



Procedure interne all'Amministrazione relative a decisioni concernenti divieti d'entrata pronunciate dall'Ufficio federale di polizia (fedpol)

Rapporto della Commissione della gestione del Consiglio degli Stati

dell'11 novembre 2025

Compendio

L'Ufficio federale di polizia (fedpol) può vietare l'entrata a uno straniero allo scopo di salvaguardare la sicurezza della Svizzera. A inizio 2025 i media hanno riferito di un caso in cui fedpol, dopo aver inizialmente rinunciato a pronunciare un divieto d'entrata in Svizzera, ha immediatamente cambiato parere vietando tale ingresso. A livello mediatico sono sorte speculazioni quanto a possibili pressioni esercitate su fedpol. È inoltre emerso che un caso analogo si era già verificato nell'autunno del 2024.

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) ha quindi esaminato la procedura e le competenze concernenti il pronunciamento dei divieti d'entrata, valutando anche l'attività di vigilanza del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) sulle decisioni emanate da fedpol. Per svolgere la propria inchiesta, la Commissione ha raccolto informazioni scritte, preso visione degli atti procedurali di fedpol e condotto diverse audizioni.

Occorre tenere presente che i lavori della Commissione si limitano a considerare gli aspetti concernenti la gestione, vale a dire la legalità e l'opportunità sia della procedura applicata all'interno di fedpol sia dell'attività di vigilanza esercitata dal DFGP. Conformemente al principio della separazione dei poteri, l'esame svolto dalla Commissione non ha invece riguardato la legalità delle decisioni prese da fedpol, attualmente oggetto di procedure di ricorso pendenti davanti al Tribunale amministrativo federale.

L'inchiesta ha confermato che, in entrambi i casi, fedpol ha inizialmente rinunciato a pronunciare un divieto d'entrata, per poi decidere comunque di emanarlo sulla base di una successiva decisione presa dall'allora direttrice di fedpol in seguito a un intervento del Cantone di Zurigo. In entrambi i casi la Commissione ha constatato che le motivazioni addotte riguardo ai divieti d'entrata e riportate nella documentazione erano estremamente sommarie. Dal suo punto di vista gli atti non sono stati gestiti in maniera adeguata. Secondo le indicazioni fornite da fedpol, la procedura seguita nei casi sopra menzionati si discostava dall'iter ordinario.

La CdG-S è inoltre del parere che il modo in cui sono definite le competenze decisionali riguardo al trattamento delle richieste di divieto d'entrata non sia generalmente adeguato. Tale osservazione si applica alle competenze all'interno di fedpol, ma anche alla norma che stabilisce in quali casi fedpol deve sottoporre una decisione al DFGP.

Infine, per quanto concerne l'attività di vigilanza del DFGP su fedpol, la Commissione ritiene che, almeno nei due casi esaminati, tale attività non sia stata adeguata e dovrà essere in futuro più esaustiva; a tale riguardo il Dipartimento non deve limitarsi a svolgere un ruolo unicamente reattivo.

La Commissione sottopone al Consiglio federale cinque raccomandazioni volte a migliorare i punti indicati, chiedendogli di esprimere, entro fine febbraio 2026, un parere sia su tali raccomandazioni sia sulle constatazioni del presente rapporto.

Rapporto

1 Introduzione

1.1 Situazione iniziale

L'Ufficio federale di polizia (fedpol) può, come misura preventiva di polizia, vietare l'entrata in Svizzera a uno straniero allo scopo di salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera¹. Secondo la giurisprudenza, la decisione può essere pronunciata solo se sussistono indizi concreti e attuali in base ai quali è possibile dedurre che la persona interessata potrebbe, con grande probabilità, arrecare minacce alla sicurezza in Svizzera (p. es. nell'ambito dell'estremismo violento o del terrorismo)². Oltre a ciò, il divieto deve essere proporzionale. Nel valutare le condizioni per il pronunciamento di un divieto d'entrata, fedpol in veste di autorità di decisione gode di un certo potere discrezionale.

A fine gennaio 2025 diversi media hanno riferito che, su richiesta della polizia cantonale di Zurigo, fedpol aveva negato l'entrata in Svizzera a un cittadino statunitense per impedirgli di partecipare a un evento nella città di Zurigo³. Secondo informazioni successivamente diffuse dai media e basate su uno scambio di e-mail intercorso tra le autorità coinvolte, il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) e inizialmente anche fedpol si erano pronunciati contro tale divieto d'entrata; in un secondo tempo, però, fedpol aveva comunque deciso di vietare tale ingresso⁴. Nella copertura mediatica era affiorato il sospetto che la Direzione della sicurezza del Cantone di Zurigo avesse esercitato pressione su fedpol. Nel corso degli accertamenti era inoltre emerso che un caso analogo si era già verificato nel mese di ottobre del 2024. Anche in questa circostanza fedpol si era inizialmente opposta al pronunciamento di un divieto d'entrata.

Da segnalare in questo contesto anche il cambio al vertice di fedpol. L'allora direttrice era rimasta in carica fino alla fine del mese di gennaio 2025 e fu sostituita all'inizio del mese di febbraio 2025. Nel presente rapporto si precisa sempre se si sta parlando della nuova direttrice o dell'ex direttrice.

1.2 Oggetto dell'esame

La Commissione della gestione del Consiglio degli Stati (CdG-S) si è occupata delle procedure seguite all'interno dell'Amministrazione in merito al pronunciamento di

¹ Art. 67 cpv. 4 della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; [RS 142.20](#)).

² Cfr. ad es. la [sentenza](#) del Tribunale amministrativo federale C-1118/2006 del 2 lug. 2010.

³ In particolare gli articoli apparsi sul quotidiano *NZZ* del 25 gen. 2025 «Islamist plant Auftritt in Zürich» e del 27 gen. 2025 «Islamist kurz vor Auftritt in Zürich verhaftet».

⁴ Articolo pubblicato sul quotidiano *Tagesanzeiger* del 19 feb. 2025 «Der Kanton Zürich setzt sich durch» e articolo uscito sul quotidiano *Le Courrier* del 14 mar. 2025 «Chaos autour d'une arrestation».

divieti d'entrata da parte dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) sia in generale sia, più in particolare, nei casi sopra menzionati⁵.

I lavori della Commissione si sono limitati a considerare gli aspetti seguenti concernenti la gestione: procedura applicata all'interno di fedpol e attività di vigilanza esercitata dal DFGP. Conformemente al principio della separazione dei poteri, la CdG-S non si è occupata della legalità delle decisioni pronunciate da fedpol, che sono attualmente oggetto di procedure di ricorso pendenti davanti al Tribunale amministrativo federale. La valutazione del loro contenuto compete al tribunale.

1.3 Procedura seguita dalla CdG-S

Tra il mese di febbraio e il mese di maggio 2025 la Sottocommissione DFGP/CaF della CdG-S⁶ ha raccolto da fedpol informazioni scritte e orali⁷ riguardanti le procedure seguite in generale e nei due casi menzionati. Ha inoltre preso visione degli atti procedurali di fedpol riguardo a questi casi. Nel mese di agosto 2025 ha poi ascoltato la direttrice di fedpol in carica nel momento in cui sono state emanate le due decisioni e una rappresentanza del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP)⁸.

Il 9 ottobre 2025 la Sottocommissione ha adottato un progetto del presente rapporto e a tale riguardo ha consultato il DFGP, fedpol, la direttrice di fedpol in carica fino a fine gennaio 2025, la SEM e il SIC.

L'11 novembre 2025 la CdG-S ha approvato il presente rapporto e ha deciso di pubblicarlo e sottoporlo per parere al Consiglio federale.

2 Basi legali

Ai sensi dell'articolo 67 capoverso 4 della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI), l'autorità competente per il pronunciamento di un divieto d'entrata allo scopo di salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera è fedpol. Prima di emanare una decisione, fedpol deve consultare il SIC. Secondo l'articolo 11 capoverso 1 dell'ordinanza sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP)⁹, previa consultazione del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del SIC fedpol deve trasmettere i «casi politicamente rilevanti» al Dipartimento, il quale li può sottoporre per decisione al Consiglio federale.

⁵ Nel caso del mese di gennaio 2025 fedpol ha disposto anche l'espulsione della persona interessata (art. 68 LStrI). Tale decisione non è stata oggetto dell'inchiesta svolta dalla Commissione.

⁶ All'epoca la sottocommissione era composta dalle consigliere agli Stati Céline Vara e Heidi Z'graggen e dai consiglieri agli Stati Carlo Sommaruga (Presidente), Josef Dittli e Pirmin Schwander. All'inizio del mese di giugno 2025 il consigliere agli Stati Fabien Fivaz ha preso il posto di Céline Vara.

⁷ Audizione del 19 mag. 2025 della direttrice di fedpol, del capo dell'ambito direzionale Prevenzione della criminalità e diritto e del capo del settore Decisioni di polizia.

⁸ Audizione del 21 ago. 2025 del Segretario generale del DFGP e del capo del Servizio giuridico del DFGP.

⁹ Ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP; [RS 172.213.1](#)).

La procedura amministrativa è retta dalle disposizioni della legge federale sulla procedura amministrativa (PA)¹⁰. Nell'ambito del presente esame occorre inoltre segnalare l'obbligo di gestione degli atti imposto all'Amministrazione e derivante in particolare dalla legislazione sull'archiviazione¹¹. Secondo l'articolo 3 capoverso 1 OLAr, le unità amministrative provvedono affinché le loro attività possano essere verificate e comprovate sulla scorta dei loro documenti. L'articolo 22 capoverso 1 dell'ordinanza sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA)¹² prescrive che le unità amministrative documentino le loro attività con una gestione degli affari sistematica. Ciò presuppone che le informazioni essenziali per prendere le decisioni siano messe per scritto¹³.

Per quanto concerne i compiti del direttore di un ufficio si applica l'articolo 45 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)¹⁴, in virtù del quale i direttori sono responsabili della direzione degli uffici loro subordinati. In seno all'ufficio che dirige, il suo direttore ha per principio il diritto illimitato di dare istruzioni, procedere a controlli e intervenire personalmente¹⁵.

In questo contesto è inoltre rilevante l'obbligo di esercitare una vigilanza costante e sistematica, che compete per principio a tutti i servizi di livello superiore presenti nella gerarchia dell'Amministrazione federale. Tale obbligo risulta dagli articoli 37, 38 e 45 LOGA.

3 **Costatazioni**

3.1 **Procedura interna a fedpol**

3.1.1 **Svolgimento ordinario della procedura**

L'apertura di una procedura volta al pronunciamento di un divieto d'entrata secondo l'articolo 67 capoverso 4 LStrI ha origine da una richiesta presentata dal SIC o da un'altra autorità cantonale o federale. Oltre a questi casi, fedpol può operare anche sulla base di constatazioni proprie.

All'interno di fedpol la competenza spetta al settore «Decisioni di polizia» (di seguito «settore competente»), che di regola conduce l'intera procedura¹⁶.

¹⁰ Legge del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; [RS 172.021](#)).

¹¹ Legge del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (LAr; [RS 152.1](#)) e ordinanza dell'8 settembre 1999 sull'archiviazione (OLAr [RS 152.11](#)).

¹² Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (OLOGA; [RS 172.010.1](#)).

¹³ L'obbligo di una gestione completa degli atti risulta anche dal diritto di esaminare gli atti di cui all'articolo 26 PA, che presuppone la gestione completa degli atti (cfr. [DTF 130 II 473](#), consid. 4.1, e Biaggini Giovanni, art. 29, BV Kommentar, OFK, 2017, n. 21 [disponibile solo in tedesco]).

¹⁴ Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; [RS 172.010](#)).

¹⁵ Cfr. l'art. 45 in c.d. con l'art. 38 LOGA; Thomas Säggerer, art. 45, Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997, n. marg. 5 (disponibile solo in tedesco).

¹⁶ Lettera di fedpol del 14 apr. 2025.

Il settore competente accerta d'ufficio i fatti giuridicamente rilevanti (art. 12 PA). A tal fine si confronta con altre autorità, segnatamente con il servizio che ha depositato la domanda, e consulta in particolare il SIC¹⁷.

Se, dopo aver accertato i fatti, il settore competente giunge alla conclusione che sussistono i presupposti necessari per emanare un divieto d'entrata e che il provvedimento è proporzionale, pronuncia il divieto. Se giunge alla conclusione che fedpol non può emanare un divieto d'entrata, ne informa l'autorità che ha presentato la richiesta. Se dubita riguardo all'opportunità di pronunciare un divieto d'entrata, il settore competente consulta il vicedirettore competente che, all'occorrenza, si rivolge al direttore¹⁸. Per quanto concerne il coinvolgimento della direzione di fedpol non esiste una procedura predefinita. La motivazione adottata da fedpol (dalla sua nuova direttrice) è stata che non dovrebbero esserci interventi a questo livello¹⁹.

Il divieto viene emanato tramite decisione, che deve essere motivata (art. 35 cpv. 1 PA) e viene notificata per scritto (art. 34 PA)²⁰.

Secondo fedpol, il DFGP non è in genere consultato²¹. Ne consegue che la disposizione di cui all'articolo 11 capoverso 1 Org-DFGP, secondo la quale fedpol deve trasmettere i «casi politicamente rilevanti» al Dipartimento, almeno negli ultimi 11 anni non è stata applicata. Durante l'audizione dell'allora direttrice di fedpol è emerso che tale disposizione è poco conosciuta (almeno all'interno di fedpol)²². Il DFGP lascia a fedpol il compito di valutare se un caso possa essere definito «politicamente rilevante» e rinuncia a dare una propria definizione del concetto giuridico indeterminato di «rilevanza politica»²³. Il Dipartimento ritiene che i due casi concreti menzionati nel rapporto non siano da considerare «politicamente rilevanti» ai sensi dell'Org-DFGP²⁴.

3.1.2 Svolgimento della procedura concernente il caso del mese di ottobre 2024

Il 3 settembre 2024 la polizia cantonale di Zurigo sottopose a fedpol la richiesta di valutare l'opportunità di emanare un divieto d'entrata in Svizzera per un cittadino austriaco, adducendo come motivazione l'esistenza di indizi sia concreti che attuali in base ai quali era possibile dedurre che la persona interessata avrebbe potuto arrecare minacce alla sicurezza interna o esterna della Svizzera. La richiesta fu presentata in seguito a informazioni secondo cui la persona in questione aveva in programma di recarsi in Svizzera nel mese di ottobre per tenere una conferenza (presumibilmente) nel Cantone di Zurigo. Tale conferenza avrebbe dovuto svolgersi durante una manifestazione promossa da un'organizzazione che, secondo il SIC, faceva parte degli am-

¹⁷ Lettera di fedpol del 18 mar. 2025 e audizione di fedpol del 19 mag. 2025.

¹⁸ Audizione di fedpol del 19 mag. 2025.

¹⁹ Verbale dell'audizione di fedpol del 19 mag. 2025, pag. 2.

²⁰ Lettera di fedpol del 18 mar. 2025 e audizione di fedpol del 19 mag. 2025.

²¹ Verbale dell'audizione di fedpol del 19 mag. 2025, pag. 3; verbale dell'audizione dell'ex direttrice di fedpol del 14 ago. 2025, pag. 5.

²² Verbale dell'audizione dell'ex direttrice di fedpol del 14 ago. 2025, pag. 5.

²³ Lettera del DFGP del 2 lug. 2025, pag. 1.

²⁴ Lettera del DFGP del 2 lug. 2025, pag. 2.

bienti dell'estremismo violento di destra²⁵. La polizia cantonale di Zurigo temeva azioni di disturbo da parte di gruppi di sinistra, con conseguenti danni materiali²⁶.

Sempre il 3 settembre 2024 la polizia cantonale di Zurigo presentò anche alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), che dispone anch'essa di una base legale corrispondente²⁷, la richiesta di emanare un divieto d'entrata. Il 17 settembre 2024 la SEM comunicò alla polizia cantonale che non riteneva soddisfatti i presupposti necessari per il pronunciamento di un divieto d'entrata²⁸, valutazione condivisa anche da fedpol e dal SIC.

Il 30 settembre 2024 il settore competente in seno a fedpol confermò alla polizia cantonale di Zurigo che il riscontro della SEM era stato concordato con il settore stesso e che, anche dal suo punto di vista, il divieto d'entrata non era giustificato²⁹.

In seguito a un intervento del comandante della polizia cantonale di Zurigo, la direttrice di fedpol ordinò al settore competente per i divieti d'entrata di accogliere comunque la richiesta di divieto, andando così contro alla raccomandazione dello stesso settore³⁰. L'istruzione fu impartita oralmente e, in mancanza di documentazione scritta, non è più possibile ricostruire in maniera definitiva le circostanze esatte. In ogni caso, il 9 ottobre 2024 fedpol comunicò al SIC la propria intenzione di pronunciare un divieto d'entrata³¹. Il 10 ottobre 2024 il SIC informò fedpol che non intendeva opporsi a tale pronunciamento³².

Infine, il 10 ottobre 2024 fedpol pronunciò il divieto d'entrata adducendo come motivazione la prevista partecipazione a un evento e, nello specifico, l'esistenza di indizi sia concreti che attuali in base ai quali era possibile dedurre che la persona interessata avrebbe potuto arrecare minacce alla sicurezza interna o esterna della Svizzera, in particolare per il rischio di una messa in rete reciproca, una radicalizzazione o l'incitamento a commettere reati di estremismo violento³³.

Il Dipartimento non fu informato di tale decisione³⁴.

3.1.3 Svolgimento della procedura concernente il caso del mese di gennaio 2025

Anche in questo caso, il 22 gennaio 2025 la polizia cantonale di Zurigo sottopose a fedpol la richiesta di esaminare l'opportunità di vietare l'entrata in Svizzera a un cittadino statunitense. La motivazione addotta era l'imminenza di un evento a Zurigo, al

²⁵ La sicurezza della Svizzera. [Rapporto sulla situazione](#) 2023 del SIC, pag. 46.

²⁶ E-mail della polizia cantonale di Zurigo del 3 set. 2024.

²⁷ In virtù dell'art. 67 cpv. 1 lett. c LStrl la SEM può vietare l'entrata in Svizzera a uno straniero allontanato se lo straniero ha violato o espone a pericolo l'ordine e la sicurezza pubblici in Svizzera o all'estero.

²⁸ E-mail della SEM del 17 set. 2024.

²⁹ E-mail di fedpol del 30 set. 2024.

³⁰ E-mail dell'ex direttrice di fedpol del 16 ott. 2025; lettera di fedpol del 14 apr. 2025, pag. 3.

³¹ E-mail di fedpol del 9 ott. 2024.

³² Annotazione telefonica di fedpol del 15 ott. 2024.

³³ Decisione di fedpol del 10 ott. 2024, pag. 3.

³⁴ Lettera di fedpol del 14 apr. 2025, pag. 3.

quale era prevista la partecipazione della persona in questione³⁵. Secondo la polizia cantonale di Zurigo, questa persona aveva pubblicato sui social media argomentazioni collegate al conflitto in Vicino Oriente tali da legittimare o incoraggiare implicitamente gruppi terroristici o azioni terroristiche [...]»³⁶.

Il 23 gennaio 2025 il SIC comunicava a fedpol, su richiesta della stessa, che non disponeva di informazioni tali da giustificare un divieto d'entrata³⁷. Anche la SEM non trovava alcun motivo che potesse giustificare un tale divieto³⁸.

Il 23 gennaio 2025 il settore competente all'interno di fedpol comunicava alla polizia cantonale di Zurigo che non aveva constatato alcuna minaccia alla sicurezza interna o esterna e che pertanto non intendeva adottare alcuna misura di respingimento³⁹.

Il pomeriggio del 24 gennaio 2025, in seguito a una telefonata del comandante della polizia cantonale di Zurigo, l'allora direttrice di fedpol decise infine di emanare comunque un divieto d'entrata e impartì oralmente al capo del settore competente l'istruzione di pronunciare tale divieto, adducendo al capo del settore competente, a giustificazione della propria posizione divergente, il fatto che questi non aveva una visione d'insieme⁴⁰.

La richiesta ufficiale della polizia cantonale di Zurigo volta a riesaminare la decisione presa il giorno precedente seguì solo in un secondo momento, e più precisamente nel tardo pomeriggio del 24 gennaio 2025. La polizia cantonale motivò tale richiesta precisando che la prevista partecipazione all'evento della persona in questione avrebbe potuto generare tensioni tra gli ascoltatori o negli ambienti locali e generare una seria minaccia per la sicurezza [...]»⁴¹.

Fedpol emanò la decisione il 24 gennaio 2025, adducendo come motivazione l'esistenza di motivi validi per temere che la partecipazione della persona interessata avrebbe potuto incitare altre persone a commettere atti violenti di matrice terroristica o di violenza estrema⁴².

La direttrice di fedpol in carica dall'inizio del mese di febbraio 2025 informò il capo del DFGP riguardo a tale decisione poco dopo l'inizio del suo mandato⁴³.

3.2 Attività di vigilanza esercitata dal Dipartimento

Nel mese di febbraio 2025 il Dipartimento fu informato della procedura seguita da fedpol nei due casi sopra menzionati; successivamente discusse di entrambi i casi con

³⁵ E-mail della polizia cantonale di Zurigo del 22 gen. 2025.

³⁶ Nota della polizia cantonale di Zurigo del 22 gen. 2025 (allegata all'e-mail del 22 gen. 2025).

³⁷ E-mail del SIC del 23 gen. 2025.

³⁸ E-mail della SEM del 23 gen. 2025.

³⁹ E-mail di fedpol del 23 gen. 2025.

⁴⁰ Verbale dell'audizione di fedpol del 19 mag. 2025, pag. 2.

⁴¹ E-mail della polizia cantonale di Zurigo del 24 gen. 2025.

⁴² Decisione di fedpol del 24 gen. 2025, pag. 2.

⁴³ Verbale dell'audizione di fedpol del 19 mag. 2025, pag. 3.

fedpol⁴⁴. In futuro il Dipartimento esaminerà con fedpol i casi che verranno riportati dai media⁴⁵. Non sono previsti ulteriori interventi⁴⁶.

Per quanto concerne l'attività di vigilanza generale svolta dal Dipartimento riguardo alla prassi seguita da fedpol nel prendere decisioni in casi come quelli sopra descritti, il DFGP ha in particolare indicato alla CdG-S il trattamento delle denunce di cui all'articolo 71 PA. Ha inoltre menzionato lo scambio regolare tra il Dipartimento e l'Ufficio. In generale le decisioni prese da fedpol non vengono trattate se non in casi molto rari dal momento che, secondo la Segreteria generale del DFGP, non danno quasi mai adito a contestazioni⁴⁷.

Il DFGP ha pertanto rinunciato anche a raccogliere informazioni periodiche sulle decisioni di fedpol in materia di divieti d'entrata, salvo il caso in cui si tratti di persone politicamente esposte⁴⁸.

4 Valutazione della CdG-S

4.1 Procedura interna a fedpol

4.1.1 Gestione degli atti

La CdG-S constata che, in entrambi i casi, gli atti contengono solo informazioni estremamente sommarie sui motivi che, dopo un primo rigetto, hanno indotto fedpol a pronunciare divieti d'entrata sulla base di una decisione dell'ex direttrice. Gli eventi intercorsi tra il momento in cui il settore competente all'interno di fedpol ha respinto la richiesta presentata dalla polizia cantonale di Zurigo e l'emanazione delle decisioni sono documentati in maniera incompleta nel caso del mese di gennaio 2025 e per nulla menzionati nel caso del mese di ottobre 2024. Ciò è dovuto al fatto che le ultime fasi della procedura si sono svolte in tempi molto stretti e in forma orale. Gli elementi disponibili non sono quindi sufficienti per verificare l'agire amministrativo in tale arco di tempo.

Applicando le basi legali esistenti, gli atti dovrebbero permettere di comprendere in che modo sono state prese le decisioni e quali sono state le informazioni determinanti per l'agire dell'autorità. La CdG-S giunge pertanto alla conclusione che fedpol non ha rispettato in maniera adeguata il proprio obbligo di gestione degli atti.

Raccomandazione 1 Obbligo di gestione degli atti

La Commissione chiede al Consiglio federale di provvedere affinché le attività dell'Amministrazione federale siano tracciabili e verificabili attraverso una gestione completa degli atti.

⁴⁴ Lettera del DFGP del 2 lug. 2025, pag. 1.

⁴⁵ Verbale dell'audizione del DFGP del 21 ago. 2025, pag. 3.

⁴⁶ Verbale dell'audizione del DFGP del 21 ago. 2025, pag. 4.

⁴⁷ Verbale dell'audizione del DFGP del 21 ago. 2025, pag. 2 seg.

⁴⁸ Verbale dell'audizione dell'ex direttrice di fedpol del 14 ago. 2025, pag. 5; verbale dell'audizione del DFGP del 21 ago. 2025, pag. 4.

4.1.2 Competenze decisionali interne all'ufficio

Il direttore di un ufficio assume in linea di principio la responsabilità definitiva delle decisioni prese dall'ufficio che gli è subordinato. A questo scopo dispone di diritti completi di dare istruzioni, procedere a controlli e intervenire personalmente (v. cap. 2). Ciò significa, per esempio, che un direttore deve intervenire nel caso in cui, nell'emanare decisioni, l'ufficio oltrepassi il proprio potere discrezionale. Ma l'intervento diventa necessario anche quando l'ufficio emana decisioni con eccessiva discrezione e, così facendo, non sfrutta pienamente il potere discrezionale che il legislatore gli ha concesso, sebbene la situazione concreta lo richieda.

In questo contesto l'ex direttrice di fedpol ha dichiarato alla Commissione di essersi confrontata regolarmente con i giuristi in merito ai casi concernenti decisioni di diritto amministrativo come divieti d'entrata o espulsioni⁴⁹, segnalando al riguardo una problematica a suo avviso generale, dovuta al fatto che i collaboratori del settore competente, pur conoscendo bene i dossier, erano spesso all'oscuro delle realtà dei Cantoni interessati e non avevano una visione d'insieme⁵⁰, mentre lei, in veste di direttrice, inquadrava il caso da una prospettiva più ampia e aveva un quadro completamente diverso. In entrambi i casi, sempre secondo lei, sarebbero stati rilevanti quelli che possono essere definiti criteri operativi o conoscenze della situazione concreta sul terreno, ma soprattutto la valutazione operativa effettuata dal Cantone di Zurigo, aspetti talvolta sconosciuti ai giuristi di fedpol⁵¹. Secondo l'ex direttrice, nella maggior parte dei casi sorgevano conflitti quando il settore competente non voleva pronunciare alcuna decisione. Dalle sue dichiarazioni la Commissione deduce che, in entrambi i casi, l'allora direttrice di fedpol aveva ritenuto necessario essere coinvolta nelle decisioni concernenti i divieti d'entrata.

Secondo il capo del settore competente, invece, entrambi i casi presentavano una situazione iniziale chiara⁵² ed egli riteneva pertanto di disporre delle informazioni necessarie per effettuare tale valutazione e di avere una visione completa. Per quanto possa valutare la CdG-S, il settore competente non aveva ricevuto l'istruzione di sottoporre le proprie decisioni a un'istanza superiore.

Considerato tutto ciò, la Commissione è del parere che sia necessario adottare delle misure all'interno di fedpol. Essa reputa imprescindibile chiarire in quali casi e a quale livello devono essere prese le decisioni. Il principio secondo cui il settore competente compie la valutazione definitiva di una domanda può restare valido. Occorrerebbe tuttavia definire criteri adeguati in presenza dei quali la decisione deve essere sottoposta all'istanza superiore. Si potrebbe per esempio ipotizzare che una decisione debba essere presa a un livello superiore se (per motivi di sicurezza delle informazioni) solo tale istanza ha accesso alle informazioni determinanti nel caso in questione. Certamente ci si dovrà assicurare anche in futuro che l'esame di una domanda sia svolto nel modo più rapido possibile e con il minor consumo di risorse. Di conseguenza, la seguente raccomandazione 2 della Commissione non dovrà determinare in particolare una delega estesa della responsabilità decisionale verso l'alto, come ha in

⁴⁹ Verbale dell'audizione dell'ex direttrice di fedpol del 14 ago. 2025, pag. 4.

⁵⁰ Verbale dell'audizione dell'ex direttrice di fedpol del 14 ago. 2025, pag. 4 seg.

⁵¹ Verbale dell'audizione dell'ex direttrice di fedpol del 14 ago. 2025, pag. 2.

⁵² Verbale dell'audizione di fedpol del 19 mag. 2025, pag. 4.

genere riscontrato il Controllo federale delle finanze (CDF) presso fedpol⁵³. A tal fine occorre che i criteri volti a definire quando passare al livello superiore siano sufficientemente chiari e ben definiti.

Raccomandazione 2

Competenze decisionali interne all'ufficio

La Commissione invita il Consiglio federale a provvedere affinché fedpol disciplini in maniera più dettagliata le competenze decisionali interne all'ufficio, in particolare anche in caso di rinuncia a pronunciare un divieto d'entrata. A tal fine occorre definire criteri oggettivi il più possibile univoci.

Per quanto concerne la mancanza di una «visione d'insieme della situazione» da parte del settore competente segnalata dall'ex direttrice, la Commissione constata che sono state effettuate affermazioni in parte divergenti. In generale si riscontra che un'istanza superiore deve assicurare un flusso di informazioni adeguato, qualora dovesse giungere alla conclusione che un'unità subordinata non dispone di una visione generale necessaria per una valutazione adeguata. Solo così facendo si pone l'unità subordinata in grado di svolgere il compito in autonomia.

4.1.3 Riesame

La Commissione ritiene che, nei due casi concreti, lo svolgimento della procedura interna a fedpol non sia stato soddisfacente. In tale contesto risultano problematici in particolare i tempi e le modalità d'intervento della direttrice. In primo luogo, data la mancanza di documentazione scritta, è impossibile per la Commissione comprendere i motivi che hanno indotto la direttrice a intervenire come pure il contenuto della sua valutazione. Secondariamente, la Commissione considera problematici anche i tempi di tale intervento, avvenuto in un momento in cui il settore competente in un caso e la SEM nell'altro avevano già comunicato la propria decisione alla polizia cantonale di Zurigo. Un riesame sarebbe giustificato se fossero emerse nuove informazioni, di cui fedpol non disponeva al momento della (prima) decisione. La Commissione non è però stata messa al corrente dell'esistenza di tali informazioni per entrambi i casi.

Ci si potrebbe qui chiedere se le decisioni non siano state sufficientemente avvalorate all'interno dell'Amministrazione o se, dopo la decisione, siano state esercitate pressioni esterne su fedpol. Si può avere l'impressione che una decisione presa da specialisti sulla base di criteri esclusivamente oggettivi o giuridici sia stata annullata a livello direttivo in virtù di altri criteri, presumibilmente a causa di pressioni di natura politica. La CdG-S non è in grado di valutare se in entrambi i casi le cose siano o non siano andate in questo modo, né in base a quali criteri sia stata effettivamente presa la decisione. Sarà qui determinante la valutazione giudiziaria, che dovrà stabilire se erano presenti i presupposti necessari per pronunciare un divieto d'entrata.

Indipendentemente dall'esito cui giungerà la procedura in entrambi i casi, si può sin d'ora affermare che la fiducia nella corretta applicazione del diritto da parte delle au-

⁵³ Rapporto del CDF del 21.7.2025 «Ufficio federale di polizia fedpol. Verifica della situazione delle risorse» (disponibile solo in tedesco), pag. 20.

torità federali è compromessa, se queste tornano sulle proprie decisioni senza motivi obiettivi riconoscibili dall'esterno. Una tale situazione dovrebbe pertanto essere evitata.

Raccomandazione 3

Riesame interno a fedpol solamente sulla base di fatti precedentemente non conosciuti

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di provvedere affinché fedpol comunichi le proprie decisioni a servizi esterni alla Confederazione solo una volta terminata la procedura decisionale interna all'Amministrazione. Il riesame di una decisione comunicata all'esterno dovrebbe avvenire solamente se necessario sulla base di fatti precedentemente non conosciuti.

4.2 Attività di vigilanza esercitata dal Dipartimento

La Commissione è del parere che il DFGP esercita la propria attività di vigilanza con grande discrezione, confidando profondamente nel fatto che fedpol adempie i propri compiti esecutivi in maniera adeguata e in conformità al diritto. Il DFGP si occupa di casi concreti solo in presenza di ricorsi contro una decisione oppure quando viene interpellato da fedpol (evento che fino a oggi non si è mai verificato in riferimento ai divieti d'entrata).

La CdG-S non mette in discussione l'importanza fondamentale dell'esistenza di un rapporto di fiducia tra il Dipartimento e l'Ufficio. Si chiede tuttavia se la fiducia sia sufficiente per ritenere che il Dipartimento, o qualsiasi istanza superiore fino al Consiglio federale, ottemperi al proprio compito di vigilanza. Secondo l'articolo 8 capoverso 3 LOGA, il Consiglio federale deve vigilare «costantemente e sistematicamente» sull'Amministrazione federale. Questa formulazione indica che un controllo a posteriori non è sufficiente e che la vigilanza non può essere semplicemente puntuale, spontanea e casuale. Deve piuttosto essere concomitante e applicata in maniera preventiva e attiva a settori che non rientrano nella sfera del processo decisionale ordinario del Consiglio federale⁵⁴. Dal momento che, in questo ambito, il Consiglio federale si deve basare sull'attività di vigilanza svolta dai capidipartimento e questi a loro volta su quella dei dirigenti loro subordinati, queste disposizioni si applicano a tutta la gerarchia. Inoltre, l'articolo 24 OLOGA esige che la vigilanza sia «globale» (cpv. 2) e si rivolge espressamente anche ai dipartimenti (cpv. 1).

Per la Commissione queste considerazioni implicano che, nella sua attività di vigilanza, un dipartimento non si deve limitare ad assumere un ruolo meramente reattivo. Non può, per esempio, partire dal presupposto che la prassi di un ufficio nei processi decisionali sia adeguata per il semplice fatto che il numero di ricorsi o di sentenze che annullano tali decisioni è esiguo, altrimenti tutti i casi in cui l'ufficio decide di non pronunciare una decisione resterebbero esclusi dalla vigilanza. Come più sopra riportato, non solo una prassi decisionale che oltrepassa i confini della legalità, ma anche una discrezione eccessiva nel processo decisionale può costituire una lacuna nell'ese-

⁵⁴ Cfr. al riguardo Giovanni Biaggini, art. 187, in: St. Galler Kommentar zur BV, 2023, n. marg. 12 (disponibile solo in tedesco).

cuzione (v. cap. 4.1.2). Di principio un dipartimento dovrebbe pertanto sottoporre alla propria attività di vigilanza costante e sistematica anche le decisioni prese dalle unità amministrative a esso subordinate. Solo così facendo può essere informato in tempo utile di pratiche o tendenze che possono provocare reazioni a livello politico, ed eventualmente esercitare la propria influenza sui possibili sviluppi. Con ciò la CdG-S non intende asserire espressamente che nei casi concreti le decisioni debbano essere prese in base a criteri politici: anche in caso di coinvolgimento del Dipartimento è evidente che occorre garantire che esse siano emanate secondo i criteri giuridici determinanti.

Il Dipartimento si è occupato dei casi in esame solo dopo essere stato informato da fedpol in seguito al cambio della direttrice avvenuto nel mese di febbraio 2025. La Commissione ritiene che l'informazione sia pervenuta troppo tardi. Il Dipartimento dovrebbe essere informato riguardo a decisioni che possono dar luogo a controversie entro un tempo ragionevole dopo il loro pronunciamento.

Raccomandazione 4

*Esecuzione adeguata del compito di vigilanza
da parte del DFGP*

La Commissione raccomanda al Consiglio federale di provvedere affinché il DFGP eserciti la propria funzione di vigilanza sulla prassi decisionale di fedpol in maniera costante e sistematica conformemente all'articolo 8 capoverso 3 LOGA.

Come per la ripartizione delle competenze all'interno dell'Ufficio, anche tra Dipartimento e Ufficio si dovrebbe chiarire in quali casi una decisione deve essere sottoposta al Dipartimento per informazione o per decisione. Nello specifico occorrerebbe precisare quali casi devono essere considerati «politicalmente rilevanti» secondo l'articolo 11 capoverso 1 Org-DFGP (il che comporta una consultazione del DFAE e una decisione a livello di Dipartimento). A tal fine si potrebbe pensare di applicare i medesimi criteri o criteri analoghi a quelli adottati per l'attribuzione della competenza decisionale all'interno di fedpol. Anche in questo caso occorre rispettare il principio di sussidiarietà. Gli iter decisionali dovrebbero restare il più possibile snelli e, in particolare, evitare ritardi nei casi urgenti.

Raccomandazione 5

*Ripartizione delle competenze decisionali tra DFGP
e fedpol*

La Commissione invita il Consiglio federale a provvedere affinché il DFGP definisca chiaramente in quali casi fedpol dovrà sottoporre alla sua decisione le richieste di pronunciamento di divieti d'entrata.

5

Conclusioni e seguito dei lavori

Il divieto d'entrata utilizzato come strumento preventivo di polizia per prevenire minacce alla sicurezza in Svizzera è di principio una misura incontestata. Le autorità richiedenti, come per esempio la polizia cantonale, devono poter confidare nel fatto

che fedpol esamini le domande con attenzione e dia loro seguito se le condizioni legali lo consentono. Compete ai responsabili di fedpol e alle autorità di vigilanza alle quali essi sono subordinati fare in modo che la competenza decisionale di fedpol soddisfi il proprio scopo, che è quello di contribuire alla sicurezza della Svizzera.

Non è contestato nemmeno il fatto che, pronunciando un divieto d'entrata, fedpol violi il diritto alla libertà personale della persona interessata. Compete al Tribunale amministrativo federale decidere, nell'eventualità di un ricorso, se ciò sia ammissibile nel singolo caso. La possibilità di intentare ricorso non esonera fedpol dall'esercitare il suo potere discrezionale conformemente agli obblighi che gli competono, né le autorità cui esso è subordinato dall'occuparsi regolarmente della prassi seguita da fedpol al fine di individuare un'eventuale necessità d'intervento.

Entrambi i casi esaminati hanno riguardato anche il diritto fondamentale alla libertà d'espressione – almeno nel dibattito pubblico – poiché pronunciando il divieto d'entrata si è impedita la partecipazione a una manifestazione politica. Tali casi hanno di conseguenza assunto nell'opinione pubblica una dimensione che oltrepassa la protezione dei diritti personali fondamentali. Almeno uno dei due casi è stato inoltre oggetto di un dibattito di risonanza internazionale.

In questo contesto la Commissione considera di importanza fondamentale la fiducia riposta nelle autorità tenute a prendere le decisioni. Sottolinea altresì quanto sia importante fare affidamento sulle autorità giudiziarie e su quelle che esercitano la vigilanza. Con il presente rapporto la CdG-S intende contribuire a mantenere tale fiducia.

La CdG-S invita il Consiglio federale a esprimere un parere, entro fine febbraio 2026, sulle constatazioni e raccomandazioni del presente rapporto e a comunicare alla Commissione con quali misure ed entro quale termine intende attuare le raccomandazioni.

11 novembre 2025

In nome della Commissione della gestione
del Consiglio degli Stati:

Il presidente,
Charles Juillard

La segretaria,
Ursina Jud Huwiler

Il presidente della Sottocommissione
DFGP/CaF,
Carlo Sommaruga

Il segretario della Sottocommissione
DFGP/CaF,
Nico Häusler

Elenco delle abbreviazioni

CaF	Cancelleria federale
CdG-S	Commissione della gestione del Consiglio degli Stati
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
fedpol	Ufficio federale di polizia
LAr	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'archiviazione (RS 152.1)
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LStrI	Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (RS 142.20)
OLAr	Ordinanza dell'8 settembre 1999 sull'archiviazione (RS 152.11)
OLOGA	Ordinanza del 25 novembre 1998 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (RS 172.010.1)
Org-DFGP	Ordinanza del 17 novembre 1999 sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (RS 172.213.1)
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIC	Servizio delle attività informative della Confederazione