



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2021

www.dirittofederale.admin.ch

La versione elettronica firmata
è quella determinante



Attuazione alla frontiera delle misure COVID-19

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

del 22 giugno 2021

Compendio

Nell'ambito della lotta contro la pandemia di coronavirus, nella primavera del 2020 il Consiglio federale ha adottato varie misure intese a ridurre il numero di passaggi alle frontiere. Le misure sono state attuate dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD) in collaborazione con le autorità di sicurezza cantonali. Per la prima volta da quando esiste lo spazio Schengen sono stati effettuati controlli sistematici alle frontiere per diversi mesi, ponendo le autorità di fronte a importanti sfide operative.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha esaminato in modo specifico l'attuazione alla frontiera delle misure COVID-19 nel periodo compreso fra il 13 marzo e il 15 giugno 2020. L'ispezione si è concentrata sulla maniera in cui l'AFD è stata coinvolta nel processo decisionale, sulle modalità con cui ha attuato le misure e sulle decisioni che ha adottato per attuarle. La CdG-S non ha esaminato invece le decisioni di chiusura delle frontiere o di limitazione del traffico transfrontaliero.

Nel presente rapporto, la Commissione riferisce sui principali elementi portati a sua conoscenza, occupandosi in particolare del divieto del turismo degli acquisti e delle multe inflitte in questo contesto. Su questa base, formula cinque raccomandazioni dal punto di vista dell'alta vigilanza parlamentare. Nel rispetto delle competenze conferite dalla legge, la Commissione ha esaminato la legalità, l'opportunità e l'efficacia delle misure summenzionate. Tiene nondimeno a sottolineare che si tratta di una valutazione condotta a posteriori di decisioni e di misure che l'Amministrazione federale ha dovuto prendere in un lasso di tempo estremamente breve e sulla base di informazioni incerte. Alla luce di questi elementi e del numero relativamente ridotto di reclami e di ricorsi, la Commissione ritiene che le autorità doganali e il loro personale abbiano fatto nel complesso un buon lavoro.

Organizzazione di crisi e coinvolgimento dell'AFD

A partire dal 3 febbraio 2020 l'AFD ha reso operativo uno Stato maggiore di condotta (SMC) interno, cui è stato affidato l'incarico di pianificare l'attuazione di diverse possibili misure alla frontiera. Ciò ha facilitato l'attuazione delle decisioni prese in seguito. Un'eventuale chiusura delle frontiere è stata pianificata a partire dal 26 febbraio 2020 con i partner interessati; una volta che tale chiusura è diventata effettiva, lo SMC si è tenuto in contatto regolare con il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF), il direttore dell'AFD, le regioni e i partner sociali. L'AFD era inoltre rappresentata in seno allo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP), conformemente all'ordinanza corrispondente; veniva inoltre informata, se necessario, sulle decisioni adottate dallo Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus (SMCC).

Legalità del divieto del turismo degli acquisti

A partire dal 23 marzo 2020, l'AFD ha reagito all'aumento inaspettato del traffico – constatato malgrado le limitazioni dei passaggi alle frontiere – infliggendo multe sulla base della legge sulle dogane. Dal 2 aprile 2020, le multe per violazione delle

misure di canalizzazione del traffico frontaliero sono state pronunciate sulla base dell'ordinanza 2 COVID-19, mentre dal 17 aprile 2020 la stessa ordinanza prevedeva anche la possibilità di punire con multe disciplinari il turismo degli acquisti.

Per quanto riguarda la legalità delle multe che sono state inflitte sulla base della legge sulle dogane fino al 2 aprile, rispettivamente fino al 17 aprile 2020, i pareri in seno all'Amministrazione federale sono discordanti. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) ritiene che la base legale sia insufficiente e dubita della proporzionalità delle misure, mentre l'AFD, sostenuta dal DFF, è convinta della loro legalità e della loro necessità. Dal profilo giuridico, la CdG-S considera positivo il fatto che a partire dal 17 aprile 2020 il divieto del turismo degli acquisti sia stato sancito nell'ordinanza 2 COVID-19. Senza voler anticipare eventuali decisioni giudiziarie, la CdG-S constata che fino al 17 aprile 2020 non esisteva alcuna base giuridica esplicita, e dunque sufficiente.

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di fare in modo che in futuro, per le decisioni che implicano un'ingerenza sostanziale nei diritti fondamentali, si ricorra in una fase precoce alla competenza giuridica dell'UFG. Raccomanda inoltre che venga chiarita la portata dell'articolo 127 capoverso 2 della legge sulle dogane, dato che esso comprende una norma penale di carattere generale.

Opportunità ed efficacia delle misure

La CdG-S reputa che il coordinamento fra le varie unità amministrative sia stato insufficiente e che l'AFD, in qualità di organo d'esecuzione competente, avrebbe dovuto intervenire più rapidamente per trovare sin dall'inizio una soluzione più proporzionata. Per quanto riguarda il comportamento del personale doganale, la CdG-S ritiene che non sussista alcun problema di fondo: considerato l'elevato volume dei passaggi e dei relativi controlli alle frontiere, il numero di incidenti che hanno dato luogo a critiche è da considerarsi relativamente basso.

La Commissione si è poi informata sulla collaborazione instaurata dall'AFD con i vari dipartimenti e le diverse unità amministrative, oltre che con i Cantoni di frontiera. Basandosi sulle conoscenze così acquisite, raccomanda che nel pianificare la gestione delle pandemie si tenga conto delle esperienze pratiche maturate al confine svizzero. Raccomanda inoltre che con i Cantoni di frontiera venga stilato un bilancio sulla collaborazione in materia di misure adottate alla frontiera e sul flusso di informazioni in questo ambito.

La CdG-S ritiene che le misure di accompagnamento prese dall'AFD si siano dimostrate efficaci. Il numero di respingimenti alla frontiera effettuati all'inizio della crisi è stato tuttavia elevato. Inoltre, secondo la Commissione il flusso di informazioni fra le unità amministrative era insufficiente. Raccomanda pertanto al Consiglio federale di migliorare la comunicazione interna ed esterna e il flusso dell'informazione tra le unità amministrative per quanto riguarda le decisioni e le misure che hanno un impatto significativo sulla popolazione. A tal fine, sarà necessario migliorare il coordinamento tra gli organi responsabili delle decisioni e quelli responsabili della loro attuazione.

Indice

Compendio	2
1 Introduzione	5
2 Contesto del processo decisionale	6
3 Contesto	8
3.1 Quadro giuridico	8
3.2 Misure adottate alla frontiera per lottare contro la propagazione del virus	9
3.3 Impiego dell'esercito	10
4 Organizzazione di crisi dell'AFD	11
5 Decisione dell'AFD di vietare il turismo degli acquisti	13
5.1 Proposta al Consiglio federale del 1° aprile 2020	14
5.2 Proposta al Consiglio federale del 16 aprile 2020	16
5.3 Tipi di multe inflitte dall'AFD	17
6 Legalità del divieto del turismo degli acquisti	19
6.1 Valutazioni giuridiche divergenti sulla legalità delle multe	19
6.1.1 Posizione dell'UFG	19
6.1.2 Posizione dell'AFD	20
6.2 Valutazione della CdG-S	21
7 Opportunità delle misure	22
7.1 Collaborazione tra le unità amministrative	22
7.1.1 Scambi tra AFD, SEM e UFG	23
7.1.2 Proporzionalità del divieto del turismo degli acquisti	23
7.1.3 Proporzionalità dell'imposizione del divieto	24
7.2 Altre forme di coordinamento e di collaborazione	25
7.3 Collaborazione con i Cantoni	26
7.4 Relazioni internazionali	26
7.5 Valutazione della CdG-S	27
8 Efficacia delle misure	28
8.1 Raggiunto l'effetto auspicato delle misure	28
8.2 Comunicazione concernente le misure adottate alla frontiera	30
8.2.1 Comunicazione interna	30
8.2.2 Comunicazione esterna	30
8.3 Valutazione della CdG-S	32
9 Seguito dei lavori	33
Elenco delle abbreviazioni	34

Rapporto

1 Introduzione

In occasione della loro seduta del 18 maggio 2020, le CdG hanno deciso di avviare un'ispezione sulle misure adottate dal Consiglio federale e dall'Amministrazione federale per far fronte alla pandemia di coronavirus. A tal fine hanno dato incarico alle loro sottocommissioni di stabilire quali aspetti dovrebbero essere approfonditi e di procedere in seguito a un'indagine in tal senso. Questo approccio deve consentire alle CdG di tenere conto dell'evoluzione della pandemia, tuttora in atto, dell'impatto da essa generato e dell'ampiezza della tematica.

Dopo che nell'aprile 2020 la Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha ricevuto diverse richieste di vigilanza da parte di privati cittadini, la sottocommissione DFF/DEFR ha iniziato, su incarico della Commissione plenaria, a indagare sull'attuazione alla frontiera delle misure COVID-19.

Nel marzo 2020 il Consiglio federale aveva incaricato l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) di attuare, in collaborazione con le autorità di sicurezza cantonali¹, le misure al confine nazionale decise dallo stesso Esecutivo. Nell'ambito della sua ispezione, la CdG-S non ha esaminato le decisioni che hanno portato alla chiusura delle frontiere o alla limitazione del traffico frontaliero; essa si è occupata piuttosto della maniera in cui l'AFD è stata coinvolta nel processo decisionale, delle modalità con cui ha attuato le misure e delle decisioni che ha adottato per attuarle. Fra le altre cose, la Commissione si è occupata delle multe inflitte dall'AFD nella primavera del 2020 e della loro legalità. Ha pure esaminato l'efficacia e l'opportunità dell'esecuzione. L'indagine della Commissione si è limitata al periodo compreso fra il 13 marzo 2020, giorno in cui sono stati introdotti i controlli doganali per i viaggiatori provenienti dall'Italia, e il 15 giugno 2020, giorno in cui sono stati revocati i controlli sistematici alle frontiere con la Germania, l'Austria e la Francia.

Nei suoi primi capitoli (n. 2 e 3) il rapporto illustra quanto avvenuto nella primavera del 2020, mentre in quello successivo (n. 5) si sofferma sul divieto del turismo degli acquisti e sul modo in cui la questione è stata elaborata, nonché su altre misure prese a margine. Il rapporto presenta in seguito le considerazioni della CdG-S in merito alla legalità, all'opportunità e all'efficacia delle misure adottate e alla loro attuazione (n. 6, 7 e 8). La CdG-S analizza una serie di misure, concentrandosi però soprattutto sulla questione legata al divieto del turismo degli acquisti: le sue principali conclusioni si fondano infatti sull'analisi di questa misura.

¹ Decisione del Consiglio federale del 13 marzo 2020, n. 6: «Die Kantone, in Zusammenarbeit mit dem EFD, sorgen für die Umsetzung an den Binnen- und Aussengrenzen der Flugplätze und Flughäfen.»

Il presente rapporto si basa essenzialmente su un rapporto² che l'AFD ha allestito all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, sulle risposte scritte fornite ad alcune domande e sulle dichiarazioni rilasciate in occasione delle audizioni. La sottocommissione è stata orientata a varie riprese da rappresentanti dell'AFD e ha preso conoscenza di alcuni documenti interni alla stessa AFD. Si è inoltre informata sul decorso degli eventi e sulle decisioni che sono state prese, a vari livelli, in seno all'AFD e in collaborazione con altre autorità e unità amministrative. Le sono state inoltre sottoposte quattro richieste di vigilanza. La sottocommissione ha inoltre sentito alcuni rappresentanti dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) in merito alla legalità e alla proporzionalità delle misure e ha preso conoscenza di un parere legale³ dell'UFG riguardante la questione. Su tale soggetto si è pure intrattenuta con il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF), dipartimento in cui è integrata l'AFD. La CdG-S ha inoltre preso conoscenza della «After Action Review» (AAR)⁴ dell'AFD. Questa autovalutazione è riferita a una serie di esperienze positive e negative fatte dalla stessa AFD durante la prima ondata pandemica.

2 Contesto del processo decisionale

Nel corso del 2020, la crisi del coronavirus ha posto le autorità federali di fronte a una situazione per molti versi eccezionale. Ancora poche settimane prima che il nuovo virus apparisse in Europa, l'AFD considerava estremamente improbabile la prospettiva di una chiusura quasi totale delle frontiere dello spazio Schengen. Fino ad allora, da quando esiste lo spazio Schengen, in Svizzera non erano mai stati effettuati controlli sistematici alle frontiere per diversi mesi. A livello operativo, le ripercussioni derivanti dalle decisioni prese dal Consiglio federale riguardo il fabbisogno di personale, la canalizzazione del traffico, l'approvvigionamento del Paese e la comunicazione alla popolazione hanno posto l'AFD di fronte a sfide senza precedenti.

Le decisioni hanno, in alcuni casi, dovuto essere prese molto rapidamente, e questo in una situazione in cui le informazioni affidabili sul nuovo virus erano molto scarse. Le procedure di consultazione, infatti, sono state molto abbreviate e alcune decisioni sono state addirittura prese senza consultazione degli uffici o dopo una procedura di corapporto abbreviata. Lo scambio di informazioni tra i diversi livelli gerarchici, gli uffici, i dipartimenti e le autorità è avvenuto forzatamente in condizioni di grande pressione temporale. Secondo l'AFD, alcune decisioni prese dal Consiglio federale hanno dovuto essere attuate dalle autorità esecutive entro poche ore dal loro annuncio.

² Amministrazione federale delle dogane. Attuazione alla frontiera delle misure COVID-19. Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, non pubblicato (qui di seguito: Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020).

³ Valutazione giuridica dell'attuazione alla frontiera delle misure COVID-19 da parte dell'Amministrazione federale delle dogane. Parere legale dell'UFG del 2 ottobre 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S (qui di seguito: Lettera dell'UFG del 2 ottobre 2020).

⁴ *Covid-19 Einsatzauswertung (AAR) 1. Welle*. Rapporto dell'AFD del 1° febbraio 2021 (non pubblicato; qui di seguito: AAR del 1° febbraio 2021).

L'incertezza generata dalla crisi ha fatto sì che le informazioni scambiate fra le varie unità amministrative si rivelassero imprecise, se non addirittura errate, appena pochi giorni dopo la loro comunicazione, e ciò in conseguenza dell'acquisizione di nuove conoscenze o dell'evoluzione della situazione: è per questo che le unità si sono talvolta astenute dal documentare in modo completo e uniforme le procedure e le discussioni riguardanti la gestione della crisi. Nel caso dell'AFD, le note riguardanti le riunioni interne sono state prese direttamente sul posto utilizzando un programma elettronico, mentre la comunicazione con le altre unità è avvenuta per lo più per via telefonica. L'AFD ha riconosciuto l'inadeguatezza di questo modo di procedere, peraltro dettato dalla situazione di crisi e dalla necessità di prendere decisioni rapide.

La CdG-S tiene pertanto a sottolineare che questo rapporto è una valutazione retrospettiva – fatta quindi con un certo distacco dagli eventi – di decisioni e di misure che l'Amministrazione federale è stata costretta a prendere in un lasso di tempo molto ristretto. Bisogna anche tenere conto del fatto che, benché i controlli alle frontiere siano operazioni relative a grandi flussi di persone, ogni singolo individuo che viene controllato, respinto o addirittura multato, sente di essere limitato nei suoi diritti individuali. Se si considera che ogni giorno sono centinaia di migliaia i passaggi alla frontiera (anche durante il periodo di chiusura delle frontiere, nella primavera del 2020, si sono contati tra i 200 000 e i 400 000 passaggi giornalieri), il numero complessivo di 8848 multe inflitte non rappresenta che un'infima percentuale. In relazione a questo dato, anche il numero di casi che sono sfociati in denunce o che hanno sollevato lamentele da parte degli interessati risulta trascurabile. Il numero relativamente basso di reclami formali non deve tuttavia far dimenticare che l'adozione di misure alla frontiera, nonché la loro comunicazione e attuazione, sollevano questioni fondamentali che giustificano un esame approfondito da parte degli organi di vigilanza nonché l'elaborazione di alcune raccomandazioni.

Alla luce di questi elementi, e visto il numero relativamente ridotto di lamentele e reclami, la CdG-S ritiene che le autorità doganali e il loro personale abbiano fatto nel complesso un buon lavoro.

3 Contesto

3.1 Quadro giuridico

L'AFD attua un gran numero di norme giuridiche. Si basa, da un lato, sulla legge sulle dogane (LD)^{5,6} e sulle relative ordinanze che disciplinano in particolare la sorveglianza e il controllo del traffico viaggiatori e del traffico merci attraverso il confine doganale. I controlli alle frontiere si fondano però anche su atti normativi che non pertengono al diritto doganale, come la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)⁷, messa a punto dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM)⁸.

In una situazione particolare ai sensi dell'articolo 6 della legge sulle epidemie (LEp)⁹, il Consiglio federale può ordinare provvedimenti nei confronti della popolazione. Se una situazione straordinaria ai sensi dell'articolo 7 LEp lo richiede, l'Esecutivo può ordinare i provvedimenti necessari per tutto il Paese o per talune parti di esso. In questi casi si applica l'articolo 41 LEp e il Consiglio federale emana disposizioni sul trasporto internazionale di viaggiatori per evitare che malattie trasmissibili si propaghino a livello transfrontaliero. L'UFSP può allora sottoporre le persone che entrano in Svizzera a provvedimenti di sorveglianza medica, quarantena e isolamento (art. 33–38 LEp). Se necessario, il Consiglio federale può estendere provvisoriamente questi provvedimenti a tutte le persone in provenienza da zone a rischio. L'UFSP può inoltre vietare provvisoriamente di lasciare la Svizzera a persone malate, sospette malate, contagiate, sospette contagiate o che espellono agenti patogeni, se ciò è necessario per impedire la propagazione di una malattia trasmissibile.

Inoltre, sulla base degli articoli 184 capoverso 3 e 185 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.)¹⁰, il Consiglio federale può adottare misure urgenti alle frontiere sotto forma di ordinanza.

⁵ Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD; RS **631.0**).

⁶ Art. 127, Inosservanza di prescrizioni d'ordine (LD; stato al 15 settembre 2018).

¹ Sempre che non sia adempita la fattispecie legale di un'infrazione doganale, è punito con la multa fino a 5000 franchi chiunque viola intenzionalmente o per negligenza grave: a. una norma della legislazione doganale, di un trattato internazionale oppure una delle sue disposizioni d'esecuzione, nella misura in cui un atto legislativo dichiara punibile la violazione di tali norme; oppure b. una decisione notificatagli sotto comminatoria della pena contemplata dal presente articolo.

² L'inosservanza di un ordine verbale del personale dell'AFD o di un ordine impartito mediante segnali o tavole è punita con la multa sino a 2000 franchi. L'ordine impartito non deve necessariamente comminare la pena prevista nel presente articolo.

³ È fatto salvo il rinvio a giudizio giusta gli articoli 285 o 286 del Codice penale.

⁷ Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS **142.20**).

⁸ Art. 12 cpv. 2 lett. c dell'ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP; RS **172.213.1**).

⁹ Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp; RS **818.101**).

¹⁰ Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (Cost.; RS **101**).

3.2 Misure adottate alla frontiera per lottare contro la propagazione del virus

Nell'ambito della lotta contro il nuovo coronavirus SARS-CoV-2, le autorità federali hanno adottato una serie di misure alla frontiera intese a limitarne la propagazione.

Su mandato del Consiglio federale, l'AFD ha istituito a partire dall'8 marzo 2020 un sistema di monitoraggio alla frontiera a seguito dei decreti italiani dell'8 e del 9 marzo 2020¹¹. Per svolgere questo compito di monitoraggio, l'11 marzo 2020 l'AFD ha deciso, per quanto riguarda il Ticino, di canalizzare il traffico di confine in provenienza dall'Italia presso i grandi valichi¹².

Il 12 marzo 2020 l'AFD ha informato il Consiglio federale sulle sue constatazioni. È emerso che persone residenti in Italia che non esercitavano alcuna attività lavorativa in Svizzera continuavano a tentare di entrare in Svizzera nonostante il divieto di viaggiare emanato dall'Italia e le misure ordinate dal Consiglio federale per contrastare il coronavirus¹³. Vi era inoltre il sospetto che una parte di costoro, visto il sovraccarico del sistema sanitario italiano, intendesse recarsi in Svizzera per farsi curare in una struttura sanitaria della zona di confine, ciò che avrebbe potuto ripercuotersi sulle capacità di un sistema sanitario già fortemente sollecitato come quello ticinese. Il 13 marzo 2020 il Consiglio federale ha pertanto deciso, sulla base dell'articolo 41 LEp, di vietare l'entrata in Svizzera di tutte le persone provenienti da un Paese o da una regione a rischio¹⁴, a meno che adempissero una delle condizioni previste dall'articolo 3 dell'ordinanza 2 COVID-19¹⁵. Alla stessa data, l'Esecutivo ha deciso dunque di introdurre con effetto immediato i controlli alle frontiere con l'Italia¹⁶, in applicazione degli articoli 25 segg. (segnatamente l'art. 28) del codice frontiere Schengen¹⁷ e dell'articolo 30 capoverso 2 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto¹⁸.

¹¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 marzo 2020. Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale (20A01558) (GU n. 62 del 9.3.2020); Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8 marzo 2020. Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 (20A01522) (GU Serie Generale n. 59 dell'8.3.2020).

¹² Comunicato stampa dell'AFD dell'11 marzo 2020: «Canalizzazione del traffico di confine in Ticino presso i grandi valichi».

¹³ Decisione del Consiglio federale del 13 marzo 2020.

¹⁴ Alla data del 13 marzo 2020 si trattava soltanto dell'Italia.

¹⁵ Ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 2 COVID-19; [RS 818.101.24] RU 2020 773) (versione del 13 marzo 2020).

¹⁶ Comunicato stampa del Consiglio federale del 13 marzo 2020: «Il Consiglio federale inasprisce i provvedimenti contro il coronavirus a tutela della salute e sostiene i settori colpiti».

¹⁷ 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).

¹⁸ Ordinanza del 15 agosto 2018 concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV; RS 142.204).

Il 16 marzo 2020 il Consiglio federale ha proclamato la «situazione straordinaria» ai sensi della legge sulle epidemie¹⁹ e introdotto i controlli Schengen alle frontiere con tutti gli Stati confinanti²⁰. Da quel momento, era concesso entrare in Svizzera dai Paesi confinanti soltanto ai cittadini svizzeri, ai possessori di un titolo di soggiorno in Svizzera e alle persone che avevano un motivo professionale per entrare in Svizzera²¹. Continuavano a essere autorizzati anche il transito attraverso la Svizzera e il traffico merci.

Il Consiglio federale ha incaricato il DFF, e più precisamente l'AFD, di attuare alle frontiere le varie disposizioni contenute nell'ordinanza 2 COVID-19, conformemente all'articolo 98 LD, in collaborazione con le autorità di sicurezza cantionali²². Nell'ambito di questo mandato, ha anche autorizzato l'AFD a chiudere taluni valichi di confine per canalizzare il traffico frontaliero²³.

3.3 Impiego dell'esercito²⁴

Il 6 marzo 2020 il Consiglio federale ha autorizzato il DDPS a chiamare in servizio d'appoggio, fino al 27 marzo 2020, un effettivo massimo di 800 militari per il sostegno ai Cantoni nell'ambito delle cure sanitarie. L'Esecutivo ha successivamente esteso tale impiego a un massimo di 8000 unità²⁵. Alla fine di marzo, visto il numero ancora elevato di passaggi alla frontiera, l'AFD ha richiesto l'appoggio sussidiario dell'esercito per aumentare la propria flessibilità d'impiego e capacità operativa. Da venerdì 27 marzo 2020, l'AFD è stata dunque appoggiata dall'esercito con 50 membri della polizia militare e un battaglione di milizia²⁶. I militari erano stati precedentemente formati sulle regole d'impiego e di comportamento, chiaramente definite, oltre che sulle loro competenze. Il sostegno dell'esercito è stato concesso sulla base dell'ordinanza del 3 settembre 1997²⁷ sull'impiego della truppa per il servizio di polizia di frontiera: esso comprendeva, fra l'altro, compiti di sicurezza nell'ambito del traffico delle persone, nonché il sostegno nella canalizzazione del traffico e nella sorveglianza

¹⁹ Comunicato stampa del Consiglio federale del 16 marzo 2020: «Coronavirus: il Consiglio federale proclama la “situazione straordinaria” e inasprisce ulteriormente i provvedimenti»; comunicato stampa del Consiglio federale del 16 marzo 2020: «Canalizzazione del traffico di confine estesa all'intera Svizzera».

²⁰ Per la Francia, la Germania e l'Austria, in quanto anche questi Paesi sono stati inseriti il 16 marzo 2020 nella lista dei Paesi a rischio.

²¹ Art. 3 dell'ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 2 COVID-19; RS **818.101.24**; RU **2020 773**).

²² Decisione del Consiglio federale del 13 marzo 2020, n. 5, pag. 1.

²³ Decisione del Consiglio federale del 13 marzo 2020.

²⁴ L'impiego dell'esercito è trattato solo marginalmente in questa inchiesta, non essendo stato oggetto di un'indagine specifica: i relativi aspetti sono trattati nella parte riguardante il contesto.

²⁵ Comunicato stampa del Consiglio federale del 16 marzo 2020: «Coronavirus: il Consiglio federale proclama la “situazione straordinaria” e inasprisce ulteriormente i provvedimenti».

²⁶ Comunicato stampa del Consiglio federale del 27 marzo 2020: «COVID-19: l'esercito a sostegno dell'Amministrazione federale delle dogane».

²⁷ Ordinanza del 3 settembre 1997 sull'impiego della truppa per il servizio di polizia di frontiera (OSPF; RS **513.72**).

dei posti di confine e del «confine verde». In questo settore l'esercito non dispone di alcun potere decisionale per quanto riguarda l'esecuzione della legislazione sulle dogane, del diritto d'asilo e sugli stranieri, ma può prestare appoggio al Corpo delle guardie di confine.

Dato che la chiamata in servizio concerneva più di 2000 membri dell'esercito e che l'impiego sarebbe durato più di tre settimane²⁸, il Consiglio federale ha sottoposto un apposito messaggio al Parlamento²⁹, che questi ha approvato in occasione della sessione speciale di maggio 2020 delle Camere federali³⁰.

Nel suo messaggio, il Consiglio federale illustrava i dettagli concernenti l'impiego dell'esercito³¹. Per l'AFD il ricorso alla protezione civile era da escludere, dato che alla frontiera possono insorgere situazioni pericolose che richiedono l'impiego personale armato e adeguatamente addestrato.

Le Forze aeree hanno intensificato i loro voli in appoggio all'AFD utilizzando elicotteri EC-635 e Super Puma equipaggiati con sistemi di telecamere FLIR. In situazione ordinaria, le Forze aeree già sostengono l'AFD, sorvegliando le frontiere con i loro droni ed elicotteri. Nella primavera del 2020 i voli in elicottero sono serviti per sorvegliare i valichi di frontiera chiusi e il «confine verde», per controllare il traffico frontaliero nonché gli escursionisti, i ciclisti, i cavalieri e i proprietari di cani ai valichi di frontiera discosti e non sorvegliati. Dato che in quel momento non vi erano droni operativi, sono stati utilizzati soltanto gli elicotteri. I voli, effettuati in funzione della situazione, secondo l'AFD³² hanno permesso di ravvisare numerose violazioni, in particolare l'aggiramento delle barriere alle frontiere, permettendo quindi il loro adeguamento.

4 Organizzazione di crisi dell'AFD

Per quanto riguarda l'analisi della situazione, l'AFD ritiene di disporre di procedure ben definite e funzionali³³. In caso di necessità, ha la possibilità di istituire uno Stato

²⁸ Secondo l'art. 70 della legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS **510.10**), il Consiglio federale è competente in materia di chiamata in servizio se la chiamata in servizio concerne fino a 2000 militari o l'impiego dura al massimo tre settimane. Se la chiamata in servizio concerne più di 2000 militari o l'impiego dura più di tre settimane, l'Assemblea federale deve approvare l'impiego.

²⁹ Messaggio del 22 aprile 2020 concernente il decreto federale sul servizio d'appoggio dell'esercito a favore delle autorità civili nell'ambito dei provvedimenti per combattere la pandemia di COVID-19 (FF **2020** 3099).

³⁰ Decreto federale del 5 maggio 2020 sul servizio d'appoggio dell'esercito a favore delle autorità civili nell'ambito dei provvedimenti per combattere la pandemia di COVID-19 (FF **2020** 4197).

³¹ Messaggio del 22 aprile 2020 concernente il decreto federale sul servizio d'appoggio dell'esercito a favore delle autorità civili nell'ambito dei provvedimenti per combattere la pandemia di COVID-19, n. 2.3.2 (FF **2020** 3099 3105).

³² Lettera dell'AFD del 4 agosto 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, pag. 3.

³³ Lettera dell'AFD del 4 agosto 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, pag. 1.

maggiore di condotta o un'organizzazione di crisi. In quel caso l'AFD forma un team di collaboratori (membri di direzione ed esperti, a livello centralizzato o decentralizzato nelle regioni³⁴), cui viene affidato l'incarico di coordinare e gestire la situazione. Sulla base di esperienze concrete del passato (Euro 08, crisi migratoria del 2015/16, attentati terroristici all'estero) e di esercitazioni su vasta scala svoltesi negli scorsi anni, alcune delle quali prospettavano anche lo scenario di una chiusura delle frontiere (esercizio di condotta strategica [ECS], esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza [ERSS] ecc.), l'AFD ritiene di disporre di una solida esperienza in materia, fermo restando che ogni nuova situazione richiede l'adozione di misure adeguate e dinamiche. L'AFD ritiene di essere in grado di rispondere alle sfide in modo rapido, flessibile e commisurato alla situazione.

Il coinvolgimento dei partner nell'attuazione del dispositivo approntato dall'AFD (materiale dell'Ufficio federale delle strade [USTRA] e impiego dell'esercito) è stato pianificato con gli uffici interessati non appena l'ipotesi di una chiusura delle frontiere è apparsa verosimile, il che è avvenuto il 26 febbraio 2020. Tale scenario si è infatti concretizzato a breve distanza. Il sostegno è intervenuto pertanto in maniera molto rapida, dopo la decisione del Consiglio federale. Per quanto riguarda l'impiego dell'esercito, l'AFD ha potuto fare affidamento sui lavori preparatori effettuati nel 2016/17.

Nel caso in esame, l'AFD dal 3 febbraio 2020 ha reso immediatamente operativo uno Stato maggiore di condotta (SMC) interno, cui è stato affidato l'incarico di valutare e preparare l'attuazione di diverse possibili misure alla frontiera. Ciò ha facilitato l'attuazione delle decisioni prese successivamente dal Consiglio federale. In seguito lo SMC si è tenuto in contatto permanente con i partner sociali e le regioni per coordinare le misure operative sul terreno. A tal fine, sono state pianificate conferenze telefoniche giornaliere con le regioni e tutti gli ambiti direzionali dell'AFD, nonché conferenze telefoniche settimanali con i partner sociali (Garanto, Transfair, Associazione del personale della Confederazione, Associazione dei quadri della Confederazione) che hanno permesso di fare il punto sulla situazione in materia di personale, trasporti e su eventuali problemi insorti nell'attuazione delle misure. Eventuali richieste avanzate dalle regioni di adattare gli ordini di impiego venivano discusse dallo SMC nel corso di una riunione settimanale o, se necessario, di una riunione urgente convocata ad hoc. Per diverse settimane, il direttore dell'AFD e il capo dello SMC si sono sentiti tre volte al giorno per fare il punto sulla situazione. Inoltre, il capo del DFF è stato tenuto informato e consultato dal direttore dell'AFD nell'ambito di un rapporto settimanale sulla situazione.

L'AFD è rappresentata in seno allo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP), così come disposto dalla relativa ordinanza³⁵. L'AFD ha partecipato in modo sistematico alle sedute di questo organismo. Non era invece rappresentata nello Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da

³⁴ A livello organizzativo, l'AFD è suddivisa in sei regioni poste sotto la responsabilità di capi livelli regionali che dirigono contemporaneamente, nelle loro rispettive regioni, il personale del Corpo delle guardie di confine e la dogana. Comunicato stampa dell'AFD del 5 febbraio 2020: «Nuova struttura regionale».

³⁵ Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP; RS 520.17).

coronavirus (SMCC)³⁶, anche se è stata informata, quando necessario, dalla Segreteria generale del DFF, che vi era invece rappresentata. Il direttore dell'AFD ha ad ogni modo partecipato di persona a un paio di sedute dello SMCC.

5 Decisione dell'AFD di vietare il turismo degli acquisti

Fra il 16 e il 18 marzo 2020, l'AFD ha constatato un aumento inatteso del traffico alle frontiere settentrionali e nord-orientali della Svizzera. Si pensava che ciò fosse da ricondurre al fatto che in Germania erano aperti alcuni tipi di negozi che erano invece chiusi in Svizzera. Questa circostanza ha generato nella regione un volume di traffico ancora più elevato dei livelli pre-crisi e un intenso turismo degli acquisti (secondo le stime dell'AFD, vi sarebbe stato un aumento del traffico globale pari a circa il 20 %³⁷).

Una situazione del genere era in contrasto con gli intenti perseguiti dal Consiglio federale e poneva al contempo un problema operativo all'AFD per quanto riguarda il suo compito di controllare sistematicamente le persone, poiché metteva a dura prova le sue risorse. L'AFD ha inoltre constatato che in tutta la Svizzera vi erano persone che ignoravano le misure di canalizzazione del traffico, importavano o consegnavano merci ai valichi di frontiera chiusi o aggiravano i blocchi stradali passando attraverso i campi.

Il 18 marzo 2020, nel corso di una conferenza telefonica giornaliera, le regioni hanno chiesto all'AFD a Berna di adottare misure contro il massiccio turismo degli acquisti verso la Germania e nei confronti di chi contravveniva alle misure di canalizzazione del traffico e di chiusura dei valichi.

Il 18 marzo 2020 un ufficiale di collegamento dell'AFD con la Segreteria di Stato per la migrazione (SEM) ha interpellato telefonicamente una persona di contatto della stessa SEM per informarsi sui passi che l'AFD avrebbe dovuto intraprendere nei confronti dei numerosi cittadini tedeschi che si recavano in Germania. Secondo l'AFD, le informazioni ricevute riferivano che i cittadini tedeschi titolari di un permesso di dimora in Svizzera che intendevano recarsi in Germania unicamente per fare acquisti avrebbero dovuto essere impediti nel loro intento, per motivi legati alla parità di trattamento con i cittadini svizzeri³⁸.

L'ambito direzionale Perseguimento penale dell'AFD ha elaborato un documento, destinato ai collaboratori impegnati in prima linea, in cui si illustrano le possibilità di

³⁶ Si vedano le Istruzioni del 21 giugno 2019 concernenti la gestione delle crisi nell'Amministrazione federale (FF 2019 3837).

³⁷ Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020, pag. 5.

³⁸ Nell'ambito della consultazione amministrativa, la SEM ha precisato che il colloquio telefonico in questione era uno scambio individuale di informazioni a livello specialistico. Le informazioni fornite in tale occasione non costituivano, secondo la SEM, né un parere consolidato della SEM né una posizione ufficiale della sua direzione. In affari di questo tipo, le consultazioni si svolgono di solito in forma scritta. La SEM fa inoltre notare che allo stato attuale non è più possibile ricostruire il contesto in cui questo argomento è stato discusso fra l'AFD e la SEM. In ogni caso dall'informazione fornita non è possibile, per la SEM, dedurre una prassi in materia di multe così come definita nell'art. 127 LD.

sanzione in caso di violazione delle misure di canalizzazione del traffico frontaliero³⁹. Dato che le barriere o i blocchi in cemento utilizzati per chiudere i valichi di confine costituiscono, a suo avviso, inequivocabili «segnali» ai sensi dell'articolo 127 capoverso 2 LD, l'AFD ha deciso che a partire dal 23 marzo 2020 i suoi collaboratori avrebbero potuto, in determinati casi, punire le persone che avrebbero aggirato tali ostacoli con una multa di 100 franchi. L'articolo 127 capoverso 2 LD autorizza infatti l'AFD a punire «l'inosservanza di un ordine verbale del personale dell'AFD o di un ordine impartito mediante segnali o tavole [...] con la multa sino a 2000 franchi». La disposizione precisa inoltre che «l'ordine impartito non deve necessariamente comminare la pena prevista».

Parallelamente, il 19 e il 20 marzo 2020 in vari posti di frontiera sono stati affissi cartelli che indicavano che il turismo degli acquisti era ormai vietato. Ciò malgrado, nelle abitudini della popolazione non si è constatato alcun cambiamento. Il 20 marzo 2020 il capo del DFF, informato dal direttore dell'AFD in merito ai problemi operativi legati al turismo degli acquisti, ha approvato le misure adottate dall'AFD. Un ulteriore passo compiuto dall'AFD è stato quello di impedire il rientro in Svizzera alle persone con merci acquistate in Germania⁴⁰.

Per la comminazione di multe l'AFD ha dunque deciso di fondarsi sull'articolo 127 capoverso 2 LD, a condizione che gli ordini verbali del personale dell'AFD o gli ordini impartiti mediante segnali o tavole fossero sufficientemente chiari per la popolazione. Questo tipo di sanzione può essere oggetto di una procedura penale amministrativa⁴¹ e fa parte degli strumenti ordinari dell'AFD. Il 27 marzo 2020, il direttore dell'AFD ha presentato questa soluzione al capo del DFF, che l'ha sostenuta. Il responsabile del Dipartimento ha spiegato alla CdG-S che la legalità di questa decisione era stata esaminata dal servizio giuridico della Segreteria generale del DFF⁴².

Secondo l'AFD, il divieto del turismo degli acquisti aveva lo scopo di ridurre il traffico frontaliero, così da evitare un sovraccarico dell'AFD, di assicurare i controlli sistematici decisi dal Consiglio federale il 13 marzo 2020 e garantire al Paese la continuità dell'approvvigionamento in merci e lavoratori frontalieri per i settori essenziali.

5.1 Proposta al Consiglio federale del 1° aprile 2020

I problemi insorti alla frontiera nord-orientale e le possibili soluzioni sono stati discussi nell'ambito della riunione settimanale dello SMC, dato che la Regione Nord aveva chiesto di poter adottare le stesse misure di quelle della Regione Nord-Est. Dopo la riunione dello SMC del 24 marzo 2020, l'AFD ha deciso di elaborare una bozza di proposta al Consiglio federale per concretizzare le competenze dell'AFD alle

³⁹ Nota interna dell'AFD del 20 marzo 2020: «Sanktionsmöglichkeiten bei Verletzung der Kanalisierungsmassnahmen betr. dem Grenzverkehr - Gültig ab 23.3.2020».

⁴⁰ Secondo quanto indicato dall'AFD, nel caso in cui la merce venisse lasciata era previsto il condono della multa.

⁴¹ Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0).

⁴² Verbale della seduta del 10 dicembre 2020 della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, audizione del capo del DFF e dell'AFD.

frontiere⁴³. Le prime discussioni con la SEM e l'UFG nel quadro della consultazione degli uffici del 25 marzo 2020 erano incentrate sull'opportunità di adottare una disposizione che vietasse il turismo degli acquisti. L'UFG si è opposto a una tale eventualità, ritenendo che nell'ordinanza 2 COVID-19 l'entrata in Svizzera fosse già implicitamente limitata agli scopi professionali e che una specificazione esplicita non fosse quindi necessaria. L'AFD ha pertanto rinunciato a proporre al Consiglio federale di includere il divieto del turismo degli acquisti nell'ordinanza 2 COVID-19. Di conseguenza, nella riunione del Consiglio federale del 1° aprile 2020, il DFF si è limitato a informare l'Esecutivo sulla situazione alle frontiere e sulle numerose violazioni delle misure adottate, rendendolo comunque attento sul fatto che, in considerazione della situazione eccezionale, il turismo degli acquisti e altre attività legate tempo libero costituivano un problema, oltre che sulla necessità di chiarire la questione relativa alle attività private transfrontaliere⁴⁴.

Sulla base delle esperienze acquisite nelle prime due settimane di applicazione delle misure, il DFF ha chiesto tuttavia una modifica dell'ordinanza 2 COVID-19⁴⁵, nell'intento di risolvere alcuni problemi pratici che complicavano notevolmente il lavoro dei collaboratori dell'AFD⁴⁶. Per ragioni operative, il DFF voleva che i collaboratori dell'AFD potessero fare esplicito riferimento all'ordinanza quando rifiutavano l'entrata in Svizzera a persone che pure erano in possesso di un permesso per frontalieri⁴⁷.

Il 1° aprile 2020 il Consiglio federale ha quindi adottato alcune misure⁴⁸, attribuendo ad esempio all'AFD la competenza di chiudere piccoli valichi di frontiera secondari e di disciplinare l'utilizzo di corsie prioritarie (*green lanes*⁴⁹). Nell'ordinanza 2 COVID-19 si è deciso inoltre di precisare che le persone con un permesso per frontalieri avrebbero potuto attraversare la frontiera unicamente a scopo professionale⁵⁰, benché questa condizione fosse già implicita, secondo l'UFG⁵¹, nel testo originario dell'ordinanza. Nell'ordinanza è stata inoltre introdotta la possibilità per l'AFD di punire con una multa disciplinare le persone che violavano le disposizioni previste

⁴³ Inizialmente l'AFD aveva previsto di presentare una proposta al Consiglio federale per la sua seduta del 27 marzo 2020: vista però la complessità della questione si è concordato con la SEM e l'UFG di indire una consultazione degli uffici più ampia.

⁴⁴ Decisione del Consiglio federale del 1° aprile 2020: «Concretizzazione delle competenze dell'AFD alla frontiera» (qui di seguito: Decisione del Consiglio federale del 1° aprile 2020), pag. 2.

⁴⁵ Ordinanza 2 del 13 marzo 2020 sui provvedimenti per combattere il coronavirus (COVID-19) (Ordinanza 2 COVID-19 2; RS **818.101.24**).

⁴⁶ Decisione del Consiglio federale del 1° aprile 2020, pag. 4.

⁴⁷ Decisione del Consiglio federale del 1° aprile 2020, pag. 5.

⁴⁸ Introdotte con la modifica del 1° aprile 2020 (Canalizzazione del traffico di confine) (RU **2020 1137**). Abrogate con la modifica del 12 giugno 2020 (Entrata di beneficiari della libera circolazione), in vigore dal 15 giugno 2020 (RU **2020 2099**).

⁴⁹ Corsie prioritarie per il trasporto di merci importanti al fine di mantenere l'approvvigionamento nazionale e per le persone di gruppi professionali prioritari, in particolare per le persone che operano nel settore sanitario (art. 4 cpv. 5 dell'ordinanza 2 COVID-19. Introdotto con la modifica del 1° aprile 2020 [Canalizzazione del traffico di confine] [RU **2020 1137**]).

⁵⁰ Cfr. art. 3 cpv. 3 dell'ordinanza 2 COVID-19. Nuovo tenore secondo la modifica del 18 marzo 2020, in vigore dal 19 marzo 2020 (RU **2020 841**).

⁵¹ Decisione del Consiglio federale del 1° aprile 2020, pag. 5.

dall'articolo 4 capoverso 4 dell'ordinanza 2 COVID-19 per il traffico transfrontaliero delle persone ai valichi di frontiera chiusi.

A partire dal 2 aprile 2020, le persone che avrebbero violato le misure di canalizzazione del traffico di confine sarebbero incorse in una multa disciplinare conformemente all'ordinanza 2 COVID-19, mentre le persone che avrebbero attraversato il confine per fare acquisti o svolgere attività ricreative sarebbero state punite con una multa doganale conformemente all'articolo 127 capoverso 2 LD per inosservanza di un ordine impartito (sia verbalmente, da parte del personale dell'AFD, o mediante segnali). Secondo l'allegato all'ordine d'impiego⁵², le persone residenti in Svizzera che lavoravano all'estero non sarebbero state multate se fossero rientrate in Svizzera con acquisti normali fatti al ritorno dal lavoro. Ad ogni modo, a nessuna persona che adempiva le condizioni d'entrata previste dall'ordinanza 2 COVID-19 è stata rifiutata l'entrata in Svizzera⁵³.

5.2 Proposta al Consiglio federale del 16 aprile 2020

Il 6 aprile 2020, il direttore dell'AFD e il segretario di Stato per la migrazione (SEM) hanno intrattenuto contatti telefonici e via e-mail visto il gran numero di richieste e domande pervenute alla centrale d'informazione della SEM riguardanti la pratica delle multe contro il turismo degli acquisti e le attività di svago. La SEM ha successivamente comunicato all'AFD che, secondo la sua interpretazione e quella dell'UFG, non vi era alcuna base legale per infliggere tali multe, nemmeno la legge sulle dogane, e che andava quindi adottata una nuova disposizione all'ordinanza 2 COVID-19 che disciplinasse tale pratica.

L'AFD ha quindi elaborato una proposta all'indirizzo del Consiglio federale e il 7 aprile 2020 ha aperto una consultazione preliminare con la SEM e l'UFG. A quel momento l'AFD intendeva completare l'ordinanza con un nuovo articolo 3a riguardante le «*Reisebeschränkungen*» (Limitazioni di viaggio), che avrebbe vietato i viaggi transfrontalieri in Paesi e regioni a rischio per attività di svago, visite e acquisti. Aveva inoltre stabilito che i viaggi transfrontalieri compiuti allo scopo di assistere o curare un parente stretto sarebbero stati soggetti alla presentazione di un certificato medico. L'importazione di merci durante un passaggio non autorizzato della frontiera o al di fuori dei punti di passaggio consentiti sarebbe stata vietata e il passaggio di merci sequestrate rifiutato; queste ultime avrebbero inoltre dovuto essere distrutte⁵⁴.

L'UFG ha espresso un parere negativo e chiesto all'AFD di rinunciare alla proposta, adducendo gli argomenti della proporzionalità e della grave limitazione dei diritti fondamentali. Il direttore dell'AFD ha quindi sollecitato una conferenza telefonica tra direttori la mattina del Venerdì Santo, 10 aprile 2020, vista la chiara volontà politica del capo del DFF di risolvere la questione.

⁵² Allegato all'ordine d'impiego COVID-19 dello SMC del 30 marzo 2020.

⁵³ Attuazione alla frontiera delle misure COVID-19 da parte dell'Amministrazione federale delle dogane. Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S (qui di seguito: Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020).

⁵⁴ Lettera dell'UFG del 2 ottobre 2020, n. 3.3.1, pag. 8.

Durante il suddetto colloquio telefonico è stato infine concordato che l'AFD avrebbe proposto esclusivamente di modificare il divieto del turismo degli acquisti, pena una multa disciplinare. In particolare è stato stabilito che sarebbero stati sanzionati i viaggi avvenuti esclusivamente a scopo di turismo degli acquisti, e questo per preservare la deroga già applicata sul campo dall'AFD per le persone che tornavano con acquisti fatti dopo una giornata di lavoro all'estero. È stato inoltre deciso che l'AFD non avrebbe chiesto di vietare il turismo transfrontaliero per altre attività di svago come il ciclismo o la corsa, essendo queste meno problematiche rispetto al turismo degli acquisti, dato che non impedivano controlli alla frontiera efficaci; il loro divieto era lasciato agli Stati vicini⁵⁵.

Dopo un'ulteriore consultazione preliminare fra i tre uffici e una successiva consultazione ufficiale urgente degli uffici, svoltasi martedì 14 aprile 2020, il Consiglio federale ha approvato la proposta del DFF nella sua riunione del 16 aprile 2020⁵⁶. Nell'ordinanza 2 COVID-19, i viaggi compiuti esclusivamente a scopo di turismo degli acquisti sono stati dunque vietati tra il 17 aprile 2020 e il 15 giugno 2020, pena una multa disciplinare ridotta di 100 franchi⁵⁷.

5.3 Tipi di multe inflitte dall'AFD

Fino al 2 aprile 2020 l'AFD si è fondata sull'articolo 127 capoverso 2 LD per multare le persone che eludevano le misure di canalizzazione del traffico frontaliero (ad esempio la chiusura dei valichi di confine) o che infrangevano il divieto del turismo degli acquisti. In questo caso, come ha spiegato l'AFD, non è stato sanzionato il turismo degli acquisti in sé, ma l'inosservanza degli ordini verbali del personale dell'AFD o di un ordine impartito mediante segnali o tavole.

Tali multe in virtù della legge sulle dogane sono state inflitte sulla base della legge federale sul diritto penale amministrativo (DPA), secondo cui un decreto penale con il consenso della persona accusata può essere emanato anche senza stesura preliminare di un processo verbale finale (procedura abbreviata). Tale decreto penale diventa allora immediatamente vincolante sul piano giuridico (art. 65 cpv. 2 DPA) ed esclude in questo caso la possibilità di un ricorso ulteriore. Nel caso di mancato consenso alla procedura abbreviata, è avviata una procedura amministrativa doganale ordinaria o una procedura penale amministrativa ordinaria e nel caso il sospetto di infrazione fosse confermato, è inflitta una multa mediante decreto penale (art. 64 DPA). Se la sanzione è confermata, la persona accusata ha il diritto di fare opposizione dinanzi a un tribunale in virtù dell'articolo 67 DPA.

Dal 2 aprile 2020 le multe disciplinari pronunciate per le violazioni delle disposizioni in materia di traffico transfrontaliero delle persone ai valichi di frontiera sono state inflitte sulla base dell'ordinanza 2 COVID-19. In linea di principio le multe dovevano essere pagate immediatamente sul posto, diventando giuridicamente vincolanti con il

⁵⁵ Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020, n. 2.4, pag. 9.

⁵⁶ Modifica dell'ordinanza 2 COVID-19 del 16 aprile 2020 (Limitazione dell'importazione e dell'esportazione di merci), in vigore dal 17 aprile 2020 (RU 2020 1245).

⁵⁷ Il DFF aveva inizialmente proposto al Consiglio federale una multa di 200 franchi.

loro pagamento (art. 11 LMD⁵⁸). Questa procedura è usuale e comunemente impiegata nel caso di infrazioni al codice della strada e deriva dalla LMD. In questi casi non è possibile interporre ricorso. Tuttavia, le violazioni al divieto del turismo degli acquisti sono state sempre punite sulla base dell'articolo 127 capoverso 2 LD.

È solo in seguito alla decisione del Consiglio federale del 16 aprile 2020 e all'introduzione di una disposizione specifica nell'ordinanza 2 COVID-19 (cfr. n. 5.2) che l'AFD ha pronunciato multe disciplinari su questa base.

L'AFD ha informato la CdG-S che in nove casi sono state inflitte a torto multe amministrative per una violazione del divieto del turismo degli acquisti. Queste multe sono state revocate senza rimborso e convertite in procedimenti penali amministrativi ordinari conformemente all'articolo 64 DPA⁵⁹. Quattro delle nove persone interessate hanno rinunciato a una valutazione nel quadro di una procedura doganale o di un procedimento penale amministrativo e hanno accettato la multa disciplinare materialmente corretta ma formalmente errata; gli altri cinque casi sono attualmente oggetto di un esame più dettagliato nella procedura ordinaria⁶⁰.

Sulla base del monitoraggio effettuato alla frontiera dalle varie regioni, l'AFD ha potuto indicare che su un totale di 8850 multe pronunciate tra marzo e giugno 2020, 2460 concernevano il turismo degli acquisti⁶¹. Di queste 2460 multe, 1140 sono state pronunciate tra il 30 marzo e il 16 aprile 2020 sulla base dell'articolo 127 LD e, dal 17 aprile 2020, 1320 sulla base dell'ordinanza 2 COVID-19. Conviene tuttavia tenere presente che si tratta di statistiche approssimative.

L'AFD ha parimenti informato la CdG-S che un certo numero di multe sono state annullate nei casi in cui le persone interessate hanno potuto provare che la multa era ingiustificata⁶², vale a dire nei 17 casi in cui le multe disciplinari erano in relazione con misure di canalizzazione del traffico. Per quanto riguarda il divieto del turismo degli acquisti, le multe sono state annullate e rimborsate in 45 casi nella procedura abbreviata⁶³, altre nove nella procedura ordinaria.

Altre violazioni (ad es. della LStrI, del Codice penale, ecc.) sono state segnalate dall'AFD alle autorità giudiziarie competenti e non sono oggetto di questo rapporto.

⁵⁸ Legge del 18 marzo 2016 sulle multe disciplinari (LMD; RS 314.1).

⁵⁹ Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0).

⁶⁰ Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020, n. 3.3, pag. 13.

⁶¹ E-Mail dell'AFD del 21 ottobre 2020 all'attenzione della Segreteria delle CdG.

⁶² Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020, allegato B.

⁶³ Art. 65 DPA

La tabella seguente⁶⁴ fornisce una panoramica dei vari tipi di multe pronunciate dall'AFD:

Tipi di sanzione	<i>Multe disciplinari ai sensi dell'ordinanza 2 COVID-19</i>		<i>Multe per inosservanza di prescrizioni d'ordine fondate sull'art. 127 cpv. 2 LD</i>	<i>Altre constatazioni (sospetto di comportamento contrario al diritto)</i>
Infrazioni	Infrazione alle restrizioni del traffico transfrontaliero dei beni e delle persone ai valichi di confine (misure di canalizzazione)	Violazione del divieto del turismo degli acquisti	Infrazione alle prescrizioni d'ordine dell'AFD	<i>infrazione al diritto penale fondamentale e al diritto penale accessorio (ad es. Codice penale, legge sulla circolazione stradale, legge sugli stranieri e la loro integrazione)</i>
Durata di validità	dal 2 aprile al 15 giugno 2020	dal 17 aprile al 15 giugno 2020	fino al 17 aprile 2020	<i>illimitata, indipendente dalla crisi dovuta al nuovo coronavirus</i>

6 Legalità del divieto del turismo degli acquisti

6.1 Valutazioni giuridiche divergenti sulla legalità delle multe

La questione della legalità delle multe ha campeggiato in diversi articoli della stampa nella primavera del 2020. Alla CdG-S sono state successivamente indirizzate quattro richieste di vigilanza. La Commissione della gestione ha sentito le valutazioni giuridiche dell'UFG e dell'AFD nel merito e ha chiesto all'UFG di riferire sulla questione mediante rapporto⁶⁵.

6.1.1 Posizione dell'UFG

Secondo l'UFG⁶⁶, il turismo degli acquisti non può essere sanzionato sulla base dell'articolo 127 capoverso 2 LD. Conformemente all'articolo 1 del Codice penale⁶⁷, una pena o misura può essere inflitta soltanto per un fatto per cui la legge commina

⁶⁴ Secondo l'allegato B al rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020.

⁶⁵ Lettera dell'UFG del 2 ottobre 2020.

⁶⁶ Lettera dell'UFG del 2 ottobre 2020, pag. 2.

⁶⁷ Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937 (CP; RS 311.0).

espressamente una pena. Tale principio vale parimenti per il diritto penale accessorio⁶⁸, vale a dire per il diritto penale al di fuori del Codice penale. Secondo l'UFG questa disposizione non può fungere da base legale per imporre nuove condizioni materiali al passaggio delle frontiere. Le condizioni che disciplinano l'entrata o il divieto di entrata in Svizzera sono infatti definite dal diritto materiale ed erano fissate, a quel momento, nell'ordinanza 2 COVID-19. Prima del 17 aprile 2020 quest'ultima non conteneva alcun divieto del turismo degli acquisti suscettibile di dare luogo a una sanzione. L'UFG ritiene dunque che l'articolo 127 capoverso 2 LD non costituiva una base legale sufficiente.

Per contro, l'UFG considera che l'ordinanza 2 COVID-19, dal 17 aprile 2020, costituisca una base legale sufficiente per sanzionare la violazione del divieto del turismo degli acquisti, anche se solitamente per restrizioni gravi dei diritti fondamentali è necessaria una base legale formale. In questo caso entra in linea di conto il criterio di urgenza di cui all'articolo 36 capoverso 1 della Costituzione federale.

L'UFG ha anche espresso forti dubbi e riserve sul rispetto dei diritti fondamentali. Secondo l'UFG, la limitazione degli spostamenti proposta rappresenterebbe una restrizione della libertà di movimento e della libertà di lasciare il proprio Paese garantite dalla Costituzione svizzera e dal diritto internazionale (art. 10 cpv. 2 e art. 24 cpv. 2 Cost.; art. 12 par. 1 e 2 del Patto ONU II⁶⁹). Oltre alle condizioni di legalità e di rispetto dell'essenza dei diritti fondamentali di cui all'articolo 36 Cost., si pone la questione della proporzionalità. Misure tanto invasive dovrebbero iscriversi chiaramente nella lotta contro l'epidemia in corso allo scopo di proteggere la salute pubblica. Solo in questo caso sarebbero giustificate da un interesse pubblico sufficiente ai sensi della Costituzione e del diritto internazionale (cfr. art. 36 cpv. 2 Cost.; art. 12 par. 3 Patto ONU II).

Dal punto di vista dell'UFG non era possibile invocare la protezione della salute pubblica, poiché non era chiaro come il divieto di lasciare il Paese applicato indistintamente a tutti avrebbe contribuito a combattere efficacemente la COVID-19. Questa disposizione aveva infatti un altro scopo, ossia garantire il buon funzionamento delle procedure ai valichi di frontiera. L'UFG fa inoltre notare che le restrizioni di viaggio non erano specificamente mirate alla categoria delle persone vulnerabili, il che avrebbe potuto essere coerente con l'obiettivo di tutelare la salute pubblica.

6.1.2 Posizione dell'AFD

L'AFD, sostenuta dal DFF, reputa di aver agito in modo appropriato decidendo di vietare il turismo degli acquisti. Ritiene che le multe pronunciate sulla base dell'articolo 127 LD fossero conformi al principio di legalità. Tali decisioni – di cui riconosce le notevoli restrizioni dei diritti fondamentali, in particolare della libertà personale di alcune persone in situazioni estreme – erano necessarie per raggiungere gli obiettivi

⁶⁸ Art. 333 cpv. 1 CP.

⁶⁹ Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II; RS 0.103.2).

fissati dal Consiglio federale nelle ordinanze urgenti che ha emanato, e quindi per adempiere il mandato di esecuzione di tali ordinanze che le è stato conferito.

Secondo l'AFD, la legge sulle dogane le offre un certo margine di manovra per sanzionare l'inosservanza degli ordini verbali del personale dell'AFD o di un ordine impartito mediante segnali o tavole (inosservanza di prescrizioni d'ordine), al fine di reagire alle crisi⁷⁰.

In generale, l'AFD ritiene che ogni decisione adottata nell'ambito della lotta contro la pandemia di COVID-19 sia stata presa in modo trasparente sulla base delle informazioni disponibili e di una base giuridica sufficiente⁷¹, tenendo conto del tempo disponibile, della disponibilità di risorse, della situazione alla frontiera, così come dei pareri degli uffici coinvolti e del capo del DFF.

Secondo quanto afferma l'AFD, nell'ambito di un procedimento un tribunale distrettuale si è pronunciato su una multa di questo genere e indirettamente ha confermato la prassi dell'AFD.

6.2 Valutazione della CdG-S

Nella primavera del 2020, l'AFD ha adottato una serie di misure, tra cui il divieto del turismo degli acquisti, in risposta a una situazione in rapida evoluzione e a comportamenti che contravvenivano agli obiettivi delle decisioni prese dal Consiglio federale.

La CdG-S si rallegra che il divieto del turismo degli acquisti sia stato iscritto nell'ordinanza 2 COVID-19, creando così una base giuridica esplicita, in vigore dal 17 aprile 2020, per sanzionare tali comportamenti. A suo parere, la legalità delle multe inflitte dopo il 17 aprile 2020 non è posta in dubbio. Rimane tuttavia più scettica per quanto riguarda le multe pronunciate nel periodo compreso tra la fine di marzo e il 16 aprile 2020.

La questione della legalità delle multe comminate sulla base della LD potrebbe essere oggetto di un ricorso nel quadro di una procedura amministrativa doganale ordinaria o una procedura penale amministrativa ordinaria⁷². Senza voler anticipare eventuali decisioni giudiziarie, la CdG-S constata che fino al 17 aprile 2020 non esisteva alcuna base giuridica esplicita, e dunque sufficiente.

La Commissione rileva inoltre che il divieto del turismo degli acquisti, fintanto che non è stato iscritto nell'ordinanza 2 COVID-19, è stato fortemente contestato all'interno dell'Amministrazione federale (cfr. n. 5.2). Ritiene quindi che la questione della portata dell'articolo 127 capoverso 2 della legge sulle dogane debba essere chiarita per il futuro.

⁷⁰ Verbale della riunione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 10 dicembre 2020, audizione del capo del DFF e dell'AFD.

⁷¹ Cfr. anche il parere del Consiglio federale in merito all'interpellanza Dandrès «Passaggio del confine nel quadro delle misure per la lotta contro la pandemia di COVID-19» del 19 giugno 2020 (20.3884).

⁷² Cfr. articoli 64 e 67 DPA.

La CdG-S rammenta che anche il Tribunale penale federale, nella sua sentenza SK.2020.43 del 5 novembre 2020, si è pronunciato sulla legalità delle multe, constatando che alla decisione di sanzionare il turismo degli acquisti mancava una base legale e che le multe corrispondenti violavano il principio della liceità nel diritto penale (art. 1 CP). Tuttavia, questa valutazione non è dal punto di vista formale parte della sentenza (*obiter dictum*).

L'AFD ha dichiarato alla CdG-S che, nel caso una simile situazione si fosse ripresentata e viste le controversie scaturite, per sanzionare il divieto del turismo degli acquisti non si sarebbe più fondata sulla legge sulle dogane⁷³. La CdG-S accoglie con favore la posizione dell'AFD. La protezione dei diritti fondamentali va dovutamente rispettata, anche in situazioni straordinarie.

Raccomandazione 1 Consultazione dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) per decisioni di ampia portata in caso di applicazione del diritto che implica restrizioni dei diritti fondamentali

La CdG-S invita il Consiglio federale a fare in modo che le unità amministrative competenti facciano capo alla competenza giuridica dell'UFG nei casi di applicazione del diritto in cui sorgono questioni relative a limitazioni di ampia portata dei diritti fondamentali, e questo in una fase sufficientemente precoce del processo decisionale. Il Consiglio federale e le unità amministrative competenti devono procedere a tutti i chiarimenti necessari per garantire la legalità delle misure adottate, soprattutto nel caso di limitazioni dei diritti fondamentali.

Raccomandazione 2 Chiarimento della portata dell'articolo 127 capoverso 2 della legge sulle dogane (LD)

La CdG-S invita il Consiglio federale a chiarire la portata dell'articolo 127 capoverso 2 della legge sulle dogane.

7 Opportunità delle misure

7.1 Collaborazione tra le unità amministrative

L'AFD è un organo d'esecuzione che, oltre alla legislazione sulle dogane, attua altri atti normativi. Le misure per affrontare la crisi dovuta al coronavirus sono state prese per lo più mediante decisioni del DFI (UFSP) e del DFGP (SEM). Per esempio, l'AFD è responsabile dell'attuazione alla frontiera della legge sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), mentre la SEM è l'unità amministrativa cui compete la fissazione dei criteri per il passaggio delle frontiere e per l'immigrazione.

Gli uffici competenti sono essi stessi responsabili dell'esecuzione dei compiti loro assegnati, e di conseguenza sono tenuti anche ad assicurare la legalità delle misure

⁷³ Verbale della riunione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 10 dicembre 2020, audizione del capo del DFF e dell'AFD, pag. 6.

adottate. È loro compito coinvolgere, se necessario, un ufficio trasversale come l'UFG. Quest'ultimo è l'organo responsabile del controllo preventivo della conformità con il diritto ed è quindi incaricato di vigilare sulla legalità degli atti normativi, dei decreti e delle decisioni delle autorità federali⁷⁴. Di conseguenza, non partecipa all'attuazione nella pratica degli atti, ma solo alla loro elaborazione. Solo a titolo eccezionale, su richiesta di altri uffici, esprime il suo parere su questioni di esecuzione, in particolare quando implicano questioni giuridiche di principio. Tuttavia, anche in tali casi il suo coinvolgimento rimane generale e astratto⁷⁵.

7.1.1 Scambi tra AFD, SEM e UFG

Le decisioni del Consiglio federale del 1° aprile e del 16 aprile 2020 sono state prese sulla base di una proposta del DFF (AFD) e miravano a porre rimedio ai problemi riscontrati nell'attuazione delle misure. Prima di proporre queste misure al Consiglio federale si sono svolte discussioni e lavori preliminari, nonché una breve consultazione degli uffici conformemente all'articolo 4 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)⁷⁶. La proposta di vietare il turismo degli acquisti è stata trattata dal Consiglio federale il 16 aprile 2020 dopo ampie discussioni tra l'AFD, l'UFG e la SEM. La questione è stata affrontata anche in occasione dei lavori preliminari per la proposta al Consiglio federale, la quale è stata presentata infine il 1° aprile 2020 (cfr. n. 5.1). Dopo diversi tentativi rimasti infruttuosi di iscrivere il divieto del turismo degli acquisti nell'ordinanza 2 COVID-19, una soluzione di compromesso è stata trovata tra le varie parti ed è questa soluzione che il Consiglio federale ha adottato il 16 aprile 2020⁷⁷. Questa disposizione aveva il tenore seguente: «È vietata l'importazione di merci attraverso un valico di frontiera terrestre da uno Stato limitrofo considerato Paese a rischio, se le merci sono state acquistate nell'ambito di un viaggio avvenuto esclusivamente a scopo di turismo degli acquisti.»

7.1.2 Proporzionalità del divieto del turismo degli acquisti

L'AFD la SEM e l'UFG hanno ritenuto questa soluzione di compromesso come meno problematica, poiché le attività di svago, che non impedivano controlli efficaci alle frontiere quanto il turismo degli acquisti, non erano escluse e anche poiché il loro divieto era lasciato alla competenza degli Stati vicini.

⁷⁴ Art. 6 cpv. 2 dell'ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP; RS 172.213.1).

⁷⁵ Verbale della riunione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 12 ottobre 2020, audizione dell'UFG.

⁷⁶ Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1).

⁷⁷ Modifica dell'ordinanza 2 COVID-19 del 16 aprile 2020 (Limitazione dell'importazione e dell'esportazione di merci), in vigore dal 17 aprile 2020 (RU 2020 1245).

È lecito chiedersi se la variante più ponderata proposta al Consiglio federale il 16 aprile 2020 – che non vietava altre attività di svago transfrontaliere come il ciclismo o la corsa – non si sarebbe potuta trovare prima del 17 aprile 2020, qualora i diversi uffici avessero cercato il dialogo in precedenza.

È tuttavia opportuno precisare che secondo l'AFD il dispiegamento dell'esercito a sostegno dell'AFD dal 30 marzo 2020 ha permesso di operare una sorveglianza più estesa dei posti di confine chiusi e del confine verde rispetto alle prime settimane di attuazione delle misure, relativizzando così anche la problematica connessa con le altre attività di svago⁷⁸. L'utilità del divieto delle attività di svago è così diventata meno evidente nel mese di aprile.

Tuttavia, la CdG-S rileva che il coordinamento è stato insufficiente, tanto più che le misure in questione comportavano una restrizione dei diritti fondamentali. Il coordinamento avrebbe dovuto essere avviato dall'AFD in quanto organo di esecuzione competente. Un coinvolgimento successivo dell'UFG da parte dell'AFD sarebbe inoltre stato opportuno. La Commissione riconosce che le misure dovevano essere prese molto rapidamente, ma ritiene che per tali misure un coordinamento tra le direzioni degli uffici sarebbe stato necessario e che la questione avrebbe potuto anche essere messa all'ordine del giorno di una seduta del Consiglio federale. La CdG-S è altresì sorpresa che le possibilità di sanzionare le violazioni alle misure alla frontiera non siano state esaminate prima, nell'ambito della pianificazione della gestione delle pandemie⁷⁹.

7.1.3 Proporzionalità dell'imposizione del divieto

Critiche sporadiche sono state mosse al comportamento del personale delle dogane, considerato troppo duro e inappropriato dalle persone interessate. Interrogata in merito, la direzione dell'AFD non nega che in alcuni casi ci possano essere stati errori, fatto inevitabile visto l'alto numero di casi trattati. Secondo l'esperienza dell'AFD, i casi di effettivo abuso di potere sono stati rari se non addirittura inesistenti⁸⁰. L'AFD ha spiegato come sono stati affrontati i fatti, affermando che si è cercata una soluzione con le persone interessate e che nella maggior parte dei casi ciò è riuscito. Nel caso contrario, al collaboratore doganale coinvolto veniva chiesto di rilasciare una dichiarazione sull'accaduto; successivamente si decideva su come procedere: archiviare il caso o presentare le proprie scuse alla persona interessata, oppure avviare un procedimento formale (procedimento disciplinare, denuncia penale).

La CdG-S evidenzia che, considerato il volume dei controlli e delle formalità doganali effettuate, il numero di episodi in cui è stato criticato il comportamento del personale doganale è stato estremamente esiguo. Pertanto, non vi è un problema sistemico e non

⁷⁸ Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020, n. 2.4, pag. 9.

⁷⁹ Piano svizzero per pandemia influenzale 2018. Strategie e misure di preparazione a una pandemia influenzale, UFSP, www.bag.admin.ch > Pubblicazioni > Opuscoli e poster > Pubblicazioni sulle malattie trasmissibili > Piano svizzero per pandemia influenzale 2018.

⁸⁰ Verbale della riunione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 10 dicembre 2020, audizione del capo del DFF e dell'AFD.

sono necessarie ulteriori indagini. L'AFD riconosce che in singoli casi possono essere stati commessi degli errori. Dispone tuttavia di una procedura interna per gestire questi casi.

7.2 Altre forme di coordinamento e di collaborazione

Dall'inizio della crisi, l'AFD ha attuato le regole di igiene e di comportamento comunicate dall'UFSP. In collaborazione con l'UFSP, l'AFD ha elaborato e aggiornato costantemente i dispositivi di protezione, compreso l'uso delle mascherine in occasione dei diversi impieghi e controlli. A lungo la regola prevedeva che la mascherina dovesse essere indossata solo nel caso in cui il contatto durasse oltre 15 minuti e la distanza di 2 metri non potesse essere rispettata. I controlli su strada, per esempio, sono stati effettuati senza la mascherina ma semplicemente con il distanziamento dall'automobilista al momento del controllo dei suoi documenti. Per quanto riguarda le misure sanitarie, le divergenze tra le prescrizioni sanitarie dell'UFSP (ad es. l'obbligo di indossare la mascherina) e quelle dei Cantoni hanno rappresentato una sfida per l'AFD in quanto organo federale. La situazione era difficilmente giustificabile di fronte all'opinione pubblica, poiché alcuni disciplinamenti nazionali differivano da quelli cantonali. Alcuni corpi di polizia cantonali erano tenuti a indossare la mascherina anche se ciò non era previsto dalle direttive federali. L'AFD ha sollevato a più riprese questo problema in seno allo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (SMFP).

Nell'attuazione delle restrizioni legate al traffico di frontiera, l'AFD ha lavorato a stretto contatto con vari dipartimenti e unità amministrative. Da un lato, l'AFD ha potuto contare sul sostegno dell'esercito, ma anche l'USTRA le ha messo a disposizione del materiale, in particolare gli sbarramenti metallici per chiudere le strade. Questo coinvolgimento dei partner nell'implementazione del dispositivo è stato pianificato con gli uffici interessati non appena l'AFD⁸¹ ha valutato come probabile lo scenario della chiusura delle frontiere. Questi sostegni sono stati attivati molto rapidamente, non appena il Consiglio federale ha adottato la decisione corrispondente.

Scambi bilaterali con altri uffici federali (SEM, UFSP, USTRA, esercito ecc.) sono stati instaurati puntualmente, secondo le necessità. In generale, l'AFD ritiene che la collaborazione abbia funzionato bene⁸². Ha tuttavia riconosciuto che in futuro si dovrà prestare maggiore attenzione a questi scambi già in una fase precedente e pianificare scambi regolari fin dall'inizio della crisi. Per esempio, le centrali d'informazione avrebbero potuto essere gestite congiuntamente dall'UFSP, dalla SEM, dall'AFD e all'occorrenza da altri uffici.

⁸¹ Lettera dell'AFD del 4 agosto 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, pag. 2.

⁸² Lettera dell'AFD del 4 agosto 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, pag. 4.

7.3 Collaborazione con i Cantoni

L'AFD era in contatto regolare con le autorità cantonali, sia per questioni specifiche a determinati luoghi che per discussioni più generali. A suo parere⁸³, questi contatti variavano per intensità e contenuto da Cantone a Cantone; per esempio, alcuni Cantoni l'hanno contattata per decisioni che non erano di competenza della Confederazione, ma di autorità straniera. Nel caso della chiusura delle frontiere, tuttavia, i Cantoni di confine non hanno potuto essere consultati a causa della rapidità con cui doveva essere presa la decisione. In ragione del mandato di controllo dell'AFD e delle risorse disponibili, non è stato sempre possibile coinvolgere in modo ottimale i Cantoni di confine e, a detta dell'AFD, non sarebbe stato possibile stabilire un coordinamento più stretto con i Cantoni durante questo periodo.

Secondo l'AFD⁸⁴, la collaborazione con i corpi di polizia cantonali è generalmente sempre intensa, ma la gestione della crisi del coronavirus l'ha ulteriormente intensificata in alcune regioni (segnatamente a Ginevra, nel Giura e in Ticino), dove la polizia cantonale ha ad esempio presidiato alcuni posti di confine, effettuato controlli e operato altresì la chiusura di valichi di frontiera.

L'AFD era rappresentata nelle organizzazioni cantonali di gestione delle crisi, compreso lo stato maggiore di crisi della polizia. Secondo l'AFD, in questo modo è stato possibile discutere direttamente a livello regionale delle esigenze dei Cantoni e dell'AFD nonché attuare un dispositivo di risposta ottimale e adeguato.

7.4 Relazioni internazionali

Le misure sanitarie alle frontiere sono di competenza dei ministeri della sanità dei rispettivi Stati e il coordinamento a livello ministeriale ha avuto luogo nella primavera del 2020⁸⁵.

Secondo la responsabile del DFGP⁸⁶, sentita da un'altra sottocommissione della CdG, il coordinamento con gli altri Stati quanto alla chiusura delle frontiere, in particolare con i Paesi confinanti, ha avuto luogo non appena possibile. L'obiettivo era di garantire la reciprocità delle misure, soprattutto nell'area Schengen.

Secondo l'AFD, la chiusura dei valichi di frontiera non è stata coordinata a livello internazionale. Per esempio, l'AFD non ha chiuso nessun valico di frontiera con la Germania e l'Austria, anche che questi Stati lo hanno fatto. Questo si è tradotto de facto in una chiusura anche da parte della Svizzera. Al confine con la Francia, l'AFD ha dovuto chiudere essa stessa molti valichi. Tuttavia, la comunicazione e il coordi-

⁸³ Verbale della riunione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 12 ottobre 2020, audizione dell'UFG.

⁸⁴ Lettera dell'AFD del 4 agosto 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, pag. 3.

⁸⁵ Comunicato stampa dell'UFSP del 25 febbraio 2020: «Nuovo coronavirus COVID-19: primo caso confermato in Svizzera».

⁸⁶ Verbale della riunione della sottocommissione DFGP/CaF della CdG-N del 5 ottobre 2020, audizione del capo DFGP.

namento bilaterali con i Paesi limitrofi in materia di attuazione delle misure alle frontiere sono avvenuti in maniera puntuale e si sono concentrati su questioni specifiche e locali.

Il ruolo svolto dal DFAE nell'attuazione della chiusura delle frontiere, invece, non è stato esaminato dalla sottocommissione. Alcuni aspetti legati alle relazioni internazionali sono del resto esaminati dalle CdG nell'ambito di altre indagini⁸⁷.

7.5 Valutazione della CdG-S

Come ha osservato la CdG-S nel capitolo 6, l'UFG non è stato consultato prima della decisione autonoma dell'AFD di vietare il turismo degli acquisti. L'UFG è stato sentito solo quando l'AFD ha voluto proporre al Consiglio federale di iscrivere questo divieto nell'ordinanza 2 COVID-19. Come esposto sopra e nella raccomandazione 1, la CdG-S ritiene che nel caso di restrizioni dei diritti fondamentali le autorità d'esecuzione dovrebbero consultare sistematicamente l'UFG, anche in merito all'applicazione del diritto, tanto più se queste restrizioni sono gravi.

L'AFD, dal canto suo, voleva proporre al Consiglio federale, in una fase relativamente precoce, di emanare disposizioni in materia di turismo degli acquisti, ma questo non ha trovato i favori di UFG e SEM. Considerata l'importanza della decisione per un'attuazione efficace delle misure alle frontiere da un lato, ma soprattutto al fine di garantire l'efficacia delle misure adottate dal Consiglio federale in generale, la CdG-S ritiene che la questione – e i problemi di attuazione delle misure in generale – avrebbero dovuto essere meglio coordinati tra le varie unità amministrative, al fine di trovare una soluzione adeguata, in particolare nell'ambito della procedura di consultazione amministrativa del 25 marzo 2020. Si sarebbero dovute esaminare delle alternative e nei pareri espressi dai vari uffici sarebbe stato opportuno tenere maggiormente in considerazione i problemi concreti dell'AFD. Questo problema avrebbe potuto essere discusso precedentemente a livello di direzioni delle unità amministrative, per trovare più rapidamente una soluzione transitoria e corretta sul piano legale.

La CdG-S reputa incomprensibile che la decisione dell'AFD non sia stata tematizzata in occasione di una riunione dell'organo di crisi⁸⁸. Si chiede inoltre perché, considerata l'importanza delle misure discusse dal punto di vista dell'attuazione, il capo del DFF non abbia messo all'ordine del giorno di una seduta del Consiglio federale questa divergenza di opinioni.

Un coordinamento più precoce avrebbe forse potuto permettere di adottare fin dall'inizio una misura più proporzionata. Non va tuttavia dimenticato che la situazione tra la fine di marzo e la metà di aprile 2020 si evolveva rapidamente e che la proporzionalità delle misure adottate mutava di giorno in giorno. Per quanto riguarda le critiche isolate sul comportamento del personale doganale nei confronti dei frontalieri, la CdG-S ha ammesso che, dato l'elevato numero di passaggi e controlli al confine e le circostanze

⁸⁷ Cfr. in particolare il rapporto annuale 2020 delle CdG e della Delegazione delle Commissioni della gestione delle Camere federali, n. 4.7.1 (chiusura delle frontiere).

⁸⁸ Verbale della riunione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 12 ottobre 2020, audizione dell'AFD.

difficili, è possibile che si siano commessi errori. La Commissione non ha tuttavia evidenziato alcun problema di fondo. Ha inoltre rilevato che in caso di incidenti ed errori l'AFD segue una procedura chiaramente definita. Pertanto, non rileva alcuna necessità di intervenire a livello legislativo dal punto di vista dell'alta vigilanza.

Raccomandazione 3 Tenere conto delle esperienze pratiche al confine svizzero nella pianificazione della gestione delle pandemie

La CdG-S invita il Consiglio federale a tenere conto delle esperienze maturate dall'AFD al confine svizzero nella pianificazione della gestione delle pandemie (eventuali modifiche legislative, adattamento del Piano pandemico svizzero ecc.)

Raccomandazione 4 Collaborazione con i Cantoni di frontiera

La CdG-S invita il Consiglio federale a stilare un bilancio, in collaborazione con i Cantoni di confine, sulla collaborazione in materia di misure adottate alla frontiera e sul flusso di informazioni in questo ambito.

8 Efficacia delle misure

8.1 Raggiunto l'effetto auspicato delle misure

Il divieto del turismo degli acquisti aveva lo scopo, come ricordato al punto 5, di ridurre il traffico frontaliero, in modo da evitare un sovraccarico dell'AFD, di assicurare i controlli sistematici decisi dal Consiglio federale il 13 marzo 2020 e di garantire al Paese la continuità dell'approvvigionamento in merci e lavoratori frontalieri per i settori essenziali⁸⁹.

In quanto organo d'esecuzione, l'AFD non si esprime generalmente sull'efficacia delle decisioni adottate dal Consiglio federale. Tuttavia, ritiene che le misure di accompagnamento alla chiusura delle frontiere e alla reintroduzione di controlli sistematici – come la possibilità di incanalare il traffico terrestre e aereo, di introdurre corsie prioritarie per le merci e le persone essenziali oppure il divieto del turismo degli acquisti – abbiano sortito l'effetto desiderato; l'AFD non solo ha potuto mantenere il suo dispositivo, ma è altresì riuscita a garantire nell'insieme un traffico fluido⁹⁰.

Sono stati rilevati numerosi tentativi di aggirare le condizioni d'entrata in Svizzera (112 000 rinvii) e il divieto del turismo degli acquisti o le misure di canalizzazione (8848 multe in totale).

Per l'AFD i numerosi tentativi di aggirare le misure di chiusura delle frontiere dimostrano come la mobilità transfrontaliera sia importante per la popolazione. Il divieto di attraversare il confine ha colpito un numero sorprendentemente elevato di categorie di persone (famiglia, lavoro, cura dei parenti, acquisti, cura degli animali, cura della

⁸⁹ Cfr. n. 3.1; rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020, n. 2.1, pag. 4.

⁹⁰ Lettera dell'AFD del 4 agosto 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, pag. 3.

proprietà, ecc.) e mostra quanto drastica sia stata questa misura. L'AFD riconosce che non è stato possibile trovare soluzioni soddisfacenti e passibili di controllo per tutte queste esigenze, anche se ritiene di aver dato priorità alla ricerca di soluzioni pragmatiche a livello locale⁹¹.

Il seguente grafico (grafico 1) mostra chiaramente il calo del traffico transfrontaliero tra marzo e giugno 2020, e quindi l'efficacia delle misure adottate.

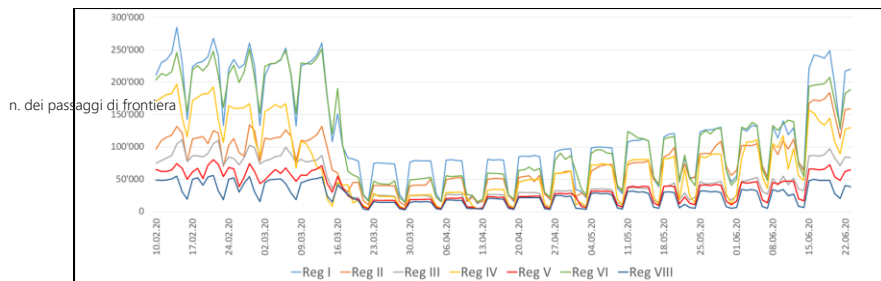


Grafico 1: Numero dei passaggi di frontiera avvenuti tra febbraio e giugno 2020, per regione. Presentazione dell'AFD in occasione della riunione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 29 giugno 2020.

Tuttavia, si può notare che all'inizio della crisi e fino a metà aprile, il numero di rinvii è stato molto elevato (grafico 2). Secondo la CdG-S, ciò è dovuto almeno in parte alla comunicazione non ottimale delle autorità svizzere (cfr. n. 8.2). La questione dell'adeguatezza delle misure è più in generale legata alla questione della comunicazione, che viene esaminata nel prossimo capitolo.

⁹¹ Lettera dell'AFD del 4 agosto 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, pag. 4.

Rinvii

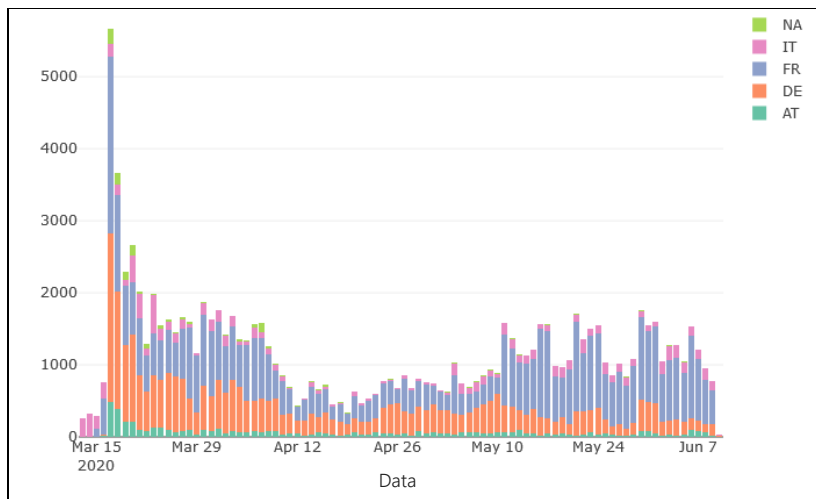


Grafico 2: Numero di rinvii al confine tra il 15 marzo e il 10 giugno 2020, dashboard dell'AFD del 10.6.2020.

8.2 Comunicazione concernente le misure adottate alla frontiera

8.2.1 Comunicazione interna

Secondo l'AFD⁹², il flusso dell'informazione tra l'organo di crisi e il resto dell'unità amministrativa potrebbe essere ulteriormente ottimizzato. Lo scambio regolare di informazioni tra i membri della direzione dell'AFD e le regioni è stato comunque particolarmente apprezzato e sarà trasposto nei nuovi processi legati allo sviluppo dell'AFD in generale. La direzione, regolarmente informata degli sviluppi sul campo, sarà così in grado di reagire rapidamente all'evolversi di una nuova situazione di crisi e di incaricare senza indugio lo stato maggiore dell'attuazione.

8.2.2 Comunicazione esterna

Il ripristino dei controlli sistematici alle frontiere deciso dal Consiglio federale il 13 marzo 2020 per l'Italia e il 16 marzo 2020 per Germania, Austria e Francia è stato proposto dal DFI e dal DFGP. La responsabilità della comunicazione di queste decisioni è dei dipartimenti e delle unità amministrative responsabili. L'AFD in

⁹² Lettera dell'AFD del 4 agosto 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, pag. 2.

questo caso è solamente un organo di attuazione. Secondo l'AFD ogni ufficio comunicava previa consultazione dei partner sull'attuazione di quelle misure di cui era responsabile⁹³.

L'AFD ritiene che tutte le misure adottate nella sua sfera di competenza siano state comunicate, sia in occasione di incontri con la stampa, sia di conferenze stampa o mediante comunicati. Osserva inoltre che la decisione di vietare il turismo degli acquisti e le attività di svago sulla base dell'articolo 127 capoverso 2 LD è stata comunicata mediante i cartelli affissi, le ripetute ingiunzioni verbali del personale dell'AFD o delle centrali d'informazione, ma anche per il tramite del suo sito Internet accessibile in ogni momento e costantemente aggiornato⁹⁴. In occasione della conferenza stampa del 28 marzo 2020 il direttore dell'AFD aveva inoltre dichiarato che le attività di svago transfrontaliere e il turismo degli acquisti sarebbero stati vietati e che l'AFD avrebbe potuto infliggere delle multe. Il 4 aprile 2020, l'AFD ha menzionato tale divieto in un comunicato stampa regionale, che esiste solo in tedesco⁹⁵. Tuttavia, l'AFD ha assicurato che in futuro utilizzerà per questo tipo di comunicazione un elenco completo di destinatari in tutte le regioni linguistiche. Anche il sito Internet dell'AFD conteneva informazioni in merito al divieto: esse richiamavano l'attenzione sul fatto che in occasione dell'attraversamento del confine è tenuto conto in particolare dello scopo del viaggio e che chiunque violi intenzionalmente le condizioni, ad esempio per attività di svago o turismo degli acquisti, viene multato o denunciato⁹⁶.

A posteriori, l'AFD ritiene che fondamentalmente la comunicazione alla popolazione sia stata adeguata, ma che su alcuni punti avrebbe potuto essere più attiva ed estesa⁹⁷. L'AFD è critica in special modo sul punto del divieto del turismo degli acquisti⁹⁸. Ha tuttavia rammentato alla CdG-S che la Cancelleria federale, responsabile della comunicazione globale, per quanto riguarda i comunicati stampa seguiva allora una pratica più restrittiva del solito, ragion per cui l'AFD allora aveva ritenuto sproporzionato coprire il tema in modo esteso. La Cancelleria federale ha tuttavia comunicato alla CdG-S che la responsabilità della comunicazione è sempre rimasta alle unità amministrative e che in questo ambito non ha emanato alcuna istruzione né adottato una prassi più restrittiva.

⁹³ Lettera dell'AFD del 4 agosto 2020 all'attenzione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S, pag. 5.

⁹⁴ Rapporto dell'AFD del 2 ottobre 2020, n. 4.2, pag. 14.

⁹⁵ Comunicato stampa regionale dell'AFD del 4 aprile 2020: «COVID-19: Vorübergehende Schliessung des Grenzübergangs Biel-Benken wird aufgehoben», www.ezv.admin.ch > Attualità > Informazioni ai media > Comunicati stampa > Comunicati stampa regionali.

⁹⁶ www.ezv.admin.ch > Informazioni sul coronavirus > Valichi di frontiera aperti (stato: il 4 aprile 2020).

⁹⁷ Verbale della riunione della sottocommissione DFF/DEFR della CdG-S del 12 ottobre 2020, audizione dell'AFD.

⁹⁸ *After action review* del 1° febbraio 2021, pag. 3.

8.3 Valutazione della CdG-S

La CdG-S ritiene che le misure adottate dall'AFD si siano rivelate efficaci. Alcune ambiguità hanno avuto l'effetto di relativizzare l'efficacia delle misure all'inizio della crisi, ma le diverse unità responsabili hanno saputo reagire e proporre al Consiglio federale le modifiche necessarie. Dal 17 aprile 2020, ossia dal giorno in cui il divieto del turismo degli acquisti è entrato in vigore mediante ordinanza, la situazione era più chiara e la comunicazione più estesa e diretta⁹⁹.

Tuttavia, secondo la CdG-S la comunicazione verso il grande pubblico nel periodo compreso tra fine marzo e metà aprile avrebbe potuto essere più intensa. In ragione della sua importanza, la decisione dell'AFD avrebbe richiesto una comunicazione ampia ed esplicita – oltre alle ingiunzioni del personale dell'AFD ai posti di frontiera. La CdG-S fatica a seguire l'argomentazione dell'AFD su questo punto. Infatti, in seguito all'adeguamento dell'ordinanza 2 COVID-19 avvenuto il 16 aprile 2020, è stato pubblicato un comunicato stampa specifico dal titolo: «Coronavirus: rimane vietato il turismo degli acquisti». La Commissione reputa che un analogo comunicato sarebbe stato necessario anche per la decisione dell'AFD del 20 marzo 2020. Un'informazione su cartelli non permette agli interessati di adeguare per tempo il loro comportamento. Inoltre, le informazioni sul sito Internet avevano poco risalto, mentre sarebbero dovute comparire nella pagina iniziale ed essere immediatamente visibili.

Il fatto che all'inizio di aprile la direzione della SEM non fosse a conoscenza della decisione dell'AFD sul divieto del turismo degli acquisti¹⁰⁰ è un chiaro segno per la CdG-S che né il flusso di informazioni tra le unità amministrative né la comunicazione esterna erano sufficienti.

Nel suo rapporto relativo alla valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19¹⁰¹, la Cancelleria federale dichiara che la «comunicazione esterna è stata valutata dalla grande maggioranza da molto buona a eccellente», ma che la «comunicazione interna, in seno all'Amministrazione federale, è valutata più severamente, anche se in generale ha funzionato bene». Resta il fatto che «la comunicazione interna è stata altresì caratterizzata da improvvisazioni o è avvenuta per vie informali». Le conclusioni della CdG-S su questo esempio specifico tendono a confermare le constatazioni della Cancelleria federale sulla comunicazione interna, benché la CdG-S ritenga che neanche la comunicazione esterna abbia funzionato senza intoppi in tutti i settori. Inoltre, nemmeno il flusso delle informazioni tra unità amministrative sembra aver sempre funzionato in modo ottimale. A questo proposito, la CdG-S reputa che si debbano prendere misure per migliorare il coordinamento tra gli organi responsabili delle decisioni e quelli responsabili della loro attuazione. È opportuno disciplinare in modo più chiaro i processi di comunicazione per le decisioni importanti, all'occorrenza prese da un'unità amministrativa, che hanno ripercussioni significative sulla popolazione.

⁹⁹ Comunicato stampa del Consiglio federale del 16 aprile 2020: «Coronavirus: rimane vietato il turismo degli acquisti».

¹⁰⁰ Cfr. n. 5.2.

¹⁰¹ Rapporto della Cancelleria federale dell'11 dicembre 2020 relativo alla valutazione della gestione della crisi pandemica di COVID-19 (prima fase / febbraio – agosto 2020), n. 2.6, pag. 25–26.

Raccomandazione 5 Migliorare la comunicazione interna ed esterna e il flusso dell'informazione tra le unità amministrative

La CdG-S invita il Consiglio federale a migliorare la comunicazione interna ed esterna e il flusso dell'informazione tra le unità amministrative per quanto riguarda le decisioni e le misure che hanno un impatto significativo sulla popolazione. In particolare, dovrebbe adottare misure per migliorare il coordinamento tra gli organi responsabili delle decisioni e quelli responsabili della loro attuazione.

9 Seguito dei lavori

La CdG-S invita il Consiglio federale a esprimere un parere su questo rapporto entro il 24 settembre 2021. Chiede inoltre al Consiglio federale di indicare quali misure intende prendere ed entro quali termini al fine di attuare le raccomandazioni della Commissione.

22 giugno 2021

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

La presidente, Maya Graf

La segretaria, Beatrice Meli Andres

Il presidente della sottocommissione DFF/DEFR,
Matthias Michel

Il segretario della sottocommissione DFF/DEFR,
Pierre-Alain Jaquet

Elenco delle abbreviazioni

AAR	<i>After Action Review</i> ; riesame al termine dell'azione
AFD	Amministrazione federale delle dogane
CdG	Commissioni della gestione delle Camere federali
CdG-N	Commissione della gestione del Consiglio nazionale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 (RS 101)
COVID-19	<i>Coronavirus disease 2019</i> ; malattia da coronavirus 2019
DDPS	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DEFR	Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFI	Dipartimento federale dell'interno
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0)
ECS	Esercizio di condotta strategica
ERSS	Esercitazione della Rete integrata Svizzera per la sicurezza
FF	Foglio federale
FLIR	<i>Forward Looking Infrared</i>
LD	Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD; RS 631.0)
LEp	Legge federale del 28 settembre 2012 sulla lotta contro le malattie trasmissibili dell'essere umano (Legge sulle epidemie, LEp; RS 818.101)
LM	Legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (Legge militare, LM; RS 510.10)
LMD	Legge del 18 marzo 2016 sulle multe disciplinari (LMD; RS 314.1).
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; RS 142.20)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; RS 172.010.1)
Org DFJP	Ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP; RS 172.213.1)
OSMFP	Ordinanza del 2 marzo 2018 sullo Stato maggiore federale Protezione della popolazione (OSMFP; RS 520.17)
OSPF	Ordinanza del 3 settembre 1997 sull'impiego della truppa per il servizio di polizia di frontiera (OSPF; RS 513.72)

RS	Raccolta sistematica del diritto federale
RU	Raccolta ufficiale delle leggi federali
SARS-CoV-2	Coronavirus 2 da sindrome respiratoria acuta grave
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SMC	Stato maggiore di condotta (dell'AFD)
SMCC	Stato maggiore di crisi del Consiglio federale per la gestione della pandemia da coronavirus
SMFP	Stato maggiore federale Protezione della popolazione
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFSP	Ufficio federale della sanità pubblica
USTRA	Ufficio federale delle strade

