



Accordo sulla cooperazione di polizia e doganale con il Consiglio federale svizzero

A.C. 3767

Dossier n° 458 - Schede di lettura
14 giugno 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3767
Titolo:	Ratifica ed esecuzione dell'Accordo sulla cooperazione di polizia e doganale tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio federale svizzero, fatto a Roma il 14 ottobre 2013
Iniziativa:	Governativa
Firma dell'Accordo:	Sì
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	4
Date:	
trasmissione alla Camera:	20 aprile 2016
assegnazione:	27 aprile 2016
Commissione competente :	III Affari esteri
Sede:	referente
Pareri previsti:	I Affari Costituzionali, II Giustizia, V Bilancio, VI Finanze, VIII Ambiente, IX Trasporti e XIV Politiche dell'Unione Europea
Oneri finanziari:	Sì

Contenuto dell'accordo

L'A.C. 3767 all'esame della Commissione affari esteri reca ratifica ed esecuzione dell'Accordo Italo-svizzero di cooperazione di polizia e in materia doganale, fatto a Roma il 14 ottobre 2013. Come evidenzia la relazione introduttiva al disegno di legge, l'Accordo sancisce l'impegno dei due Paesi a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, anche sul versante degli scambi di informazioni e di esperienze, con la finalità di contrastare efficacemente la criminalità nelle sue varie forme e le attività di carattere terroristico. Sempre la relazione produttiva ricorda come nella materia sia già in vigore tra Italia e Svizzera un Accordo del 1998, che l'intesa attualmente all'esame del Parlamento intende superare e aggiornare. I legami storici e soprattutto la continuità territoriale tra Italia e Svizzera rendono l'Accordo in esame oltremodo necessario, e a questo scopo l'Accordo stesso trae spunto anche da strumenti giuridici già esistenti in ambito internazionale con riguardo ai profili di collaborazione transfrontaliera di polizia. A titolo esemplificativo viene citato il Trattato di Prüm del 27 maggio 2005, che il nostro Paese ha autorizzato alla ratifica con la legge 30 giugno 2009, n. 85, ma che non risulta ancora in vigore, analogamente a quanto vale per la Confederazione elvetica, che si trova in una fase di valutazione preliminare dell'opportunità di aderire al Trattato di Prüm. Proprio la non appartenenza dei due Paesi, a tutt'oggi, al quadro giuridico del Trattato di Prüm ha fatto sì che nell'Accordo bilaterale in esame siano state trasfuse numerose disposizioni dello stesso volte al potenziamento della cooperazione di polizia e dei suoi aspetti transfrontalieri. Ciò è affermato non solo dalla relazione introduttiva, ma anche dall'Analisi tecnico-normativa (ATN) che accompagna il disegno di legge, nella quale si afferma tra l'altro che non solo il Trattato di Prüm, ma anche alcune Decisioni del Consiglio dell'Unione Europea e la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen hanno costituito fonti per delineare le concrete forme di cooperazione di polizia italo-svizzera. L'analisi tecnico-normativa richiama altresì l'articolo 7-bis della legge 119 del 2013, che ha previsto a sua volta la possibilità di disporre operazioni congiunte di polizia nell'ambito di accordi internazionali in questa materia.

Ciò premesso, l'Accordo italo-svizzero all'esame della Commissione affari esteri si compone di **43 articoli**, raggruppati in **8 titoli**.

Il **Titolo I (articoli 1-4)** è dedicato alle definizioni e agli **obiettivi della cooperazione**: si prevede in particolare l'attuazione tra le Parti della cooperazione transfrontaliera tra i rispettivi organi competenti, anche definendo nuove modalità di cooperazione di polizia, in particolare mediante le attività del centro di cooperazione di polizia e doganale istituito sulla base del Protocollo del 17 settembre 2002 tra Svizzera e Italia, e denominato "centro comune". Le **autorità competenti all'attuazione dell'Accordo** sono individuate

per l'Italia nel Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno, e, limitatamente ai profili doganali, nelle rispettive articolazioni del Ministero dell'economia e delle finanze; e per la Confederazione svizzera le autorità federali materia di polizia, immigrazione e dogana, soprattutto il Corpo delle guardie di confine, ma anche le polizie cantonali e le locali autorità in materia di immigrazione. Viene altresì espressamente delimitata la zona della frontiera italo-elvetica cui si limiteranno le modalità di cooperazione definite nell'Accordo in esame.

Il Titolo II (articoli 5-10) contiene **disposizioni generali sulla cooperazione**: vengono enumerati **i settori nell'ambito dei quali le Parti assumono l'impegno di collaborare** a fini preventivi e repressivi - si tratta in sostanza della lotta a molteplici forme di criminalità, cui si aggiunge il contrasto alle reti terroristiche in ottemperanza ai rispettivi ordinamenti interni, al diritto internazionale vigente in materia e alle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU. L'attuazione concreta della collaborazione avverrà mediante **scambi di informazioni a livello bilaterale, nonché di esperienze** maturate dagli organi competenti delle due Parti. Vi saranno inoltre **moduli formativi congiunti** soprattutto per i servizi da assicurare nella zona frontaliere, nonché **l'utilizzo di tecniche specialistiche** per contrastare le varie forme di criminalità. Per quanto riguarda l'adozione di misure congiunte, queste riguarderanno la sorveglianza della frontiera comune servendosi eventualmente di **unità miste**, come anche il contrasto ai traffici illeciti di stupefacenti mediante **consegne controllate transfrontaliere** - per quest'ultimo profilo, secondo le linee-guida già contenute nell'intesa esecutiva italo-svizzera del 17 novembre 2009. In ogni caso **la cooperazione prevista dall'Accordo in esame avrà luogo sulla base di richieste di assistenza della Parte interessata**: una richiesta potrà anche essere rigettata, se si ritenga che dall'esecuzione di essa possano essere compromessi la sovranità, la sicurezza, l'ordine pubblico o altri interessi fondamentali della Parte adita. È anche previsto che in casi particolari le autorità competenti possano spontaneamente comunicarsi informazioni utili a prevenire minacce concrete alla sicurezza, all'ordine pubblico e al contrasto alla criminalità.

Il Titolo III (articoli 11-22) concerne **particolari modalità della cooperazione di polizia**, a partire dall'**osservazione transfrontaliera**, che prevede che gli agenti di una delle Parti, in conformità all'articolo 40 della Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen e delle rispettive normative nazionali di attuazione possano, previa autorizzazione se non nei casi di particolare urgenza, proseguire nel territorio dell'altra Parte contraente l'osservazione nei confronti di un soggetto sospettato di aver partecipato alla commissione di un reato passibile di estradizione in base alla Convenzione europea del 1957, ovvero nei confronti di una persona che possa condurre all'identificazione o localizzazione di detto soggetto. È altresì prevista la possibilità dell'**inseguimento transfrontaliero** di uno dei soggetti colti in flagranza di reato passibile di estradizione, ovvero di persone evase - qui il riferimento è all'articolo 41 della Convenzione applicativa dell'Accordo di Schengen. Le attività transfrontaliere si estendono poi alle **consegne sorvegliate**, che possono essere autorizzate sul territorio di una Parte previa richiesta delle autorità competenti dell'altra Parte contraente - si tratta in questo caso delle tecniche di infiltrazione di agenti in reti criminali allo scopo di cogliere la fragranza dei reati. Per tutte queste attività che, si ricorda, vanno comunicate al centro comune di cui al successivo articolo 27, è possibile anche la **formazione di gruppi misti di analisi e di indagini** nei quali gli agenti di una Parte assumono in occasione di interventi sul territorio dell'altra Parte contraente funzioni di consulenza e assistenza. È altresì previsto che le Parti cooperino in base alle rispettive normative nazionali per la **protezione dei testimoni e dei loro familiari**, soprattutto mediante lo scambio delle necessarie informazioni. Qualora sussista un pericolo grave ed imminente per la vita o l'integrità fisica delle persone gli agenti di una Parte potranno attraversare la frontiera comune senza la preventiva autorizzazione dell'altra Parte contraente, per adottare le più opportune misure. Gli agenti che intervengono in questo ambito sono comunque tenuti a rispettare la normativa nazionale della Parte sul cui territorio operano, e successivamente a informare con sollecitudine le competenti autorità. È anche previsto che in caso di eventi catastrofici dovuti alla natura o all'attività dell'uomo o di sinistri gravi, salvaguardando le disposizioni della Convenzione italo-elvetica del 1995 in materia, le autorità competenti si assistano reciprocamente con lo scambio di informazioni e il coordinamento delle misure da adottare. È anche prevista la possibilità che agenti di una Parte inviati nel territorio dell'altra Parte contraente possano a tali scopi esercitare compiti esecutivi. Tale facoltà vale anche nel caso in cui le autorità di una Parte contraente, in presenza di un reato valutato come pericolo imminente o reale per le persone, le proprietà, le infrastrutture o le istituzioni della Parte interessata, richiedano il sostegno di unità speciali dell'altra Parte contraente. Un accordo specifico potrà altresì disciplinare i dettagli della cooperazione nell'**impiego operativo di agenti di sicurezza nel campo dell'aviazione**, in particolare nei voli tra i territori delle due Parti contraenti. La reciproca assistenza riguarderà anche il **rimpatrio dei cittadini di Paesi terzi** destinatari di provvedimenti di allontanamento, come anche la messa in opera di **attività congiunte di frontiera per la prevenzione e il contrasto dell'immigrazione illegale**.

Il Titolo IV (articoli 23-26) concerne la specifica **cooperazione nella zona frontaliere** tra Italia e Svizzera, nella quale è previsto che agenti delle due Parti possano partecipare a **pattugliamenti misti** - ma gli agenti italiani in Svizzera o gli agenti elvetici in Italia non potranno eseguire autonomamente misure di polizia, dovendosi limitare ai ruoli di osservazione e consultazione. Sono altresì previste **misure di carattere transfrontaliero in ambito ferroviario e lacustre**, particolarmente rilevante quest'ultimo proprio per la zona frontaliere italo-elvetica. La cooperazione transfrontaliera potrà infine estendersi anche ai **servizi di scorta** a

favore di personalità particolarmente esposte di una delle due Parti contraenti – con il limite che nel territorio dell'altra Parte gli agenti di scorta dovranno essere accompagnati e controllati da agenti di polizia della Parte territorialmente interessata.

Strettamente correlati appaiono il **Titolo V (articoli 27 e 28)** e il **Titolo VI (articoli 29 e 30)**, rispettivamente concernenti **l'organizzazione e il funzionamento del centro comune** di cooperazione di polizia e doganale italo- elvetico - con particolare riguardo alla gestione delle informazioni - e la **protezione dei dati scambiati** nell'ambito della cooperazione bilaterale. È previsto in particolare che le autorità competenti dei due Paesi si impegnino a garantire un livello di protezione dei dati personali conforme a quanto previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 in materia. I dati personali sensibili, in particolare, dovranno essere utilizzati solo per gli scopi previsti dall'Accordo, ottemperando alle condizioni poste dalla Parte che li ha trasmesse. Le informazioni e i documenti trasmessi in base all'Accordo in esame non potranno essere divulgati a terzi né utilizzati per finalità diverse da quelle dell'Accordo, se non previa approvazione scritta dell'autorità competente che li ha forniti.

Il **Titolo VII (articoli 31-36)** concerne i **rapporti giuridici nel corso di atti ufficiali nel territorio dell'altra Parte contraente**, e comprende previsioni sull'entrata, l'uscita e il soggiorno, nonché sulle uniformi e le armi di servizio degli agenti impiegati, così come in ordine all'utilizzazione di mezzi terrestri, navali ed aerei. È previsto in particolare che nell'ambito del loro rapporto di servizio gli agenti delle Parti rimangano soggetti alle rispettive normative nazionali: peraltro ciascuna delle Parti assicura agli agenti inviati dall'altra Parte contraente la stessa protezione e assistenza riservata ai propri. Per quanto concerne i profili di responsabilità, anche in questo caso la Parte territorialmente competente risponde di danni causati a terzi da agenti dell'altra Parte come se fossero i propri agenti, salvo alcuni casi di possibile rivalsa sull'altra Parte. La parificazione agli agenti nazionali vale anche nel caso di reati commessi nelle loro funzione da agenti dell'altra Parte contraente.

Il **Titolo VIII (articoli 37-43)** contiene le **disposizioni finali**, tra le quali si prevede che la Parte richiama di cooperazione sostenga le spese relative, salvo diversa intesa scritta tra le Parti. È altresì prevista la possibilità di concludere altri accordi esecutivi per gli aspetti amministrativi e tecnici derivanti dall'attuazione dell'Accordo in esame, con l'eventuale designazione di punti di contatto incaricati della stessa. Vi è poi una clausola di salvaguardia degli obblighi derivanti all'Italia e alla Svizzera da altri accordi internazionali nella materia, sui quali non influisce l'Accordo in esame. Viene istituito un Comitato misto per la valutazione periodica dell'Accordo e l'eventuale formulazione di proposte di sviluppo della cooperazione bilaterale, il quale si riunirà una volta all'anno alternativamente in Italia e Svizzera, e potrà avvalersi della presenza di esperti o di rappresentanti degli agenti di polizia, a seconda delle contingenti necessità operative. La Parte nel cui territorio si svolge la riunione periodica copre le spese relative all'incontro, mentre la Parte inviante si fa carico delle spese di viaggio e di alloggio dei propri delegati. Eventuali controversie sull'interpretazione o l'attuazione dell'Accordo saranno risolte tramite negoziati tra le Parti. L'Accordo potrà essere emendato con l'intesa delle Parti, e gli emendamenti costituiranno parte integrante di esso. All'entrata in vigore, l'Accordo in esame sostituirà la vigente intesa italo-svizzera del 10 settembre 1998 sulla cooperazione di polizia e doganale. L'Accordo, concluso a tempo indeterminato, potrà essere tuttavia denunciato per via diplomatica in qualsiasi momento, con un preavviso di sei mesi all'altra Parte contraente.

Contenuto del disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge di autorizzazione alla ratifica dell'Accordo italo-svizzero del 14 ottobre 2013 in materia di cooperazione di polizia e doganale si compone di quattro articoli: i primi due, come di consueto, recano rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo.

L'articolo 3, comma 1 reca la norma di copertura finanziaria dell'Accordo: si prevedono dall'attuazione del medesimo oneri complessivamente valutati in **100.295 euro annui a decorrere dal 2016** - l'aggiornamento della copertura è stato apportato da apposito emendamento nel corso dell'esame al Senato -: a detti oneri si provvede con corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto per il triennio 2016-2018 nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, con parziale utilizzazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri.

La relazione tecnica che accompagna il disegno di legge A.S. 2185 quantifica analiticamente gli oneri che l'attuazione dell'Accordo comporta, imputandoli nella maggior parte all'articolo 6 - che elenca le forme della cooperazione bilaterale italo- svizzera -, e precisamente nella misura di 71.338 euro annui. Vi è poi la spesa collegata all'attuazione dell'articolo 14 - gruppi misti di analisi e investigazione -, pari a 2.489 euro. L'articolo 16 comporta l'onere di 3.000 euro, dipendente dalle spese delle attività di protezione dei testimoni. L'articolo 23 - pattugliamento misto nella zona di frontiera - comporta la spesa di 18.969 euro. Infine, l'articolo 41 riguarda le spese dell'attività e delle riunioni del Comitato misto italo-elvetico, quantificate in 4.499 euro. La relazione tecnica precisa altresì che dell'onere totale collegato all'attuazione dell'Accordo 78.641 euro hanno natura di oneri valutati e 21.654 euro natura di oneri autorizzati.

Il **comma 2** prevede che il Ministro dell'interno, secondo quanto previsto dalla legge di contabilità generale dello Stato (articolo 17, comma 12, legge n. 196/2009), è tenuto al monitoraggio degli oneri derivanti dall'attuazione del provvedimento, nonché a riferirne al Ministro dell'economia e delle finanze il quale, a

fronte di scostamenti, sentito il medesimo Ministro dell'interno, provvede alla copertura finanziaria del maggior onere con la riduzione delle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte, nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della medesima legge n. 196 del 2009, destinate alle spese di missione e di formazione nell'ambito del programma «Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» dello stato di previsione del Ministero dell'interno.

Sulle cause degli scostamenti e l'attuazione delle misure previste nel comma 2 il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce senza ritardo con apposita relazione alle Camere (**comma 3**).

Il comma 5 contiene una clausola di invarianza finanziaria che specifica essere quelli previsti dal comma 1 gli unici oneri che l'attuazione dell'Accordo deve comportare, provvedendosi alle ulteriori attività collegate con le risorse umane, finanziarie e strumentali a legislazione vigente.

L'articolo 4, infine, prevede l'entrata in vigore della legge di autorizzazione alla ratifica per il giorno successivo a quello della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento si inquadra – come rileva l'ATN - nell'ambito delle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a) ed h) della Costituzione, demandate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.