

14.048

**Messaggio
concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera
e l'Italia sulla cooperazione di polizia e doganale**

del 28 maggio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo del 14 ottobre 2013 sulla cooperazione di polizia e doganale tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 maggio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il nuovo Accordo bilaterale di cooperazione di polizia e doganale tra la Svizzera e l'Italia definisce un nuovo modello per la cooperazione di polizia. Tiene inoltre conto della partecipazione dei due Stati contraenti alla cooperazione Schengen e contribuisce a consolidare le esperienze maturate in questo ambito.

Situazione iniziale

L'Accordo di cooperazione di polizia tra la Svizzera e l'Italia, stipulato nel 1998 ed entrato in vigore il 1° maggio 2000, si è rivelato una solida base per la cooperazione transfrontaliera in materia di polizia. Negli ultimi quattordici anni, tuttavia, le sfide poste dalla lotta contro la criminalità sono cambiate, soprattutto nelle regioni di frontiera. Inoltre, in seguito all'associazione della Svizzera a Schengen e alla conseguente soppressione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere interne, sono mutate anche le modalità della cooperazione tra le autorità responsabili della sicurezza interna dei rispettivi Paesi. Nelle regioni di frontiera, il rafforzamento della cooperazione di polizia con i servizi degli Stati limitrofi assume pertanto, oggi più che mai, un'importanza fondamentale.

Contenuto dell'Accordo

Rispetto all'Accordo del 1998, il nuovo trattato prevede strumenti supplementari per combattere le forme gravi di criminalità. Esso rende, tra l'altro, più efficiente la cooperazione bilaterale, offre nuove possibilità per lo svolgimento di forme d'intervento comuni e rafforza il ruolo del centro italo-svizzero di cooperazione di polizia e doganale di Chiasso. Gli agenti delle polizie cantonali, del Corpo delle guardie di confine, del servizio antifrode doganale e dell'Ufficio federale di polizia saranno i primi a trarre beneficio dal nuovo Accordo. I Cantoni sostengono pienamente l'Accordo, alla cui elaborazione hanno contribuito attivamente.

L'Accordo non tange l'attuale suddivisione delle competenze tra le autorità giudiziarie e quelle di polizia, non apportando dunque alcuna modifica alle procedure di cooperazione giudiziaria in materia penale. Per quanto concerne la Svizzera, la suddivisione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nonché tra i Cantoni resta anch'essa immutata.

Messaggio

1 Puntii essenziali dell'Accordo

1.1 Situazione iniziale

Per poter lottare efficacemente contro le nuove forme di criminalità transfrontaliera una stretta cooperazione con le autorità estere di polizia è imprescindibile. La cooperazione di polizia promossa dalla Svizzera si fonda sia sulla cooperazione multilaterale, in particolare tramite l'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol), sia su quella bilaterale, specialmente con i Paesi limitrofi. La cooperazione multilaterale fornisce certamente un'ottima base per il sostegno reciproco tra le autorità di polizia, tuttavia la conclusione di accordi bilaterali rappresenta una soluzione ancora più mirata per ampliare la rete di contatti e attuare misure specifiche. Un ulteriore sostegno a questo tipo di cooperazione è offerto dagli strumenti previsti nel quadro della cooperazione Schengen e dall'accordo di cooperazione con l'Ufficio europeo di polizia (Europol).

Il 4 dicembre 2009 il nostro Collegio ha preso atto del documento del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) intitolato «Strategia per la cooperazione internazionale di polizia 2010–2013». Nel documento si esprime l'intenzione generale di raggiungere, negli accordi già esistenti con gli Stati limitrofi, un livello paragonabile a quello dell'accordo concluso tra la Svizzera e la Germania¹. Per quanto concerne l'Italia, si precisa che, oltre ad attuare la cooperazione Schengen, occorre anche perfezionare la nostra collaborazione sul piano bilaterale, preferibilmente mediante un accordo più completo sull'esempio di quello concluso nel 2007 con la Francia². Nel documento si sostiene infine la necessità di rafforzare il ruolo del Centro di cooperazione di polizia e doganale (CCPD) di Chiasso.

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

Il 5 maggio 2011 il direttore dell'Ufficio federale di polizia e il capo della polizia italiana hanno deciso di avviare i lavori concernenti lo sviluppo di un nuovo strumento che risponda alle esigenze di rafforzamento della cooperazione.

In occasione degli incontri tra esperti svoltisi nel gennaio e marzo 2012, i rappresentanti dei due Paesi hanno elaborato un progetto congiunto. Il 27 agosto 2012 quest'ultimo è stato sottoposto al parere dei Cantoni in vista dell'avvio dei negoziati per la revisione dell'accordo esistente. I Cantoni hanno espresso un parere favorevole in merito a tale progetto.

Il 30 ottobre 2012 il nostro Collegio ha quindi conferito un mandato per l'avvio dei negoziati. La delegazione svizzera, diretta dall'Ufficio federale di polizia (fedpol), era composta di rappresentanti del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE;

¹ Accordo del 27 aprile 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e giudiziaria (RS **0.360.136.1**).

² Accordo del 9 ottobre 2007 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia giudiziaria, di polizia e doganale (RS **0.360.349.1**).

Direzione del diritto internazionale pubblico, Ambasciata di Svizzera in Italia), del Dipartimento federale delle finanze (DFF; Direzione generale delle dogane e Corpo delle guardie di confine) nonché di delegati dei Cantoni.

Nell'ambito dei negoziati, che si sono svolti tra gennaio e settembre 2013, la delegazione svizzera perseguiva due obiettivi: aggiornare l'accordo di cooperazione di polizia in seguito all'associazione della Svizzera a Schengen e attuare nuove forme di cooperazione fra le autorità di polizia dei due Paesi per essere in grado di affrontare le sfide poste dalla criminalità transfrontaliera, rispondendo alle esigenze di cooperazione delle autorità di polizia direttamente interessate.

L'Accordo è stato approvato dal nostro Collegio il 20 settembre 2013 e firmato il 14 ottobre 2013, a Roma, dalla consigliera federale Simonetta Sommaruga, capo del DFGP, e da Angelino Alfano, ministro dell'Interno italiano.

L'Accordo del 14 ottobre 2013 sostituirà l'Accordo del 10 settembre 1998³ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali (di seguito: Accordo del 1998).

L'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005⁴ sulla procedura di consultazione (LCo) sancisce che occorre indire una procedura di consultazione per i trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente agli articoli 140 capoverso 1 lettera b o 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale⁵ (Cost.) o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni. In virtù del numero 2 lettera a delle direttive della Cancelleria federale del 30 agosto 2006 concernenti il consolidamento della prassi in materia di consultazioni relative a trattati internazionali vi si può tuttavia rinunciare, se il trattato in questione è indiscusso a livello politico e non contiene particolari novità materiali rispetto ai trattati esistenti.

Orbene, è indubbio che l'Accordo gode del consenso politico, in quanto rispetta le direttive contenute nel mandato negoziale del nostro Collegio. Il mandato, adottato dopo l'indagine conoscitiva condotta presso i Cantoni (per il tramite della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia, CDDGP), tiene pienamente conto degli interessi cantonali. Inoltre, i Cantoni hanno partecipato attivamente a ogni fase dei negoziati.

Gli accordi di cooperazione di polizia sono menzionati nelle direttive succitate come esempi di accordi non contenenti particolari novità. Le disposizioni contemplate dal nuovo Accordo con l'Italia corrispondono in linea di massima a quelle degli accordi conclusi con la Germania⁶, la Francia⁷ e, recentemente, con l'Austria e il Liechtenstein⁸. Infine, la Svizzera e l'Italia vantano una lunga tradizione in materia di cooperazione di polizia. Alla luce di queste considerazioni non è stato necessario sottoporre l'Accordo a una procedura di consultazione.

³ RS **0.360.454.1**

⁴ RS **172.061**

⁵ RS **101**

⁶ RS **0.360.136.1**

⁷ RS **0.360.349.1**

⁸ Accordo del 4 giugno 2012 tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia (FF **2013 697**). L'accordo, che non è ancora entrato in vigore, sostituirà l'accordo concluso nel 1999 tra i tre Paesi (RS **0.360.163.1**).

1.3

Sintesi del contenuto dell'Accordo

Nel preambolo, gli Stati contraenti confermano la volontà di rafforzare la cooperazione allo scopo di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblici nonché di lottare efficacemente contro i traffici illeciti, l'immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera. Sottolineano inoltre l'importanza della cooperazione operativa nella lotta alla criminalità organizzata e al suo finanziamento. Il nuovo Accordo mira a sviluppare la cooperazione basata sull'Accordo del 1998, in considerazione dell'adesione dei due Stati contraenti alla cooperazione Schengen. Tale sviluppo deve avvenire nel rispetto della protezione dei dati.

Il *titolo I* stabilisce in particolare le autorità competenti ai fini dell'applicazione dell'Accordo, definisce gli obiettivi della cooperazione e delimita le zone di frontiera.

Il *titolo II* definisce le forme generali di cooperazione di polizia, quali lo scambio d'informazioni e di esperienze, l'assistenza su richiesta o spontanea come pure la cooperazione in materia di formazione professionale.

Il *titolo III*, che tratta le forme particolari della cooperazione di polizia, costituisce il fulcro della revisione dell'Accordo del 1998. Tra le forme di cooperazione figurano da un lato misure transfrontaliere quali l'osservazione, l'inseguimento, la consegna sorvegliata o il transito di agenti in uniforme, dall'altro strumenti per combattere le forme gravi di criminalità, quali la protezione dei testimoni e delle vittime o l'assistenza in caso di eventi di vasta portata, catastrofi e sinistri gravi.

Il *titolo IV* contiene disposizioni sulla cooperazione diretta nella zona di frontiera, sotto forma di pattugliamenti misti, di misure di controllo per i trasporti ferroviari e lacustri e di servizi di scorta transfrontalieri.

Il *titolo V* disciplina l'organizzazione del CCPD e, in particolare, la gestione delle informazioni da esso trattate.

Il *titolo VI* regola la questione della protezione dei dati.

Il *titolo VII* verte sui rapporti giuridici durante atti ufficiali nell'altra Parte, segnatamente in relazione al porto d'armi di servizio, ai mezzi di comunicazione o all'impiego di mezzi terrestri, navali e aerei. Disciplina inoltre la questione della responsabilità.

Il *titolo VIII* contiene le disposizioni finali. Esso prevede tra l'altro la possibilità per gli Stati contraenti di concludere accordi volti a concretizzare la cooperazione prevista nell'Accordo. Sancisce inoltre l'istituzione di un comitato misto incaricato di valutare l'Accordo. Infine, stabilisce le modalità di entrata in vigore e di denuncia.

1.4

Valutazione

Il nostro Collegio valuta molto positivamente il risultato dei negoziati, non da ultimo perché il nuovo Accordo di cooperazione di polizia rispetta integralmente le direttive stabilite nel mandato negoziale. Il presente Accordo riprende, in linea di massima, le disposizioni contenute negli accordi conclusi con la Francia⁹ e la Germania¹⁰ o nel

⁹ RS 0.360.349.1

dell'Italia, il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno è l'unica autorità competente insieme al Ministero dell'economia e delle finanze, la cui responsabilità è limitata alle modalità di cooperazione riguardanti i propri servizi doganali.

Art. 3 Zona di frontiera

La zona di frontiera è la stessa di quella definita nell'Accordo del 1998.

Art. 4 Definizioni

L'articolo 4 contiene tre definizioni. Quella di «centro comune» rinvia al Protocollo del 17 settembre 2002¹² tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo all'istituzione di centri di cooperazione di polizia e doganale, che aveva costituito la base per l'istituzione del CCPD di Chiasso. La definizione di «agenti» rispetta le specifiche competenze e quella di «sorveglianza» stabilisce che tale attività è esercitata applicando le pertinenti disposizioni di ciascuno dei due Stati contraenti.

Art. 5 Ambito della cooperazione

Tale disposizione statuisce che la cooperazione di polizia deve mirare alla prevenzione e alla repressione della criminalità in tutte le sue manifestazioni. A tale riguardo, menziona a titolo esemplificativo determinati fenomeni criminali quali la tratta di persone e il traffico di migranti, i reati contro la vita e l'integrità fisica nonché quelli contro il patrimonio, la produzione illecita e il traffico di sostanze stupefacenti, la criminalità organizzata transnazionale e gli atti terroristici. L'articolo 5 formula inoltre una riserva concernente il rispetto delle legislazioni nazionali e degli strumenti internazionali vigenti per ciascuno dei due Stati contraenti.

Art. 6 Forme di cooperazione

L'articolo 6 statuisce che le autorità competenti scambiano informazioni di polizia nei diversi ambiti della cooperazione e, in particolare, sui metodi impiegati per lottare contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti, le organizzazioni criminali o terroristiche, sotto il profilo delle loro modalità operative e delle loro strutture, nonché per lottare contro il traffico illecito di stupefacenti e i reati economici e finanziari quali il riciclaggio di denaro. Esso contempla altresì lo scambio di esperienze in diversi ambiti fra cui la condivisione di migliori prassi e di determinate tecniche investigative. Degne di nota sono anche le disposizioni di cui alle lettere c ed e del paragrafo 1 che prevedono rispettivamente l'introduzione di formazioni professionali congiunte rivolte in particolare agli agenti operanti nella zona di frontiera e la definizione di misure congiunte di sorveglianza della frontiera comune. Nel paragrafo 2 sono, infine, elencati i casi più rilevanti in cui è possibile predisporre procedure di informazione o piani di intervento congiunti allo scopo di coordinare le attività delle unità degli Stati contraenti. Tali casi comprendono ad esempio le ricerche di autori di reato in fuga o gli avvenimenti che mettono in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblici.

¹² RS 0.360.454.11

Art. 7 Assistenza su richiesta

L'articolo 7 disciplina l'assistenza amministrativa in materia di polizia. La disposizione, di fondamentale importanza per la cooperazione di polizia, si basa sull'articolo 39 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS)¹³. Essa definisce le modalità da seguire nei casi ordinari o di urgenza. Le richieste di assistenza vanno sempre presentate per iscritto, sebbene nei casi di urgenza possano essere in un primo momento comunicate oralmente. Nell'articolo è inoltre precisato il contenuto delle richieste. Nel quadro dell'esecuzione delle richieste permane tuttavia l'obbligo per lo Stato richiesto di rivolgersi all'autorità giudiziaria competente, qualora il diritto nazionale ne richieda l'autorizzazione per la misura in questione.

Art. 8 Rifiuto di assistenza

L'articolo 8 statuisce che l'assistenza in materia di polizia può essere rifiutata, totalmente o in parte, nel caso in cui l'esecuzione della richiesta possa compromettere la sovranità, la sicurezza e l'ordine pubblici o altri interessi fondamentali oppure sia in contrasto con il diritto nazionale o con gli obblighi internazionali del proprio Paese. L'articolo prevede inoltre un meccanismo di consultazione tra autorità richiedente e richiesta al fine di stabilire se l'assistenza può essere fornita a determinate condizioni.

Art. 9 Esecuzione delle richieste

L'articolo 9 mira a garantire un'esecuzione rapida e completa delle richieste, sempreché il diritto nazionale non riservi la richiesta o il suo disbrigo alle autorità giudiziarie. In caso di difficoltà di ordine materiale o di natura formale, è indispensabile che l'autorità richiesta risponda tempestivamente all'autorità richiedente. Tale principio vale in particolare quando l'autorità richiesta ritenga di non disporre della competenza per trattare la richiesta. In tal caso, l'autorità richiesta oltre a darne immediata informazione all'autorità richiedente, le comunica anche l'autorità competente in Svizzera per l'esecuzione della richiesta (art. 8 della legge federale del 20 dicembre 1968¹⁴ sulla procedura amministrativa).

Art. 10 Assistenza spontanea

Questa disposizione garantisce alle autorità competenti la possibilità di fornirsi assistenza reciproca in materia di polizia anche in assenza di una richiesta preventiva da parte degli agenti dell'altro Stato contraente. La decisione quadro 2006/960/GAI¹⁵ (detta anche «iniziativa svedese»), recepita dalla Svizzera nel quadro della sua associazione a Schengen, stabilisce infatti che gli Stati aderenti a Schengen si comunicano spontaneamente le informazioni che possono essere utili

¹³ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19–62.

¹⁴ RS 172.021

¹⁵ Decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alla semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge, GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89.

allo Stato destinatario per combattere i reati o prevenire minacce concrete. La presente disposizione non rappresenta pertanto una restrizione, bensì un rinvio a tale principio.

Art. 11 Osservazione transfrontaliera

Questa disposizione fa riferimento all'acquis di Schengen e più precisamente all'articolo 40 CAS. Esso prevede la possibilità di eseguire un'osservazione transfrontaliera se si presume che la persona in questione abbia partecipato alla commissione di un reato che può dar luogo a estradizione in base alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957¹⁶. Secondo l'articolo 11, l'osservazione transfrontaliera può riguardare anche terzi nei confronti dei quali sussistono fondati motivi per ritenere che possano condurre all'identificazione o alla localizzazione di una persona sospettata di aver partecipato a tale reato. Questa precisazione non rappresenta una novità assoluta in termini di contenuti: un'indicazione di questo tipo si trova già nell'articolo 12 dell'Accordo in materia di polizia tra Svizzera e Francia nonché nell'articolo 17 del Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001¹⁷ alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale. L'autorizzazione concessa è valida per l'intero territorio dello Stato interessato. Se, per motivi particolarmente urgenti, l'autorizzazione preventiva non può essere richiesta, è possibile proseguire l'osservazione oltre frontiera a determinate condizioni. Una di queste condizioni consiste nel comunicare immediatamente al CCPD il passaggio della frontiera. Queste operazioni sono condotte nel rispetto delle competenze stabilite da ognuno dei Paesi e sono limitate nel tempo. In funzione della durata dell'intervento o dei mezzi impiegati le decisioni necessarie sono prese dalle autorità di polizia o giudiziarie.

Art. 12 Inseguimento transfrontaliero

Un inseguimento transfrontaliero può essere eseguito se una persona viene sorpresa mentre commette un reato che può dar luogo a estradizione oppure se è evasa. L'articolo fa riferimento all'acquis di Schengen e più precisamente all'articolo 41 CAS. L'inseguimento può essere effettuato senza limiti di spazio né di tempo nei territori delle due Parti contraenti. In funzione della durata dell'intervento o dei mezzi impiegati, le decisioni necessarie sono prese dalle autorità di polizia o giudiziarie. Gli agenti che eseguono l'inseguimento possono fermare la persona inseguita, verificarne l'identità e consegnarla all'autorità territorialmente competente. Se del caso, è possibile un intervento dell'autorità giudiziaria nella successiva procedura d'extradizione.

Art. 13 Consegne sorvegliate

L'articolo 13 disciplina, in via generale, la possibilità di autorizzare le consegne sorvegliate. Per quanto concerne le modalità di attuazione di tali misure, esso contiene un rinvio all'Intesa d'esecuzione del 17 novembre 2009¹⁸ sulle consegne sorvegliate transfrontaliere tra la Svizzera e l'Italia. Le disposizioni sulle consegne

¹⁶ RS **0.353.1**

¹⁷ RS **0.351.12**

¹⁸ RS **0.360.454.12**

sorvegliate s'ispirano all'articolo 12 della Convenzione del 29 maggio 2000¹⁹ relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea. Tale articolo statuisce che gli Stati Schengen devono provvedere affinché, sul loro territorio, siano possibili le consegne sorvegliate nel quadro di indagini penali riguardanti reati che possono dar luogo a estradizione.

Art. 14 Interventi comuni

Questo articolo prevede la possibilità di costituire gruppi misti di analisi, di lavoro e di indagine nell'ambito dei quali gli agenti possono partecipare a interventi limitati nel tempo svolti sul territorio dell'altro Stato contraente. Tale possibilità comporta particolari benefici per i Cantoni confinanti con l'Italia. Nel quadro di questo tipo di interventi, gli agenti assolvono esclusivamente funzioni di consulenza e assistenza, senza quindi assumere competenze ufficiali.

Art. 15 Distacco di personale di collegamento

L'articolo 15 può fungere da base per la dislocazione di un addetto di polizia presso le autorità competenti o il distacco, in caso di particolari interventi, di un ufficiale di collegamento sul territorio dell'altro Stato contraente.

Art. 16 Protezione testimoni

I programmi di protezione dei testimoni sono finalizzati a proteggere persone che, nel quadro di un procedimento penale, sono chiamate a testimoniare in merito a fatti di cui sono a conoscenza e che per questo motivo sono minacciate. Le misure di protezione dei testimoni perseguono pertanto un duplice obiettivo, ovvero proteggere le persone che sono esposte a pericoli che ne minacciano la vita, l'integrità fisica, la salute, la libertà o importanti valori patrimoniali, a causa delle loro deposizioni o del loro coinvolgimento diretto o indiretto in un procedimento penale, e, al contempo, garantire la prosecuzione del perseguimento penale, stimolando o mantenendo la disponibilità a deporre di queste persone. A tale riguardo, giova ricordare che una stretta cooperazione internazionale assume un'estrema importanza per la Svizzera, in quanto le dimensioni ridotte del suo territorio non le consentono di offrire una sicurezza adeguata alle persone esposte a gravi minacce. All'occorrenza le persone che necessitano di protezione possono così essere trasferite all'estero temporaneamente o per un periodo più lungo. Tale cooperazione si rivela in particolare proficua con i Paesi che presentano affinità socioculturali e linguistiche con la Svizzera.

L'articolo 16 prevede l'assistenza reciproca degli Stati contraenti per l'esecuzione delle misure di protezione dei testimoni, nella misura in cui il diritto nazionale lo consenta. I principi sanciti da tale articolo corrispondono a quelli attualmente applicati nell'ambito della cooperazione in materia di protezione dei testimoni e alle norme concernenti la cooperazione internazionale previste dalla legge federale del 23 dicembre 2011²⁰ sulla protezione extraprocessuale dei testimoni. La cooperazione non consiste soltanto nello scambio di informazioni necessarie alla protezione delle persone, ma comprende anche l'accoglienza di persone da proteggere che, per motivi di sicurezza, non possono essere collocate nell'altro Stato contraente (par. 2).

¹⁹ GUC 197 del 12.7.2000, pag. 1.

²⁰ RS 312.2

Le autorità competenti definiscono, caso per caso, le modalità della cooperazione (par. 3), compresa la ripartizione concreta dei costi. L'accordo deve essere concluso direttamente tra i servizi preposti alla protezione dei testimoni. In conformità al diritto vigente, l'autorità competente in Svizzera è fedpol (cfr. art. 16 dell'ordinanza del 7 novembre 2012²¹ sulla protezione extraprocessuale dei testimoni in combinato disposto con l'art. 48a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997²² sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). Le persone da proteggere ammesse in un programma di protezione dei testimoni dello Stato contraente richiedente non sono integrate nel programma di protezione dello Stato contraente richiesto (par. 4). La ripartizione dei costi, infine, corrisponde all'attuale prassi della cooperazione internazionale (par. 5).

Art. 17 Misure in caso di pericolo grave ed imminente

L'articolo 17 prevede che, in caso di pericolo grave e imminente per la vita o l'integrità fisica delle persone, gli agenti di uno Stato contraente possono attraversare la frontiera comune senza previa autorizzazione dell'altro Stato contraente. Anche l'Accordo con la Francia²³ contempla una simile disposizione: in caso di incidenti gravi è permesso l'intervento della pattuglia più vicina al luogo dell'incidente, a prescindere dalla Parte da cui proviene (art. 16 par. 4).

Il paragrafo 1 consente agli agenti di uno Stato contraente di attraversare la frontiera dell'altro Stato senza la preventiva autorizzazione dell'altro Stato e di adottare, nella zona di frontiera sul territorio dell'altro Stato, le misure temporanee necessarie per prevenire il pericolo. La definizione restrittiva di «pericolo imminente» formulata nel paragrafo 2 dimostra chiaramente il carattere eccezionale delle misure transfrontaliere di prevenzione delle minacce. Tale urgenza si prefigura soltanto quando vi è il rischio che, in caso di attesa dell'intervento degli agenti dell'altro Stato contraente, il pericolo possa concretizzarsi.

Il paragrafo 3 stabilisce che gli agenti che intervengono sono autorizzati a operare sul territorio dell'altro Stato contraente unicamente finché quest'ultimo non abbia adottato le misure necessarie per prevenire il pericolo. Essi sono inoltre tenuti a informare senza indugio lo Stato contraente sul cui territorio hanno effettuato l'intervento e a seguire le sue istruzioni.

Il paragrafo 4 statuisce, tra l'altro, che gli agenti che intervengono sono tenuti a rispettare il diritto dello Stato sul cui territorio operano.

Art. 18 Assistenza in caso di eventi di vasta portata, catastrofi e sinistri gravi

Un'ulteriore novità introdotta dal presente Accordo consiste nella possibilità per i due Stati contraenti di assistersi reciprocamente anche in caso di manifestazioni di massa ed eventi simili, così come in caso di catastrofi e sinistri gravi. Una disposizione analoga è prevista dall'articolo 16 dell'Accordo con la Francia²⁴. Tale assistenza può tradursi nello scambio d'informazioni, nel coordinamento di misure congiunte oppure nel distacco di unità per il mantenimento dell'ordine da integrare nelle forze dello Stato sul cui territorio si verifica l'evento o la situazione. È prevista

²¹ RS 312.21

²² RS 172.010

²³ RS 0.360.349.1

²⁴ RS 0.360.349.1

inoltre la possibilità di inviare specialisti e consulenti o fornire attrezzature allo Stato contraente che ne abbia fatto richiesta. Tale disposizione corrisponde ampiamente a quella contenuta nell'articolo 24 dell'Accordo con la Germania²⁵. Anche la pertinente procedura è stata già stabilita: specifici accordi definiranno caso per caso il genere, la data e la durata dell'evento nonché le condizioni d'impiego e le modalità d'indennizzo delle unità messe a disposizione. Dette unità agiranno sotto la conduzione operativa delle unità territorialmente competenti e nel rispetto della normativa nazionale dello Stato sul cui territorio ha luogo l'intervento.

Art. 19 Sostegno in situazioni di crisi o eventi straordinari

I due Stati possono anche fornirsi assistenza reciproca nelle situazioni di crisi o in caso di eventi straordinari. Per situazione di crisi ai sensi della presente disposizione s'intende una situazione in cui uno degli Stati contraenti ha fondati motivi di ritenere che sia stato commesso, o sia in procinto di esserlo, un reato che costituisce un pericolo imminente e reale non soltanto per le persone, ma anche per le proprietà, le istituzioni o le infrastrutture dell'altro Stato contraente. Per eventi straordinari s'intendono invece gli eventi che le autorità competenti di uno degli Stati contraenti non sono più in grado di fronteggiare con i propri mezzi. L'assistenza può consistere nella fornitura di attrezzature, nella trasmissione di conoscenze specifiche o nello svolgimento di interventi. Gli agenti che operano sul territorio dello Stato richiedente agiscono sotto la responsabilità di quest'ultimo.

Art. 20 Agenti di sicurezza nell'aviazione

Tra le novità introdotte dal presente Accordo vi è anche la possibilità per i due Stati contraenti di cooperare nel quadro dell'impiego di agenti di sicurezza a bordo di aeromobili (denominati anche «Air Marshal» oppure «Tiger»). Tale forma di cooperazione è prevista in particolare per i voli da uno Stato contraente all'altro (par. 3). Ciascuno Stato decide autonomamente se impiegare tali agenti a bordo di aeromobili registrati nel proprio territorio sulla base del vigente diritto internazionale. Secondo la definizione di cui al paragrafo 2, gli Stati contraenti sono autorizzati a impiegare esclusivamente agenti delle autorità preposte alla sicurezza. Tale disposizione esclude dunque la possibilità di ricorrere a impiegati di società private. Le modalità di attuazione dell'articolo 20 saranno disciplinate separatamente in un apposito accordo di esecuzione (par. 4).

Art. 21 Sostegno in caso di rimpatri e allontanamenti congiunti

Gli Stati contraenti si sostengono vicendevolmente nell'organizzazione e l'esecuzione di rimpatri di cittadini di Stati terzi destinatari di provvedimenti di allontanamento. Nell'ambito di tale cooperazione, essi sono tenuti a rispettare gli obblighi assunti a livello internazionale, segnatamente i vigenti accordi di riammissione.

Questa forma di collaborazione, già contemplata nel disegno di Accordo con l'Austria e il Liechtenstein (art. 28), rappresenta un'attuazione dell'acquis di Schengen (cfr. messaggio del 9 gennaio 2013 concernente l'approvazione dell'Accordo tra

²⁵ RS 0.360.136.1

la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia²⁶).

Questa disposizione prevede il sostegno reciproco nell'esecuzione delle misure di rimpatrio o di allontanamento che sono state decise dalle autorità competenti in materia degli Stati contraenti. Il paragrafo 3 rappresenta una disposizione particolarmente interessante per i Cantoni confinanti con l'Italia poiché permette di svolgere attività congiunte, ricorrendo ad esempio al pattugliamento misto di cui agli articoli 23 e 24, nell'ambito della prevenzione e del contrasto all'immigrazione illegale.

Art. 22 Transito

L'articolo 22 statuisce che gli agenti in uniforme oppure muniti di armi di servizio ed equipaggiamenti speciali o che viaggiano a bordo di mezzi di servizio, possono attraversare il territorio dell'altro Stato contraente semplicemente annunciando il loro transito, qualora quest'ultimo sia limitato alla zona di frontiera. Per contro, se il transito riguarda una parte del territorio oltre la zona di frontiera, essi sono tenuti a richiedere un'apposita autorizzazione. Nel quadro della loro attività, gli agenti devono infatti spesso attraversare interamente o in parte il territorio dell'altro Stato contraente, ad esempio per scopi di rappresentanza in un Paese terzo. L'esperienza dimostra che l'adozione di procedure semplificate si rivela efficace e consente di risparmiare tempo e risorse. Sono fatte salve le altre disposizioni più ampie contenute nel presente Accordo e nella Convenzione dell'11 marzo 1961²⁷ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana relativa agli uffici a controlli nazionali abbinati e al controllo in corso di viaggio.

Art. 23 e 24 Pattugliamento misto

Gli articoli 23 e 24 stabiliscono che, nel quadro della cooperazione ai sensi dell'articolo 5, gli agenti dei due Stati contraenti possono partecipare a pattuglie miste nella zona di frontiera. In questi casi, gli agenti operanti sul territorio di un altro Stato contraente svolgono il ruolo di osservatori e offrono assistenza, consultazione e informazioni. Non sono pertanto autorizzati a eseguire in modo autonomo misure di polizia o a esercitare autonomamente poteri di autorità pubblica. Il pattugliamento misto è l'esempio per antonomasia di una stretta cooperazione tra le autorità competenti. Tale forma di cooperazione può essere impiegata in tutta la zona di frontiera ai sensi dell'articolo 3. Essa è intesa innanzitutto a prevenire le minacce alla sicurezza e all'ordine pubblici, a lottare contro i traffici illeciti, l'immigrazione illegale e la criminalità nella zona di frontiera nonché a garantire la sorveglianza della frontiera. I diritti e gli obblighi degli agenti sono disciplinati dalla normativa nazionale dello Stato contraente in cui si svolgono le operazioni.

Art. 25 Misure transfrontaliere in ambito ferroviario e lacustre

L'articolo 25 tiene conto dei requisiti dell'acquis di Schengen e delle condizioni geografiche nelle zone di frontiera. L'esecuzione di controlli mobili di polizia nel quadro della cooperazione Schengen implica che le autorità di polizia degli Stati

²⁶ FF 2013 697

²⁷ RS 0.631.252.945.460

contraenti possano operare in uno spazio di sicurezza comune e che possano quindi anche oltrepassare la frontiera. Il presente articolo autorizza pertanto gli agenti di una Parte contraente a proseguire un atto ufficiale, iniziato a bordo di un treno sul proprio territorio, fino alla prima fermata prevista sul territorio dell'altra Parte, conformemente al diritto nazionale di quest'ultima. Questi agenti sono ugualmente autorizzati a salire a bordo di un treno all'ultima fermata prevista sul territorio dell'altra Parte allo scopo di adottare, all'occorrenza, misure finalizzate alla salvaguardia della sicurezza e dell'ordine pubblici. Tale disposizione si applica per analogia al traffico passeggeri in ambito lacustre. Sono fatte salve le norme specifiche (previste negli accordi tra le Parti riguardo ai controlli negli uffici nazionali abbinati e in corso di viaggio) che consentono agli agenti di salire a bordo dei treni prima dell'ultima fermata succitata. Per quanto concerne l'Italia, tali norme si riferiscono soprattutto al diritto delle autorità doganali svizzere di eseguire controlli sulla linea del Sempione tra Briga e Domodossola e, quindi, non soltanto tra Briga e Iselle.

Art. 26 Servizi di scorta transfrontalieri

Questo articolo fornisce un quadro giuridico ai servizi di scorta transfrontalieri a beneficio di personalità esposte. Dal momento del passaggio della frontiera, gli agenti di scorta sono accompagnati dagli agenti della Parte sul cui territorio operano e sottostanno al loro controllo. Essi sono inoltre autorizzati a portare la propria arma di servizio.

Art. 27 e 28 Centri di cooperazione di polizia e doganale

Il CCPD si è affermato come strumento di cooperazione transfrontaliera, in particolare per lo scambio d'informazioni di natura operativa e l'analisi della situazione in materia di sicurezza. Attualmente la Svizzera dispone di un CCPD con l'Italia e di uno con la Francia. L'articolo 27 rafforza la posizione del centro italo-svizzero di Chiasso, nella misura in cui ne precisa e ne estende le funzioni, le quali risultano complementari alle competenze attribuite agli organi centrali nazionali. L'articolo rimanda al Protocollo del 2002 relativo all'istituzione di centri di cooperazione di polizia e doganale²⁸. Il CCPD di Chiasso è chiamato a sostenere e coordinare per conto della Parte svizzera le osservazioni, gli inseguimenti e le consegne sorvegliate transfrontaliere nonché i pattugliamenti misti, i servizi di scorta a beneficio di personalità esposte e i transiti di agenti da entrambe le parti dei confini. Il CCPD riceve inoltre le comunicazioni sulle misure adottate nei casi di pericolo grave e imminente. L'articolo 28 istituisce una base legale per un registro comune delle pratiche trattate dagli agenti che prestano servizio presso il CCPD. Il contenuto di tale articolo corrisponde a quello dell'articolo 24 paragrafo 2 dell'Accordo con la Francia²⁹. Questa nuova base legale sarà precisata da un accordo di esecuzione disciplinante le modalità d'accesso e le caratteristiche del registro comune, in conformità con le disposizioni in materia di protezione dei dati.

²⁸ RS 0.360.454.11

²⁹ RS 0.360.349.1

Art. 29 Limiti relativi all'utilizzo delle informazioni e dei documenti

L'articolo 29 fa riferimento alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981³⁰ per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale. Tale Convenzione fornisce la base giuridica affinché ciascuno dei due Stati contraenti garantisca, conformemente alle proprie legislazioni nazionali, un livello adeguato di protezione dei dati. I dati personali trasmessi nel quadro dell'Accordo saranno utilizzati in conformità con le condizioni richieste dallo Stato che ha trasmesso i dati (par. 2). L'autorità competente sottopone i dati a verifica, esaminandone tra l'altro la precisione (par. 4). L'autorità ricevente è tenuta in particolare a rettificare, bloccare o cancellare i dati ricevuti che siano inesatti o incompleti (par. 6). Le due Parti sono inoltre tenute a informarsi vicendevolmente se giungono a conoscenza che i dati sono inesatti o destano seri dubbi (par. 8). Le disposizioni del presente e del successivo articolo, sebbene siano formulate in modo più conciso, sono paragonabili alle disposizioni contenute nell'Accordo con la Francia³¹.

Art. 30 Misure organizzative

Il presente articolo statuisce che ogni Stato contraente adotta le necessarie misure tecniche per tutelare i dati personali segnatamente dalla distruzione accidentale, dalla perdita accidentale o da qualsiasi tipo di trattamento non consentito. Di fatto, i due Stati contraenti hanno già adottato le misure atte a prevenire un'elaborazione indesiderata dei dati personali. L'Italia e la Svizzera partecipano infatti alla cooperazione Schengen e devono quindi soddisfare i requisiti minimi richiesti dall'acquis di Schengen in materia di protezione dei dati. Attualmente, in tale ambito è determinante la decisione quadro 2008/977/GAI³². Per tale ragione, nel presente Accordo si è quindi rinunciato a disciplinare in modo dettagliato la materia della protezione dei dati.

Art. 31 Entrata, uscita e soggiorno

Gli agenti che intervengono sul territorio dell'altro Stato contraente conformemente al presente Accordo devono essere in grado di provare in qualsiasi momento la loro qualifica ufficiale e devono inoltre portare con sé una tessera di servizio valida. Essi sono infine autorizzati a trattenersi nel territorio dell'altro Stato contraente per il tempo necessario all'intervento.

Art. 32 Uniformi, armi di servizio e mezzi di comunicazione

In virtù del paragrafo 1, gli agenti che operano sul territorio dell'altro Stato contraente conformemente al presente Accordo sono autorizzati a portare l'uniforme e a portare con sé le loro armi di servizio nonché altri mezzi di coercizione e apparati di comunicazione. Il paragrafo 2 specifica che le armi di servizio possono essere usate soltanto in caso di legittima difesa. Il paragrafo 3 stabilisce infine che il tipo di armi

³⁰ RS **0.235.1**

³¹ RS **0.360.349.1**

³² Decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60.

di servizio e di munizioni utilizzabili saranno definiti esplicitamente in uno specifico accordo di esecuzione.

Art. 33 Impiego di mezzi terrestri, navali e aerei

L'articolo 33 contempla la possibilità di utilizzare diversi mezzi di trasporto e sancisce, a tale riguardo, l'obbligo di osservare le norme dello Stato sul cui territorio avviene il trasporto. Gli Stati contraenti potranno prevedere l'esenzione dai costi dell'utilizzo delle autostrade. Per quanto concerne i mezzi aerei, il loro impiego sul territorio dell'altro Stato contraente potrà essere definito da accordi specifici. Ne deriva che i droni, gli aerei o gli elicotteri potranno essere utilizzati come mezzi d'intervento o di sorveglianza nella zona di frontiera. A beneficiarne saranno soprattutto le polizie cantonali e il Corpo delle guardie di confine.

Art. 34 Rapporti di servizio, protezione ed assistenza

La presente disposizione intende, tra l'altro, sancire il principio secondo cui ciascuno Stato contraente è tenuto a garantire agli agenti dell'altro Stato la stessa protezione e assistenza riservata ai propri agenti. Il suo contenuto corrisponde a quello dell'articolo 41 paragrafo 1 dell'Accordo con la Francia³³.

Art. 35 Responsabilità

L'articolo 35 disciplina la questione della responsabilità civile. Se gli agenti di uno Stato contraente provocano danni sul territorio dell'altro Stato, spetta a quest'ultimo risponderne nei confronti di terzi danneggiati. Tale responsabilità si esercita alle stesse condizioni e nella stessa misura come se il danno fosse stato provocato dai propri agenti competenti per territorio e per materia (par. 1).

Il paragrafo 2 stabilisce che lo Stato che ha risarcito il danno ai danneggiati o ai loro aventi diritto ottiene il rimborso dall'altra Parte, a meno che l'intervento non sia avvenuto su sua richiesta. In caso di danni nei confronti degli Stati contraenti, questi ultimi rinunciano a far valere il danno subito, a meno che gli agenti non abbiano causato il danno intenzionalmente o per negligenza grave.

Art. 36 Situazione giuridica degli agenti nell'ambito del diritto penale

Gli agenti di uno Stato contraente operanti sul territorio dell'altra Parte sono parificati, per quanto concerne i reati commessi da loro o nei loro confronti, agli agenti dell'altra Parte. Questa disposizione corrisponde, sotto il profilo del contenuto, a quella dell'articolo 43 dell'Accordo con la Francia³⁴.

Art. 37 Disposizioni di natura finanziaria

In linea di principio, spetta allo Stato richiesto farsi carico dei costi connessi alla trattazione di una richiesta ai sensi del presente Accordo. Sono ammesse deroghe a tale norma, a condizione che siano state convenute per iscritto dalle autorità competenti.

³³ RS 0.360.349.1

³⁴ RS 0.360.349.1

Art. 38 Applicazione dell'Accordo

L'articolo 38 autorizza le autorità competenti a concludere convenzioni in merito all'attuazione del presente Accordo. Per autorità competenti s'intendono le autorità designate dal diritto nazionale di ciascuno Stato contraente. Tali convenzioni hanno lo scopo di integrare o di precisare le disposizioni dell'Accordo. Nello specifico, esse costituiscono trattati internazionali di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 lettera b LOGA³⁵. Questi trattati servono all'esecuzione di trattati già approvati dall'Assemblea federale, la cui conclusione spetta, di principio, al Consiglio federale.

Art. 39 Obblighi imposti da altri accordi internazionali

I diritti e gli obblighi derivanti da altri accordi internazionali sono lasciati impregiudicati dal presente Accordo che ha come scopo principale di integrare le prescrizioni esistenti, in particolare quelle dell'acquis di Schengen e dei relativi sviluppi nonché le disposizioni previste da Interpol. Occorre inoltre garantire che eventuali sviluppi dell'acquis di Schengen che si discostano dal contenuto del presente Accordo prevalgano sullo stesso, sempreché siano applicabili negli Stati contraenti.

Art. 41 Comitato misto, riunioni di esperti e risoluzione delle controversie

Analogamente a quanto previsto dall'articolo 52 dell'Accordo con la Francia³⁶, è costituito un Comitato misto allo scopo di valutare periodicamente lo stato della cooperazione bilaterale e presentare proposte di sviluppo della cooperazione. Questo comitato si rivelerà uno strumento centrale ai fini dell'attuazione dell'Accordo. L'attività del comitato permetterà alle autorità competenti di adottare con maggiore facilità le misure per risolvere eventuali problemi e rafforzare la cooperazione nel quadro del presente Accordo.

Art. 43 Entrata in vigore e denuncia

L'articolo 43 stabilisce che l'Accordo è concluso a tempo indeterminato (par. 1) e che sostituisce l'Accordo del 10 settembre 1998³⁷ tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali (par. 3). Il nuovo Accordo entrerà in vigore il primo giorno del secondo mese successivo alla data di ricezione della seconda delle due notifiche con cui gli Stati contraenti si comunicheranno l'avvenuto espletamento delle rispettive procedure interne necessarie per la sua entrata in vigore (par. 1). Dopo l'entrata in vigore dell'Accordo, occorrerà procedere alla sua registrazione presso il Segretariato Generale delle Nazioni Unite, secondo la prassi adottata per gli accordi internazionali di una certa portata (par. 4). Poiché l'Accordo è stato sottoscritto a Roma, spetterà all'Italia provvedere alla sua registrazione.

Il nuovo Accordo può essere denunciato per via diplomatica da ciascuna Parte con un preavviso di sei mesi (par. 2).

35 RS 172.010

36 RS 0.360.349.1

37 RS 0.360.454.1

3 Ripercussioni

L'Accordo può essere attuato con le risorse disponibili. Il fabbisogno di risorse dipenderà tuttavia in ampia misura dall'uso che verrà fatto delle nuove possibilità di cooperazione. In singoli casi e in virtù di un'intesa tra le Parti contraenti, determinate misure potranno comportare dei costi, in particolare quelle relative all'accoglienza di persone nell'ambito della protezione dei testimoni o all'invio di grossi contingenti di agenti di polizia. Qualora dovessero rendersi necessari, a titolo eccezionale, ulteriori mezzi supplementari, questi ultimi dovranno essere oggetto di una richiesta al Consiglio federale.

Il disegno non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene né disposizioni in materia di sussidi né richiede crediti d'impegno o dotazioni finanziarie.

4 Programma di legislatura

Il disegno è stato annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012³⁸ sul Programma di legislatura 2011–2015.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il presente trattato internazionale si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., in virtù del quale gli affari esteri competono alla Confederazione. Conformemente all'articolo 184 capoverso 2 Cost., il Consiglio federale firma i trattati internazionali, li sottopone per approvazione all'Assemblea federale e li ratifica. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost. l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³⁹ sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 LOGA). La competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati internazionali in virtù di una legge federale o di un accordo internazionale specifico non è data per l'Accordo oggetto del presente messaggio. Tale Accordo non rappresenta neppure un trattato internazionale di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Di conseguenza, esso deve essere sottoposto per approvazione al Parlamento.

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) oppure se comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o se per la loro attuazione è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Nel caso del presente Accordo con l'Italia, le prime due condizioni non sono soddisfatte. L'articolo 43 stabilisce infatti che l'Accordo può essere denunciato in ogni momento; per giunta, non è prevista l'adesione ad alcuna organizzazione internazionale.

³⁸ FF 2012 305

³⁹ RS 171.10

