



Berna, 30 giugno 2021

---

# **Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti**

Rapporto del Consiglio federale  
in adempimento del postulato 17.4177 Romano  
del 14 dicembre 2017

---

# Indice

## Riassunto

### Elenco delle abbreviazioni

<b>1</b>	<b>Situazione iniziale</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Basi</b> .....	<b>6</b>
<b>2.1</b>	<b>Contenuto del rapporto e definizioni</b> .....	<b>6</b>
<b>2.2</b>	<b>Programma DaziT e sviluppo dell'AFD</b> .....	<b>6</b>
<b>2.3</b>	<b>Basi legali del traffico ferroviario transfrontaliero</b> .....	<b>7</b>
<b>2.4</b>	<b>Basi legali delle attività di controllo dell'AFD</b> .....	<b>7</b>
2.4.1	Controlli del traffico ferroviario internazionale.....	8
2.4.2	Sfide nei controlli del traffico ferroviario.....	9
<b>2.5</b>	<b>Collaborazione tra le autorità interessate</b> .....	<b>10</b>
<b>3</b>	<b>Sviluppi del traffico ferroviario internazionale</b> .....	<b>10</b>
<b>3.1</b>	<b>Informazioni generali</b> .....	<b>10</b>
<b>3.2</b>	<b>Progetti e programmi di ampliamento nazionali</b> .....	<b>11</b>
<b>3.3</b>	<b>Sviluppi internazionali</b> .....	<b>12</b>
<b>4</b>	<b>Ripercussioni sulle attività di controllo dell'AFD</b> .....	<b>13</b>
<b>4.1</b>	<b>Controlli a Basilea</b> .....	<b>13</b>
<b>4.2</b>	<b>Controlli in Ticino</b> .....	<b>14</b>
4.2.1	Transizione dinamica e dialogo con le autorità partner.....	14
4.2.2	Situazione attuale e possibilità di controllo dell'AFD a Chiasso.....	15
4.2.3	Analisi e misure.....	16
<b>5</b>	<b>Conclusione</b> .....	<b>17</b>
	<b>Allegato I – Basi legali per le attività di controllo dell'AFD</b> .....	<b>19</b>

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

## Riassunto

Con il postulato Romano 17.4177 «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti» del 14 dicembre 2017, il 12 giugno 2019 il Consiglio federale è stato incaricato di redigere un rapporto che analizzi le ripercussioni dei cambiamenti previsti nell'ambito del traffico ferroviario internazionale sull'attività di controllo dei confini nazionali da parte dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD).

Nei prossimi anni il traffico ferroviario internazionale registrerà un forte sviluppo. La realizzazione della nuova ferrovia transalpina (NFTA) e degli altri progetti di ampliamento della rete ferroviaria a livello regionale e transfrontaliero intensificherà in modo significativo, nel corso del prossimo decennio, i collegamenti ferroviari internazionali all'interno e attraverso la Svizzera.

I controlli effettuati nei treni comportano delle sfide particolari a causa degli spazi ristretti e dei limiti di tempo. L'aumento del numero di persone e delle quantità di merci che attraversano i confini nazionali a bordo dei treni nonché i cambiamenti dell'orario si ripercuotono quindi sulle attività di controllo svolte dall'AFD. Il presente rapporto ne analizza gli effetti, fermo restando che l'attenzione è concentrata sui cambiamenti previsti a Chiasso. Visto che le fermate a Chiasso sono state soppresse, il controllo nei treni viaggiatori deve ora avvenire durante il tragitto. L'AFD dovrà dunque provvedere a diversi adeguamenti della propria strategia d'azione e della logistica. Alcune misure sono già state implementate, altre sono ancora in fase di elaborazione. Tra le principali figurano:

- pianificazione e parziale realizzazione delle infrastrutture di controllo a Como e Lugano;
- dotazione dei collaboratori dell'AFD addetti al controllo delle persone di dispositivi mobili per la consultazione delle banche dati di ricerca;
- aumento dei controlli fisici da parte dell'AFD, grazie al nuovo profilo professionale «specialista dogana e sicurezza dei confini» adeguato al contesto agile nell'ambito dell'ulteriore sviluppo dell'AFD;
- adattamento e ottimizzazione costanti dei processi.

Lo scopo del presente rapporto, redatto dall'AFD in stretta collaborazione con l'Ufficio federale dei trasporti (UFT), è fornire una visione d'insieme dei cambiamenti ai quali si fa riferimento nel postulato, delle problematiche individuate e delle rispettive soluzioni sul piano logistico e giuridico.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

## Elenco delle abbreviazioni

Abbreviazione	Significato
AFD	Amministrazione federale delle dogane (fino al 31 dicembre 2021)
CCFM	Centro competenze flussi migratori
CCPD	Centro di cooperazione di polizia e doganale
CEVA	Nuovo collegamento Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse
CGCF	Corpo delle guardie di confine dell'AFD
DaziT	Programma di trasformazione per la modernizzazione e la digitalizzazione dell'AFD
DFF	Dipartimento federale delle finanze
FFS	Ferrovie federali svizzere
FMV	Ferrovia Mendrisio–Varese
GoD	Gemeinsame operative Dienstgruppen (gruppi operativi comuni con la polizia federale tedesca)
LD	Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane; RS 631.0
NFTA	Nuova ferrovia transalpina
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
TEE 2.0	Trans-Europe-Express 2.0 (treni ad alta velocità e treni notturni transfrontalieri)
UDSC	Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (dal 1° gennaio 2022)
UFT	Ufficio federale dei trasporti

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

## 1 Situazione iniziale

Con il postulato «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti» del 14 dicembre 2017, il 12 giugno 2019 il Consiglio federale è stato incaricato di redigere un rapporto che analizzi le ripercussioni dei cambiamenti previsti nell'ambito del traffico ferroviario internazionale sull'attività di controllo dei confini nazionali da parte del Corpo delle guardie di confine dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD).

In particolare con la realizzazione della nuova ferrovia transalpina (NFTA) e degli altri progetti internazionali, nel corso del prossimo decennio cambieranno radicalmente i collegamenti ferroviari internazionali all'interno e attraverso la Svizzera. Il numero di fermate a ridosso del confine diminuirà e quindi anche la possibilità di controlli doganali secondo le modalità odierne. A seguito delle modifiche pianificate ad esempio sull'asse nord-sud, i treni internazionali provenienti da (o destinati a) Zurigo e Basilea non fermeranno più alla stazione di confine a Chiasso, ma direttamente a Lugano, che si trova 20 chilometri più a nord e all'interno del Paese.

L'attuale struttura e l'operatività dell'AFD nell'ambito del controllo ferroviario poggiano in maniera preponderante sulle stazioni di confine come Chiasso. Soltanto queste stazioni dispongono attualmente delle infrastrutture necessarie ai controlli. Allo stesso tempo, la presenza dell'AFD al confine di Stato è fondamentale per l'applicazione della legge sulle dogane nonché per la lotta alla criminalità e alla migrazione illegale nell'ambito delle sue competenze. Per poter garantire l'esecuzione della legge sulle dogane e il controllo dei flussi migratori anche successivamente alla soppressione delle fermate alle stazioni di confine, è pertanto fondamentale che l'evoluzione dei collegamenti sia accompagnata dai necessari cambiamenti, nella strategia d'azione e nella logistica, anche da parte dell'AFD. Un rapporto specifico redatto dal Consiglio federale serve a valutarne gli sviluppi e a pianificare le riforme necessarie, ove opportuno in collaborazione con i Cantoni.

Nella sua risposta del 21 febbraio 2018 il Consiglio federale ha proposto di respingere il postulato con la seguente motivazione:

«L'Ufficio federale dei trasporti, le Ferrovie Federali Svizzere e l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) si incontrano regolarmente per trovare soluzioni alle prossime novità. Questi incontri consentono di analizzare per tempo gli sviluppi in atto insieme a tutte le parti interessate e di reagire tempestivamente. In tale ambito è importante soddisfare l'esigenza di una maggiore mobilità, garantire i benefici economici nonché adempiere il mandato di protezione dello Stato. I partner in questione hanno anche discusso sui futuri cambiamenti nel traffico in Ticino, coinvolgendo le autorità cantonali ticinesi, la Città di Lugano e le autorità partner italiane.»

In futuro la nuova tratta del San Gottardo permetterà di collegare Zurigo e Milano in circa tre ore. Per ottenere questo risultato, i treni Eurocity non si fermeranno più nella stazione di confine di Chiasso, come avviene oggi, bensì a Lugano. L'AFD ha pertanto stabilito, d'intesa con i propri partner, che in futuro questi treni saranno controllati durante il tragitto da Como a Lugano. L'infrastruttura dell'AFD a Lugano verrà di conseguenza adeguata e ampliata. Questa soluzione equivale tra l'altro a quella adottata a Basilea, dove già oggi i treni provenienti dalla Germania vengono controllati durante il tragitto. All'occorrenza (ad es. in caso di aumento della migrazione illegale), l'AFD potrà inoltre ordinare in qualsiasi momento che i treni si fermino eccezionalmente a Chiasso.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

Poiché l'analisi dei futuri cambiamenti è a buon punto, nonostante alcune questioni in sospeso, e per l'attuazione concreta delle soluzioni ipotizzate si prevede un approfondimento ulteriore con il coinvolgimento di tutte le istanze competenti, il Consiglio federale non ha ritenuto necessario redigere un rapporto separato, ragion per cui ha proposto di respingere il postulato.

Il 12 giugno 2019 il Consiglio nazionale ha accettato il postulato con 97 voti favorevoli, 91 voti contrari e un'astensione.

## **2 Basi**

### **2.1 Contenuto del rapporto e definizioni**

Lo scopo del presente rapporto, redatto dall'AFD in stretta collaborazione con l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e con le altre organizzazioni partner interessate, è fornire una visione d'insieme dei cambiamenti ai quali si fa riferimento nel postulato, individuare le problematiche e proporre soluzioni sul piano logistico e giuridico. Il rapporto riassume le considerazioni sulla situazione attuale, valutando la necessità di intervenire sul piano legislativo, logistico e organizzativo.

Nel quadro della trasformazione in atto dell'AFD in Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC), dal 1° gennaio 2021 le unità di DOGANA e Corpo delle guardie di confine (CGCF) saranno riunite nell'ambito direzionale Operazioni. Siccome in tale contesto queste due unità svolgeranno maggiormente attività di controllo comuni nei treni, il presente rapporto illustra gli effetti non soltanto sul CGCF bensì sull'AFD nel suo complesso.

Dato che attualmente non vi sono controlli di frontiera né al confine con l'Italia né ad alcun'altra frontiera interna della Svizzera con un altro Stato Schengen, anziché l'espressione «attività di controllo di frontiera» utilizzata nel postulato, nel rapporto si utilizza il termine «controllo doganale» tecnicamente pertinente.

### **2.2 Programma DaziT e sviluppo dell'AFD**

Lanciato il 1° gennaio 2018, il programma di trasformazione e digitalizzazione dell'AFD (DaziT) permetterà a quest'ultima di entrare nell'era digitale. In particolare, oltre alla semplificazione dei processi, si procederà all'ottimizzazione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) dell'AFD. Inoltre, l'organizzazione dell'AFD, che verrà denominata «Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC)», sarà orientata alle nuove esigenze per poter continuare ad adempiere efficacemente il proprio mandato in un contesto in evoluzione. Questa riorganizzazione sarà incentrata sul nuovo profilo professionale uniforme, basato a sua volta su un concetto di controllo a 360° delle merci, delle persone e dei mezzi di trasporto.

Il programma DaziT si traduce in miglioramenti dell'efficienza nell'ambito dell'AFD. Con il messaggio concernente il finanziamento della modernizzazione e digitalizzazione dell'Amministrazione federale delle dogane (programma DaziT), adottato dal Consiglio federale il 17 febbraio 2017, si introducono applicazioni a misura di utente per digitalizzare ulteriormente i processi relativi ai controlli mobili e alla riscossione di dazi e tributi, per automatizzare in parte i controlli e per semplificare le procedure. Le risorse di personale vengono sgravate dai compiti di routine per essere impiegate in compiti di sicurezza. Grazie alla maggiore disponibilità dei dati e alla loro analisi, si possono effettuare controlli più mirati ed efficaci.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

L'obiettivo dell'ulteriore sviluppo dell'AFD consiste nella flessibilità di reazione ai cambiamenti dell'ambiente circostante, ad esempio nell'ambito del traffico ferroviario internazionale.

### **2.3 Basi legali del traffico ferroviario transfrontaliero**

Il traffico ferroviario transfrontaliero è disciplinato da vari accordi bilaterali o multilaterali. A livello europeo riveste grande importanza l'accordo fra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto di merci e di passeggeri su strada e per ferrovia<sup>1</sup> (accordo sui trasporti terrestri), entrato in vigore il 1° giugno 2002 nel quadro dei cosiddetti Accordi bilaterali I, con il quale la Svizzera e l'Unione europea si concedono reciprocamente diritti di accesso alle rispettive reti ferroviarie nel traffico merci transfrontaliero. Lo scopo dell'accordo è creare pari condizioni di accesso al mercato e di concorrenza per le aziende svizzere ed europee che operano nel trasporto su strada e su rotaia. L'introduzione di disposizioni comuni in materia di interoperabilità e di sicurezza si è tradotta anche nell'armonizzazione tecnica del traffico ferroviario. Secondo l'articolo 43 dell'accordo le parti contraenti si impegnano a snellire e a semplificare le formalità che gravano sul trasporto, in particolare in campo doganale. Oltre a ciò, l'accordo non contiene disposizioni specifiche sui controlli doganali o di frontiera.

La Svizzera ha inoltre stipulato con i Paesi vicini diversi accordi bilaterali sui trasporti; si tratta di accordi relativi a determinate tratte e linee ferroviarie. Ne sono un esempio la convenzione tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Francese relativa alla modernizzazione e all'esercizio della linea ferroviaria tra Annemasse e Ginevra<sup>2</sup> oppure la convenzione tra il Consiglio federale svizzero ed il Governo della Repubblica italiana per il rinnovo della concessione relativa al collegamento della rete ferroviaria svizzera con la rete italiana attraverso il Sempione dal confine di Stato a Iselle e l'esercizio del tratto da Iselle a Domodossola<sup>3</sup>.

### **2.4 Basi legali delle attività di controllo dell'AFD**

L'AFD è un attore importante della catena di fornitura internazionale di beni e servizi, nonché l'organo di controllo centrale e globale del traffico transfrontaliero di persone e merci. Il suo compito è assicurare la protezione totale dei confini per la popolazione, per l'economia e per lo Stato. Le principali basi legali dell'attività di controllo dell'AFD sono elencate nell'allegato I.

Nell'ambito della propria competenza attribuita dalla legge sulle dogane e nel quadro delle cosiddette misure nazionali sostitutive, introdotte con l'entrata in vigore dell'accordo di Schengen e con la conseguente soppressione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere, l'AFD è autorizzata a espletare compiti di sicurezza originali o delegati al confine e nell'area di confine nonché a effettuare i controlli delle merci su tutto il territorio doganale e nelle enclavi doganali svizzere (ad es. controlli nei treni). Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha stipulato degli accordi di cooperazione di polizia con 21 Cantoni, che prevedono tra l'altro anche i controlli nei treni. Tali accordi riguardano il trasferimento all'AFD dei compiti di polizia cantonali relativi all'esecuzione di disposti federali di natura non doganale che la legislazione della Confederazione ha delegato ai Cantoni, nonché la modalità del loro svolgimento (cfr. art. 97 LD<sup>4</sup>).

---

<sup>1</sup> [RS 0.740.72](#)

<sup>2</sup> [RS 0.742.140.334.931](#)

<sup>3</sup> [RS 0.742.140.22](#)

<sup>4</sup> [RS 631.0](#)

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

## 2.4.1 Controlli del traffico ferroviario internazionale

L'AFD controlla il traffico ferroviario internazionale sulla base di una pianificazione dinamica e adeguata alla situazione, che a sua volta si basa su molteplici fattori: tipo del mezzo di trasporto (nella fattispecie trasporto di merci o passeggeri), tratta (luogo di partenza, di transito e di destinazione), motivo del viaggio/dell'attraversamento del confine (trasporto di merci e passeggeri). I controlli del traffico ferroviario avvengono regolarmente, in alcuni casi più volte al giorno, soprattutto presso i valichi di confine molto frequentati. Stando al volume totale dei fermi e sequestri effettuati dall'AFD, il numero di fermi e sequestri effettuati nel traffico ferroviario è piuttosto modesto, se si esclude la migrazione irregolare.

	<b>Fermi e sequestri in tutta la Svizzera nel 2019<sup>5</sup></b>	<b>Fermi e sequestri nel quadro dei controlli nei treni nel 2019</b>
<b>Reati relativi alle merci</b>	42 213	904
<b>Migrazione</b>	12 927	6489
<b>Sicurezza</b>	32 566	5464

Tabella 1: raffronto tra fermi e sequestri dell'AFD e fermi e sequestri effettuati nel quadro dei controlli nei treni

L'AFD effettua i controlli dei treni viaggiatori principalmente nel traffico transfrontaliero, sia regionale sia internazionale a lunga distanza. La frequenza dei controlli varia in funzione della situazione specifica e va dai controlli mirati puntuali ai controlli sistematici di tutti i treni. Tali controlli possono essere effettuati sia durante il tragitto sia in modalità statica, ossia nelle stazioni ferroviarie. Le attività di controllo del traffico delle persone richiedono infrastrutture, risorse e partenariati diversi rispetto ai controlli del traffico merci (locali per i controlli, autorità cantonali/nazionali, vicinanza ad autorità estere e installazioni sanitarie). L'accento è posto sulle stazioni ferroviarie di importanza strategica con collegamenti diretti nel traffico ferroviario internazionale e sulle linee internazionali che attraversano la Svizzera.

I controlli del traffico delle persone vengono costantemente coordinati o effettuati in collaborazione con i corpi di polizia cantonali, con la polizia dei trasporti e con le autorità di controllo estere. Con la polizia federale tedesca (Deutsche Bundespolizei) sono stati organizzati dei gruppi operativi comuni, che effettuano controlli congiunti anche nel traffico ferroviario. L'accordo di polizia tra Svizzera e Germania<sup>6</sup> costituisce la base legale della cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e giudiziaria. Lo scambio costante tra le imprese ferroviarie, l'UFT, le autorità di polizia e l'AFD è pertanto fondamentale per individuare soluzioni efficaci. Occorre altresì tenere conto delle esigenze delle regioni di confine, il che rende necessario un contatto assiduo con i Paesi vicini.

I controlli del traffico ferroviario di merci riguardano sia i mezzi di trasporto e le merci da essi trasportate sia eventuali passeggeri clandestini. In considerazione delle prescrizioni in materia di sicurezza e delle infrastrutture necessarie (piattaforma di scarico, gru, disattivazione del sistema elettrico), tali controlli possono essere effettuati soltanto su treni fermi, data la necessità di aprire i vagoni o i container durante le attività di controllo. In generale questi controlli accurati vengono effettuati in collaborazione con le imprese ferroviarie in luoghi fissi definiti di comune

<sup>5</sup> A seguito della pandemia da coronavirus, sono state utilizzate le cifre del 2019.

<sup>6</sup> [RS 0.360.136.1](#)

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

accordo e, per via della logistica richiesta, sono sempre concordati e pianificati in precedenza. Ove possibile, si sfruttano le sinergie nell'ambito dei controlli di sicurezza effettuati dall'UFT.

## **2.4.2 Sfide nei controlli del traffico ferroviario**

Rispetto ai controlli statici effettuati ai valichi di confine, quelli nei treni comportano sempre diverse sfide supplementari.

### **– Controllo delle persone**

Nei treni il controllo delle persone e dei rispettivi bagagli avviene secondo uno standard uniforme e sempre conformemente alle basi legali vigenti.

Sebbene i collaboratori dell'AFD facciano tutto il possibile per garantire la correttezza dei controlli in qualunque situazione, le attività di controllo sono rese complesse dagli spazi ristretti e dalla presenza di altri viaggiatori. Quest'ultimo aspetto in particolare rende difficoltosi i controlli in caso di persone riluttanti o violente, come pure per quanto concerne il rispetto della sfera privata della persona da controllare. L'intervento occasionale di terzi estranei può compromettere l'efficienza dei controlli.

L'accertamento dell'identità di persone sospette sprovviste dei documenti d'identità oppure il disbrigo di eventuali formalità in caso di constatazione di infrazioni avviene di norma in un punto d'appoggio. In tal caso le persone in questione vengono invitate a seguire gli organi di controllo in detto luogo. Anche in tali circostanze accade spesso che soggetti non coinvolti intervengano nelle attività di controllo, complicandole. Questo a sua volta richiede il ricorso alle risorse dell'AFD. Sussiste inoltre un pericolo di fuga maggiore, al quale si aggiunge il fatto che l'inseguimento è reso più difficoltoso dalla presenza di numerosi passeggeri e comporta rischi particolarmente elevati insiti nel traffico ferroviario.

### **– Controllo delle merci**

Diversamente dai treni viaggiatori, i controlli dei treni merci possono essere effettuati solo in ubicazioni specifiche e previo avviso. Ogni controllo comporta quindi un grande sforzo organizzativo e questo ne complica notevolmente l'organizzazione conforme ai rischi, tanto più che spesso non è neanche possibile sapere da dove provengono i container (porti, itinerari esatti ecc.). Il preavviso annulla inoltre l'«effetto sorpresa» dei controlli.

All'atto dei controlli veri e propri sorgono dei problemi soprattutto per via delle infrastrutture obsolete (ad es. l'infrastruttura non è adeguata ai treni container di ultima generazione). Questo causa perdite di tempo considerevoli e dunque costi elevati per l'impresa di trasporto ferroviario. In alcuni casi è possibile, in via sostitutiva, ordinare controlli a domicilio per le merci destinate alla Svizzera. Il più delle volte, tuttavia, i treni merci che passano per Chiasso transitano sull'asse diretto nord-sud o viceversa e questo esclude l'alternativa dei controlli a domicilio.

Per quanto riguarda il traffico ferroviario in generale, a complicare le cose si aggiunge la necessità di attenersi scrupolosamente ai protocolli di sicurezza per via dei rischi (linee di alta tensione). Il rispetto di tutte le misure di sicurezza è fondamentale, a maggior ragione visto il rischio che le persone utilizzino i treni merci per entrare o transitare in Svizzera senza essere identificate.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

## **2.5 Collaborazione tra le autorità interessate**

L'AFD intrattiene rapporti di collaborazione consolidati con le autorità partner, a livello nazionale e internazionale, nei settori della dogana, della migrazione e della sicurezza. Lo scambio con tali autorità avviene in relazione ai compiti e in funzione delle esigenze.

Relativamente al traffico ferroviario, l'UFT, le FFS e l'AFD si incontrano con regolarità per discutere delle sfide attuali e delle novità imminenti nonché per individuare delle soluzioni. Questi incontri consentono di analizzare per tempo, insieme a tutte le parti interessate, gli sviluppi in atto e di reagire prontamente. In tale ambito è importante soddisfare l'esigenza di una maggiore mobilità, garantire i benefici economici nonché adempiere il mandato di protezione dello Stato. Anche i futuri cambiamenti del traffico in Ticino sono oggetto di discussione in tali riunioni, con il coinvolgimento delle autorità cantonali ticinesi e della Città di Lugano. Le autorità partner italiane partecipano in seno a organi bilaterali.

Nel quadro degli sviluppi nel traffico ferroviario internazionale, un posto di rilievo è occupato dai diversi organi che si interessano alla collaborazione transfrontaliera, la valutano e infine stabiliscono le misure di miglioramento. Si tratta nella fattispecie degli organi che esaminano gli accordi bilaterali di polizia e i relativi strumenti di approfondimento. Con l'Italia, ad esempio, si organizzano regolarmente degli incontri a livello nazionale nell'ambito della cooperazione di polizia transfrontaliera nonché, a livello regionale, a proposito della comune partecipazione al Centro di cooperazione di polizia e doganale (CCPD). A ciò si aggiungono vari incontri operativi diretti (ad es. per organizzare pattuglie miste tra l'AFD e la Polizia di Stato e svolgere simili pattugliamenti). Incontri istituzionalizzati a livello operativo o strategico si svolgono anche in materia di rimpatri e migrazione.

Gli organi citati garantiscono un confronto tempestivo sui cambiamenti e sulle loro ripercussioni, per consentire l'adozione delle misure necessarie in tempo utile.

## **3 Sviluppi del traffico ferroviario internazionale**

La rete ferroviaria svizzera è una delle più fitte del mondo. Ogni giorno vengono effettuati oltre 50 collegamenti transfrontalieri da parte di imprese ferroviarie elvetiche ed estere (stato a dicembre 2020). Nel 2019 oltre 14 milioni di persone hanno varcato il confine su passaggi ferroviari a scartamento normale e le prestazioni di trasporto fornite sono ammontate complessivamente a 10 miliardi di tonnellate-chilometro nette<sup>7</sup>. Sempre nello stesso anno, la percentuale dei trasporti ferroviari sul totale delle prestazioni di trasporto su strada e rotaia è stata del 37 per cento.

### **3.1 Informazioni generali**

#### **– Situazione attuale e sviluppi del traffico delle persone**

La Svizzera ha diversi passaggi ferroviari frontaliere importanti con i Paesi vicini. Secondo una statistica del 2015, ogni giorno circa 80 500 persone entrano in Svizzera o escono dal Paese in treno, ossia il 4 per cento dell'intero traffico transfrontaliero di persone (circa 2,2 mio. di persone al giorno).<sup>8</sup> I principali passaggi ferroviari, rilevati in base al numero di viaggiatori in entrata e in

<sup>7</sup> Una tonnellata-chilometro netta corrisponde al trasporto di una tonnellata netta su un chilometro di distanza.

<sup>8</sup> Bundesamt für Statistik > Statistiken finden > Mobilität und Verkehr > Personenverkehr > Alpen- und grenzüberschreitender Personenverkehr.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

uscita nel 2019, sono Basilea (ben 4 mio. di persone), Chiasso (2,7 mio.), Sempione/Domodossola (circa 2,3 mio.), Costanza (1,8 mio.) e Sciaffusa (1,3 mio).<sup>9</sup> I principali Paesi nel traffico delle persone, rilevati in base al numero di collegamenti, sono Germania, Francia, Italia e Austria. In particolare Basilea FFS e Basilea Badischer Bahnhof sono i punti di confine più importanti (circa 60 %), seguiti da Ginevra e Chiasso/Mendrisio–Stabio.

Con la messa in funzione dell'ampliamento a quattro binari della tratta Basilea–Karlsruhe e il miglioramento dell'offerta con cadenza semioraria a partire dal 2042 circa, l'importanza del punto di confine di Basilea aumenterà in modo significativo. La messa in funzione delle gallerie di base del San Gottardo (2016) e del Monte Ceneri (2020) ha gettato le basi per trasformare in realtà il sogno di coprire in appena tre ore la distanza tra Zurigo e Milano. Anche in questo caso ci si aspetta un robusto incremento dei passeggeri del traffico transfrontaliero. Con l'entrata in vigore dell'orario 2023, in una prima fase i treni non fermeranno più a Chiasso, riducendo i tempi di percorrenza. Molte tratte ferroviarie europee ad alta velocità sono collegate alla Svizzera, e questo favorisce il passaggio dai voli a corto raggio ai viaggi in treno. In Ticino l'introduzione del trasporto regionale ordinario verso le città italiane di Milano e Varese ha generato un forte aumento del numero di passeggeri. È ipotizzabile che con l'apertura della galleria di base del Monte Ceneri, in Ticino si registrerà nuovamente un aumento dei viaggiatori-chilometro.

#### – Situazione attuale e sviluppi del traffico di merci

Per quanto riguarda il trasporto ferroviario di merci, la Svizzera ha diversi valichi di confine con i Paesi vicini. I principali sono Basilea (Rheinbrücke, 50 188 treni merci), Sempione (34 262 treni merci), Chiasso (20 628 treni merci) e Luino (12 932 treni merci). I dati si riferiscono al 2019. I cinque principali passaggi si trovano lungo gli assi nord–sud Basilea–Gottardo–Chiasso/Luino e Basilea–Lötschberg–Sempione. Soltanto su questi assi si concentra il 90 per cento circa di tutti i treni merci transfrontalieri. I Paesi più importanti per la Svizzera nel trasporto ferroviario internazionale di merci sono l'Italia (67 800 treni nel 2018) e la Germania (56 000 treni). Per contro, da e verso Francia (8500) e Austria (5500) si trasportano molte meno merci su rotaia.

Un aumento dei volumi del trasporto transfrontaliero di merci su rotaia è atteso anche a seguito della crescente divisione del lavoro a livello internazionale, che a sua volta si tradurrà in un incremento del volume totale di merci nel traffico internazionale (strada e rotaia). Per la Svizzera questo vuol dire altresì un aumento del traffico merci ferroviario transfrontaliero (importazione, esportazione e transito) sugli assi nord–sud Basilea–Gottardo–Chiasso/Luino–Italia e Basilea–Lötschberg–Sempione–Italia.

### 3.2 Progetti e programmi di ampliamento nazionali

Sono diversi i progetti e i programmi di ampliamento in corso che avranno ripercussioni sul traffico ferroviario internazionale (di persone e merci). In futuro saranno estese le offerte transfrontaliere negli agglomerati transfrontalieri di Basilea, Ginevra, Chiasso, Stabio e nelle località italiane di Luino e Domodossola. Queste sono già state implementate a Chiasso, Stabio, Luino nonché a Ginevra, dove il «Léman Express» è entrato in funzione a dicembre 2019. A Basilea le offerte con la linea «Tireno» saranno ulteriormente estese dal 2025 in direzione della Francia. Da 15 anni circa la linea S6 (Zell im Wiesental), che parte da Basilea e prosegue verso la Germania, è l'esempio di un modello di successo.

<sup>9</sup> Fonte: <https://sbb.opendatasoft.com/explore/dataset/zugzahlen/information/> (corse viaggiatori misurate, dati incompleti), orario 2019.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

Di seguito una panoramica dei progetti principali (con riferimento al traffico transfrontaliero):

- NFTA: la nuova ferrovia transalpina<sup>10</sup> è la pietra miliare della politica dei trasporti elvetica. Con la realizzazione di tre gallerie di base e di altre opere, la Svizzera si è dotata di un'infrastruttura ferroviaria efficiente che attraversa le Alpi. Grazie alla NFTA il traffico ferroviario transalpino può svilupparsi ulteriormente, con tempi di percorrenza inferiori e maggiore qualità del trasporto di passeggeri e merci. La NFTA getta le basi per trasferire il traffico dalla strada alla rotaia, contribuendo così alla salvaguardia delle Alpi.
- Programma di sviluppo strategico (PROSSIF), fase di ampliamento 2035: nel 2019 il Parlamento ha autorizzato investimenti per 12,89 miliardi di franchi per questa fase di ampliamento. Questo permette di potenziare ulteriormente l'offerta, sia per il traffico a lunga distanza sia per quello della rete celere regionale, adeguandola alla domanda in costante aumento. Sarà altresì possibile ampliare le linee delle imprese ferroviarie private e quelle dedicate al traffico merci. Anche la qualità delle singole offerte di trasporti transfrontalieri ne risulterà migliorata. Il decreto federale concernente la fase di ampliamento 2035 dell'infrastruttura ferroviaria permette alla Svizzera di partecipare a progetti infrastrutturali extraterritoriali, come il collegamento diretto con i treni transfrontalieri dell'EuroAirport di Basilea–Mulhouse–Friburgo o l'elettrificazione del tronco del Reno superiore.
- CEVA: il collegamento Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse è il cardine della nuova rete transfrontaliera «Léman Express». Questo tracciato, che si snoda principalmente attraverso gallerie, collega la rete ferroviaria elvetica a quella francese nel versante sud del Lago Lemano.
- FMV: la linea ferroviaria FMV (Ferrovia Mendrisio–Varese) collega le città di Bellinzona, Lugano, Chiasso, Como e Varese. Dal 2018 i treni circolano con cadenza semioraria tra Varese, Lugano e Como.
- Raccordo RAV: il 18 marzo 2005 l'Assemblea federale ha approvato la legge sul raccordo RAV<sup>11</sup>, che unisce la Svizzera orientale e la Svizzera occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità e che costituisce la base per l'ampliamento dei diversi corridoi in Francia, Svizzera e Germania.

### 3.3 Sviluppi internazionali

Anche in ambito internazionale le misure per combattere i cambiamenti climatici mettono l'enfasi sulla mobilità ferroviaria, che dovrà essere potenziata a scapito del trasporto motorizzato.

Entro 30 anni l'UE intende ridurre del 90 per cento le emissioni di CO<sub>2</sub>.<sup>12</sup> Per raggiungere questo obiettivo è necessario trasferire rapidamente su rotaia la maggior parte delle merci e dei passeggeri. Nei prossimi dieci anni dovrebbe quindi essere realizzata in Europa un'ampia rete di treni ad alta velocità.

Nell'autunno 2020, nel quadro della presidenza di turno del Consiglio dei Ministri dell'UE, la Germania ha elaborato un piano che punta a rafforzare il trasporto ferroviario transfrontaliero notturno e quello ad alta velocità (Trans-Europe-Express 2.0, TEE 2.0). Tutti gli Stati dell'UE e

<sup>10</sup> Fonte: <https://www.bav.admin.ch/bav/it/home/modi-di-trasporto/ferrovia/infrastruttura-ferroviaria/programmi-di-ampliamento/alpransit.html>.

<sup>11</sup> [RS 742.140.3](#)

<sup>12</sup> Il Green Deal europeo, comunicazione della Commissione dell'11 novembre 2019, [COM\(2019\) 640 final](#), n. 2.1.3; cfr. anche la trasmissione di Radio SRF: [Im Nachtzug nach Brüssel: EU-Verkehrspolitik ohne Fahrplan](#) del 20.2.2021.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) nonché le imprese ferroviarie possono partecipare alla realizzazione di questo piano, che prevede la circolazione attraverso almeno due Stati del traffico cadenzato già esistente. La Svizzera sostiene il progetto<sup>13</sup> e fa anche parte dei gruppi di lavoro internazionali dedicati allo sviluppo del trasporto transfrontaliero.

Questi sviluppi internazionali hanno ripercussioni dirette anche sul traffico ferroviario transfrontaliero all'interno e attraverso la Svizzera.

## 4 Ripercussioni sulle attività di controllo dell'AFD

Lo sviluppo del traffico ferroviario transfrontaliero e l'aumento dei collegamenti ferroviari internazionali non modificano in alcun modo il mandato di base dell'AFD. Nell'ottica dell'aumento del volume del traffico e della parziale modifica degli orari (fermate sopresse o soste più brevi), la strategia di controllo richiede tuttavia verifiche costanti e, se necessario, adeguamenti.

Come illustrato, i controlli doganali o quelli delle persone nei treni nonché i controlli del carico dei treni merci comportano sempre determinate sfide. Il fatto che in avvenire i treni Eurocity non si fermeranno più al confine costituisce una complicazione. Per continuare comunque ad adempiere il proprio mandato di sicurezza e poter effettuare controlli mirati, in futuro l'AFD deve contare su un'analisi dei rischi e una presentazione della situazione globali e migliorate.

Per quanto concerne gli sviluppi del traffico ferroviario internazionale e le relative ripercussioni sulle attività di controllo dell'AFD, si delineano tre linee d'azione da tenere costantemente sotto osservazione e da adeguare all'occorrenza:

### i. Necessità di adeguamento a livello strategico

In caso di modifiche dei piani di utilizzo della rete e/o di estensione delle linee transfrontaliere, l'AFD viene coinvolta tempestivamente per poter esercitare la propria influenza e per poter procedere agli adeguamenti interni, di tipo strategico e organizzativo, che si rendono eventualmente necessari.

### ii. Necessità di adeguamento a livello logistico

Al fine di consentire controlli efficienti ed efficaci, i gestori devono far sì che le infrastrutture a Lugano nonché le rispettive attrezzature (ad es. per l'apertura dei vagoni ferroviari e dei container) siano all'avanguardia e disponibili. Le imprese di trasporto ferroviario e/o i gestori dell'infrastruttura devono inoltre sostenere l'AFD durante i controlli, agevolandoli e concorrendo allo svolgimento degli stessi, in particolare per quanto riguarda il traffico merci.

### iii. Necessità di adeguamento a livello giuridico

Eventuali basi legali o accordi di esecuzione devono essere costantemente adeguati alle nuove contingenze, affinché in virtù dei medesimi sia sempre possibile effettuare controlli efficienti.

### 4.1 Controlli a Basilea

A Basilea tutti i treni internazionali che arrivano in Svizzera fanno almeno una fermata secondo orario; quelli provenienti dalla Francia fermano alla stazione di Basilea FFS/SNCF e quelli provenienti dalla Germania fermano alle stazioni di Basilea Badischer Bahnhof e Basilea FFS. Alla luce della riduzione dei tempi di percorrenza sulle tratte ferroviarie internazionali, le FFS e le

<sup>13</sup> Lettera del 27 novembre 2020 della consigliera federale S. Sommaruga al ministro tedesco A. Scheuer.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

ferrovie tedesche (Deutsche Bahn) hanno già ipotizzato che a Basilea venga effettuata una sola fermata.

L'AFD controlla sporadicamente i treni anche sulle tratte Basilea–Mulhouse e Basilea–Friburgo in Brisgovia. A Basilea il controllo del traffico ferroviario è effettuato conformemente alle disposizioni delle convenzioni stipulate dalla Svizzera con la Francia e con la Germania sugli uffici a controlli nazionali abbinati e sui controlli in corso di viaggio nonché a quelle del rispettivo accordo o scambio di note tra i due Stati.<sup>14</sup> Tali convenzioni permettono tra l'altro agli agenti competenti di uno Stato di esercitare le loro funzioni sul territorio dell'altro Stato. Esse disciplinano altresì i percorsi sui quali possono essere ricondotte nel loro Paese le persone arrestate. A Mulhouse l'AFD non dispone di alcun punto d'appoggio; per questo motivo, e anche per il fatto che il rimpatrio di persone segnalate per l'arresto in Svizzera comporta oneri considerevoli, i treni diretti in Francia vengono controllati prevalentemente in occasione della fermata nella stazione di Basilea FFS in Svizzera. A Friburgo in Brisgovia l'AFD è autorizzata a condividere il punto d'appoggio della polizia federale tedesca. Dato che, tuttavia, il rimpatrio di persone segnalate per l'arresto in Svizzera non è sempre possibile (cittadinanza tedesca), i treni diretti in Germania vengono spesso controllati tra la penultima fermata (stazione di Basilea FFS) e l'ultima (Basilea Badischer Bahnhof).

Nel caso della Germania è stato possibile migliorare l'efficienza dei controlli in entrambe le direzioni grazie all'impiego di team di controllo misti del gruppo operativo comune composto da collaboratori dell'AFD e della polizia federale tedesca.<sup>15</sup> Nell'ambito di questa collaborazione si condivide anche l'utilizzo di locali adeguati alle attività di controllo sui due versanti del confine. Un'infrastruttura idonea (punto d'appoggio) è stata inoltre realizzata sul territorio svizzero, presso Basilea Badischer Bahnhof, quale soluzione mirata per i controlli dei collegamenti transfrontalieri. Si è poi constatato che in determinate condizioni migratorie e pandemiche potrebbe rivelarsi opportuno, tenendo conto delle prescrizioni del codice frontiere Schengen, far nuovamente fermare o terminare i treni al confine. L'individuazione tempestiva dell'evolversi della situazione è determinante per arginare prontamente eventuali spostamenti dei flussi migratori (ad es. sui treni merci che sono molto più pericolosi).

## 4.2 Controlli in Ticino

### 4.2.1 Transizione dinamica e dialogo con le autorità partner

Nel traffico ferroviario per «transizione» si intende il passaggio dalla linea ad alta tensione di un Paese a quella di un altro Paese quando un treno supera il confine. Tale transizione avviene a treno fermo e dura pochi minuti. Grazie ai moderni sistemi operativi, la transizione può avvenire anche quando il treno è in movimento, cosicché la fermata tecnica al confine diventa superflua. In questi casi si parla di transizione «dinamica» (o transizione «effettuata durante la corsa»). Diversamente da altre regioni svizzere, ad esempio quella di Basilea, in Ticino non avviene ancora alcuna transizione dinamica. Pertanto attualmente tutti i treni diretti internazionali effettuano (almeno) una fermata tecnica alla stazione di confine di Chiasso.

L'obiettivo strategico delle FFS è ridurre a circa tre ore il tempo di percorrenza dei treni Eurocity che servono la tratta Zurigo–Milano. Per raggiungerlo è indispensabile rinunciare alla fermata a Chiasso, ragione per cui è necessaria la transizione dinamica. Inoltre, la fermata a Lugano deve

<sup>14</sup> Convenzione con la Francia: [RS 0.631.252.934.95](#); convenzione con la Germania: [RS 0.631.252.913.690](#); scambio di note con la Francia: [RS 0.631.252.934.954.3](#); accordo con la Germania: [RS 0.631.252.913.691.1](#).

<sup>15</sup> [RS 0.360.136.1](#)

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

durare il meno possibile. L'introduzione della transizione dinamica a Chiasso è prevista con il cambio di orario 2022/2023.

Tale transizione dinamica si basa sulla convenzione del 2 novembre 1999<sup>16</sup> tra la il Dipartimento federale dell'ambiente, dell'energia e delle comunicazioni e il Ministero dei trasporti e della navigazione della Repubblica italiana concernente la garanzia della capacità delle principali linee che collegano la nuova ferrovia transalpina svizzera (NFTA) alla rete italiana ad alta capacità (RAC). Essa precisa tra l'altro che i controlli doganali e delle persone devono essere effettuati durante il tragitto (cfr. anche l'accordo del 24 novembre 2015<sup>17</sup> tra la Svizzera e l'Italia relativo all'istituzione di uffici a controlli nazionali abbinati nella stazione ferroviaria di Chiasso ed al controllo in corso di viaggio sulla tratta Lugano–Como). Per l'attuazione dell'accordo è responsabile l'UFT, mentre le FFS rispondono dell'implementazione a livello operativo. Nel 2009 il Cantone Ticino ha inoltre stipulato un accordo con le FFS nel quale si faceva già riferimento alla transizione dinamica a Chiasso.

Le ripercussioni della transizione dinamica sono oggetto di colloqui regolari con tutte le autorità partner, compresa l'AFD. Alla fine del 2016 è stato creato il «gruppo di lavoro Chiasso», del quale fanno parte rappresentanti dell'UFT, dell'AFD e delle FFS. Il suo compito è pianificare nel modo migliore possibile l'introduzione ottimale della transizione dinamica, sia a livello concettuale sia a livello pratico, e garantirne quindi la fattibilità. Il gruppo si occupa degli aspetti logistici, immobiliari, tecnici e operativi ed elabora approcci risolutivi.

Nell'ambito del rinnovo della stazione internazionale di Chiasso si è inoltre formato un sottogruppo di lavoro bilaterale (Gruppo di concertazione CH–IT), anch'esso dedito alle problematiche legate alla transizione dinamica, in particolare per quanto riguarda la messa a disposizione di un'infrastruttura adeguata presso la stazione San Giovanni di Como.

#### **4.2.2 Situazione attuale e possibilità di controllo dell'AFD a Chiasso**

Durante la fermata attualmente obbligatoria a Chiasso, i collaboratori dell'AFD hanno abbastanza tempo per:

- effettuare un controllo visivo del treno fermo, senza ritardarne la ripartenza;
- ritardarne, ove necessario, la ripartenza per far scendere le persone che devono essere sottoposte a controlli approfonditi;
- decidere di effettuare un eventuale controllo durante il tragitto fino a Lugano od oltre, salendo quindi sul treno; o
- impedirne la ripartenza e controllare scrupolosamente il treno fermo.

Sull'asse nord–sud la fermata a Chiasso permette inoltre di far scendere dal treno in territorio svizzero le persone fermate in occasione dei controlli effettuati durante il tragitto (ad es. quelle ricercate per l'arresto).

L'AFD dispone di un punto d'appoggio direttamente alla stazione di Chiasso. A Chiasso sono inoltre presenti le sedi di altri centri dell'AFD, della Segreteria di Stato della migrazione o di altre autorità partner esperte nella gestione e nel rilevamento di migranti irregolari (Centro affluenza [CA], Centro di identificazione, Centro competenze flussi migratori [CCFM], Ufficio per le riammissioni della Polizia di Stato italiana nonché il Centro federale richiedenti l'asilo [CFA]). Questa

---

<sup>16</sup> RS [0.742.140.345.43](#)

<sup>17</sup> RS [0.631.252.945.461.4](#)

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

prossimità permette di elaborare i casi in modo rapido ed efficiente nel rispetto di tutte le prescrizioni internazionali ed europee. Grazie alla presenza del CCFM, ad esempio, è stato possibile elaborare una procedura semplice, basata sull'accordo sulla riammissione delle persone in situazione irregolare<sup>18</sup>, per il respingimento di persone che non hanno il diritto di entrare in Svizzera, secondo la quale queste ultime possono essere consegnate direttamente alle autorità italiane, senza dover organizzare un trasporto specifico a tale scopo.

### 4.2.3 Analisi e misure

L'AFD ha analizzato approfonditamente le ripercussioni degli sviluppi del traffico ferroviario internazionale e definito misure concrete per i futuri controlli durante il tragitto in Ticino.

#### – **Adeguamento dell'infrastruttura di controllo**

È necessario costruire infrastrutture di controllo adeguate sia a Como sia a Lugano. Tali locali serviranno ai controlli approfonditi e alla detenzione (dei gruppi) di persone.

Alla stazione San Giovanni di Como sono stati individuati dei locali adatti che dovrebbero essere pronti a metà del 2021.<sup>19</sup> Anche a Lugano dovrebbe essere disponibile un'infrastruttura adeguata entro la fine del 2022.

#### – **Misure in caso di situazione straordinaria**

In caso di situazioni straordinarie si rende necessario poter ripristinare la fermata a Chiasso. Le FFS hanno garantito che tale fermata è possibile in ogni caso e stanno elaborando un piano di emergenza corrispondente che dovrebbe essere pronto alla fine del 2021. Tale piano viene costantemente discusso nel corso delle riunioni del gruppo di lavoro a Chiasso.

#### – **Flessibilità nell'impiego del personale**

Il fabbisogno di risorse per il controllo dei treni in movimento è maggiore, in quanto il tempo effettivo dei controlli si riduce per via dei dispendiosi spostamenti di personale. Grazie al nuovo profilo professionale uniforme l'AFD disporrà di una maggiore flessibilità nell'impiego del personale.

#### – **Equipaggiamento dei collaboratori dell'AFD**

I collaboratori sono muniti di appositi dispositivi portatili per il controllo nei treni in movimento. DaziT ha permesso di introdurre applicazioni a misura di utente che semplificano ulteriormente e digitalizzano i processi di riscossione di dazi e tributi e che migliorano la sicurezza della popolazione, dell'economia e dello Stato per quanto riguarda la criminalità transfrontaliera o la migrazione irregolare, grazie a processi più efficienti e all'interconnessione digitale.

#### – **Adeguamento dei processi in collaborazione con le autorità partner**

In particolare sarà più oneroso e complicato procedere al rinvio di persone arrestate a Lugano o alla loro consegna alla polizia cantonale. A tale proposito occorre un dialogo costante con le autorità partner e, idealmente, un raggruppamento nello stesso luogo.

I processi devono essere definiti in stretta collaborazione con le autorità partner svizzere ed estere. Gli organi esistenti rappresentano un'adeguata piattaforma. A tal fine è necessario

---

<sup>18</sup> [RS 0.142.114.549](#)

<sup>19</sup> Comunicazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli in occasione della riunione del Gruppo di concertazione CH-IT del 22 dicembre 2020.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

verificare anche la possibilità di effettuare dei controlli congiunti nei treni insieme alle autorità partner estere.

#### – **Verifica delle basi legali**

Nel quadro dello sviluppo del traffico ferroviario internazionale e delle conseguenti ripercussioni sulle attività di controllo dell'AFD, quest'ultima intende verificare la necessità di adeguare gli accordi bilaterali (ad es. per quanto riguarda gli uffici a controlli nazionali abbinati<sup>20</sup>, la cooperazione di polizia<sup>21</sup> o la riammissione<sup>22</sup>). Questa verifica da parte dell'AFD indicherà in che misura sia necessario adeguare le basi legali o gli accordi di esecuzione.

## 5 Conclusione

Stando al presente rapporto, nei prossimi anni il traffico ferroviario internazionale registrerà un forte sviluppo. La realizzazione della NFTA e degli altri progetti di ampliamento della rete ferroviaria a livello regionale e transfrontaliero intensificherà in modo significativo, nel corso del prossimo decennio, i collegamenti ferroviari internazionali all'interno e attraverso la Svizzera. Pertanto, da un lato aumenteranno il numero di persone e il volume delle merci che attraverseranno i confini svizzeri e dall'altro i collegamenti ad alta velocità comporteranno una diminuzione delle fermate.

Con la soppressione della fermata a Chiasso, in futuro anche in Ticino il controllo nei treni viaggiatori dovrà essere effettuato quando il treno è in movimento. A tale proposito l'AFD continuerà a verificare costantemente la propria strategia di controllo, adeguandola, se necessario, e tenendo conto dei punti seguenti:

- definizione e adeguamento dinamici dei processi, del modo in cui vengono effettuati i controlli su tale tratta o presso tale valico di confine, di dove sia disponibile o debba essere costruita un'infrastruttura per il controllo approfondito di merci o persone;
- impiego economico del personale e possibilità di una collaborazione efficace con le autorità partner principali;
- adeguamento e verifica dell'attuazione degli accordi bilaterali con i Paesi vicini. Il Consiglio federale incarica il DFF (AFD) di verificare le necessità di adeguamento degli accordi bilaterali nel quadro dello sviluppo del traffico ferroviario internazionale e delle conseguenti ripercussioni sulle attività di controllo dell'AFD e di fare rapporto in merito entro la fine del 2023.

Gli obiettivi, le pianificazioni e le esigenze sono stati analizzati d'intesa con l'UFT, le FFS e il Cantone Ticino. Le seguenti misure fondamentali sono già state attuate o sono in fase di attuazione:

- pianificazione e parziale realizzazione delle infrastrutture di controllo a Como e Lugano;
- dotazione dei collaboratori dell'AFD, impiegati nel controllo delle persone, di dispositivi mobili per la consultazione delle banche dati di ricerca;
- aumento delle attività di controllo dell'AFD nell'ambito del suo ulteriore sviluppo, grazie alla flessibilità del nuovo profilo professionale «specialista dogana e sicurezza dei confini»;

---

<sup>20</sup> [RS 0.631.252.945.460](#)

<sup>21</sup> [RS 0.360.454.1](#)

<sup>22</sup> [RS 0.142.114.549](#)

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

– analisi dei processi esistenti e colloqui con le autorità partner finalizzati all'ottimizzazione.

L'AFD ha già esperienza nei controlli dei treni in movimento e se ne avvarrà per i controlli in Ticino. Gli adeguamenti necessari in termini di strategia d'azione e logistica sono stati individuati e sono già stati attuati o sono in fase di attuazione.

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

## **Allegato I – Basi legali per le attività di controllo dell'AFD**

L'AFD effettua i propri controlli sulla base di vari atti legislativi o accordi.

### Legislazione doganale

- Legge del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD; RS 631.0), in particolare gli articoli 94–100
- Ordinanza del 1° novembre 2006 sulle dogane (OD; RS 631.01)

### Controlli di frontiera / cooperazione Schengen

- Decreto federale del 17 dicembre 2004 che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (RS 362), articolo 1 capoverso 3
- Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen)
- Legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI, RS 142.20), articolo 7 capoverso 1
- Decreto del Consiglio federale del 6 novembre 2002 concernente il controllo del traffico ferroviario da parte del Corpo delle guardie di confine (non pubblicato)

### Accordi bilaterali di polizia

- 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)
- 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)
- Accordo del 14 ottobre 2013 sulla cooperazione di polizia e doganale tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana (RS 0.360.454.1)
- 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 (RS 0.360.163.1)

### Accordi bilaterali sugli uffici a controlli nazionali abbinati

- Convenzione del 28 settembre 1960 tra la Confederazione Svizzera e la Francia concernente gli uffici a controlli nazionali abbinati e i controlli in corso di viaggio (RS 0.631.252.934.95)
- Convenzione del 1° giugno 1961 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania relativa agli uffici a controlli nazionali abbinati e al controllo in corso di viaggio (RS 0.631.252.913.690)
- Convenzione del 2 settembre 1963 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria relativa agli uffici a controlli nazionali abbinati e al controllo in corso di viaggio (RS 0.631.252.916.320)

Rapporto in adempimento del postulato 17.4177 Romano «Sviluppo della mobilità ferroviaria internazionale e attività di controllo di frontiera da parte del Corpo delle guardie di confine. Prepararsi per tempo ai cambiamenti»

- Convenzione dell'11 marzo 1961 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Italiana relativa agli uffici a controlli nazionali abbinati e al controllo in corso di viaggio (RS 0.631.252.945.460)

Accordi amministrativi tra l'Amministrazione federale delle dogane e i Cantoni (AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH)