

Verifica dell'attuazione delle misure concernenti la gestione integrata delle frontiere

Segreteria di Stato della migrazione, Ufficio federale di polizia,
Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini

L'essenziale in breve

Quale membro associato dello spazio Schengen, la Svizzera è tenuta ad adottare le norme dell'Unione europea relative al controllo delle frontiere esterne e il loro sviluppo. Lo sviluppo dell'acquis di Schengen presuppone una stretta cooperazione tra le autorità di controllo dei confini a livello cantonale e federale. Per il controllo delle frontiere esterne, Confederazione e Cantoni impiegano fino a 470 collaboratori.

La Strategia per la gestione integrata delle frontiere 2027 («Integrated Border Management», IBM) e il relativo piano d'azione costituiscono la base per una gestione congiunta delle frontiere esterne Schengen da parte dei pertinenti organi svizzeri. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato per la prima volta le modalità di gestione e attuazione del piano d'azione IBM 2027 e il monitoraggio dei risultati ottenuti. Dalla verifica è emersa la necessità di miglioramenti puntuali, segnatamente nella gestione del piano d'azione, nell'organizzazione della misura chiave reFRONT come pure nella garanzia di qualità nella gestione dei confini a livello nazionale.

La Svizzera non gestisce i confini in modo olistico

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) si occupa della concezione e della conformità dei controlli alle frontiere. È la responsabile principale per quanto attiene allo sviluppo della strategia nazionale per una gestione integrata delle frontiere. Nella struttura federalista della Svizzera, i controlli ai confini vengono svolti a livello cantonale e federale da otto autorità pertinenti, strutturate in maniera differente. La loro collaborazione è istituzionalizzata nel Gruppo di pilotaggio Frontiera, il quale assicura in primo luogo lo scambio di informazioni. Tuttavia, né tale Gruppo né la SEM dispongono di competenze decisionali ed esecutive nei confronti delle autorità di controllo dei confini. Manca quindi una gestione strategica e coordinata dell'intero sistema. A causa della struttura federale della Svizzera, i requisiti internazionali non vengono pienamente soddisfatti.

La misura chiave reFRONT ha un carattere troppo poco vincolante

I cambiamenti a livello istituzionale richiedono lunghi tempi di realizzazione, poiché in Svizzera la gestione dei confini avviene in maniera frammentata. Nel quadro della misura chiave più importante, chiamata «reFRONT: verifica della collaborazione nell'ambito dei controlli alle frontiere», il Gruppo di pilotaggio Frontiera ha identificato le lacune strutturali nella gestione dei confini e indicato possibilità di miglioramento. Le raccomandazioni formulate nel rapporto finale vengono sostenute a livello federale e cantonale, ma sono ancora poco concrete. Al momento della verifica non esistevano strutture di progetto chiare né vi era una pianificazione per i progetti successivi previsti su come realizzare i miglioramenti. Il CDF raccomanda una solida pianificazione dei programmi e dei progetti, al

fine di garantire un carattere maggiormente vincolante e poter realizzare i progetti parziali in tempo utile.

Al piano d'azione dinamico manca un riferimento tracciabile al contesto attuale

Su raccomandazione di una valutazione esterna del primo processo strategico, il piano d'azione IBM 2027 è stato reso dinamico per reagire meglio agli sviluppi del contesto attuali nel settore della migrazione e della sicurezza. Ora è possibile includere nuove misure nel piano d'azione durante un periodo strategico. Tuttavia, nel Gruppo di pilotaggio Frontiera il fabbisogno di intervento non viene rilevato regolarmente. Il CDF raccomanda di utilizzare le informazioni disponibili sugli sviluppi attuali nel Gruppo di pilotaggio in maniera più sistematica, al fine di garantire una maggiore tracciabilità su come selezionare e prioritizzare le misure del piano d'azione.

Partecipazione limitata delle autorità di controllo dei confini a organismi intergovernativi

Secondo la strategia IBM 2027, la partecipazione a organismi intergovernativi deve fondarsi sugli interessi della Svizzera, mentre le risorse, limitate, devono essere impiegate in maniera mirata. Per questo obiettivo non è stata prevista alcuna misura. In generale viene stabilito quale autorità federale assume la rappresentanza nei diversi organismi. Tuttavia, la ripartizione frammentata dei compiti nel settore del controllo dei confini rende più difficile il coinvolgimento delle autorità cantonali. Tra le autorità federali vi è uno scambio di conoscenze.

Senza controlli sull'efficacia non è possibile valutare l'attuazione della strategia

Poiché dispone di competenze di gestione ed esecutive limitate, il Gruppo di pilotaggio Frontiera rinuncia ad applicare strumenti per una gestione «top down» delle misure standard del piano d'azione IBM 2027. Ciò consente di contenere il dispendio amministrativo specifico di IBM per la pianificazione, il monitoraggio e la verifica delle misure trasversali tra gli uffici. Tuttavia, se il controllo sull'efficacia della strategia e delle singole misure non viene effettuato, manca uno strumento centrale di gestione centrale del piano d'azione. Resta quindi da vedere se i risultati ottenuti giustificano gli sforzi profusi. Il CDF raccomanda di verificare sistematicamente il successo e l'utilità delle misure nonché di utilizzare gli insegnamenti tratti per la gestione integrata delle frontiere.

La garanzia della qualità nel settore del controllo dei confini non è sufficientemente efficace

Le raccomandazioni degli audit nazionali riguardanti l'attuazione operativa dei controlli alle frontiere esterne non sono vincolanti per le autorità di controllo dei confini. Al momento ciò limita i benefici della garanzia della qualità per l'ottimizzazione della gestione delle frontiere. In quest'ottica, alla fine del 2023 la SEM ha deciso di attuare le raccomandazioni tramite una verifica successiva e di discuterne regolarmente nel Gruppo di pilotaggio Frontiera.

Testo originale in tedesco