



Bundesrain 20

3003 Bern

Tel. 031 325 02 06

e-mail info@usis.ch

www.usis.ch

Documentazione per la stampa
Conferenza ai media: Berna, 5 aprile 2001

USIS

Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera

Analisi dello stato attuale con lacune e punti forti

Situazione iniziale

Sul fondamento del rapporto intermedio del Gruppo di lavoro misto Confederazione / Cantoni "Cooperazione europea in materia di sicurezza" del 29 maggio 1998 l'ex capo del DFGP aveva deciso di sottoporre ad esame l'intero sistema di sicurezza interna della Svizzera. La struttura statale federalistica e le capacità dei corpi di polizia cantonali e cittadini denotano limiti segnatamente nel settore della lotta alla criminalità internazionale, della gestione dei problemi di migrazione e dei compiti in materia di polizia di sicurezza al confine.

Sorge pertanto la questione a sapere se l'odierna ripartizione dei compiti su piano federale (DFGP, DFF e DDPS) e fra Confederazione e Cantoni sia ancora opportuna alla luce dei problemi attuali, ma soprattutto in previsione di quelli futuri. In tale contesto – anche in vista di una possibile modifica delle condizioni quadro per i controlli delle persone al confine – è connessa la questione del futuro ambito di lavoro e della subordinazione del Corpo delle guardie di confine. Infine occorre fare riferimento ai diversi interventi parlamentari¹ di cui può essere tenuto conto proprio con il presente progetto.

Il 20 gennaio 1999, l'ex capo del DFGP ha informato il Consiglio federale e l'opinione pubblica in merito a questo progetto. Nel novembre 1999, il capo del DFGP unitamente

al presidente della CDCGP hanno dato mandato a un'organizzazione di progetto incaricandola di riesaminare il sistema della sicurezza interna della Svizzera e di sottoporre, entro la primavera 2002, proposte circa i possibili adeguamenti delle attuali strutture federali e cantonali per le nuove sfide alla sicurezza interna di un mondo globalizzato.²

Il Comitato CDCGP, in base a una decisione della CDCGP adottata nell'ambito della conferenza primaverile del 14 aprile 2000, ha rilevato la direzione politica del progetto supplementare denominato "Polizia XXI", creato e sviluppato nella Conferenza svizzera dei comandanti cantonali di polizia (CDCP).

¹ ad es. 99.3029 Ip. Büttiker „Ocalan. PKK e sicurezza interna della Svizzera“, 98.3592 Mo. CSi CN „Sicurezza interna. Misure federali tendenti a migliorare il lavoro della polizia“, 98.3451 Mo. Freund „Basi giuridiche per la cooperazione fra i diversi corpi di polizia“, 98.3450 Mo. Freund „Rinforzare l'efficacia del Corpo delle guardie di confine“, 99.3143 Po. Freund „Corpo di pronto impiego per la sicurezza alle frontiere“, 99.3144 Ip. Freund „Effettivo di personale presso la dogana e il Corpo guardie di confine“, 99.3175 Ip. Widrig „Pericoli per la sicurezza creati da cittadini di regioni in crisi o in guerra“, 99.3198 Mo. Leu „Forza di polizia operativa a livello federale“, 99.3053 Ip. Grobet „Compiti di polizia affidati all'esercito“, 99.3072 Mo. Jaquet-Berger „Sicurezza senza esercito e senza polizia federale“, 98.3453 Mo. Kunz „Polizia di confine nelle stazioni e negli aeroporti“

² Cfr. decisione d'integrazione del 9.11.2000

"Polizia XXI" persegue lo scopo di analizzare, nell'ambito della sicurezza interna, la collaborazione fra i cantoni, dei Cantoni con la Confederazione e con l'estero dal punto di vista dei Cantoni e di sottoporre proposte per un rinnovamento dell'organizzazione di polizia a livello cantonale e con il partner Confederazione, nonché la collaborazione con l'estero. Per poter integrare i risultati di "Polizia XXI" nel progetto USIS, il rapporto finale USIS è stato rinviato di un anno alla fine del 2003.

La presente decisione tiene conto della proroga dello scadenario e del desiderio dei Cantoni di rafforzare la loro presenza nell'organizzazione di progetto.

Mandato USIS

Rilevamento della situazione attuale nell'ambito della sicurezza interna

- Analisi della ripartizione dei compiti a livello federale con particolare considerazione della problematica delle interfacce tra DFF, DFGP e DDPS;
- Analisi delle forme di collaborazione regionali, intercomunali e intercantionali con considerazione della problematica delle interfacce tra Confederazione, Cantoni, grandi città, Comuni e anche privati. I lavori preliminari già avviati e i rilevamenti a livello cantonale risp. regionale saranno integrati nei lavori;
- Analisi della ripartizione dei compiti e degli oneri finanziari tra Confederazione e Cantoni, compreso il coordinamento finanziario Confederazione / Cantoni / Città;
- Analisi della situazione d'esecuzione a livello Confederazione, Cantoni e regioni;
- Presentazione delle basi legali e competenze nell'ambito della prevenzione e repressione a livello Confederazione e Cantoni.
- Il presente rapporto è stato presentato oggi, in occasione della conferenza primaverile del CDCGP.

Condizioni quadro

- deve essere esaminata l'eurocompatibilità delle varianti auspicate;
- possono essere prese in considerazione le ev. necessarie modifiche costituzionali e devono essere presentate separatamente nelle varianti auspicate;
- può essere presa in considerazione una nuova subordinazione dipartimentale dell'ambito della polizia e della polizia di confine a livello federale.

Altri procedimenti USIS entro novembre 2001

Elaborazione di varianti auspiccate

- Elaborazione di procedimenti e competenze auspicabili nel quadro di varianti per la ripartizione interdipartimentale dei compiti a livello federale;
- Elaborazione di varianti per una situazione auspicabile della ripartizione dei compiti e della ripartizione degli oneri finanziari tra Confederazione e Cantoni;
- Evidenziazione delle ripercussioni di un'eventuale adesione all'UE sul sistema della sicurezza interna della Svizzera;
- Sviluppo di un concetto in vista di un eventuale abolizione dei controlli al confine e futuro del CGcf in caso di adesione all'UE o di un'altra partecipazione svizzera allo spazio europeo della libertà, della sicurezza e del diritto;
- Evidenziazione delle ripercussioni delle varianti auspiccate sulle risorse (finanze, personale, informatica e logistica) di Confederazione e Cantoni;
- Precisazione dei contributi sussidiari dell'esercito destinati alla prevenzione e alla gestione dei pericoli esistenziali (definizione delle soglie d'impiego, strutturazione di formazioni militari adeguate, ecc.) in connessione con la formazione o l'eventuale creazione di forze federali di sicurezza, risp. di forze di sicurezza cantonali oppure private, cofinanziate e impegnate dalla Confederazione;
- Elaborazione di misure all'occorrenza da anticipare.

Allestimento di un piano di realizzazione fino all'autunno 2002

- Decisione circa le misure all'occorrenza da anticipare;
- Piano di realizzazione basato sulla decisione di concetto dettagliato.

Presentazione del rapporto finale entro la primavera del 2003

- Presentazione del rapporto finale unitamente al concetto dettagliato per la realizzazione della situazione auspicata
- Per il mese di aprile 2003, presa d'atto formale del rapporto finale da parte del CDCGP e approvazione del piano di realizzazione.

Organizzazione / Composizione

Committenti del progetto

Consigliera federale Ruth Metzler-Arnold, capo del DFGP, e consigliere di Stato Jörg Schild, presidente del CDCGP.



Direzione di progetto USIS

L'organismo di contatto CDCGP – DFGP costituisce la direzione superiore del progetto³. Inoltre collaborano un comitato di progetto⁴ e quattro gruppi di progetto parziale (strategia⁵, risorse⁶, diritto⁷ e informatica⁸).

³ Consigliera federale Ruth Metzler - Arnold, capo DFGP, presidenza, consigliere di Stato Jörg Schild, BS, presidente CDCGP, copresidenza, consigliere di Stato Gérard Ramseyer, GE, vicepresidente CDCGP, consigliere di Stato Luigi Pedrazzini, TI, CDCGP, consigliere di Stato Andreas Koellreuter, BL, rappresentante CdC, Comandante Pierre Aepli, VD, presidente CDCP, Beat Hegg, segretario CDCGP, Jean-Luc Vez, direttore UFP, presidenza comitato di progetto, Judith Fischer, UFP, direttrice generale del progetto

⁴ Jean – Luc Vez, direttore UFP, presidenza, Rudolf Dietrich, direttore generale delle dogane, Hans-Ulrich Scherrer, capo dello stato maggiore generale, Pierre Aepli, presidente della CDCP, Michael Ambühl, capo dell'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE, la direttrice generale del progetto e quattro direttori di progetto parziale

⁵ Urs von Däniken, UFP, presidenza, Raimund Kunz, capo della divisione politica III, DFAE, Susanne Bretscher, coordinatrice sicurezza interna Confederazione, SG DFGP, Andrea Rauber, Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE, Hanspeter Wüthrich, capo CGcf, Jürg Haarmann, AFF, Urs Hürlimann, Comandante Polizia cantonale ZG, presidente Comm. AVENIR della CDCP, Michel Liechti, SG DDPS, Christian Josi, Divisionario DDPS, Operazioni USC, Karl Widmer, DDPS/UFPC, capo del gruppo di coordinazione del progetto DDPS "Protezione della popolazione", Beat Hegg, segretario della CDCGP, Urs Gürtler, ZH, rappresentante della Conferenza dei capi delle polizie in materia di stranieri, Pius Schmid, II. procuratore generale del Canton Zurigo, rappresentante CSAPP, Romano Piazzini, comandante della Polizia cantonale TI, Serge Gobat, polizia cantonale GE

⁶ Ursula Bütikofer Humbel, capo Supporto UFP, presidenza, Jürg Stauffer, UFPER, Jürg Haarmann, AFF, Daniel Uhlmann, Capo Risorse DFGP, Hans-Rudolf Sieber, SG DDPS/DF, Stephan Imhof, DGD, Bernard Villiger, capo dello Stato maggiore della Polizia cantonale BE

⁷ Adrian Lobsiger, UFP, presidenza, Léon Borer, comandante Polizia cantonale AG, Bernard Werz, Ispettorato & Progetti SG DFGP, Marc Buntschu, IFPD, Stephan Breitenmoser, UFG, Peter Büttiker, DDPS/SMG, capo del servizio giuridico, Raphaël Rebord, capo EM Polizia cantonale GE

⁸ Martin Urs Peter, Ispettorato & Progetti SG DFGP, presidenza, Christian Baumann, capo Service Center Informatica DFGP, Ursula Bütikofer, Capo Informatica UFP, Nicole Arzrouni-Béda, Capo Informatica UFR, Stephan Burkhard, UFDS, Martin Accola, Polizia cantonale GR, Peter Trachsel, DFF/SIC, Daniel Buffat, DDPS/DPIO, Stefan Frei, Polizia cantonale GE, Roland Probst, DGD

Riassunto del rapporto USIS I

Concetto di sicurezza interna

Il concetto di sicurezza interna è in costante mutamento in funzione del pericolo che minaccia l'apparato statale. Per sicurezza interna s'intendono essenzialmente i compiti di polizia e protezione dello Stato, ma, in misura sempre crescente, anche gli aspetti della politica in materia di stranieri e migrazione. La sicurezza interna, indipendentemente dal suo significato riferito al territorio di uno Stato, ha una dimensione squisitamente internazionale. Oggigiorno, nessuno Stato da solo, soprattutto uno piccolo come la Svizzera, può garantire la propria sicurezza interna.

Importanza dell'USIS

A livello internazionale

L'importanza internazionale dell'USIS consiste nel fatto che l'UE ha effettuato un cambiamento paradigmatico dall'orientamento incentrato sull'economia verso l'istituzione di uno spazio europeo della libertà, della sicurezza e del diritto. Ciò costituisce un'opportunità per la Svizzera nel caso di una collaborazione con l'UE nell'ambito della sicurezza interna. Non possiamo cavarcela senza convenzioni con i Paesi che ci circondano. Del resto la Svizzera ha concluso con tutti gli Stati limitrofi trattati di collaborazione in materia di polizia aventi contenuto ampiamente diverso e accordi di riammissione. Esiste inoltre un partenariato di sicurezza tra i Paesi dell'Arco alpino che, essenzialmente, contiene misure per un migliore scambio di informazioni.

Relazione USIS con altri progetti strategici di Confederazione e Cantoni

Polizia XXI ha lo scopo di formulare una nuova strategia di polizia per il futuro nonché pertinenti richieste e proposte alla politica. Il rapporto finale sarà sottoposto alla CDCGP nella primavera del 2001. I principali punti deboli del sistema attuale, che assumono importanza primaria per Polizia XXI, sono i doppioni nel lavoro della polizia, la mancanza di sistemi informatici unificati e compatibili come anche l'assenza di una riserva di polizia professionale e pronta all'impiego. Questi stessi punti deboli sono stati evidenziati anche nel quadro dell'USIS.



Anche con Esercito XXI l'esercito dovrebbe continuare ad essere impiegato in favore delle autorità civili secondo il principio della sussidiarietà. Per quanto concerne lo scadenario, Esercito XXI è ben più avanti dell'USIS. Infatti già oggi ci si pone questioni circa il futuro aumento delle truppe a disposizione (ad es. CGF e polizia militare) e circa la formazione di nuove forze per l'impiego subordinato alla polizia. Pertanto, modularità e flessibilità devono essere configurate nel Concetto direttivo secondo la volontà del Consiglio federale onde non pregiudicare l'USIS.

Con il progetto protezione della popolazione entro giugno 2002 verranno elaborati un nuovo modello e una legge federale sulla protezione civile. Quest'ultima costituisce un'organizzazione interlocutrice della polizia ed è rappresentata nelle organizzazioni dirigenziali a livello comunale, regionale e cantonale. In caso di grande carico o impiego per lungo tempo, la protezione della popolazione è a disposizione della polizia per il servizio d'ordine in tempo di pace.

Il Progetto "efficienza" (Pro-eff) ha lo scopo di conferire le competenze per la lotta contro la criminalità organizzata e la criminalità economica a livello federale. Probabilmente entrerà in vigore all'inizio del 2002. L'aumento pianificato del personale entro fine 2004 concerne l'Ufficio federale di polizia, il Ministero pubblico della Confederazione e l'Ufficio federale del giudice istruttore.

Nel quadro della riorganizzazione delle strutture del settore della polizia della Confederazione (StruPol) sono state rivedute a fine 2000 le responsabilità in materia di polizia a livello federale e concentrate nell'UFP. Con la ristrutturazione tutte le competenze in materia d'indagine della Confederazione sono state unificate nella Polizia criminale federale (PCF). Il Servizio di analisi e prevenzione (SAP) adempie, d'altro canto, i compiti inerenti al servizio d'informazione ed elabora le informazioni riguardanti la protezione dello Stato, la criminalità organizzata e la criminalità economica. La divisione Servizi è a disposizione di Confederazione e Cantoni 24 ore su 24 con un ufficio informazioni.

Il Gruppo di progetto strategia DFGP UE-Svizzera" (PESEUS) deve coordinare le richieste svizzere nel traffico futuro con l'UE come anche preparare anticipatamente posizioni e varianti di negoziati. Finora questa organizzazione di progetto si è occupata di questioni riguardanti la collaborazione in materia di polizia, l'assistenza giudiziaria internazionale come anche gli ambiti asilo e migrazione ed è giunta alla conclusione che sia sensata una partecipazione globale ai trattati di Schengen e Dublino nonché ad Europol.

Il risultato sarebbe la riorganizzazione dei controlli al confine. Inoltre si pongono questioni circa la suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni. L'organizzazione di progetto ha elaborato, in una seconda fase, col coinvolgimento dei Cantoni, le basi per la creazione della relazione Svizzera-UE secondo la richiesta dell'UE intesa a rafforzare la lotta contro la frode. Attualmente – sempre coinvolgendo i Cantoni – saranno chiarite le ripercussioni per il diritto svizzero non appena verrà discusso un avvicinamento all'UE.

Con il progetto Unificazione delle procedure penali nel corso del 2001 verrà presentato un avamprogetto di Codice di procedura penale per Confederazione e tutti i Cantoni.

Situazione di minaccia

La situazione di minaccia nell'ambito della sicurezza esterna ed interna ha subito mutamenti fondamentali. I pericoli e i rischi hanno sempre più carattere transfrontaliero. Si tratta essenzialmente dell'aumento della criminalità organizzata e la crescita della criminalità transfrontaliera. I campi di minaccia interconnessi fattivamente e geograficamente esigono nuove misure difensive. Le minacce da terrorismo, estremismo violento, servizi di informazioni proibiti, proliferazione e criminalità nucleare, criminalità organizzata nonché abuso di moderne tecnologie informatiche possono essere combattuti soltanto con una intensa collaborazione internazionale. Vi sono senz'altro scenari che potrebbero sovraccaricare il sistema di sicurezza già assai sollecitato. Ad esempio, nell'ambito dei movimenti migratori si sviluppano le attività dei passatori. Persone di origine straniera diffondono quei conflitti che hanno avuto origine nella loro patria. Nelle città e negli agglomerati esiste il pericolo che sorgano spazi senza legge e incontrollabili. Il nostro ordinamento giuridico consente di raccogliere informazioni di prevenzione soltanto se sono adempiute premesse ben specificate.

Le statistiche sulla criminalità in generale segnalano un aumento degli atti di violenza, per cui gli ambiti della criminalità perpetrata da stranieri e quello degli stupefacenti sono da seguire in modo particolarmente critico. Aggiungasi poi il gran numero di furti e scassi, che vengono perpetrati parzialmente da bande ben organizzate. Le statistiche della polizia dei Cantoni e della Confederazione vengono però effettuate con criteri differenti. Una statistica di polizia unificata e integrata a livello nazionale contribuirebbe a migliorare sensibilmente l'analisi della situazione nell'ambito della sicurezza interna.

Nell'ambito della criminalità organizzata e di quella economica – che costituiscono la massima minaccia per la sicurezza interna – gli eventi criminali all'estero mostrano spesso intrecci con la Svizzera, soprattutto per quanto concerne il riciclaggio di denaro. La Svizzera corre il pericolo di diventare una piattaforma di queste forme di criminalità a causa della sua importante piazza finanziaria e dei relativamente ridotti mezzi di polizia ma anche per il fatto di non partecipare al sistema di sicurezza delle importanti istituzioni europee.

Per quanto concerne la protezione dello Stato, negli ambiti del terrorismo e dell'estremismo risulta palese che la Svizzera continua a restare interessante per i gruppi estremisti stranieri, soprattutto per quanto riguarda la logistica e la propaganda.

Detti gruppi rivelano spesso un elevato grado di mobilitazione e organizzazione. A contare dal 1998 è notevolmente aumentato in Svizzera anche il rischio degli eventi di estrema destra. Altri argomenti nell'ambito della protezione dello Stato sono l'accresciuta radicalizzazione degli oppositori della globalizzazione, l'evoluzione tecnica nella comunicazione come anche le carenze protettive della società dell'informazione nel suo insieme.

Collaborazione di sicurezza internazionale

Negli ultimi anni la Svizzera ha concluso con tutti gli Stati limitrofi accordi bilaterali di collaborazione in materia di polizia e di riammissione che sono già in vigore oppure che entreranno in vigore prossimamente. Inoltre, è stato convenuto un partenariato di sicurezza tra i Paesi dell'Arco alpino che tratta segnatamente di misure per un migliore scambio d'informazioni tra gli Stati partecipanti. Gli accordi bilaterali sono però elaborati in modo assai differenziato per quanto concerne contenuto e portata. Quali condizioni marginali gli Stati contraenti devono garantire di fronte all'UE che la Svizzera, con questa scorciatoia, non può annettersi al sistema di sicurezza dell'UE.

In ragione dello spazio UE della sicurezza, della libertà e del diritto perdono importanza piattaforme quali il Consiglio d'Europa, Interpol o la Conferenza dell'Aia, cui la Svizzera partecipa. Svantaggiosa per la Svizzera è soprattutto l'esclusione dal sistema d'informazioni di Schengen e dal Trattato di primo asilo di Dublino. Quindi ci occorre un nuovo concetto del dispositivo di sicurezza che risolva anche questo lato della questione. Ne è connesso il problema della riorganizzazione dei controlli delle persone al confine e nell'area di confine.

Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

Per l'adempimento dei compiti di repressione e prevenzione da parte dei Cantoni mancano basi unitarie negli ambiti riguardanti il diritto costituzionale, le legislazioni sulla polizia e le procedure penali. Sul fondamento della loro sovranità, i Cantoni sono anche competenti per disciplinare l'organizzazione delle proprie autorità di polizia.

Il federalismo comporta lo svantaggio determinante per cui nell'ambito della sicurezza interna non è possibile agire unitariamente a livello svizzero. Per le autorità ciò significa accresciuti oneri finanziari soprattutto per la repressione, ritardi nei procedimenti penali transcantionali e, quindi, globalmente uno svantaggio nei confronti della controparte nell'ambito speditezza ed efficienza.

La giurisdizione penale della Confederazione si è occupata sinora di reati penali diretti contro le proprie installazioni e istituzioni oppure di disordini che, in considerazione del tipo e della portata, tangono anche la sicurezza interna della Svizzera. Ora, con il disegno efficienza è stato attribuito alla Confederazione il perseguimento di delitti nell'ambito della criminalità organizzata e della criminalità economica. La Confederazione non dispone però di proprie forze di polizia della sicurezza. In siffatto ambito di competenza deve ricorrere ai corpi di polizia cantonali e comunali. Per contro la Confederazione dispone, presso l'Ufficio federale di polizia, del Servizio di analisi e prevenzione (SAP) che copre soprattutto l'ambito della protezione dello Stato, della Polizia criminale federale (PCF) e del Servizio federale di sicurezza (SFS).

La protezione dello Stato prende misure preventive per riconoscere tempestivamente i pericoli del terrorismo, dell'estremismo violento e del servizio di informazioni vietato come anche il commercio vietato di armi, materiale radioattivo e trasferimento tecnologico illegale. Con le sue conoscenze presta sostegno alle autorità competenti del perseguimento penale e di polizia. Nella protezione dello Stato a livello federale la prevenzione e l'attività della polizia giudiziaria sono separate dall'inizio del 2001 (StruPol). La direzione delle attività di protezione dello Stato è nelle mani delle autorità federali che garantiscono questo compito in stretta collaborazione con gli organi di polizia e di sicurezza cantonali e comunali. Lo scambio d'informazioni con l'estero viene garantito dalla Confederazione. L'attività di protezione dello Stato è disciplinato minuziosamente per legge e sottostà a una stretta gestione e controllo politici (LMSI).

Esercito

Conformemente alla LM, l'esercito deve coadiuvare le autorità civili contro gravi minacce alla sicurezza interna, quando i loro mezzi non sono più sufficienti. Quindi, tutti i mezzi civili a qualsiasi livello devono essere impegnati e non rivelarsi insufficienti per carenza di personale, materiale o tempo, per padroneggiare la situazione (principio della sussidiarietà).

I compiti nel quadro d'intervento di sicurezza vengono di norma adempiuti nella prima fase con mezzi professionali dell'esercito (plotoni operativi del CGF). Inoltre possono essere impegnate anche le formazioni della sicurezza militare come pure le truppe di pronto intervento. Le formazioni d'allarme possono essere impiegate per adempiere i compiti di importanza nazionale (protezione e sorveglianza) qualora le unità in servizio non siano idonee o sufficienti. Necessitano di una formazione sull'impiego.

Protezione civile

La protezione civile sostiene la polizia nell'ambito del servizio d'ordine in tempo di pace e copre i momenti di grave lavoro delle organizzazioni civili. Il sostegno può essere dato immediatamente e per un tempo relativamente lungo.

Corpo delle guardie di confine

I controlli delle persone al confine adempiono una funzione di controllo e di filtro nella lotta contro la criminalità transfrontaliera. Il Corpo delle guardie di confine (CGcf) effettua i controlli delle persone nel traffico stradale e lacustre come anche sui treni regionali risp. sul territorio, mentre i Cantoni sono responsabili per quelli sui treni internazionali come anche negli aeroporti. Il CGcf è attivo per il 70% nell'ambito della polizia di sicurezza e soltanto il 30% nell'ambito fiscale. Negli ultimi anni sono stati ridotti i controlli statici connessi con il posto ufficiale in favore di una sorveglianza mobile della zona. L'improvvisa presenza di organi di controllo, sia nella zona di confine o nelle retrovie, alternata o contemporanea in diversi luoghi, aumenta le possibilità di controllo e quindi l'efficienza dei controlli al confine. Il CGcf ha già concluso con diversi Cantoni convenzioni secondo cui gli sono delegate competenze per indagini autonome in materia di legislazione nella circolazione stradale, di violazione alla legge concernente la dimora e il domicilio degli stranieri come anche di contravvenzioni alla legge sugli stupefacenti.

Per i compiti del CGcf non concernenti le trasgressioni al confine, mancano completamente le basi legali. I punti deboli del CGcf sono inoltre la pluriennale sottorappresentanza di personale e il sistema ineconomico del controllo ferroviario.

Sicurezza nell'aviazione

La Confederazione impiega da anni incaricati della sicurezza (Tiger/Fox) per il controllo della sicurezza dei passeggeri e la difesa da reati a bordo di aeromobili svizzeri nel traffico aereo internazionale professionale. Gli agenti armati che prestano servizio sugli aeromobili vengono reclutati dal corpo di polizia svizzero e dal CGcf. I costi del personale per gli interventi speciali di agenti di polizia cantonali e cittadini sono a carico della Confederazione. Nonostante il sostegno finanziario di quest'ultima, sorgono problemi di impiego, in particolare in talune parti della Svizzera occidentale, a causa della precaria situazione del personale.

Gli aeroporti di Ginevra e Zurigo dispongono di una propria polizia aeroportuale. Nel suo ambito di competenza garantisce tutti i compiti di polizia, vale a dire quelli della polizia criminale, di sicurezza e del traffico.

Provvedimenti di sicurezza nel trasporto ferroviario

La competenza della **polizia ferroviaria** è limitata ai treni e agli impianti ferroviari. La sua attività colma le lacune sorte a seguito del ritiro di molti corpi di polizia cantonali e comunali dall'ambito dei mezzi di trasporto pubblici. Il corpo di polizia ferroviaria si fonda su una legge obsoleta che non offre nessuna base legale per quanto concerne la portata e l'adempimento delle funzioni di polizia nonché la collaborazione con il corpo di polizia. Il passaggio pianificato delle FFS da una polizia ferroviaria a quella privata (Securitrans) solleva, nell'ottica della sicurezza interna, la questione sulla possibilità e la portata della privatizzazione di funzioni sovrane.

Ripartizione dei compiti a livello federale

Ministero pubblico della Confederazione (MPC)

Il Ministero pubblico della Confederazione svolge sotto la direzione del Procuratore pubblico un'attività quasi analoga per competenza a quella dei 26 pubblici ministeri cantonali. Nell'adempimento dei suoi compiti si basa sulla collaborazione della polizia giudiziaria federale. Gli atti istruttori del Ministero pubblico sono di norma eseguiti dalla Polizia criminale federale. Per le indagini di grande portata è spesso necessaria la cooperazione con i corpi di polizia cantonali o comunali.

I parallelismi tra procedimenti penali differenziati a livello cantonale e federale rendono difficile il perseguimento penale e ne ostacolano l'efficienza e la prestazione. Il progetto Unificazione della procedura penale ha lo scopo di creare un procedimento penale unitario per tutte le autorità penali svizzere. L'avamprogetto di legge dovrebbe esser presentato nella primavera 2001. Finora a livello federale mancavano anche autorità di perseguimento penale ben strutturate (Ministero pubblico della Confederazione e Ufficio federale del giudice istruttore) come anche un tribunale penale permanente per cui era necessario delegare la maggior parte dei casi per indagine e giudizio alle autorità cantonali. Questa lacuna è ben nota e verrà colmata nel quadro del progetto efficienza.

Ufficio federale di polizia (UFP)

Il Servizio di analisi e prevenzione (SAP), già Polizia federale, è il centro per la prevenzione, l'analisi e la valutazione della situazione dell'UFP. Adempie la funzione di servizio d'informazione interno e, in quanto autorità di prevenzione e di sicurezza dello Stato, si occupa con la collaborazione dei servizi cantonali di protezione dello Stato della sicurezza preventiva dello Stato conformemente alla LMSI. Il SAP acquisisce le necessarie informazioni per riconoscere e impedire i pericoli per la sicurezza della Svizzera. Inoltre esegue analisi strategiche nell'ambito della sicurezza dello Stato e negli altri ambiti di attività dell'UFP, segnatamente la criminalità organizzata, la criminalità economica e il riciclaggio di denaro. Infine prepara i rapporti sulla situazione riguardante la sicurezza interna svizzera e coordina i centri cantonali e regionali per la valutazione della situazione.

La Polizia criminale federale (PCF) è attiva come ufficio centrale di polizia per l'interno e l'estero sulla base della legge sugli uffici centrali. La sua attività è disciplinata anche nella legge sulla procedura penale. Deve essere ancora chiarito se sono sufficienti le basi legali nell'ambito dello scambio di informazioni tra polizie criminali e della collaborazione con le autorità interlocutrici come anche sulla questione della protezione dei dati. La PCF costituisce anche l'Ufficio centrale nazionale Interpol e garantisce lo scambio d'informazioni in questo settore. Inoltre è competente per l'elaborazione di

informazioni di polizia criminale provenienti dall'interno e dall'estero, per il coordinamento delle indagini internazionali di polizia criminale come anche l'esecuzione delle procedure d'indagini sotto la direzione del Ministero pubblico della Confederazione. La PCF svolge inoltre indagini preliminari e istituisce e mantiene una rete d'informazioni di polizia criminale a livello nazionale e internazionale. Le interfacce tra PCF e gli altri uffici e dipartimenti sono numerose e spesso sottosfruttate poiché i collaboratori hanno conoscenze lacunose riguardo ai campi di attività e ai reciproci doveri e obblighi d'informazione.

Qui subentrano incertezze in materia di portata delle disposizioni di protezione dei dati che talvolta rendono impossibile una collaborazione efficiente.

Il Servizio federale di sicurezza (SFS) si occupa della sicurezza degli ospiti stranieri protetti dal diritto pubblico e di tutte le rappresentanze diplomatiche estere in Svizzera, oltre che della sicurezza dei magistrati svizzeri, della protezione dei beni della Confederazione in Svizzera e all'estero e infine delle misure di sicurezza nel traffico aereo. La Confederazione delega l'esecuzione delle misure di sicurezza a città e Cantoni poiché da sola non dispone di sufficienti forze in personale. All'interno della Confederazione, per taluni compiti parziali nel quadro della protezione di informazioni e dei beni esistono interfacce tra SFS e altri servizi. Grazie alla conseguente concentrazione di tutti i compiti nell'ambito della sicurezza dell'amministrazione federale, è possibile eliminare interfacce, sfruttare sinergie e concentrare competenze con indubbio vantaggio dell'efficienza per gli utenti delle prestazioni.

Ufficio federale degli stranieri (UFDS)

L'UFDS è il centro federale di competenza per l'ammissione, la presenza, l'attività lucrativa, l'espatrio, l'emigrazione, la cittadinanza e l'integrazione degli stranieri che vivono in Svizzera. L'UFDS è competente in questi ambiti per l'emanazione, l'istruzione e la coordinazione di direttive e istruzioni all'attenzione delle autorità cantonali di polizia degli stranieri e degli uffici del lavoro, delle rappresentanze svizzere all'estero, del Corpo delle guardie di confine come anche delle autorità cantonali di polizia al confine. L'UFDS, in collaborazione con il DFAE e altri uffici federali interessati, deve elaborare le basi della politica svizzera in materia di visti. Tra i suoi compiti vi è parimenti lo sviluppo di strategie per la lotta contro gli abusi nell'ambito del diritto degli stranieri. L'attività di passatore e il commercio di esseri umani sono evoluti in importanti forme di crimine organizzato. Sono toccati da questi fenomeni, oltre all'UFDS, segnatamente l'UFR, l'UFP e il CGcf. Nella lotta contro la migrazione illegale esistono pertanto lacune, in particolare nell'ambito istituzionale e operativo. Su mandato del capo del DFGP sono già stati avviati i pertinenti lavori concettuali per l'istituzione di un ufficio centrale.

Ufficio federale dei rifugiati (UFR)

L'UFR è incaricato dell'esecuzione del diritto svizzero in materia d'asilo e si occupa preponderantemente dei movimenti migratori incontrollati. L'Ufficio federale elabora le basi per l'evoluzione strategica e la politica, verifica le richieste dal punto di vista del bisogno di protezione delle persone richiedenti, decide in merito alle domande della concessione dell'asilo, della concessione della protezione, dell'istruzione, dell'esecuzione e di eventuali misure sostitutive in caso di esecuzione non fattibile. UFR e UFDS si occupano di differenti forme di migrazione che talvolta si intersecano. Entrambi gli uffici perseguono lo scopo comune di disciplinare i movimenti migratori e di controllarli risp. dirigerli sulla via della regolarità, con mezzi differenti e sotto angolazioni diversificate, il che comporta un maggiore fabbisogno di armonizzazione. Esistono difficoltà d'esecuzione, da un canto, a causa dell'entrata illegale o incontrollata (90% dei richiedenti l'asilo) e, dall'altro, per l'esecuzione dei rimpatri. Il rimpatrio di stranieri è eseguito in base alla struttura federalistica dai Cantoni il che comporta procedure non analoghe e talvolta amministrativamente dispendiose. Il coordinamento tra Cantoni è assai complesso e talvolta manca personale particolarmente addestrato per siffatti compiti. Problemi d'esecuzione nascono anche per la mancanza di volontà alla cooperazione da parte dei singoli Stati di provenienza.

Cooperazione regionale dei Cantoni: Concordato di polizia

La cooperazione regionale dei corpi di polizia cantonale e comunale è disciplinata in quattro concordati di polizia della Svizzera orientale, Svizzera centrale, Svizzera occidentale e Svizzera nordoccidentale. Tranne i cantoni di Zurigo e del Ticino, tutti i Cantoni come anche la città di Berna partecipano al concordato di polizia. Tutti i Cantoni e le città comprese nel Concordato si sostengono reciprocamente nell'affrontare grandi eventi o impieghi pianificati. Mentre i Concordati della Svizzera occidentale e della Svizzera centrale non prevedono nessuna collaborazione nell'acquisto di materiale ed equipaggiamento come anche nell'istruzione, quelli della Svizzera nordoccidentale e Svizzera orientale prevedono siffatta collaborazione. Il Concordato della Svizzera orientale va più lontano con una carta dei principi nella quale è convenuta perfino l'unificazione degli interventi mediatici e di formazioni di opinioni durante le consultazioni o riguardante gruppi professionali. La collaborazione regionale nei concordati è differenziatamente intensiva e i concordati si presentano in modo assai eterogeneo.

Privati nell'ambito della sicurezza

In Svizzera esistono circa 250 - 300 ditte private di sicurezza. Il numero complessivo delle persone occupate nelle ditte di sicurezza e nelle agenzie d'investigazioni è valutato a circa 8000. Le imprese private di sicurezza non svolgono funzioni sovrane di polizia. La loro offerta di prestazioni di servizio è assai ampia. Le autorità statali affidano in proporzione diversa a ditte private compiti che vanno dal mandato generale fino all'impiego per un determinato evento sotto la direzione e la vigilanza della polizia. I Cantoni sono competenti per la legislazione nell'ambito dei servizi privati di sicurezza e hanno fatto uso di questa competenza in modo diversificato e talvolta niente affatto. Soltanto l'ambito della protezione dei dati è disciplinato uniformemente con la LPD per i servizi privati di sicurezza.

Risorse

L'ambito della sicurezza interna è stato esaminato negli anni 1990-1998 in tre suoi ambiti parziali: ambito centrale (Corpo di polizia, polizia stradale, altri compiti di polizia, sicurezza del traffico aereo, Corpo delle guardie di confine, difesa nazionale civile), ambito centrale ampliato (giurisprudenza, altra amministrazione della giustizia, istituti penali, altra esecuzione penale, pompieri) e altri compiti (difesa militare nazionale, registro fondiario, pesi e misure). Nell'ambito centrale durante il periodo di verifica la Confederazione ha speso sensibilmente meno, mentre i compiti dei Cantoni sono leggermente aumentati e quelli dei Comuni sono rimasti pressappoco uguali.

A contare dal 1994 va osservata una tendenza al ribasso, per quanto concerne i compiti del personale per polizia e Corpo delle guardie di confine, ancora più pronunciata se si tiene conto del rincaro. Per contro, nel periodo considerato è aumentato l'effettivo del personale.

Le entrate nell'ambito della sicurezza interna (soprattutto riguardo a regalie, concessioni e multe disciplinari) sono aumentate per i Cantoni e per i Comuni. Per la Confederazione invece ne è risultato un ristagno.

Formazione

La formazione di base degli agenti di polizia come anche le formazioni speciali sono impartite in corsi interni ai corpi, in scuole di concordato o all'Istituto svizzero di polizia di Neuchâtel (SPI). La formazione dei quadri di tutti i livelli avviene presso lo SPI. Come infrastruttura di formazione la polizia come anche il CGcf utilizzano, oltre ai locali, anche le installazioni dell'esercito e della protezione civile.

Nell'ambito del perfezionamento professionale, a contare dall'inizio dell'estate 2001 è offerto un ciclo di tre semestri di studio postdiploma per la lotta contro la criminalità economica. Scopo è l'acquisizione di conoscenze pratiche per il riconoscimento e il perseguimento dell'attività di criminalità economica.

Il Corpo delle guardie di confine provvede preponderantemente da sé alla formazione del proprio personale. Dispone di un centro di formazione a Liestal. La formazione degli ufficiali del CGcf avviene allo SPI. Nel 1995 i programmi di formazione del CGcf, sia per quanto concerne la formazione, sia riguardo al reclutamento, sono stati uguagliati a quelli dei corpi cantonali di polizia.

A livello federale e cantonale attualmente non esiste nessuna formazione istituzionalizzata per le autorità di giustizia.

Equipaggiamento e infrastruttura

A prescindere da qualche eccezione, l'equipaggiamento e l'infrastruttura sono acquistati autonomamente da ciascun corpo. Ne consegue una molteplicità di equipaggiamenti e sistemi diversificati e incompatibili che si rivela problematica soprattutto nel caso di grandi impieghi comuni dei diversi corpi.

Trattamento delle informazioni

Da anni la Commissione tecnica delle polizie svizzere (SPTK) si occupa con la problematica di un migliore trattamento coordinato e unitario delle informazioni presso le polizie federali e cantonali. Il trattamento dei dati di polizia criminale e l'elaborazione delle analisi concernenti la situazione per la lotta contro la criminalità sono fatti sia a livello federale, sia a quello cantonale. Purtroppo ciò avviene con sistemi di trattamento delle informazioni assai diversificati. Quindi non sono possibili sinergie e il dispendio di personale e mezzi finanziari è corrispondentemente elevato. Con Polycom è stata creata su tutto il territorio svizzero una rete di sicurezza e salvataggio per lo scambio di dati nonché come sistema radio per polizia, pompieri, servizi di salvataggio, corpo delle guardie di confine e protezione civile. La realizzazione pratica di questo progetto è iniziata con la dotazione da parte del CGcf e dei Cantoni AG e TG. Gli altri corpi di polizia dispongono di un proprio sistema radio che di norma non consente una comunicazione comune oppure la consente grazie a costose interfacce.



A livello federale mancano le basi legali che disciplinano lo scambio automatizzato di dati fra autorità cantonali di polizia come anche tra Confederazione e Cantoni al di fuori delle procedure penali formali. Attualmente per la lotta alla criminalità a livello federale e all'interno dei singoli Cantoni coesistono singole dispendiose infrastrutture che, oltre a mancare di efficienza, efficacia e trasparenza, causano alti costi.