Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Berna, 27 AGO. 2012

Ai Governi cantonali

Mandato per l'avvio di negoziati sullo sviluppo dell'accordo del 10 settembre 1998 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali; avvio dell'indagine conoscitiva

Onorevoli Consiglieri di Stato,

mi permetto di sottoporvi in allegato un'indagine conoscitiva concernente il mandato per l'avvio di negoziati sullo sviluppo dell'accordo del 10 settembre 1998 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali (RS *0.360.454.1*).

L'obiettivo dello sviluppo è di elevare il vigente accordo di polizia con l'Italia, concluso dodici anni fa, a un nuovo livello e di consentire una cooperazione paragonabile a quella raggiunta con gli altri Stati limitrofi. La revisione auspicata dell'accordo concerne in particolare la cooperazione diretta tra i Cantoni e l'Italia. Una consultazione dei Cantoni è pertanto necessaria per determinare:

a) se i Cantoni giudicano opportuno uno sviluppo dell'accordo di polizia;
b) quali ambiti di sviluppo li interessano particolarmente e quali altri ambiti occorre considerare nel quadro dei negoziati;
c) da chi intendono farsi rappresentare nel corso degli eventuali negoziati.

Vi prego d'inviare i Vostri pareri entro

venerdì 12 ottobre 2012

al
Signor Marco Gamma
Capo della divisione Strategia e relazioni internazionali
Cooperazione internazionale di polizia
Ufficio federale di polizia fedpol
Nussbaumstrasse 29
3003 Berna
n. di telefono: 031 324 34 47
e-mail: marco.gamma@fedpol.admin.ch

La documentazione è disponibile in formato elettronico al seguente indirizzo:

http://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/pendent.html#DFGP

Vi prego di gradire, onorevoli Consiglieri di Stato, l'espressione della mia alta considerazione.

Simonetta Sommaruga
Consigliera federale

Allegati:

- Indagine conoscitiva (d, f, i)
- Elenco dei partecipanti

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Berna, 27 AGO. 2012

Indagine conoscitiva

concernente l'avvio di negoziati sullo sviluppo dell'accordo del 10 settembre 1998 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali;
(RS *0.360.454.1*)

Applicazione dell'articolo 2 dell'ordinanza sulla consultazione (RS *172.061.1*).

1. Oggetto dell'indagine conoscitiva

L'accordo di polizia con l'Italia è in vigore dal 1° maggio 2000. Da allora la cooperazione internazionale di polizia ha conosciuto sviluppi importanti che non sono considerati dall'accordo. Negli ultimi anni l'Ufficio federale di polizia (fedpol) ha pertanto condotto colloqui con il Ministero dell'Interno italiano al fine di valutare l'attualità e l'efficacia dell'accordo: il 5 maggio 2011 ha avuto luogo un incontro tra il direttore di fedpol e il suo omologo italiano. In vista della revisione dell'accordo, entrambe le parti hanno concordato colloqui esplorativi finalizzati a rafforzare ulteriormente la cooperazione bilaterale tra le autorità di polizia e doganali dei due Paesi. Il 24 e il 25 novembre 2011, il 12 gennaio 2012 nonché l'8 e il 9 marzo 2012 si sono svolti a Roma i colloqui esplorativi che hanno portato all'elaborazione di una prima bozza. Hanno partecipato ai lavori anche il CCPD di Chiasso, la polizia cantonale del Ticino e il Corpo delle guardie di confine.

I colloqui tra gli esperti non sono ancora conclusi. Attualmente sono in corso le consultazioni in seno alle autorità responsabili del Ministero dell'Interno italiano. Gli ambiti di sviluppo individuati dagli esperti hanno mostrato che il potenziale di sviluppo è sufficiente per giustificare una revisione dell'accordo con l'Italia. Alcuni di questi ambiti concernono la cooperazione diretta tra i Cantoni e l'Italia.

È pertanto necessaria una consultazione dei Cantoni per determinare:

a) se giudicano opportuno uno sviluppo dell'accordo di polizia;
b) quali ambiti di sviluppo li interessano particolarmente e quali altri ambiti occorre considerare nel quadro dei negoziati;
c) da chi intendono farsi rappresentare nel corso degli eventuali negoziati.

2. Motivi per una revisione dell'accordo di cooperazione di polizia

Il 10 settembre 1998 è stato firmato a Roma l'accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali. Il trattato è entrato in vigore il 1° maggio 2000 ed era, dopo l'accordo di polizia dell'11 maggio 1998 con la Francia, il secondo accordo di polizia concluso dalla Svizzera con un Paese limitrofo. Rispetto agli accordi di polizia stipulati con la Germania, l'Austria e il Liechtenstein e la Francia, quello con l'Italia già allora prevedeva possibilità di cooperazione meno estese. L'accordo vigente disciplina lo scambio d'informazioni, l'istituzione di uffici di collegamento e del CCPD di Chiasso nonché l'invio di agenti di collegamento nei rispettivi uffici di collegamento. Le misure transfrontaliere quali l'osservazione, l'inseguimento e le consegne sorvegliate, possono essere svolte con l'Italia soltanto in seguito all'associazione della Svizzera a Schengen.

Dall'entrata in vigore dell'accordo con l'Italia, la cooperazione internazionale di polizia della Svizzera è evoluta. Il cambiamento più importante dal 1998 consiste nell'adesione della Svizzera all'accordo di Schengen. Negli ultimi anni la Svizzera ha inoltre adeguato e sviluppato gli accordi di polizia con la Francia (RS *0.360.349.1*, in vigore dal 1° luglio 2009) nonché con l'Austria e il Liechtenstein (firmato il 4 giugno 2012). Nel corso degli ultimi dieci anni sono inoltre aumentate le difficoltà riconducibili alla criminalità transfrontaliera che le diverse autorità di polizia sono chiamate ad affrontare. Per la Svizzera l'Italia costituisce un partner importante nella lotta alla criminalità transfrontaliera, in particolare nell'ambito della criminalità organizzata e della migrazione illegale. La Svizzera necessita di strumenti aggiornati e mirati per combattere tali fenomeni criminali. La revisione dell'accordo di polizia con l'Italia sembra pertanto fondamentale.

Alla luce degli ambiti di sviluppo individuati, una revisione consentirebbe di elevare il vigente accordo con l'Italia, che è stato concluso dodici anni fa, a un livello paragonabile con i trattati stipulati con gli altri Stati limitrofi. Sarebbe quindi possibile colmare le lacune che sono state eliminate negli altri accordi di polizia conclusi dalla Svizzera e introdurre nuovi ambiti di cooperazione che la Svizzera ha già concordato nei trattati con la Francia e con l'Austria e il Liechtenstein.

3. Possibili adeguamenti e sviluppi dell'accordo di polizia con l'Italia

3.1 Proposte sull'entità e sul contenuto dello sviluppo dell'accordo

La Svizzera intende avvicinare il più possibile il vigente accordo di polizia con l'Italia al livello dei trattati di cooperazione di polizia conclusi con gli altri Paesi limitrofi. Inoltre prevede l'introduzione di nuove disposizioni volte a chiarire i rapporti giuridici durante lo svolgimento di atti ufficiali sul territorio dell'altra Parte contraente (responsabilità, responsabilità penale, porto di uniformi e di armi).

Durante i colloqui esplorativi con l'Italia sono emerse le possibilità di sviluppo seguenti:

- Estensione delle possibilità nell'ambito delle osservazioni transfrontaliere
  Il vigente accordo di polizia con l'Italia non prevede le osservazioni transfrontaliere. Le osservazioni transfrontaliere con l'Italia finalizzate a combattere il crimine possono essere tuttavia eseguite sulla base dell'articolo 40 della Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen (CAS). Nel quadro della revisione s'intende introdurre nell'accordo la possibilità di svolgere osservazioni transfrontaliere per combattere il crimine ed estendere al contempo la portata e il campo d'applicazione definiti dalla CAS.
- Estensione delle possibilità nell'ambito degli inseguimenti transfrontalieri
  Anche l'inseguimento non è disciplinato in modo esplicito dal vigente accordo con l'Italia e tra le due Parti è pertanto svolto sulla base dell'articolo 41 CAS. Analogamente all'osservazione transfrontaliera, nell'ambito della revisione s'intende introdurre nell'accordo l'inseguimento transfrontaliero e agevolarne l'esecuzione rispetto alla CAS.
- Pattugliamento misto
  Le pattuglie miste costituiscono uno strumento efficace per combattere il crimine nella zona di frontiera. Nella revisione dell'accordo si prevedono anche pattuglie miste incaricate di mantenere la sicurezza e l'ordine pubblici e, tra l'altro, di combattere il traffico di stupefacenti, l'immigrazione illegale e la criminalità nella zona di frontiera.
- Cooperazione nell'ambito della protezione dei testimoni
  S'intende introdurre nell'accordo vigente la possibilità per le Parti contraenti di cooperare nell'ambito dello svolgimento di misure di protezione dei testimoni, se e nella misura in cui la legislazione nazionale lo consenta. Una disposizione analoga è stata recentemente concordata con l'Austria e il Liechtenstein.
- Misure in caso di pericolo imminente
  In futuro si prevede che, in situazioni d'emergenza, gli agenti di polizia saranno autorizzati a intervenire oltre frontiera per proteggere la vita e l'integrità fisica delle persone, senza l'approvazione preventiva della Parte contraente interessata. Tali misure potranno essere proseguite soltanto finché le autorità competenti della Parte sul cui territorio sono svolte, saranno in grado di occuparsene direttamente.
- Sostegno in situazioni di crisi / assistenza in caso di eventi di vasta portata
  S'intende creare la possibilità per l'Italia e la Svizzera di ricorrere, in situazioni di crisi, alle unità speciali dell'altra Parte contraente. Le unità speciali operano soltanto sotto la responsabilità dell'autorità competente della Parte in cui ha luogo l'intervento.

  Si prevede inoltre la possibilità di inviare agenti nell'altra Parte contraente per fornire assistenza in caso di eventi di vasta portata, catastrofi e sinistri gravi. Previo specifico accordo, gli agenti saranno anche autorizzati ad assumere competenze di pubblica autorità.

- Agenti di sicurezza nell'aviazione
  Le Parti contraenti intendono cooperare anche sull'impiego di agenti di sicurezza nell'aviazione. L'accordo non obbliga tuttavia nessuna delle Parti a ricorrere a tali agenti.
- Servizi di scorta/transito nella zona di frontiera
  Come nell'accordo di polizia con la Francia, nella revisione dell'accordo con l'Italia s'intende consentire l'intervento di scorte di polizia. Occorre in particolare disciplinare le condizioni in cui gli agenti saranno autorizzati a utilizzare l'arma d'ordinanza.

  Si prevede anche l'introduzione della possibilità di transito degli agenti nella zona di frontiera dell'altra Parte contraente.
- Sostegno reciproco in caso di rimpatri
  Le due Parti contraenti sono intenzionate a fornirsi sostegno in materia di rimpatri, ad esempio organizzando voli congiunti o coordinando il transito nel quadro di provvedimenti di espulsione per via aerea.
- Misure transfrontaliere in ambito ferroviario, fluviale e lacustre
  Tali misure sono state concepite per soddisfare le nuove esigenze scaturite dall'associazione della Svizzera a Schengen e per tener conto della configurazione della zona di frontiera. In futuro gli agenti di una Parte contraente sarebbero quindi autorizzati a proseguire un atto ufficiale iniziato a bordo di un treno sul proprio territorio fino alla prossima fermata sul territorio dell'altra Parte. Gli agenti delle forze di polizia potrebbero inoltre salire a bordo già all'ultima fermata prevista sul territorio dell'altra Parte per avere la possibilità di adottare misure finalizzate a salvaguardare la sicurezza e l'ordine pubblici dopo la partenza del treno.
- Potenziamento del ruolo svolto dal CCPD di Chiasso
  Il CCPD di Chiasso costituisce un elemento chiave per il sostegno delle autorità che operano nella zona di frontiera con l'Italia. Infatti, agevola e snellisce la cooperazione transfrontaliera di polizia e doganale. Il CCPD consente di scambiare informazioni 24 ore su 24, coordina misure comuni di sorveglianza nella zona di frontiera, prepara e gestisce le operazioni transfrontaliere quali le osservazioni e le consegne sorvegliate e fornisce sostegno per gli inseguimenti. È previsto un potenziamento del ruolo svolto dal CCPD di Chiasso nella cooperazione con l'Italia, e s'intende creare una base legale comune che consenta al CCPD di allestire una banca dati comune.

3.2 Ambiti di sviluppo non considerati dall'Italia

I colloqui hanno mostrato che nel quadro della revisione dell'accordo di polizia, l'Italia non è disposta a considerare ambiti che esulano dalle competenze del Ministero dell'Interno. Di conseguenza non è stata valutata la cooperazione in materia di infrazioni al codice stradale. L'Italia non intende peraltro procedere a una modifica delle competenze tra i servizi locali e quelli centrali di Roma.

Durante i colloqui con l'Italia sono state valutate anche le seguenti possibilità di cooperazione, che la parte italiana, infine, ha tuttavia respinto:

- reciproco scambio automatizzato di dati sui veicoli e sui loro detentori finalizzato alla repressione transfrontaliera delle infrazioni al codice stradale;
- inchiesta mascherata finalizzata al perseguimento penale e alla prevenzione di reati gravi;
- transito di persone sotto custodia sul territorio dell'altra Parte contraente;
- consegna di persone alla frontiera.

4. Ripercussioni

La revisione dell'accordo rafforzerà la cooperazione transfrontaliera con l'Italia consentendo al nostro Paese di perfezionare ulteriormente gli strumenti per la salvaguardia della sicurezza interna. La revisione semplificherà inoltre la cooperazione con le autorità partner in Italia e contribuirà a rafforzare il ruolo del CCPD di Chiasso.

Alla luce degli ambiti di sviluppo individuati, la revisione dell'accordo non dovrebbe comportare un fabbisogno immediato di risorse finanziarie e di personale, né a livello federale, né a livello cantonale. L'impiego delle risorse dipende tuttavia soprattutto dal ricorso alle nuove possibilità di cooperazione. È possibile che in singoli casi e a dipendenza degli accordi preventivi tra le Parti, determinate misure comportino spese, soprattutto quando si tratta di prendere in consegna persone da proteggere nell'ambito della protezione dei testimoni oppure di fornire sostegno nell'ambito di eventi di vasta portata o di situazioni di crisi.

5. Competenze e seguito dei lavori

L'Ufficio federale di polizia è responsabile delle eventuali trattative inerenti all'accordo. In caso di negoziati saranno chiamati a far parte della delegazione anche i rappresentanti degli Uffici, la cui attività sarà interessata dalla revisione dell'accordo. Numerosi aspetti degli ambiti di sviluppo individuati dagli esperti riguardano in particolare la cooperazione transfrontaliera dei Cantoni di confine. È pertanto auspicabile che un rappresentante dei Cantoni faccia parte della delegazione svizzera incaricata dei negoziati.

Il risultato dell'indagine conoscitiva presso i Cantoni confluirà nella proposta che sarà sottoposta al Consiglio federale concernente il mandato per l'avvio dei negoziati con l'Italia. Eventuali negoziati dovrebbero debuttare al più tardi nel 2013. Un'eventuale revisione dell'accordo dovrà essere approvata dall'Assemblea federale e sottostà a referendum facoltativo.