



Berna, 11 aprile 2011

Indagine conoscitiva

**concernente l'avvio di negoziati sullo sviluppo dell'Accordo del 27 aprile 1999 tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità preposte alla sicurezza e alla dogana
(RS 0.360.163.1)**

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

1. Oggetto dell'indagine conoscitiva

L'accordo trilaterale di cooperazione di polizia fra la Svizzera, l'Austria e il Principato del Liechtenstein è in vigore dal 1° luglio 2001. Da allora la cooperazione internazionale di polizia ha conosciuto sviluppi importanti che non sono contemplati dall'accordo. Nel gennaio del 2009 i ministri dell'interno di Austria e Liechtenstein e l'ex capo del DFGP, riuniti a Feusisberg, hanno deciso di comune accordo di esaminare in modo approfondito eventuali possibilità di sviluppo del trattato di polizia. Il gruppo di esperti nominato dai ministri si è in seguito riunito diverse volte per esaminare gli ambiti da sviluppare, ricorrendo, a tale scopo, anche a consultazioni a livello nazionale. In Svizzera sono state consultate, fra l'altro, le polizie cantonali. Nel loro rapporto finale del 9 dicembre 2010 gli esperti si sono espressi all'unanimità a favore di uno sviluppo dell'accordo trilaterale di polizia e hanno quindi proposto di sottoporlo a una revisione.

Gli ambiti da sviluppare individuati dagli esperti conferirebbero all'accordo, una volta conclusa la revisione, una maggiore importanza. Alcuni suoi aspetti vanno oltre quanto statuito dagli accordi di cooperazione di polizia sin qui stipulati dalla Svizzera. Alcuni ambiti da sviluppare concernono peraltro la cooperazione diretta fra i Cantoni di confine e i Paesi limitrofi. Una consultazione dei Cantoni è pertanto necessaria per stabilire:

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

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

Il 27 aprile 1999 è stato firmato a Berna l'Accordo tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità preposte alla sicurezza e alla dogana. Il trattato è entrato in vigore



il 1° luglio 2001. Allora l'accordo era considerato esemplare per il livello di cooperazione transfrontaliera fra le autorità doganali e di polizia. Ancora oggi costituisce un'ottima base per la cooperazione fra la polizia e le guardie di confine finalizzata a prevenire le minacce e a combattere la criminalità.

Dalla firma dell'accordo a oggi la cooperazione internazionale di polizia si è tuttavia evoluta molto rapidamente. I campionati europei di calcio EURO 2008 sono inoltre stati, per la Svizzera e l'Austria, un'occasione preziosa per individuare lacune nelle disposizioni dell'accordo. Con l'applicazione del trattato di Prüm l'Austria ha fatto, dal canto suo, ulteriori esperienze utili per la cooperazione transfrontaliera di polizia. I cambiamenti più importanti dal 1999 consistono tuttavia nella piena adesione della Svizzera alla cooperazione prevista dall'Accordo di Schengen e l'associazione del Principato del Liechtenstein a tale sistema di cooperazione, prevista per la fine del 2011 o l'inizio del 2012. Nel corso degli ultimi dieci anni, sono inoltre aumentate le difficoltà dovute alla criminalità transfrontaliera che le diverse autorità di polizia sono chiamate ad affrontare.

Alla luce degli ambiti di sviluppo individuati, una revisione consentirebbe di riportare l'accordo di polizia, che risale già a dieci anni fa, a un livello adeguato per fronteggiare efficacemente i problemi attuali causati dalla criminalità transfrontaliera. Si potrebbero inoltre colmare le lacune che non sussistono più negli accordi di polizia vigenti conclusi dalla Svizzera, e introdurre, ad esempio, degli ambiti di cooperazione che la Svizzera ha già concordato con la Germania.

3. Possibili adeguamenti e sviluppi dell'accordo trilaterale di polizia

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

Nel loro rapporto finale congiunto del 9 dicembre 2010, gli esperti hanno indicato diversi nuovi ambiti di cooperazione da prendere in considerazione per la revisione dell'accordo di polizia. Si tratta sostanzialmente dei punti menzionati qui di seguito.

- Scambio automatizzato di dati sui veicoli e i loro detentori e cooperazione nel perseguimento delle infrazioni alle norme sulla circolazione stradale
La cooperazione in programma è simile a quella con la Francia. Si prevede che gli Stati contraenti possano accedere reciprocamente ai dati sui veicoli e i loro detentori per perseguire le infrazioni alle norme sulla circolazione stradale. Inoltre s'intende rendere possibile la riscossione delle multe cresciute in giudicato.
- Inchiesta mascherata finalizzata al perseguimento penale e alla prevenzione delle minacce
Si tratta di colmare una lacuna rispetto a quanto statuito dall'accordo di polizia fra la Svizzera e la Germania (RS 0.360.136.1). S'intende consentire, anche



nella cooperazione con l'Austria e il Principato del Liechtenstein, l'impiego di agenti con un'identità fittizia. Tali impieghi sarebbero possibili sia per il perseguimento penale, sia, a condizione che la legislazione nazionale lo consenta, per prevenire le minacce. La disposizione sarà analoga a quella dell'accordo di polizia fra la Svizzera e la Germania.

- Cooperazione nell'ambito della protezione dei testimoni
Si prevede di sancire la possibilità per gli Stati contraenti di cooperare, se e nella misura in cui la legislazione nazionale lo consente, quando si tratta di adottare misure per proteggere i testimoni e le vittime. La Svizzera non dispone ancora di una base giuridica sulla protezione extraprocedurale dei testimoni. Il messaggio concernente una legge federale sul tema è stato trasmesso alle Camere federali l'11 novembre 2010. Con il riferimento alla legislazione nazionale s'intende evitare di condizionare il legislatore nell'ambito dell'imminente dibattito relativo alla legge federale sulla protezione extraprocedurale dei testimoni.
- Misure per prevenire una minaccia immediata
In futuro è previsto che, in casi urgenti, quando si tratta di proteggere la vita, l'integrità fisica o la proprietà, gli agenti di polizia siano autorizzati a intervenire oltre frontiera senza l'approvazione preventiva dello Stato contraente interessato. Tali misure potranno essere proseguite soltanto finché le autorità competenti dello Stato in cui sono applicate, saranno in grado di occuparsene direttamente.
- Forme comuni d'intervento (con competenze ufficiali)
Per intensificare la cooperazione si prevede che le autorità competenti in materia di sicurezza possano eseguire degli interventi in comune. Può trattarsi, ad esempio, di pattuglie miste, di gruppi misti di osservazione e di controllo oppure di altre forme di cooperazione. In singoli casi agli agenti possono essere attribuite competenze ufficiali. Quest'ultimo aspetto è una delle novità principali della revisione dell'accordo di polizia ed è riconducibile a una modifica scaturita dalle esperienze maturate dalle diverse autorità di polizia nel corso di interventi comuni. È stato soprattutto constatato che l'utilità, ad esempio delle pattuglie miste, è molto limitata se gli agenti di polizia dell'altro Stato contraente non dispongono di competenze ufficiali. S'intendono quindi attenuare le condizioni restrittive per l'impiego di agenti con competenze ufficiali, sancite dall'accordo trilaterale vigente.
- Sostegno in situazioni di crisi (impiego di unità speciali)
Si prevede di creare la possibilità per i tre Stati di ricorrere, in situazioni di crisi, alle unità speciali di un altro Stato contraente. Tale possibilità riguarda soprattutto le unità speciali che eseguono operazioni antiterrorismo o in caso di una presa d'ostaggi. Queste unità potranno intervenire esclusivamente sotto la direzione dell'autorità competente dello Stato in cui ha luogo l'operazione. Anche gli Stati dell'Unione europea hanno concordato una cooperazione di questo genere¹.

¹ Decisione 2008/617/GAI, GU L 210 del 6.8.2008, pagg. 73 segg.



- Agenti di sicurezza nell'aviazione
Gli Stati contraenti intendono cooperare anche nel settore dell'impiego di agenti di sicurezza nell'aviazione. Tuttavia l'accordo non obbliga nessuna delle Parti a ricorrere a tali agenti.
- Sostegno reciproco in caso di rimpatrio
I tre Stati contraenti sono intenzionati a fornirsi assistenza per preparare ed eseguire i rinvii, ad esempio organizzando voli in comune con cui rimpatriare cittadini di Stati terzi. Inoltre i tre Paesi vogliono prestarsi aiuto durante il transito nell'ambito di provvedimenti di espulsione per via aerea.
- Misure transfrontaliere nel traffico ferroviario, fluviale e lacustre
Tale misura è stata concepita per soddisfare le nuove esigenze scaturite dall'associazione a Schengen dell'Austria e del Principato del Liechtenstein e dovute alla configurazione della regione di confine. È previsto che, quando gli agenti di uno Stato contraente compiono un atto ufficiale su un treno passeggeri che si trova ancora sul loro territorio, possano proseguire l'attività fino alla prossima fermata. Gli agenti delle forze di sicurezza potranno inoltre salire a bordo già all'ultima fermata situata sul territorio dell'altro Stato, per essere eventualmente in grado di adottare misure per la salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici dopo la partenza del treno.
- Possibilità di istituire centri comuni
Anche in quest'ambito s'intende colmare una lacuna rispetto agli accordi di polizia conclusi dalla Svizzera con gli altri Paesi limitrofi. Si propone d'introdurre una disposizione che crei le basi giuridiche per cooperare in futuri centri comuni temporanei o permanenti, simili a quelli previsti e creati sulla base degli accordi di polizia con l'Italia e la Francia. Attualmente tuttavia i Cantoni di confine non ritengono necessario, dal punto di vista operativo, istituire un centro di cooperazione e non nutrono un interesse particolare in tal senso. Tuttavia, qualora a lungo termine ciò dovesse rivelarsi necessario, i governi dei tre Stati potranno concordare rapidamente l'istituzione di tali centri e le relative procedure stipulando protocolli aggiuntivi.
- Transito di persone arrestate
La revisione dell'accordo prevede che gli agenti delle autorità competenti siano autorizzati a far transitare le persone oggetto di provvedimenti individuali di rimpatrio attraverso il territorio di un altro Stato contraente. Tali transiti possono avvenire anche negli aeroporti internazionali, nello specifico si fa riferimento soprattutto allo scalo di Zurigo. L'adozione di eventuali misure coercitive dovrà rispettare la legislazione dello Stato sul cui territorio queste vengono applicate. L'accordo si limiterà a disciplinare la cooperazione di polizia, mentre l'approvazione della misura, in particolare in occasione del transito di una persona oggetto di estradizione o di espulsione, rimarrà di competenza dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) rispettivamente dell'Ufficio federale della migrazione (UFM).



- Consegna di persone alla frontiera
Una nuova disposizione permetterebbe, in singoli casi e previo accordo con il servizio incaricato della presa in consegna, di consegnare una persona sul territorio dell'altro Stato contraente in un luogo appropriato vicino alla frontiera. La disposizione contempla anche la consegna di una persona in un aeroporto e consentirebbe di evitare inutili viaggi e lavori di coordinamento.

Durante i colloqui fra esperti l'Austria e il Principato del Liechtenstein hanno espresso il desiderio di inserire una disposizione sul tema esposto qui di seguito.

- Interrogazione dei testimoni dopo incidenti della circolazione
Il Principato del Liechtenstein è molto interessato, per motivi pratici, a una norma di questo tipo. Se delle persone vengono ricoverate negli ospedali svizzeri o austriaci dopo un incidente stradale, la polizia nazionale (Landespolizei) del Principato vorrebbe interrogarle in merito alle circostanze dell'incidente, in presenza di agenti competenti sul territorio in questione. L'interrogatorio si svolgerebbe soltanto previa approvazione delle autorità di sicurezza competenti e con il consenso del medico curante.

Durante i colloqui fra esperti l'Austria ha espresso il desiderio di inserire delle disposizioni sui punti elencati qui di seguito.

- Contatti incrociati fra le autorità giudiziarie e di polizia
L'Austria è molto interessata alla possibilità di contatti incrociati fra le autorità giudiziarie e di polizia. L'interesse è riconducibile alle esperienze maturate con la Germania nell'applicazione del trattato di Prüm. La disposizione pertinente dovrebbe consentire alla polizia di richiedere i dati personali riguardanti un hit ottenuto con i dati del DNA direttamente a un'autorità giudiziaria, senza doversi prima rivolgere all'autorità di polizia dello stesso Paese.
- Lotta alla corruzione
L'Austria chiede di statuire nella revisione dell'accordo il principio secondo cui gli Stati contraenti cooperano per combattere la corruzione. Tale cooperazione comprenderebbe lo scambio di esperienze, come pure di informazioni e analisi sulle origini della corruzione e sugli sviluppi e le tendenze in atto per combatterla.

Gli esperti svizzeri ritengono tuttavia che le disposizioni proposte dall'Austria sulla lotta alla corruzione e sui contatti incrociati non siano necessarie, né sul piano giuridico, né su quello operativo.



3.2 Relazione con la cooperazione prevista dal trattato di Prüm

Gli esperti dei tre Paesi hanno inoltre discusso l'eventualità d'integrare nella revisione dell'accordo alcune disposizioni del trattato di Prüm². Gli esperti hanno convenuto di non inserire nell'accordo le disposizioni del trattato di Prüm riguardanti il confronto fra i profili del DNA e le impronte digitali e nemmeno il collegamento online alle banche dati per prevenire e perseguire i reati. Propongono invece di inserire nell'accordo trilaterale di polizia le disposizioni del trattato di Prüm che non sono state trasposte nel quadro normativo dell'UE (le decisioni di Prüm)³. Inoltre, nell'ambito dello scambio automatizzato di dati sui veicoli e i loro detentori, non sarà installata alcuna procedura online, bensì la procedura che la Svizzera applica con la Francia e la Germania, visto che la nuova disposizione inserita nell'accordo trilaterale servirà soprattutto a sanzionare le infrazioni alle norme del codice stradale.

4. Ripercussioni

La revisione dell'accordo rafforzerà ulteriormente la cooperazione transfrontaliera con l'Austria e il Principato del Liechtenstein, due Stati limitrofi della Svizzera, consentendo al nostro Paese di perfezionare ancora di più gli strumenti per salvaguardare la sicurezza interna. La revisione dovrebbe semplificare soprattutto la cooperazione fra i Cantoni di frontiera e le loro autorità partner in Austria e nel Principato del Liechtenstein. Alcune misure (p. es. i transiti) potrebbero incrementare l'efficienza e ridurre gli oneri. La cooperazione per perseguire le infrazioni al codice stradale e la riscossione delle relative multe cresciute in giudicato corrisponde a un auspicio più volte manifestato dai Cantoni. La possibilità di una cooperazione transfrontaliera in questo settore dovrebbe permettere di ridurre il numero delle infrazioni al codice stradale rimaste impunte.

Nell'ottica 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 di risorse dipenderà tuttavia soprattutto dal ricorso alle nuove possibilità di cooperazione. È possibile che in singoli casi e a seconda degli accordi preventivi fra le parti, determinate misure comportino delle spese, soprattutto quando si tratta di prendere in consegna testimoni da proteggere oppure d'inviare grossi contingenti di agenti di polizia. Per ora non è invece prevista l'istituzione di un centro di cooperazione. I relativi costi dovrebbero peraltro essere disciplinati nel contesto di un protocollo aggiuntivo che presuppone l'approvazione da parte del Consiglio federale e la consultazione dei partner su scala nazionale.

² Trattato fra il Regno del Belgio, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi e la Repubblica d'Austria relativo all'approfondimento della cooperazione transfrontaliera, in particolare allo scopo di contrastare il terrorismo, la criminalità transfrontaliera e la migrazione illegale.

³ Decisione 2008/615/GAI, GU L 210 del 6.8.2008, pagg. 1 segg.; Decisione 2008/616/GAI, GU L 210 del 6.8.2008, pagg. 12 segg.



5. Competenze e prossime tappe

L'Ufficio federale di polizia è responsabile delle eventuali trattative per elaborare l'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 cooperazione individuati dagli esperti riguardano in particolare anche la cooperazione transfrontaliera dei Cantoni di confine. Pertanto è auspicabile che un rappresentante dei Cantoni faccia parte della delegazione svizzera incaricata dei negoziati.

Dopo la conclusione dell'indagine conoscitiva presso i Cantoni, la valutazione dell'accordo trilaterale di polizia sarà sottoposta al Consiglio federale, corredata, eventualmente, della proposta di avviare negoziati, i quali potrebbero debuttare nel secondo semestre del 2011. Un'eventuale accordo modificato dovrà essere approvato dall'Assemblea federale e sottostà al referendum facoltativo.