto 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 Codice penale³⁸ (art. 15^equater cpv. 2 OEAE).

4.5.3 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^{ter} OEAE. Il regolamento UE prevede che lo svolgimento dei compiti e l'esercizio dei poteri, in particolare i 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^{ter} cpv. 3 OEAE). Inoltre, il personale estero soggiace alle disposizioni dello Stato d'origine (art. 15^{ter} cpv. 5 OEAE). Poiché, d'ora in poi, il personale statuario può 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 sono soggetti alle disposizioni dell'UE per quanto attiene al rapporto di lavoro e alle norme disciplinari. Allo stesso modo, a livello di ordinanza devono 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 la formazione ed eventualmente l'abbigliamento.

Il 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, si veda il numero 4.8.

4.6 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 migrato-

³⁷ RS 170.32

³⁸ RS 311.0

ria 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 sulla migrazione. Per dare maggiore impulso a questi sforzi, l'Agenzia riceve un mandato più incisivo a sostegno delle attività degli Stati Schengen in questi ambiti. Come già accade, l'Agenzia può inviare squadre per la gestione delle frontiere per operazioni nel territorio di un Paese terzo. Poiché l'Agenzia non effettua rimpatri da Paesi terzi (cfr. n. 1.2), è escluso l'impiego di personale addetto al rimpatrio in Paesi terzi.

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

Tra l'UE e i Paesi terzi vengono conclusi cosiddetti «accordi sullo status» (art. 73 par. 3). 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 avanti è 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 è 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 Consiglio³⁹ 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 possono essere inviati in un Paese terzo gli esperti operativi del personale statuario (cat. 1) e il personale distaccato a lungo termine (cat. 2). Inoltre, il testo del regolamento UE specifica che gli esperti nazionali possono essere inviati in Paesi terzi soltanto con il consenso del Paese di provenienza (art. 74 par. 5).

4.7 Sistemi utili per l'attività dell'Agenzia: Eurosur, ETIAS e FADO

4.7.1 Eurosur

Il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere Eurosur, attualmente disciplinato separatamente dal regolamento (UE) n. 1052/2013, è stato integrato nel regolamento UE al fine di ottimizzarne il funzionamento e ampliarne il campo di applicazione (art. 18).

³⁹ Cfr. nel caso dell'Albania la decisione (UE) 2018/1031 del Consiglio del 13 luglio 2018 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.

Nota bene⁴⁰: 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. Migliorando la capacità di reazione degli Stati alle operazioni di ricerca e soccorso, Eurosur contribuisce a ridurre i decessi dei migranti in mare.

A livello di contenuto si è ripreso l'attuale corpus legislativo e ampliato il quadro giuridico. Vi rientra anche l'obbligo di fornire all'Agenzia determinati dati riguardanti le frontiere esterne aeree e le verifiche di frontiera (art. 24 par. 3 e art. 25). 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 esterne a livello nazionale (art. 21) 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 bensì anche all'interno dello spazio Schengen (migrazione secondaria) e nella zona pre-frontaliera (art. 26). 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 deve comportare attività operative dell'Agenzia alle frontiere interne degli Stati membri (consid. n. 34).

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 istituisce e gestisce una nuova rete di comunicazione (art. 14). Tale rete, istituita in base al regolamento UE, 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 viene innalzato a «CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL» (art. 14 par. 1 lett. d).

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.

4.7.2 Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)

L'Agenzia è di importanza centrale per il rilascio delle nuove autorizzazioni ai viaggi europee, visto che l'unità centrale ETIAS ha sede presso l'Agenzia (art. 67)

⁴⁰ Messaggio del 28 maggio 2014 relativo all'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** 3617.

ed è operativa 24 ore al giorno, sette giorni su sette (art. 7 par. 2 regolamento [UE] 2018/1240⁴¹).

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 sono 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 garantisce il diritto di ingresso, bensì rappresenta una nuova condizione per l'ingresso nello spazio Schengen dei cittadini di Paesi terzi esonerati dall'obbligo del visto.

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 nostro Collegio ha quindi 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 2019⁴². Il messaggio è stato approvato il 6 marzo 2020⁴³. Il regolamento (UE) 2018/1240 entrerà in vigore presumibilmente a fine 2022.

4.7.3 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 falsificati⁴⁴. Il sistema FADO, finora gestito dal segretariato generale del Consiglio, viene ora ripreso nel regolamento UE e gestito dall'Agenzia. Di conseguenza, gli Stati Schengen hanno l'obbligo di mettere a disposizione dell'Agenzia le informazioni pertinenti sui documenti da loro rilasciati e sulle falsificazioni di documenti constatate per l'archiviazione nel sistema FADO. Il 30 marzo

⁴¹ 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.

⁴² Consultabile all'indirizzo: www.sem.admin.ch: pagina iniziale SEM > Attualità > Progetti di legislazione in corso > Istituzione di un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) (Sviluppo dell'acquis di Schengen).

⁴³ Cfr. messaggio del 6 marzo 2020 relativo all'approvazione e alla trasposizione nel diritto svizzero dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2018/1240 sul sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) (Sviluppo dell'acquis di Schengen) e alla modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (Assoggettamento del Servizio delle attività informative della Confederazione alla legge sulla protezione dei dati in ambito Schengen); FF 2020 2577.

⁴⁴ 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), versione della GU L 333 del 9.12.1998, pag. 4.

2020 l'UE ha approvato il regolamento (UE) 2020/493⁴⁵ che abroga l'azione comune 98/700/GAI. In linea di massima, il sistema FADO con le sue funzionalità rimane invariato anche nel quadro del nuovo regolamento, ma viene leggermente modernizzato e ampliato. Anche in futuro il sistema continua a non permettere l'identificazione delle persone. Il regolamento (UE) 2020/493 è stato notificato alla Svizzera il 23 marzo 2020 come sviluppo dell'acquis di Schengen. Il 22 aprile 2020 il nostro Consiglio ha approvato il recepimento del regolamento UE fatta salva la procedura di approvazione parlamentare.

4.8 Protezione dei dati

4.8.1 Osservazioni generali

Per poter svolgere efficacemente i suoi compiti, l'Agenzia conta sulla cooperazione degli Stati Schengen. Questi ultimi dovranno, ad esempio, fornirle 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. Se sono interessati dati personali, si applicano appieno le disposizioni 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. 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 trasmissione sia necessaria per lo svolgimento dei suoi compiti. Essa garantisce che, in occasione di un simile trasferimento, i dati vengono 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. Esso viene applicato unicamente se il regolamento UE 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 applicano⁴⁶ piuttosto le norme in materia di protezione dei dati contenute nel regolamento generale sulla protezione dei dati (UE) 2016/679. Neanche questo regolamento costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen, ma la Svizzera tiene conto delle disposizioni in esso contenute nel quadro dell'attuale revisione della legge federale sulla protezione dei dati⁴⁷.

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

⁴⁵ Regolamento (UE) 2020/493 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, sul sistema relativo ai documenti falsi e autentici online (FADO) e che abroga l'azione comune 98/700/GAI del Consiglio, versione della GU L 107 del 6.4.2020, pag. 1.

⁴⁶ Cfr. consid. n. 99 del regolamento UE.

⁴⁷ FF **2017** 5939.

stati raccolti i dati e se autorizzata dal fornitore dei dati personali. L'Agenzia conserva 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 (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 30 giorni al massimo dopo il completamento dei compiti per cui erano necessari (p. es. operazione di rimpatrio).

Ogni due anni, in stretta consultazione con gli Stati Schengen, l'Agenzia 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 sui rimpatri.

Nell'ambito della protezione delle frontiere, l'AFD dispone di una base giuridica (art. 113 LD), secondo la quale 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 costituito dallo scambio di note sul recepimento del regolamento UE. L'articolo 3c OCOFE disciplina il possibile scambio di informazioni tra l'AFD e l'Agenzia. Tale articolo viene adeguato di conseguenza.

La disposizione di cui all'articolo 111a LStrI attualmente in vigore 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 sulla base del regolamento UE (cfr. art. 49 e art. 87 par. 1 lett. b). 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 salute eccetera. In un primo momento, i dati di cui all'articolo 105 capoverso 2 LStrI continuano ad essere trasmessi manualmente dalla SEM direttamente all'Agenzia. Anche in una prospettiva di medio-lungo periodo, i dati

personali e le statistiche saranno trasmessi manualmente dalla SEM all'Agenzia attraverso eRetour. A tale scopo deve essere creata una nuova base giuridica (art. 109^f cpv. 2 lett. d D-LStrI). Grazie alla trasmissione tramite eRetour, lo scambio di informazioni tra la SEM e l'Agenzia viene semplificato e l'onere amministrativo ridotto. I singoli dati non devono più essere rilevati singolarmente per la trasmissione all'Agenzia, ma sono già contenuti nel sistema eRetour. Tuttavia, non si tratta di una trasmissione automatica, poiché essa continua ad avvenire manualmente ai fini di un determinato scopo (p. es. una vera e propria operazione di rimpatrio). Analogamente a quanto previsto dall'OCOFÉ, anche i diritti di accesso ai sistemi di informazione per il personale estero in Svizzera devono 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, il personale estero impiegato in Svizzera nell'ambito della protezione delle frontiere o dei rimpatri ai sensi del regolamento UE deve avere gli stessi diritti di accesso dei collaboratori della SEM. Tuttavia, essi possono esercitare il loro diritto di accesso soltanto sotto la supervisione del personale della SEM, il quale, in casi specifici, può imitare tale diritto. I dettagli corrispondenti sono stabiliti nell'ambito delle modalità d'intervento (art. 15^e^{ter} OEAE).

4.8.2 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 altri soggetti interessati (p. es. Parlamento europeo, organizzazioni internazionali), l'Agenzia gestisce ora una piattaforma integrata per la gestione dei rimpatri (cfr. art. 48 par. 1 lett. d). La piattaforma consente 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 gli elenchi dei passeggeri vengono trasmessi alla piattaforma solo dopo l'adozione della decisione di avviare una vera e propria operazione di rimpatrio e sono cancellati non appena l'operazione è terminata (art. 49 par. 1).

I dati personali possono 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.

La piattaforma può 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 è possibile soltanto in casi specifici e previa richiesta di uno Stato Schengen (cfr. art. 49 par. 1).

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 fosse necessario fornire dati personali, si applica l'articolo 111a D-LStrI.

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 loro diritto di accesso può, ad esempio, essere limitato ai loro dati personali.

4.9 Diritti fondamentali

Un'importante novità apportata dal regolamento UE 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. I) e sono controllati dal responsabile dei diritti fondamentali (art. 109), 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 promozione 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 continua a disporre di un forum consultivo che offre assistenza nelle questioni legate ai diritti fondamentali (art. 108). In questo forum sono rappresentate agenzie UE (EASO, Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali), organizzazioni internazionali (Consiglio d'Europa, Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati, Organizzazione internazionale per le migrazioni, Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani), organizzazioni non governative, tra cui Amnesty International European Institutions Office, Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants e Save the Children. Il forum consultivo fornisce consulenza all'Agenzia, tra l'altro, per quanto riguarda la sua strategia in materia di diritti fondamentali, l'elaborazione del meccanismo di denuncia nonché dei piani di formazione.

Inoltre esiste, come finora, l'ufficio del responsabile dei diritti fondamentali (art. 109), i cui compiti e competenze sono stati ampliati con il regolamento UE. In particolare, il responsabile dei diritti fondamentali informa il direttore esecutivo in merito a eventuali violazioni dei diritti fondamentali nelle attività dell'Agenzia; egli può svolgere indagini sulle attività dell'Agenzia ed effettuare ispezioni sul posto in tutti i luoghi di intervento e, inoltre, nomina gli osservatori dei diritti fondamentali. L'Agenzia deve garantire che il responsabile dei diritti fondamentali possa agire in modo indipendente e che disponga delle risorse umane e finanziarie necessarie per lo svolgimento dei suoi compiti. Per tale motivo, il Dipartimento federale degli affari esteri intende inviare fino a due esperti nazionali in materia di diritti fondamentali presso l'ufficio del responsabile dei diritti fondamentali dell'Agenzia.

Il meccanismo di denuncia (art. 111) viene recepito dal regolamento precedente con alcune concretizzazioni e complementi. Qualsiasi persona che è direttamente inte-

ressata dalle azioni o dall'inazione da parte del personale che partecipa a un'operazione congiunta, a un progetto pilota, a un intervento rapido alle frontiere, all'invio di squadre di sostegno per la gestione della migrazione, a un'operazione di rimpatrio, a un intervento di rimpatrio o a un'azione operativa dell'Agenzia in un Paese terzo, e che ritiene di essere stata oggetto di una violazione dei suoi diritti fondamentali, può presentare una denuncia scritta all'Agenzia. Sul sito Internet dell'Agenzia è disponibile un modulo di denuncia standardizzato con le rispettive spiegazioni in diverse lingue per poter presentare una denuncia⁴⁸. La denuncia può anche essere formulata liberamente o presentata da un rappresentante. Inoltre, la presentazione di una denuncia è gratuita. In seguito la denuncia viene esaminata dal responsabile dei diritti fondamentali. Se quest'ultimo constata una violazione dei diritti fondamentali da parte del proprio personale dell'Agenzia, raccomanda al direttore esecutivo misure adeguate, comprese misure disciplinari e, se del caso, l'avvio di procedimenti civili o penali conformemente al regolamento UE e al diritto nazionale. Se la denuncia è diretta contro un membro di una squadra di uno Stato Schengen (Stato membro ospitante o di provenienza), essa viene trasmessa allo Stato interessato, il quale assicura l'adozione di misure appropriate. In caso di una denuncia contro una persona inviata dalla Svizzera, è la Svizzera ad essere responsabile per l'adozione di misure secondo il diritto nazionale. Tra queste rientrano misure disciplinari e l'avvio di procedimenti civili o penali o altre misure conformemente al diritto nazionale. A tale proposito vige un obbligo di comunicazione nei confronti del responsabile dei diritti fondamentali dell'Agenzia.

Con il nuovo regolamento UE, 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 della denuncia. 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 UE rafforza le misure per la protezione dei diritti fondamentali. Il mancato rispetto dei diritti fondamentali costituisce anche un motivo per interrompere, cessare o non avviare un'attività (art. 46). Anche 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);

⁴⁸ <https://frontex.europa.eu/> Fundamental Rights > Complaints Mechanism > how you can lodge a complaint>.

-
- compiti dell’Agenzia: diversi riferimenti espliciti alla protezione dei diritti fondamentali (art. 10 par. 1 lett. e, s, w e ad);
 - piani operativi che 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 delle denunce per violazione dei diritti fondamentali (art. 38 par. 3);
 - punti di crisi: rispetto dei diritti fondamentali nelle attività delle squadre a sostegno della gestione della migrazione nei punti di crisi (art. 40 par. 4 lett. a e par. 5);
 - valutazione delle attività: nel quadro della valutazione delle attività operative si tiene conto delle osservazioni del responsabile dei diritti fondamentali (art. 47);
 - operazioni di rimpatrio (art. 50):
 - rispetto dei diritti fondamentali nel quadro del piano operativo (par. 2),
 - rispetto dei diritti fondamentali durante l’intera operazione di rimpatrio (par. 3),
 - presa in considerazione delle implicazioni delle operazioni di rimpatrio mediante prelevamento sui diritti fondamentali (par. 4),
 - comunicazione agli Stati membri partecipanti e alla Commissione, se in qualsiasi fase dell’operazione di rimpatrio l’Agenzia nutre preoccupazioni circa il rispetto dei diritti fondamentali (par. 6);
 - 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, prima della prima partecipazione alle attività operative dell’Agenzia, di un’adeguata formazione del personale del corpo permanente impiegato come membri delle squadre (personale statuario o personale degli Stati Schengen) nei seguenti ambiti: diritti fondamentali; accesso alla protezione internazionale; orientamenti intesi a consentire l’identificazione e l’indirizzamento verso le procedure appropriate delle persone che chiedono protezione; 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; se è prevista la partecipazione a impieghi in mare, deve essere garantita una formazione nell’ambito della ricerca e del soccorso (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 consid. n. 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);
- 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).

5 Principi del decreto di attuazione

5.1 La normativa proposta

La maggior parte delle disposizioni del regolamento UE è direttamente applicabile e non richiede la trasposizione nel diritto nazionale. Inoltre, come descritto al numero 3, la maggior parte delle normative si fonda sui regolamenti (UE) n. 1052/2013 e 2016/1624, 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 nostro Consiglio di concludere trattati internazionali di cooperazione con l'Agenzia. Su tale base l'AFD conduce già oggi i suoi interventi 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) 2016/1624⁴⁹ 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 UE non richiede alcuna ulteriore modifica della LD. Per contro, l'OCOFE deve essere interamente rielaborata. Questa base è sufficiente per adempiere gli obblighi nei confronti dell'Agenzia. Tuttavia, per ragioni di trasparenza la moderna protezione dei dati richiede in futuro una regolamentazione di tali disposizioni a livello di legge formale. L'attuale revisione della LD si presta per la verifica di una disposizione esplicita a livello di legge (cfr. osservazioni al n. 2.3.2).

L'articolo 92 LD rimane pertanto invariato. Nell'ambito di provvedimenti internazionali l'AFD può partecipare a missioni all'estero, ma l'impiego del suo personale continua ad avvenire su base volontaria. L'obbligo per l'AFD di mettere personale

⁴⁹ FF 2017 3561

proprio a disposizione dell'Agenzia non è una novità. La novità consiste nel fatto che, in futuro, l'AFD deve fornire personale all'Agenzia per distacchi a lungo termine della durata fino a due anni. Anche in questo caso l'AFD si attiene al principio della partecipazione volontaria agli impieghi. L'AFD parte dal presupposto che può reclutare il personale necessario nel quadro dello sviluppo del personale. Devono inoltre essere valutate ulteriori misure (formazione continua specialistica, formazioni linguistiche ecc.).

La stretta correlazione con il regolamento (UE) n. 1052/2013 nel settore della cooperazione con l'Agenzia fa sì che vi siano già le basi giuridiche necessarie per la maggior parte delle esigenze risultanti dall'integrazione e dall'ulteriore sviluppo puntuale delle disposizioni dei regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624 nel regolamento UE. 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, introdotto⁵⁰ in occasione del recepimento e della trasposizione del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT⁵¹). 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 (art. 24 par. 3 e art. 25). 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. 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.

Ciò è il caso dell'articolo 7 capoverso 1^{bis} D-LStrI, che prevede una disposizione sulla collaborazione tra la Confederazione e l'Agenzia. In considerazione delle numerose nuove attività dell'Agenzia, questa nuova disposizione generale è importante e utile in particolare per quanto riguarda la preparazione degli strumenti di pianificazione. 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.

Anche l'articolo 71 capoverso 2 D-LStrI prevede l'inserimento di 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. Il DFGP deve

⁵⁰ Decreto federale del 3 ottobre 2008 che approva e traspone gli scambi di note tra la Svizzera e la Comunità europea relativi al recepimento del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT (Sviluppo dell'acquis di Schengen), RU **2009** 4583.

⁵¹ 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. Questo regolamento è stato abrogato con il regolamento (UE) 2016/1624, anch'esso trasposto dalla Svizzera.

potersi avvalere dell'assistenza dell'Agenzia per tali questioni, qualora ciò fosse utile e necessario.

L'articolo 71a capoverso 1 D-LStrI contiene 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. Nella prassi in tale ambito vanno impiegate solo persone che si mettono volontariamente a disposizione.

Infine, l'articolo 111a capoverso 2 D-LStrI include 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 attraverso il nuovo sistema d'informazione eRetour della SEM (art. 109f cpv. 2 lett. d D-LStrI).

Anche nel quadro del progetto sull'interoperabilità tra i sistemi d'informazione dell'UE (IOP)⁵² sono previste modifiche nella LStrI. A condizione che sia necessario regolamentare il coordinamento con le modifiche proposte, ciò verrà garantito a tempo debito.

5.2 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'OEAÉ, in particolare in merito al possibile impiego di personale svizzero di Confederazione o Cantoni all'estero nonché di personale estero in Svizzera.

6 Commento ai singoli articoli del decreto di attuazione (LStrI)

Art. 7 cpv. 1bis

La LStrI deve 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,

⁵² Regolamento (UE) 2019/817 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore delle frontiere e dei visti e che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (UE) n. 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio e le decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio (GU L 135 del 22.5.2019 pag. 27) e regolamento (UE) 2019/818 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2019, che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria, asilo e migrazione, e che modifica i regolamenti (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816 (GU L 135 del 22.5.2019, pag. 85).

alla pianificazione di emergenza e alla pianificazione delle capacità necessarie nell'ambito dei rimpatri (cfr. n. 4.1).

Gli strumenti di pianificazione menzionati in questa disposizione devono includere anche quadri situazionali nazionali, europei e specifici. I quadri situazionali specifici possono contenere aspetti parziali di quelli nazionali o europei (art. 24 segg. regolamento UE). I quadri situazionali includono informazioni su eventi ed episodi riguardanti attraversamenti di frontiera non autorizzati, criminalità transfrontaliera o movimenti di migrazione secondaria 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 par. 3 regolamento UE). Come finora, 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 regolamento UE; per quanto riguarda la comunicazione di dati personali all'Agenzia, cfr. art. 111a D-LStrI e n. 4.8). Le norme tecniche necessarie sono elaborate dall'Agenzia in collaborazione con gli Stati Schengen (art. 16 regolamento UE). 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 deve avvenire, come accade già oggi nella prassi, in modo diretto tra la SEM e l'Agenzia, in collaborazione con l'AFD. A tale scopo occorre adeguare l'articolo 3c capoverso 3 OCOFE (cfr. n. 5.1).

Art. 71 cpv. 2

Come già previsto dal diritto vigente, l'Agenzia può sostenere attivamente la Svizzera nelle questioni tecniche od operative nell'ambito dei rimpatri (art. 48 regolamento UE). 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 comprende anche 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 può assistere le persone interessate durante il loro rimpatrio volontario e dopo il loro arrivo nel Paese d'origine.

Al capoverso 2, una formulazione potestativa indica inoltre chiaramente che tale assistenza è fornita esclusivamente su richiesta della Svizzera.

Art. 71a cpv. 1

A questo riguardo si veda anche il numero 4.5.2 «Impiego di personale svizzero all'estero nell'ambito dei rimpatri».

Finora la Svizzera ha inviato esclusivamente personale per impieghi di breve durata dato che il precedente regolamento UE non prevedeva distacchi a lungo termine. È ora necessario stabilire esplicitamente a livello di legge che la SEM e i Cantoni devono mettere a disposizione il personale necessario per le operazioni internaziona-

li di rimpatrio. Ciò include l'invio di personale per impieghi di breve durata e distacchi a lungo termine nell'ambito dei rimpatri fuori dalla Svizzera. I dettagli relativi all'assegnazione del personale svizzero all'estero devono essere specificati nell'OEAЕ (cfr. anche le norme vigenti agli articoli 15^{bis}, 15^c–15^e_{quater} OEAЕ). 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. 15^d OEAЕ; questa norma si basa sull'art. 71^a LStrI). Poiché questo sistema si è dimostrato adeguato per gli impieghi di breve durata, nel quadro del progetto posto in consultazione tali indennità sono state proposte anche per i distacchi a lungo termine. Per motivi legati alla certezza del diritto, l'indennizzo dei Cantoni da parte della Confederazione per gli impieghi di breve durata e per i distacchi a lungo termine deve essere previsto esplicitamente a livello di legge. Inoltre occorre delegare al nostro Consiglio il potere di disciplinare a livello di ordinanza gli importi degli indennizzi e le modalità in merito. A tale proposito sono attualmente in corso colloqui tra SEM e Cantoni (cfr. n. 2.7).

Art. 109^f cpv. 2 lett. d

Nell'ambito della modifica della LStrI del 14 dicembre 2018⁵³ (norme procedurali e sistemi d'informazione), è stata creata una base giuridica per un nuovo sistema d'informazione nell'ambito dei rimpatri (eRetour). Le disposizioni corrispondenti si trovano agli articoli 109^f–109^j LStrI e sono entrate in vigore il 1° aprile 2020.

Il nuovo sistema d'informazione eRetour contiene i dati necessari per i processi di lavoro relativi all'aiuto e alla consulenza per il ritorno, così come all'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione ai sensi della LStrI oppure dell'espulsione secondo l'articolo 66^a o 66^a_{bis} del Codice penale (CP) oppure l'articolo 49^a o 49^a_{bis} del Codice penale militare del 13 giugno 1927 (CPM)⁵⁴. Si tratta, da un lato, di misure per l'identificazione e per l'acquisizione di 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 partner.

Poiché l'Agenzia può assistere gli Stati Schengen anche nell'ambito dei rimpatri (cfr. n. 4.5), 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 tal modo si riduce anche l'onere amministrativo da parte della SEM. Per quanto riguarda il tipo di informazioni, queste comprendono statistiche (dati numerici anonimizzati) e dati personali ai sensi dell'articolo 105 capoverso 2 LStrI. La divulgazione dei dati personali è disciplinata dall'articolo 111^a 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 avviene anche manualmente, senza questo sistema d'informazione.

⁵³ FF 2018 6655

⁵⁴ RS 321.0

Art. 111a, rubrica e cpv. 2

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

La modifica del capoverso 2 è legata all'articolo 49 del regolamento UE, 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 devono potere essere trasmessi manualmente dalla SEM all'Agenzia anche attraverso il nuovo sistema d'informazione eRetour (cfr. art. 109^f cpv. 2 lett. d D-LStrI). Lo scopo della trasmissione di questi dati all'Agenzia per l'ambito dei rimpatri è definito nell'articolo 87 paragrafo 1 lettera b del regolamento UE. Nella OEAE occorre precisare gli scopi della trasmissione dei dati. 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 di cittadini di Paesi terzi interessati da una decisione d'allontanamento nonché l'acquisizione di documenti di viaggio, purché la Svizzera abbia richiesto tale assistenza. Il trattamento di questi dati da parte dell'Agenzia è disciplinato dagli articoli 86–88 del regolamento UE (cfr. n. 4.8). In questo caso si applicano le pertinenti norme europee sulla protezione dei dati (regolamento [UE] 2018/1725). Il trattamento di dati personali da parte dell'Agenzia per una finalità diversa da quella iniziale necessita dell'approvazione da parte della Svizzera (cfr. art. 87 par. 2 regolamento UE).

Questa disposizione è applicata con riserva dell'articolo 49 del regolamento UE, ciò significa che i dati personali sono forniti soltanto se le persone appartenenti alle squadre di intervento per i rimpatri non hanno accesso al sistema d'informazione Schengen (SIS).

7 Riperussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale

7.1 Situazione iniziale

Per la Svizzera, il recepimento del regolamento ha notevoli riperussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale. Considerato l'aumento della dotazione di bilancio destinato alla protezione delle frontiere, anche il contributo annuo della Svizzera all'Agenzia cresce notevolmente (n. 7.2.1). In veste di Stato associato la Svizzera è 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; cfr. n. 7.3 e 7.4.2).

Infine, gli Stati membri dell'UE e i Paesi associati a Schengen devono fornire contributi per i nuovi strumenti di pianificazione strategici (p. es. nell'ambito del ciclo politico strategico pluriennale, cfr. art. 8 e n. 7.3.4), il che comporta per la Confederazione un onere in termini di risorse umane.

Al momento rimane tuttavia difficile quantificare le riperussioni concrete, poiché vi sono ancora diverse questioni in sospeso. Non è ad esempio chiaro né come vengono

ripartiti gli ambiti del rimpatrio e della protezione delle frontiere né quali cambiamenti a livello di contributi finanziari o in termini di personale potrebbe comportare la verifica prevista nel 2024 della trasposizione del regolamento e delle capacità esistenti (cfr. n. 7.5).

Nel seguente numero 7.2 sono illustrate tutte le ripercussioni per la Svizzera sul piano finanziario (contributi della Svizzera, indennizzo dei Cantoni da parte della Confederazione nell'ambito dei rimpatri, realizzazione ed esercizio del sistema eRetour nonché contributi dell'UE alla Svizzera). Nel numero 7.3 sono quindi riassunte le ripercussioni sulla Confederazione in termini di personale, mentre il numero 7.4 si concentra sulle ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale per i Cantoni. Il numero 7.5 è dedicato alle questioni ancora in sospeso e il numero 7.6 comprende un riassunto.

7.2 Ripercussioni sul piano finanziario

7.2.1 Contributi della Svizzera

Ai sensi dell'articolo 115 paragrafo 1 lettera b del regolamento UE è mantenuta la regolamentazione ripresa dal precedente regolamento (UE) 2016/1624, secondo cui 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 continua pertanto a essere calcolato sulla base del rapporto 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 complementare⁵⁵).

La dotazione di bilancio della guardia di frontiera e costiera europea viene stabilita nell'ambito del quadro finanziario pluriennale dell'UE. Tuttavia, i negoziati relativi al quadro finanziario 2021–2027 non sono ancora conclusi. In base alla proposta originaria della Commissione europea⁵⁶, 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 per il periodo 2021–2027. Di questi, 10,5 miliardi di euro sono destinati alle agenzie decentrate (Frontex ed eu-LISA⁵⁷), ma una quota considerevole dovrà essere destinata all'Agenzia. Secondo la proposta accolta dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020, che deve essere ancora approvata dai parlamenti nazionali e dal Parlamento europeo, l'Agenzia dovrebbe ricevere complessivamente 5,148 miliardi di euro⁵⁸.

⁵⁵ Convenzione del 30 settembre 2009 fra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein, da una parte, e la Comunità europea, dall'altra, recante le modalità di partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea; RS **0.362.313**

⁵⁶ Commissione europea, proposta del 2 maggio 2018 di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021–2027, COM(2018) 322 final

⁵⁷ Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

⁵⁸ Conclusioni del Consiglio europeo straordinario (17, 18, 19, 20 e 21 luglio 2020), EUCO 10/20

In origine, la somma prevista per l'Agenzia nell'attuale quadro finanziario 2014–2020 ammontava a 626 milioni di euro. In considerazione dell'ulteriore sviluppo nel 2016, la dotazione di bilancio ha registrato un continuo aumento, passando da 142 milioni di euro nel 2015 a 320 milioni di euro nel 2018. Un aumento della dotazione di bilancio a favore della protezione delle frontiere e dell'Agenzia si ripercuote proporzionalmente sull'importo del contributo della Svizzera. Lo stesso vale in caso di un'eventuale riduzione.

Le seguenti tabelle mostrano la dotazione di bilancio passata e quella futura dell'Agenzia nonché il contributo svizzero. Tuttavia, gli importi relativi al 2021 e agli anni successivi nonché i loro sviluppi si basano soltanto su stime, dato che l'UE non ha ancora preso le decisioni rilevanti in merito. Inoltre, 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.

I contributi della Svizzera calcolati per il periodo 2021–2027 si basano sul documento di programmazione dell'Agenzia per il periodo 2021–2023 del 6 aprile 2020⁵⁹ nonché sulla proposta della Commissione del maggio 2018. I contributi sono stati calcolati sulla base di 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 1.05) non subiranno cambiamenti sostanziali per il periodo 2020–2027. A titolo di confronto è stata calcolata la dotazione di bilancio alle stesse condizioni della proiezione. Nel quadro del calcolo i mezzi complessivi dell'Agenzia sono stati ridotti a 5,148 miliardi di euro conformemente alla proposta del Consiglio europeo del 21 luglio 2020. Dalle seguenti tabelle emerge che i contributi della Svizzera si ridurrebbero della metà.

Anno	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contributo UE in migliaia di EUR	133 528	218 686	261 267	268 909	307 289	428 160
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	1,10	1,15	1.15
Contributo CH in migliaia di EUR	5 141	7 851	11 548	11 885	13 828	19 267
Contributo CH in migliaia di CHF	6 169	8 243	12 703	13 074	15 902	22 157
Incremento	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20
	+ 66,34 %	+ 52,72 %	+ 47,09 %	+ 2,92 %	+ 16,34 %	+ 39,33 %

⁵⁹ Non ancora pubblicato.

Anno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Calcolo dei contributi secondo la proposta della Commissione europea del maggio 2018							
Contributo UE in migliaia di EUR	838 171	1 043 042	1 219 834	1 446 339	1 661 797	1 775 725	1 859 550
Aliquota di contribuzione CH	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %
Tasso di cambio CHF/EUR	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05	1,05
Contributo CH in migliaia di EUR	37 718	46 937	54 893	65 085	74 781	79 908	83 680
Contributo CH in migliaia di CHF	39 604	49 284	57 637	68 340	78 520	83 903	87 864
Incremento	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25	2025/26	2026/27
	+ 95,76 %	+ 24,44 %	+ 16,95 %	+ 18,57 %	+ 14,90 %	+ 6,86 %	+ 4,72 %
Calcolo dei contributi secondo la proposta della Commissione europea del luglio 2020 ⁶⁰							
Contributo UE in migliaia di EUR	438 308	545 442	637 893	756 340	869 010	928 587	972 422
Contributo CH in migliaia di CHF	20 710	25 772	30 140	35 737	41 061	43 876	45 947
Incremento	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25	2025/26	2026/27
	- 6,54 %	+ 24,44 %	+ 16,95 %	+ 18,57 %	+ 14,90 %	+ 6,86 %	+ 4,72 %

Il quadro di bilancio ancora da definire da parte dell'UE influisce notevolmente sui contributi della Svizzera; il contributo per il 2024 ammonterebbe a quasi 36 milioni di franchi oppure a circa 68 milioni di franchi.

Nel preventivo 2021 con il piano integrato dei compiti e delle finanze 2022–2024 dell'AFD, i fondi sono stati stanziati secondo il calcolo che si basa sul documento di programmazione dell'Agenzia, poiché al momento della pianificazione non erano ancora state adottate decisioni definitive da parte dell'UE riguardanti la dotazione di bilancio dell'Agenzia e gli sviluppi non erano prevedibili con esattezza. Nel quadro del preventivo 2022 e della pianificazione finanziaria 2023–2025 i contributi verranno adeguati sulla base delle decisioni definitive dell'UE.

⁶⁰ Con la stessa aliquota di contribuzione e lo stesso tasso di cambio.

7.2.2 Indennizzo dei Cantoni nell'ambito dei rimpatri

Nell'articolo 71a capoverso 1 D-LStrI viene inserita una nuova regolamentazione secondo cui la SEM e i Cantoni mettono a disposizione il personale necessario alle operazioni internazionali di rimpatrio. A determinate condizioni, per l'invio di personale per distacchi a lungo termine o impieghi di breve durata la Svizzera riceve un sostegno finanziario dall'Agenzia (cfr. n. 7.2.4). Per l'invio del loro personale, i Cantoni devono essere indennizzati dalla Confederazione sia per gli impieghi di breve durata sia per i distacchi a lungo termine. Secondo il progetto posto in consultazione, le indennità devono corrispondere alle attuali somme forfetarie destinate agli impieghi di breve durata (fr. 300 al giorno e fr. 400 al giorno per i capisquadra; cfr. art. 15d OEAE nonché n. 4.5.2 e art. 71a cpv. 1 D-LStrI). Le indennità per i distacchi a lungo termine devono essere versate per i giorni lavorativi effettivi (220). In seguito ai pareri prevalentemente critici formulati dai Cantoni su tale progetto, per quanto riguarda l'importo degli indennizzi sono attualmente in corso dei colloqui tra SEM e Cantoni (cfr. n. 2.7). Il nostro Consiglio ritiene molto importante trovare il prima possibile soluzioni consensuali e pratiche con i Cantoni. Dato che i colloqui non sono ancora conclusi, al momento non è possibile quantificare in modo esatto le ripercussioni per la Confederazione sul piano finanziario. L'indennizzo per i Cantoni non deve essere inferiore agli importi attualmente validi per gli impieghi di breve durata. Visto che attualmente gli importi non sono ancora definiti, i seguenti calcoli si basano sulle attuali indennità forfetarie.

Probabilmente per gli *impieghi di breve durata*, nella fase iniziale tale numero sarà leggermente più elevato rispetto a quello precedente ed entro il 2027 aumenterà a tappe, presumibilmente, a circa cinque impieghi (di quattro mesi). Per il 2019 erano pianificati due impieghi di breve durata di un mese per cinque persone, che corrispondono in totale a dieci mesi. Se nel 2027 vi saranno cinque impieghi di breve durata, che secondo il nuovo regolamento UE durano quattro mesi (in totale 20 mesi), sulla base delle attuali indennità forfetarie ciò comporterebbe, per il rispettivo anno, costi aggiuntivi pari a 96 000 franchi, se tutti gli impieghi vengono svolti dai Cantoni (4 x 120 giorni x 300 fr. + 1 x 120 giorni x 400 fr., meno i costi del 2019, che risultano dalla metà degli impieghi).

Dato che i *distacchi a lungo termine* sono una novità, è difficile fare una stima del futuro fabbisogno dell'Agenzia in materia dei rimpatri. Sulla base dei modelli di calcolo, la Svizzera dovrà fornire annualmente un distacco a lungo termine nell'ambito dei rimpatri soltanto a partire dal 2024; dal 2027 saranno presumibilmente due i distacchi a lungo termine (cfr. n. 7.4.2). Non è ancora stato stabilito quanti di questi impieghi riguarderanno i Cantoni o la SEM. Per i distacchi a lungo termine, sulla base delle attuali indennità forfetarie, per il 2024 si prevedono costi aggiuntivi pari a 66 000 franchi o 88 000 franchi se l'impiego viene svolto dai Cantoni (220 giorni x 300/400 fr.). Nel 2027, due distacchi a lungo termine, effettuati sulla base delle attuali indennità forfetarie, dovrebbero comportare costi aggiuntivi pari a 132 000 o 176 000 franchi, se entrambi gli impieghi vengono svolti dai Cantoni (2 x 220 giorni x 300/400 fr.).

Partendo dal presupposto che nel 2027 nell'ambito dei rimpatri la Svizzera dovrà svolgere cinque impieghi di breve durata e fornire due distacchi a lungo termine e

che tutti gli impieghi verranno svolti dagli agenti di scorta della polizia dei Cantoni, rispetto al 2019 le indennità per i Cantoni, sulla base di quelle forfettarie attuali, comporterebbero costi aggiuntivi pari a 228 000 o 272 000 franchi. Tuttavia, fino al 2024 i costi risultano nettamente più bassi (p. es. per l'indennizzo dei Cantoni nel 2024 si calcola 126 000 o 148 000 fr.).

Probabilmente, a lungo termine, tali costi aggiuntivi verranno compensati con i seguenti risparmi: il rafforzamento della protezione delle frontiere esterne Schengen e il maggiore sostegno alla Svizzera da parte dell'Agenzia nell'ambito dei rimpatri dovrebbero ripercuotersi positivamente, tra l'altro, sull'esecuzione degli allontanamenti. Una migliore esecuzione degli allontanamenti dovrebbe avere un effetto positivo anche sul numero di domande d'asilo infondate. Ciò permette presumibilmente di ridurre i costi nelle procedure d'asilo e di allontanamento (p. es. spese d'aiuto sociale e per il soccorso d'emergenza, costi per le partenze e i rimpatri negli Stati di provenienza o d'origine oppure nello Stato Dublino interessato). È quindi probabile che, sul lungo periodo, anche il sostegno accordato ai Cantoni per i distacchi a lungo termine potrà essere attuato senza alcuna incidenza sui costi.

7.2.3 Realizzazione ed esercizio del sistema eRetour

L'articolo 111a capoverso 2 D-LStrI disciplina la comunicazione di dati personali all'Agenzia. A medio e lungo termine la trasmissione di tali dati all'Agenzia deve avvenire manualmente attraverso il sistema d'informazione nell'ambito dei rimpatri eRetour (art. 109^f cpv. 2 lett. d D-LStrI). La base giuridica per tale sistema è stata approvata dalle vostre Camere nel quadro del progetto sulla LStrI (norme procedurali e sistemi di informazione)⁶¹ nel dicembre 2018. Le rispettive modifiche sono entrate in vigore il 1° aprile 2020. La realizzazione del nuovo sistema d'informazione avviene a fasi e comporta spese complessive pari a 12,4 milioni di franchi, di cui 4,5 milioni sono già stati spesi entro fine 2019. Il restante importo è stato iscritto nel preventivo 2020 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2021–2023 della SEM. I costi per la realizzazione del sistema eRetour non dipendono dal recepimento del regolamento UE.

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.

7.2.4 Contributi dell'UE 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).

⁶¹ Cfr. messaggio del 2 marzo 2018; FF **2018** 1381; nonché modifica della LStrI del 14 dicembre 2018, FF **2018** 6655.

In base alle regole finanziarie già applicate, l'Agenzia sostiene le seguenti spese per il personale d'impiego svizzero appartenente alle categorie 3 e 4 (art. 45):

- spese di viaggio verso lo Stato membro ospitante, costi di vaccinazione,
- costi relativi ad assicurazioni specifiche,
- costi di assistenza sanitaria, inclusa quella psicologica, nonché
- indennità giornaliera, spese di alloggio comprese.

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

Inoltre, l'Agenzia rimborsa la Confederazione in caso di partecipazione ai voli congiunti dell'UE. Negli ultimi anni la Confederazione ha ricevuto annualmente rimborsi pari a quasi 1,5–2 milioni di franchi. Gli importi rimborsati all'AFD erano di 381 000 euro, 24 100 dei quali sono stati successivamente versati alla polizia cantonale di Zurigo. Tali rimborsi vengono mantenuti anche con il nuovo regolamento UE (cfr. art. 45 riguardante i costi e art. 48 par. 1 lett. f relativo ai costi dei voli). La concreta attuazione del rimborso dei costi d'impiego (indennità giornaliera, spese di alloggio, assicurazioni, costi di vaccinazione ecc.) per le quattro categorie è attualmente oggetto di discussione nelle sedute del consiglio di amministrazione di Frontex. In seguito, alla Commissione UE verrà presentata una proposta armonizzata. Tuttavia, a causa della crisi dovuta alla pandemia di COVID-19, il consiglio di amministrazione non ha ancora potuto presentare una proposta.

Con l'articolo 61 viene inoltre creato un nuovo sistema di sostegno finanziario che garantisce lo sviluppo a lungo termine delle necessarie risorse umane. Tale sostegno finanziario consente 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 contributi potrebbero ascendere al massimo a un milione di franchi all'anno⁶².

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)⁶³. Tale fondo rappresenta lo strumento successivo del Fondo

⁶² 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 (secondo il regolamento [UE] n. 1239/2010); GU L 338 del 22.12.2010, pag. 1–6). 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. Il coefficiente correttivo attualmente valido per la Svizzera ammonta a 125,8 punti percentuali. Prendendo in considerazione tale coefficiente, lo stipendio annuo aumenta da 29 484.96 a 37 092.08 euro.

⁶³ COM(2020) 375 final, modificata dalle proposte COM(2020) 23 final e COM(2020) 450 final.

Sicurezza interna (ISF), cui la Svizzera partecipa dal 1° agosto 2018. Come l'ISF, anche l'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 a migliorare l'efficienza dei controlli e quindi la protezione delle frontiere esterne, agevolare gli ingressi legali, impedire l'immigrazione illegale, assicurare una gestione efficace dei flussi migratori nonché supportare una politica comune in materia di visti. Come l'ISF, anche l'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.

7.3 Ripercussioni in termini di personale

7.3.1 Contributi della Svizzera in termini di personale

I contributi obbligatori massimi in termini di personale di ciascuno Stato membro/associato per il nuovo corpo permanente comprendente fino a 10 000 membri al massimo (cat. 1–4; cfr. n. 4.2) sono disciplinati negli allegati II, III e IV del regolamento UE. Gli articoli relativi ai contributi obbligatori per le categorie 2–4 entrano in vigore dal 2021. Al fine di garantire una partecipazione ineccepibile della Svizzera alle operazioni dell'Agenzia, a partire dal 2021 il nostro Paese parteciperà a tali operazioni secondo le disposizioni del regolamento UE riguardanti la messa a disposizione di personale delle categorie 2–4. Per la Svizzera tali disposizioni diventano vincolanti soltanto con il recepimento del regolamento UE. Per l'anno in corso sono pertanto ancora validi i processi attuali. Il numero di impieghi è definito in maniera analoga all'anno scorso (ca. 1500 giorni o ca. 5 posti a tempo pieno, di cui ca. l'84 % prestato dall'AFD, ca. il 4 % dalla polizia cantonale di Zurigo e ca. il 12 % dalla SEM).

In relazione alla pandemia di COVID-19 sono stati sospesi otto impieghi (4 in Grecia, 3 in Croazia, 1 in Italia). Nel limite del possibile, è previsto di impiegare il personale nella seconda metà dell'anno. Nel contempo, il 10 marzo è stato avviato un intervento rapido in Grecia, durato fino al 7 luglio 2020, per il quale l'AFD ha inviato due membri per l'intero periodo.

Dal 2021 la Svizzera deve prestare i seguenti contributi massimi in termini di personale. Tale personale è costituito, a seconda delle necessità, da esperti di Confederazione (AFD, SEM) e Cantoni nell'ambito della protezione delle frontiere o dei rimpatri (cfr. n. 7.3.2):

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

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

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

Anno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Contributo CH in impieghi da 4 mesi	38	37	43	45	53	56	59

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

Anno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Contributo CH in persone	16	16	16	16	–	–	–

Per una migliore comparabilità tra agli anni, i suddetti impieghi sono stati calcolati in mesi d'impiego o posti a tempo pieno. Dalla seguente tabella emerge che nel 2027 la Svizzera deve mettere a disposizione dell'Agenzia al massimo 39 posti a tempo pieno⁶⁴.

Anno	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Contributo CH in mesi, cat. 2 ⁶⁵	48	60	60	96	132	156	192
Contributo CH in mesi, cat. 3 ⁶⁶	152	148	172	180	212	224	236
Contributo CH in mesi, cat. 4 ⁶⁷	64	64	64	64			
Totale dei mesi per anno	264	272	296	340	344	380	428
Numero massimo di persone impiegate all'anno⁶⁸	24	25	27	31	31	35	39

7.3.2 Ripercussioni per la Confederazione in termini di personale nell'ambito della protezione delle frontiere

Attualmente (stato: marzo 2020) l'Agenzia dispone di un effettivo proprio di circa 790 persone. L'anno scorso gli Stati membri hanno messo a disposizione quasi 6 720 persone, tra esperti per le squadre d'impiego e altri specialisti, quali agenti di collegamento o mediatori culturali. Nella riserva erano registrate 8 000 persone. Dal 2011 la Svizzera fornisce annualmente in media 1 300 giorni d'impiego a favore di interventi dell'Agenzia, soprattutto in Grecia, Italia, Bulgaria, Spagna e Croazia. Fino al 2017, circa il 90–95 per cento di questi giorni d'impiego veniva prestato da specialisti dell'AFD in materia di protezione delle frontiere, mentre il resto dalla polizia cantonale di Zurigo. Dal 2018, anche la SEM fornisce un contributo pari a

⁶⁴ Posti a tempo pieno secondo la chiave dell'Agenzia, che viene calcolata sulla base di cinque giorni lavorativi e 52 settimane lavorative all'anno. I giorni festivi e quelli di vacanza non sono presi in considerazione.

⁶⁵ Calcolato per 12 mesi; gli impieghi delle persone devono però durare 24 mesi.

⁶⁶ Durata dell'impiego: quattro mesi.

⁶⁷ Durata dell'impiego calcolata su quattro mesi.

⁶⁸ Le cifre contengono i giorni festivi e quelli di vacanza (vedi nota 65); di questi va tenuto conto nel calcolo per le categorie 3 e 4, ma non per la categoria 2.

circa il 12 per cento dei giorni d'impiego. Da allora, per l'AFD tale partecipazione corrisponde quindi a circa l'80-90 per cento o a quasi cinque posti a tempo pieno. Questi esperti vengono reclutati da una riserva di esperti nazionale. L'invio di tali esperti viene negoziato con l'Agenzia a cadenza annuale.

Per i motivi descritti al numero 7.5, 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 continuano ad essere oggetto di negoziati annuali tra l'Agenzia e l'AFD, tenendo conto degli obblighi in materia di contributi massimi di cui agli allegati II-IV del regolamento UE.

In base alle conoscenze attuali e alle riflessioni riportate di seguito, l'AFD presume che sarà 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 si applicano la LD e l'OCOFÉ.

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 solo 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 attacchi terroristici in Francia nel 2015 e 2018) e su dati tattici della polizia.

Nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'AFD, il personale deve essere formato in modo più flessibile e non più secondo la rigida distinzione tra «DOGANÀ» (traffico delle merci) e «Corpo delle guardie di confine» (traffico delle persone). Grazie a una formazione ampia e strutturata a livelli, in futuro i collaboratori operativi possono essere impiegati in maniera flessibile. In questo modo il personale operativo può essere impiegato laddove vi è necessità di intervento. Se la situazione migratoria o in materia di sicurezza è tranquilla, i collaboratori dell'AFD possono concentrarsi maggiormente sul controllo delle merci o dei mezzi di trasporto. Se, a breve termine, occorre maggior personale operativo a protezione delle frontiere nazionali, il personale specializzato in merci e mezzi di trasporto può 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. Si prevede che tali requisiti di base saranno mantenuti dall'Agenzia anche in futuro. I nuovi profili professionali elaborati nel quadro del suo ulteriore

sviluppo permettono all'AFD di poter continuare ad adempiere i requisiti necessari per gli impieghi dell'Agenzia.

Nel messaggio concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione federale delle dogane (programma DaziT)⁶⁹ 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 dal nuovo regolamento UE, va tuttavia fatto salvo il diritto di esaminare la possibilità di reimpiegare come personale operativo anche una parte delle risorse liberate con l'attuazione di DaziT.

7.3.3 Ripercussioni per la Confederazione sull'effettivo del personale nell'ambito dei rimpatri

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). Nell'ambito dei rimpatri non vengono inviate persone per gli interventi rapidi; la riserva di reazione rapida viene unicamente impiegata per interventi rapidi alle frontiere (art. 58 par. 1).

Il numero di collaboratori della SEM da inviare all'Agenzia per distacchi a lungo termine o impieghi di breve durata nell'ambito dei rimpatri dipende in particolare dalla situazione migratoria e dai suoi sviluppi. Come per la trasposizione del regolamento in vigore, in base alle esperienze finora acquisite è probabile che il fabbisogno in termini di personale sarà equivalente a due posti a tempo pieno al massimo. Presumibilmente tale fabbisogno può essere soddisfatto con il personale esistente della SEM. Nel quadro dell'attuazione del precedente regolamento, finora la SEM ha inviato una sola persona all'estero per un impiego di due mesi. Per il momento per il 2021 non sono previsti impieghi di specialisti in materia di rimpatri della SEM.

La trasmissione manuale dei dati personali all'Agenzia mediante eRetour consente di ridurre in maniera marginale il dispendio amministrativo della SEM, poiché i rispettivi dati non vengono più registrati singolarmente bensì sono 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 non comporta quindi alcun fabbisogno aggiuntivo in termini di personale e può essere garantita con l'effettivo esistente della SEM.

Fino all'introduzione della trasmissione dei dati attraverso eRetour, in un primo momento i dati personali devono essere trasmessi manualmente senza tale sistema d'informazione (a questo riguardo cfr. commento all'art. 109f D-LStrI e n. 4.8). Anche questa trasmissione non comporta alcun onere aggiuntivo in termini di personale e può essere effettuata con il personale esistente.

⁶⁹ Messaggio del Consiglio federale del 15 febbraio 2017; FF **2017** 1473

7.3.4 Contributi della Svizzera nell'ambito del ciclo politico e della pianificazione

La LStrI propone due normative (cfr. art. 7 cpv. 1^{bis} e art. 71 cpv. 2 D-LStrI) che ancorano la collaborazione tra la Confederazione e l'Agenzia a livello di legge. Un aspetto importante di questa collaborazione sono le nuove disposizioni concernenti il ciclo politico strategico pluriennale, ai fini del quale occorre intensificare i lavori strategici nell'ambito della gestione integrata delle frontiere. Questo ciclo politico strategico pluriennale deve fissare le modalità per rispondere alle sfide nel settore della gestione delle frontiere e del rimpatrio (cfr. art. 8 e n. 4.1). La frequenza serrata dei cicli strategici prescritta dal regolamento UE e la valutazione ricorrente della strategia possono comportare un maggiore fabbisogno di risorse umane presso la SEM. Inoltre, soprattutto nel quadro della gestione integrata delle frontiere si pongono maggiori questioni di principio di carattere strategico e strutturale; queste devono essere affrontate a livello strategico e politico nell'ambito di progetti su larga scala sotto la direzione della SEM e con tutti i gruppi d'interesse. In aggiunta, il regolamento prevede numerosi strumenti di pianificazione, alcuni dei quali con prescrizioni particolarmente rigide (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 un onere aggiuntivo complessivo fino a due posti supplementari, presumibilmente compensati all'interno del DFGP.

7.4 Ripercussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale

7.4.1 Ripercussioni sul piano finanziario

Nell'*ambito della protezione delle frontiere* i costi del personale vengono finanziati dall'autorità che esegue l'invio. Come descritto ai numeri 4.2.3 e 4.2.4, 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'intervento).

Per gli impieghi del personale cantonale nell'*ambito dei rimpatri* la Confederazione accorda ai Cantoni degli indennizzi (art. 71a cpv. 1 D-LStrI). Per quanto riguarda l'importo e le modalità degli indennizzi sono attualmente in corso dei colloqui tra SEM e Cantoni (cfr. n. 2.7). Le indennità ai Cantoni non devono essere inferiori rispetto agli importi attuali applicati agli impieghi di breve durata. Come per tali impieghi (cat. 3), anche per i distacchi a lungo termine della categoria 2 l'Agenzia copre 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 è coperta.

7.4.2 Riperussioni sull'effettivo del personale

Ai sensi dell'articolo 9 della convenzione del 20 marzo 2009⁷⁰ 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. 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.

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 l'AFD parte dal presupposto che può 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 riperussioni per i Cantoni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale nell'*ambito della protezione delle frontiere* dovrebbero essere contenute. Nel quadro dei negoziati sui contributi in termini di personale nell'ambito della protezione delle frontiere, l'AFD intende contattare a cadenza annuale i Cantoni per discutere su un'eventuale partecipazione.

Anche per quanto riguarda l'*ambito dei rimpatri* rimane difficile quantificare le riperussioni concrete sull'effettivo del personale. Il numero di agenti di scorta di polizia cantonali, che saranno inviati per impieghi nell'ambito dei rimpatri, dipende in particolare dalla situazione migratoria e dai suoi sviluppi. Di conseguenza il numero può essere quantificato a partire dal 2022 solo sulla base di modelli di calcolo. Al momento solo per il 2021 è possibile indicare con esattezza il numero di persone che sarà impiegato dai Cantoni nell'ambito dei rimpatri. Per il prossimo anno sono previsti tre impieghi di agenti di scorta di polizia della durata di quattro mesi ciascuno, mentre non sono previsti distacchi a lungo termine.

Per gli *impieghi di breve durata* nell'ambito dei rimpatri, nella fase iniziale tale numero sarà leggermente più elevato rispetto a quello precedente ed entro il 2027 aumenterà a tappe presumibilmente fino a cinque impieghi. Nell'ambito della trasposizione del regolamento attualmente in vigore, per il 2019 erano pianificati due impieghi di un mese per cinque agenti di scorta di polizia (in totale 10 mesi), uno dei quali è stato precedentemente annullato dall'Agenzia. Per il 2021, l'8,9 per cento degli impieghi di breve durata pianificati dall'Agenzia riguarda l'ambito dei rimpatri (specialisti in materia di rimpatrio e agenti di scorta di polizia). Al momento vi è una maggiore necessità di impieghi di agenti di scorta di polizia. Sulla base dei contributi svizzeri in termini di personale definiti nel regolamento UE, ciò significa ad esempio che nel 2024, durante il quale la Svizzera deve svolgere in totale

⁷⁰ RS 362.1

45 impieghi di breve durata, quattro di questi impieghi, di quattro mesi ciascuno, riguarderanno l'ambito dei rimpatri. Sempre sulla base di tale calcolo, dal 2027 saranno cinque gli impieghi di breve durata (di quattro mesi) svolti nell'ambito dei rimpatri. Rispetto al 2019, entro il 2027 ciò corrisponderà a un aumento progressivo degli impieghi di breve durata da complessivamente dieci a 20 mesi. Al momento non è tuttavia possibile fare una stima del numero di impieghi forniti dai Cantoni o dalla SEM.

Per quanto riguarda i *distacchi a lungo termine* nell'ambito dei rimpatri è difficile fare una stima del futuro fabbisogno dell'Agenzia in materia dei rimpatri. L'11,7 per cento degli invii a lungo termine pianificati dall'Agenzia per il 2021 riguarda tale ambito (specialisti in materia di rimpatrio e agenti di scorta di polizia). Sulla base dei contributi svizzeri in termini di personale definiti nel regolamento UE, ciò significherebbe che la Svizzera dovrà fornire un distacco a lungo termine nell'ambito dei rimpatri soltanto nel 2024, anno in cui il nostro Paese deve svolgere in totale otto simili distacchi. Sempre sulla base di tale calcolo, dal 2027 saranno due i distacchi a lungo termine nell'ambito dei rimpatri. Anche in questo caso non è possibile fare una stima del numero di impieghi forniti dai Cantoni o dalla SEM.

7.5 Questioni in sospeso

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

- Per quanto concerne il contributo in termini di personale della Svizzera all'Agenzia, finora sono stati definiti soltanto i profili concreti del personale necessario per il 2021. I profili necessari per gli anni successivi – e dunque la ripartizione del contributo tra AFD, SEM e Cantoni – non sono ancora definiti. 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 sono necessari a causa di crisi e quali profili vengono richiesti. Ciò dipende principalmente dagli sviluppi nell'ambito europeo delle frontiere e della migrazione.
- Nel 2024 deve inoltre essere svolta una verifica approfondita delle necessarie capacità dell'Agenzia in ambito di personale, la quale consente di adeguare la rispettiva pianificazione in base alle prime esperienze fatte con il regolamento UE.
- Il contributo annuale della Svizzera dipende da diversi fattori, quali lo sviluppo della dotazione di bilancio dell'Agenzia – che potrebbe nuovamente cambiare dopo la verifica – o il prodotto interno lordo nazionale attuale.
- La questione relativa alla possibilità o meno di reclutare il personale necessario dall'effettivo esistente dipende a sua volta dai summenzionati fattori. In tale ambito si tratta inoltre di chiarare se per il nuovo personale sono richiesti strumenti finanziari aggiuntivi.

- I negoziati relativi ai rimborsi da parte dell'UE non sono ancora conclusi, motivo per cui al momento non è possibile trarre conclusioni definitive.
- La maggiore capacità d'impiego operativa dell'AFD dipende dall'ulteriore sviluppo dell'AFD verso l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini.
- Inoltre, al momento non sono chiari gli effetti della crisi legata alla pandemia di COVID-19 sull'attuazione in corso.
- Nell'ambito delle discussioni in corso, la Commissione ha sottolineato più volte che non esiste un piano alternativo. Non è previsto uno spostamento della data per la messa in attività del corpo permanente. Nel reclutamento, attualmente in corso, del personale per la categoria 1 si registra tuttavia già un ritardo di tre mesi nella formazione di base (fine della formazione prevista per l'11 dicembre 2020). Per contro, entro fine marzo 2020 è stato possibile svolgere in forma scritta le necessarie procedure relative alle decisioni del consiglio di amministrazione (determinazione dei profili e distribuzione sugli Stati Schengen).
- Infine, non è ancora stato approvato il quadro finanziario pluriennale. Entro fine 2020, la presidenza tedesca è responsabile della conclusione delle rispettive discussioni. Le decisioni hanno ripercussioni dirette sulla dotazione di bilancio dell'Agenzia nonché sui contributi della Svizzera in ambito finanziario e di effettivo del personale. Dalle discussioni attuali emerge tuttavia la possibilità di un taglio alla dotazione di bilancio dell'Agenzia. Occorre valutare i danni economici provocati dalla crisi legata alla pandemia di COVID-19 e i mezzi finanziari eventualmente impiegati per una finalità diversa.

7.6 Conclusione relativa alle ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale

Come precedentemente menzionato, a causa di diversi fattori e di aspetti tuttora in sospeso rimane difficile stabilire le ripercussioni sul piano finanziario e sull'effettivo del personale. Il rapido aumento della dotazione di bilancio 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 possono essere fornite utilizzando i mezzi a disposizione.

In sintesi risultano le seguenti ripercussioni sul piano finanziario:

- tra il 2020 e il 2027 i contributi annui della Svizzera all'Agenzia aumenteranno gradualmente. L'importo di tali contributi dipende dal quadro finanziario pluriennale 2021–2027 dell'UE, non ancora approvato. Mentre la proposta della Commissione del 2018 prevedeva oltre 9 miliardi di euro di mezzi complessivi a favore dell'Agenzia, a luglio 2020 il Consiglio europeo si era accordato per 5,1 miliardi di euro. Secondo le proiezioni fatte sulla base delle due proposte, il contributo della Svizzera per il 2024 ammonterebbe

a quasi 36 milioni di franchi oppure a circa 68 milioni di franchi (cfr. n. 7.2.1). L'obbligo di versare i contributi non dipende tuttavia dal recepimento del regolamento UE, bensì dall'accordo complementare tra l'Agenzia e la Svizzera sulla base dell'AAS;

- ad esempio per il 2027, le indennità per i Cantoni per gli impieghi di breve durata e i distacchi a lungo termine nell'ambito dei rimpatri, sulla base delle indennità forfetarie attuali e dei modelli di calcolo comporterebbero costi aggiuntivi pari rispettivamente a 228 000 o 272 000 franchi. Tuttavia, fino al 2024 i costi risultano nettamente più bassi (p. es. per l'indennizzo dei Cantoni nel 2024 si calcola 126 000 o 148 000 fr.). Per quanto riguarda l'importo degli indennizzi sono attualmente in corso dei colloqui tra SEM e Cantoni. Tuttavia, sul lungo periodo, gli indennizzi dovrebbero essere attuati senza alcuna incidenza sui costi (cfr. n. 7.2.2);
- i costi per la realizzazione del sistema eRetour non dipendono dal recepimento del regolamento UE. La realizzazione del nuovo sistema d'informazione comporta spese complessive pari a 12,4 milioni di franchi, di cui 4,5 milioni sono già stati spesi entro fine 2019. Il restante importo è stato iscritto nel preventivo 2020 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2021–2023 della SEM (cfr. n. 7.2.3).

D'altro canto vi sono i seguenti rimborsi e risparmi:

- per gli impieghi di breve durata e i distacchi a lungo termine si prevede un rimborso fino a un milione di franchi all'anno da parte dell'Agenzia. A ciò si aggiungono ulteriori rimborsi, ad esempio per la partecipazione ai voli collettivi dell'UE; finora tali rimborsi ammontavano a 1,5–2 milioni di franchi all'anno (cfr. n. 7.2.4);
- per quanto riguarda il sostegno dell'UE per la gestione integrata delle frontiere non è ancora chiaro in che modo potrà beneficiarne la Svizzera (cfr. n. 7.2.4);
- a lungo termine la maggiore sicurezza alle frontiere e la lotta alla migrazione illegale comporteranno per la Svizzera dei risparmi, tuttavia al momento difficilmente quantificabili. L'abolizione di Schengen/Dublino implicherebbe una grave perdita di sicurezza per il nostro Paese e un aumento di richieste di asilo infondate nell'ambito della migrazione. Tali effetti sarebbero difficilmente compensabili nonostante grandi sforzi e costi elevati (cfr. n. 2.1 e il rapporto del nostro Consiglio in adempimento del postulato 15.3896 del Gruppo socialista⁷¹).

In sintesi, le ripercussioni del progetto sull'effettivo del personale sono le seguenti:

- entro il 2027 il numero di impieghi forniti dalla Svizzera a favore dell'Agenzia aumenterà progressivamente. Nel 2027 la Svizzera deve mettere a disposizione dell'Agenzia al massimo 39 posti a tempo pieno (cfr. n. 7.3.1). Nel 2021 sono al massimo 24 posti a tempo pieno. Si tratta di contributi massimi. Anche in futuro, i contributi della Svizzera in termini di personale

⁷¹ Cfr. n. 2.1.

saranno oggetto di negoziati annuali tra l'AFD e l'Agenzia, tenendo conto degli obblighi in materia di contributi massimi di cui agli allegati II–IV del regolamento UE. Il numero effettivo di impieghi dipende principalmente dagli sviluppi nell'ambito europeo delle frontiere e della migrazione;

- gli impieghi vengono svolti dall'AFD, dalla SEM o dai Cantoni. La decisione se impiegare personale dell'AFD, della SEM o dei Cantoni dipende in particolare dagli sviluppi nell'ambito europeo delle frontiere e della migrazione. Al momento circa il 90 per cento delle operazioni riguarda l'ambito della protezione delle frontiere (cfr. n. 7.3.2). Per il 2027 ciò corrisponderebbe a un massimo di 35 posti a tempo pieno. Attualmente l'AFD svolge circa il 95 per cento di tali operazioni. Di conseguenza, nel 2027 ciò equivarrebbe a circa 33 posti a tempo pieno per l'AFD e a circa due posti a tempo pieno per i Cantoni. Oggi circa il 10 per cento degli impieghi riguarda l'ambito dei rimpatri. Su tale base, nel 2027 ciò ammonterebbe a circa quattro posti a tempo pieno. Pertanto, i Cantoni o la SEM dovrebbero mettere a disposizione al massimo quattro posti a tempo pieno nell'ambito dei rimpatri. Al momento vi è una maggiore necessità di impieghi di agenti di scorta di polizia (cfr. n. 7.4.2). In generale, secondo questi modelli di calcolo si parte dal presupposto che nel 2027 l'AFD dovrà mettere a disposizione 33 posti a tempo pieno e i Cantoni sei. A seconda delle necessità dell'Agenzia, una parte di tali posti dovrà essere messa a disposizione dalla SEM anziché dai Cantoni;
- si prevede che l'onere per il personale della Confederazione, derivante dalla partecipazione all'Agenzia, possa essere compensato internamente. Tale partecipazione dovrebbe comportare per l'AFD un maggiore fabbisogno di personale operativo e formato nell'ambito della protezione delle frontiere (cfr. n. 7.3.2). Si sta valutando la possibilità di compensare questo fabbisogno supplementare tramite una parte delle risorse liberate nel quadro della modernizzazione e della digitalizzazione dell'AFD (programma DaziT). Per quanto riguarda la SEM, nell'ambito dei rimpatri (p. es. per impieghi di breve durata o trasmissione di dati) vengono impiegati fino a due posti a tempo pieno, compensati internamente (cfr. n. 7.3.3). Nell'ambito del ciclo politico e della pianificazione, la SEM si attende un onere aggiuntivo complessivo fino a due posti supplementari, anch'essi da compensare internamente (cfr. n. 7.3.4).

8 Aspetti giuridici

8.1 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 si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale del 18 aprile 1999⁷² (Cost.), secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione.

⁷² RS 101

L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al nostro Collegio la competenza di firmare e ratificare i trattati internazionali.

Conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, tranne 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 1997⁷³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

8.2 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

Il recepimento del regolamento UE e le relative modifiche di legge 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). Mediante questo recepimento, la Svizzera garantisce controlli uniformi alle frontiere esterne con l'obiettivo di aumentare la sicurezza nello spazio Schengen.

8.3 Forma dell'atto

8.3.1 Forma del decreto di approvazione

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 capoverso 1 lettera b Cost.

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno al referendum quando comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione del quale è necessaria l'emanazione di leggi federali. L'articolo 22 capoverso 4 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 denunciato 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, come l'obbligo dell'invio

⁷³ RS 172.010

di personale, la trasmissione di dati o poteri esecutivi supplementari. Inoltre, il recepimento del regolamento UE richiede adeguamenti della LStrl. 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'articolo 24 capoverso 3 LParl stabilisce che l'Assemblea federale approvi mediante decreto federale i trattati internazionali sottoposti al referendum.

8.3.2 Forma del testo di attuazione

Ai sensi dell'articolo 141a capoverso 2 Cost., le modifiche della Costituzione o di legge necessarie all'attuazione di un trattato internazionale che sottostà a referendum possono essere incluse nel decreto di approvazione. Le modifiche proposte sono necessarie per l'attuazione delle basi giuridiche del regolamento UE e derivano direttamente dagli obblighi stabiliti in tale atto. Il disegno del testo di attuazione può dunque essere incluso nel decreto di approvazione.

9 Modifica della legge sull'asilo

9.1 Situazione iniziale

9.1.1 Necessità di agire e obiettivi

In base a una raccomandazione formulata nel quadro dell'ultima valutazione Schengen della Svizzera nel marzo 2018, occorre modificare anche l'articolo 45 capoverso 1 lettera a LAsi. Le decisioni d'allontanamento devono 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.

9.1.2 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Le modifiche della LAsi non sono previste nel messaggio del 29 gennaio 2020⁷⁴ sul programma di legislatura. Esse sono tuttavia attuate nell'ambito dell'obiettivo 13.

⁷⁴ Messaggio del 29 gennaio 2020 sul programma di legislatura 2019–2023, FF 2020 1565

9.2 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 della Svizzera nell'ambito dei rimpatri ha avuto luogo nel marzo 2018. In tale occasione è stata esaminata nel concreto la trasposizione da parte della Svizzera della direttiva europea sui rimpatri. La Commissione ha rivolto diverse raccomandazioni alla Svizzera, che sono state approvate dal Consiglio dell'UE 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 accoglierà. La presente modifica dell'articolo 45 capoverso 1 lettere a e b LAsi tiene conto di tale requisito. L'obbligo attualmente in vigore di lasciare la Svizzera citato nella lettera a viene mantenuto.

9.3 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.

9.4 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.

