



LUIGI PEDRAZZINI
Dipartimento delle istituzioni

Intervento alla serata informativa organizzata dalla Sezione Ticino del Nuovo
Movimento Europeo Svizzero Sezione Ticino
Lugano, Palazzo dei Congressi, 4 giugno 2004

Egregio Signor Presidente,
Signore e signori,

ritengo innanzitutto opportuno delimitare la materia di questo mio intervento: proporrò, in particolare, una serie di considerazioni sul tema della sicurezza alla luce dell'adesione del nostro Paese all'accordo di Schengen, adesione che sembra più vicina dopo la conclusione delle trattative sul secondo pacchetto di accordi bilaterali (anche se possiamo prevedere con una probabilità che rasenta la certezza, che l'ultima parola spetterà al popolo sovrano...).

Non intendo invece parlare in termini più generali della posizione dei Cantoni sugli accordi bilaterali bis, anche perché gli stessi faranno oggetto nelle prossime settimane di una procedura di consultazione presso i Governi cantonali, e è perciò da parte mia corretto, sia quale presidente della Conferenza dei Governi cantonali sia quale membro di un Governo cantonale, dare in quel contesto una presa di posizione politicamente significativa.

Sapete comunque che sulla via bilaterale come ulteriore strada da percorrere dopo la conclusione dei bilaterali bis per definire i rapporti futuri fra la Svizzera e l'Unione Europea, la conferenza dei Governi cantonali ha pubblicato recentemente un rapporto, frutto di un'ampia consultazione fra i Governi cantonali. Dallo stesso è emerso che una maggioranza di esecutivi dei Cantoni considera non ulteriormente opportuno l'approccio bilaterale – anche perché l'allargamento dell'UE a est renderà oggettivamente più difficile il percorso, mentre auspica che il Consiglio Federale pubblichi in tempi brevi, quindi ancora nel corso dell'attuale Legislatura federale, un rapporto che indichi vantaggi e svantaggi dell'adesione e che consenta così l'avvio di un dibattito globale sul tema (il Governo cantonale ticinese ha assunto una posizione diversa, nel senso di non escludere che anche nel futuro il nostro Paese possa fare ricorso a un'ulteriore fase di accordi bilaterali).

Nell'ambito dei dossier che hanno fatto oggetto di trattativa nel contesto degli accordi bilaterali bis, avviati su richiesta dell'UE, è stato il Governo federale svizzero a porre esplicitamente sul tappeto gli accordi che interessano più da vicino il tema della sicurezza, e cioè quelli di Schengen e Dublino. Sin dall'inizio delle discussioni il Consiglio Federale aveva chiaramente segnalato che la Svizzera avrebbe accettato di discutere temi quali la fiscalizzazione del risparmio unicamente, se venivano realizzate almeno due condizioni: se veniva trovata da una parte una soluzione soddisfacente per la salvaguardia del segreto bancario (che non è un problema soltanto svizzero) e, dall'altra, se era data la possibilità per il nostro Paese di utilizzare gli strumenti previsti dagli accordi concernenti la sicurezza (quindi l'accoppiata Schengen – Dublino).

A questa linea di “do ut des”, definita come la “strategia del parallelismo”, il Consiglio Federale è stato fedele fino all’ultimo, ottenendo in effetti la disponibilità dei paesi dell’UE a discutere anche su Schengen e Dublino e, nell’ambito specifico dell’accordo di Schengen, ottenendo in definitiva, secondo quanto dichiarato dal Consiglio Federale, garanzie adeguate che eviterebbero al nostro Paese l’obbligo di prestare assistenza giudiziaria nei casi di evasione fiscale semplice.

Nel corso delle trattative, una volta ottenute soluzioni adeguate per risolvere la questione del segreto bancario, non sono mancate critiche all’indirizzo del Consiglio Federale per aver voluto concludere le trattative anche su dossier che, come Schengen, incontreranno sicure e forse insormontabili opposizioni a livello politico e popolare (che potrebbero in definitiva allontanare un chiarimento completo della posizione svizzera nei confronti dell’integrazione nell’Unione Europea).

I governi dei Cantoni hanno preso atto di questa decisa volontà del Governo federale di portare a casa il pacchetto completo dei bilaterali bis e, per quanto concerne Schengen, dichiarando il loro sostanziale consenso per un’entrata in materia, hanno sollevato in particolare due aspetti:

- > la questione federalista (per invitare il Consiglio federale a valutare attentamente le conseguenze dell’accordo sull’organizzazione delle competenze interne in materia di sicurezza, oggi prevalentemente nelle mani dei cantoni) e
- > quella dei rischi connessi al carattere evolutivo dell’accordo di Schengen (che i paesi dell’UE possono modificare nel tempo senza che il nostro Paese abbia un voto risolutivo in materia: il nodo è stato sciolto dando la possibilità alla Svizzera di accettare le modifiche o, in caso contrario, di far decadere l’accordo stesso).

La domanda che ci si può porre oggi, da una prospettiva di politica di sicurezza, ma in termini più generali anche da una prospettiva dei nostri rapporti futuri con l’UE, è se il santo valeva la candela, se la scelta cioè del Consiglio federale di portare a casa anche l’accordo di Schengen porterà a un reale rafforzamento della sicurezza del nostro Paese, se i vantaggi saranno sufficientemente importanti da convincere la maggioranza del popolo e dei Cantoni a compiere quello che verrà oggettivamente vissuto come un salto di qualità nelle nostre relazioni con l’UE (in effetti anche la Svizzera entrerebbe nel cosiddetto “spazio di Schengen”, aprendo, anche se non completamente, le sue frontiere con i Paesi confinanti).

Per quanto mi concerne non sono in grado di dare questa sera una risposta definitiva: occorre prima conoscere nei dettagli quanto il Consiglio Federale ha effettivamente pattuito con la commissione europea.

Da un punto di vista generale della politica di sicurezza sono convinto che le nuove minacce alla sicurezza interna del nostro Paese (che siano originate dalla criminalità organizzata, dal terrorismo, dai fenomeni migratori o da manifestazioni di violenza che minacciano eventi di richiamo internazionale) non possono più essere affrontate efficacemente senza far capo alla collaborazione internazionale.

La Svizzera, che è al centro dell’Europa, deve cercare una forte cooperazione con i Paesi dell’Unione europea, ritenuto che si tratta di Paesi che hanno una visione della democrazia e del diritto come la nostra, e che pertanto agiscono secondo presupposti

comuni, anche se non sempre uguali, per quanto concerne il rispetto dei diritti dell'uomo e la capacità di gestire situazioni di emergenza restando saldamente ancorati agli elementi fondamentali della democrazia e del diritto.

In questo senso l'adesione a Schengen risponde sicuramente a un allargamento positivo dei nostri orizzonti e ci fa partecipi di strumenti di conoscenza (si pensi in particolare al SIS) e di strategie operative sul piano internazionale che possono risultare particolarmente efficaci.

Un secondo effetto positivo consiste nel fatto che Schengen porta con sé anche l'accordo di Dublino (che l'UE non avrebbe altrimenti concesso): senza spendere troppe parole al proposito, è evidente che l'accordo di Dublino, concernente la gestione della questione dei rifugiati, offre agli occhi dei più soltanto vantaggi per un Paese che molto spesso è meta di richiedenti l'asilo provenienti dai paesi vicini. Con questo accordo la Svizzera otterrebbe sicuramente una semplificazione, e verosimilmente anche una riduzione importante delle proprie procedure.

Sarebbe però sbagliato ritenere che senza Schengen la Svizzera si troverebbe isolata e privata di strumenti importanti. Grazie agli accordi già negoziati e ratificati con i paesi vicini, e grazie agli strumenti realizzati a seguito degli stessi, la collaborazione con i paesi UE a noi confinanti ha già conosciuto dei miglioramenti notevoli (attraverso i centri di cooperazione possiamo tra l'altro disporre, seppur in tempi più lunghi e modalità più complesse, l'accesso a molte delle informazioni garantite dall'accordo di Schengen).

Va poi detto, per completezza d'informazione, che forme di collaborazione fra i Paesi UE per la lotta al terrorismo non sono comprese nell'accordo di Schengen e non coinvolgeranno perciò direttamente il nostro Paese (che ha comunque dato, a livello internazionale altri importanti segnali e impegni per contrastare il terrorismo stesso).

Se possiamo per certi versi relativizzare i vantaggi di Schengen per gli effetti sulla sicurezza, dobbiamo però anche in tutta onestà compiere un ragionamento analogo per quelli che vengono indicati come gli svantaggi dell'accordo e, in modo particolare, l'apertura delle frontiere e l'impatto sull'organizzazione federalista svizzera in materia di politica di sicurezza.

Ritenuto che il Consiglio Federale ha negoziato una soluzione praticabile, anche se non ancora conosciuta nei dettagli, per quanto concerne l'estensione dell'assistenza giudiziaria all'inchiesta di natura fiscale (aspetto questo che poteva diventare determinante al momento del voto in parlamento sull'accordo di Schengen) penso che la questione dell'apertura delle frontiere (che non sarà comunque completa perché la Svizzera manterrà il controllo delle merci) sia più importante dal profilo dell'impatto simbolico e psicologico che non da quello della sicurezza.

Da tempo, infatti, il controllo alle frontiere non costituisce più un filtro efficace: alle frontiere oggi le guardie di confine fermano una percentuale molto limitata di persone !

E' opinione degli esperti che controlli efficaci e mirati effettuati su tutto il territorio nazionale possono compensare adeguatamente l'assenza di un filtro, per altro molto permeabile, alla frontiera.

Per quanto concerne invece la questione federalista, la realtà è che, Schengen o non Schengen il nostro Paese è comunque chiamato a una riforma delle strategie di sicurezza. Questa riforma è in parte già in fase di attuazione, in modo particolare per quanto attiene alla filosofia d'impiego delle Guardie di confine, che da qualche tempo ormai non operano più strettamente sulla fascia stretta di confine, ma attuano controlli più in profondità nel territorio e non presidiano più, 24 su 24, i posti di confine minori.

Proprio per ripensare in chiave moderna il sistema di sicurezza nazionale, la conferenza dei direttori dei dipartimenti di Giustizia e Polizia e l'allora Consigliera Federale Metzler avevano avviato un ambizioso progetto, denominato USIS. Lo scopo era quello di proporre risposte adeguate ai tempi, tenendo in debita considerazione la possibilità di un'adesione della Svizzera all'accordo di Schengen, ma considerando parimenti le nuove forme di minaccia.

Come spesso avviene in queste situazioni, i risultati concreti del progetto USIS non sembrano finora all'altezza della quantità di carta prodotta (anche se USIS ha il grosso merito di aver comunque avviato dei processi di ripensamento della politica di sicurezza che in tempi non lontani potranno originare delle innovazioni molto importanti).

Fra i nodi da sciogliere, che USIS ha toccato, ripeto senza produrre per ora modifiche fondamentali, vi è in primo luogo quello delle competenze e delle messa a disposizione di risorse fra Confederazione e Cantoni in materia di sicurezza. Concrete situazioni (WEF di Davos, G 8 di Evian) hanno dimostrato che l'attuale situazione presenta oggettive lacune e che il sistema di collaborazione intercantonale, così come attualmente concepito, non è sufficiente per rispondere, già dal punto di vista della quantità degli agenti, alle necessità contingenti.

Da qui, anche per ragioni finanziarie, il coinvolgimento dell'esercito, sia pure in funzioni sussidiarie, per missioni nel campo della sicurezza interna al di fuori da scenari bellici.

Nel prossimo futuro si tratterà di meglio precisare a quali condizioni, con quale frequenza, in che ambiti l'impiego della truppa sarà effettivamente possibile per assolvere compiti che nel passato erano prevalentemente di competenza delle polizie cantonali.

La delimitazione dei compiti di competenza non è evidente, soprattutto se potrà prendere forma un'idea che rimbalza di tanto in tanto sui tavoli della politica federale, e cioè quella di riunire sotto un unico tetto i servizi federali attivi nel campo della sicurezza (esercito, guardie di confine e, eventualmente, una nuova polizia federale).

Non vi nascondo che dal punto di vista dei Cantoni queste prospettive vengono valutate con qualche perplessità, perché potrebbero innescare un processo di erosione delle competenze cantonali in materia di sicurezza.

Non va d'altro canto dimenticato che il modo migliore per difendere le competenze cantonali è dato dalla dimostrazione di essere effettivamente all'altezza delle situazioni: per i Cantoni si tratta di valutare, come avviene concretamente nella Svizzera centrale, nuove e più intense forme di collaborazione fra i corpi dei polizia cantonali in modo da chiudere, prima che lo faccia la Confederazione con i suoi mezzi, lacune e crepe che oggettivamente esistono nell'attuale sistema.

Nel frattempo, soprattutto in caso di adesione a Schengen, ma secondo me anche in caso contrario, si tratterà di chiarire in tempi brevi il rapporto sul terreno fra le polizie cantonali

dei Cantoni di frontiera e il corpo delle guardie di confine. I Cantoni e il Consiglio federale, dopo aver esaminato alcune varianti “estreme” (tutte le competenze alla Confederazione, tutte le competenze ai cantoni”) si sono accordati di approfondire la cosiddetta variante “combi”, molto svizzera, che prevede forme di collaborazione fra polizie cantonali e guardie di confine quando intervengono sulla medesima fascia territoriale. In Ticino, tanto per precorrere un po’ i tempi, abbiamo già sottoscritto una convenzione che autorizza le guardie di confine a agire più in profondità nel territorio e parimenti a esercitare alcune funzioni limitate di polizia.

Sotto questo specifico aspetto (quindi l’azione su un medesimo comparto di diversi servizi di sicurezza), l’adesione della Svizzera a Schengen evidenzierà ulteriormente alcuni problemi: se oggi li possiamo risolvere pragmaticamente sottoscrivendo delle convenzioni puntuali, un domani non potremo sfuggire da scelte politicamente più impegnative che chiariscano chi è politicamente responsabile della sicurezza nelle regioni di frontiera (il principio: uno spazio, una missione, un capo non è superato, anzi !).

Arrivo, signore e signori, verso la conclusione.

Riservata una valutazione sulla base di una conoscenza dettagliata del loro contenuto, gli accordi di Schengen e Dublino costituiscono, da un punto di vista della politica di sicurezza, un passo nella giusta direzione perché tengono in debita considerazione un fatto inoppugnabile: la collaborazione con i Paesi confinanti, tutti membri dell’UE, può rafforzare il nostro dispositivo di sicurezza quando si tratta di rispondere alle principali emergenze (terrorismo, criminalità organizzata, migrazioni, violenza collegata a eventi di richiamo internazionale).

Sarebbe però un errore, a parer mio, ancora dal punto di vista della politica di sicurezza, enfatizzare l’importanza di questi accordi , e sarebbe soprattutto sbagliato attribuire all’accordo di Schengen la responsabilità di riformare il nostro sistema di sicurezza interno. Sono infatti convinto che le riforme, che io spero vadano comunque a premiare le competenze dei Cantoni, dovranno comunque essere attuate !

Si riuscirà a parlare di Schengen in questi termini pacati, valutando oggettivamente e pragmaticamente vantaggi e svantaggi per la politica di sicurezza nazionale ? Ne dubito perché, come già ho detto, potrà in definitiva prevalere la valenza psicologica e simbolica di questo accordo, il fatto di entrare o meno nel cosiddetto “spazio di Schengen”, di transitare senza più essere fermati fra il suolo svizzero e quello dei paesi vicini.

Molti pensano perciò che in realtà non si discuterà e voterà su Schengen in quanto tale e i suoi strumenti, ma sull’Europa tout court.

Luigi Pedrazzini