

05.049

**Messaggio
concernente gli Accordi con la Lettonia
e la Repubblica Ceca sulla cooperazione di polizia
nella lotta contro la criminalità**

del 3 giugno 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale concernente l'approvazione dei due Accordi bilaterali seguenti firmati dalla Svizzera:

- Accordo del 23 maggio 2005 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Lettonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità;
- Accordo del 31 maggio 2005 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Ceca sulla cooperazione di polizia nella lotta contro i reati.

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

3 giugno 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Per prevenire o combattere efficacemente la criminalità transfrontaliera è necessario un vasto impegno a livello interstatale. Accanto ad altre misure, devono quindi essere efficacemente ampliati gli strumenti di cooperazione tra le forze di polizia su scala regionale, bilaterale e multilaterale.

Mediante i presenti Accordi fra la Svizzera e la Lettonia nonché la Repubblica Ceca sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità, si rafforza la cooperazione bilaterale in materia di polizia con due importanti Paesi dell'Europa orientale. Le trattative, svoltesi tra il 2003 e il 2004, si sono concluse il 23 maggio 2005 con la firma dell'Accordo con la Lettonia a Riga, mentre l'Accordo con la Repubblica Ceca è stato firmato il 31 maggio 2005 a Praga. Gli Accordi disciplinano la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di polizia competenti secondo il rispettivo diritto interno e ottimizzano l'attuale cooperazione Interpol nel settore dello scambio di informazioni e di dati, rispettando le esigenze in materia di protezione dei dati. In modo circostanziato essi permettono una cooperazione più approfondita rispetto a quella disciplinata da Interpol (p. es. costituzione di gruppi comuni di inquirenti e analisti) e non intaccano l'attuale suddivisione delle competenze tra le autorità di giustizia e quelle di polizia. La suddivisione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nonché quella tra i Cantoni stessi non subisce alcuna modifica. La cooperazione in materia di polizia è esclusa nel caso di reati politici, militari o fiscali.

Gli Accordi s'inquadrano negli sforzi mirati della Svizzera volti a rafforzare la lotta alla criminalità transfrontaliera mediante accordi bilaterali di cooperazione in materia di polizia. Accordi analoghi sono già stati firmati con gli Stati limitrofi (Germania¹, Austria/Principato del Liechtenstein², Francia³, Italia⁴) e con l'Ungheria⁵. Inoltre è stato firmato un Accordo con la Slovenia,⁶ che tuttavia non è stato ancora ratificato. Come nel caso degli Accordi con l'Ungheria e la Slovenia, anche quelli con la Lettonia e la Repubblica Ceca sono dei trattati in materia di polizia che disciplinano la cooperazione con le autorità di uno Stato non limitrofo. Di conseguenza tutti e quattro gli Accordi contengono disposizioni simili.

Gli Accordi con la Lettonia e la Repubblica Ceca creano le premesse per intensificare l'attuale buona cooperazione in materia di polizia tra la Svizzera e la Lettonia nonché la Repubblica Ceca.

In tal modo contribuiscono al conseguimento degli obiettivi del Consiglio federale concernenti il rafforzamento della cooperazione internazionale in materia di polizia.

1 RS 0.360.136.1

2 RS 0.360.163.1

3 RS 0.360.349.1

4 RS 0.360.454.1

5 RS 0.361.418.1

6 FF 2005 941

Indice

Compendio	3582
1 Parte generale	3584
1.1 Situazione iniziale	3584
1.2 Svolgimento delle trattative	3585
2 Parte speciale	3586
2.1 Sistematica	3586
2.2 Spiegazioni in merito alle singole disposizioni	3587
2.2.1 Scopo, campo d'applicazione e diritto applicabile	3587
2.2.2 Ambiti di cooperazione	3588
2.2.3 Procedura e costi	3589
2.2.4 Addetti di polizia (art. 10 dell'Accordo con la Lettonia e art. 7 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)	3590
2.2.5 Protezione dei dati e confidenzialità	3590
2.2.6 Disposizioni finali	3592
3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni	3594
4 Programma di legislatura	3594
5 Rapporto con il diritto europeo e con Schengen	3594
5.1 Rapporto con il diritto europeo	3594
5.2 Rapporto con Schengen	3594
6 Base costituzionale e legale	3595
6.1 Competenze della Confederazione	3595
6.2 Referendum facoltativo	3596
Decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Ceca sulla cooperazione di polizia nella lotta contro i reati (<i>Disegno</i>)	3597
Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Ceca sulla cooperazione di polizia nella lotta contro i reati	3599
Decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Lettonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità (<i>Disegno</i>)	3605
Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Lettonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità	3607

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Per prevenire e combattere la criminalità transfrontaliera è molto importante un'intensa cooperazione con le autorità di polizia estere. A causa del carattere transnazionale delle nuove forme di criminalità, senza la cooperazione di servizi esteri le autorità di polizia non sono affatto o sono solo parzialmente in grado di riconoscere e combattere efficacemente le strutture organizzative e gerarchiche, le connessioni e i modus operandi della criminalità transfrontaliera. Tuttavia un'intensa cooperazione transfrontaliera è realizzabile solo se esistono strumenti di cooperazione vincolanti dal punto di vista giuridico, che forniscono ai servizi competenti la necessaria certezza e chiarezza del diritto per quanto riguarda le forme di cooperazione consentite, lo svolgimento delle procedure e gli standard da applicare per la protezione dei dati.

Pur costituendo una buona base per il sostegno reciproco delle autorità di polizia in Europa, dove una stretta cooperazione è particolarmente necessaria, gli statuti dell'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol)⁷ hanno un carattere troppo generico e in parte non sono vincolanti dal punto di vista giuridico. In materia di protezione dei dati, le disposizioni di Interpol contemplano unicamente i sistemi di comunicazione e d'informazione messi a disposizione dall'organizzazione. La responsabilità di rispettare le disposizioni in materia di protezione dei dati nella trasmissione diretta tra gli uffici centrali di Interpol spetta esclusivamente agli Stati membri.⁸ Per questi motivi Interpol raccomanda agli Stati membri di elaborare accordi bilaterali complementari su misura.

Per le questioni di polizia è importante che le autorità lettoni e ceche preposte alla sicurezza possano trasmettere alle autorità di polizia svizzere, rispettando precise disposizioni procedurali e in materia di protezione dei dati, le informazioni operative, strategiche, tecniche e d'altro genere che determinano o influenzano le procedure della polizia.

Per la Svizzera la Lettonia è importante anche per la lotta contro le organizzazioni criminali provenienti dagli Stati della CSI. Le autorità di polizia lettoni vantano diversi anni di esperienza nell'individuazione e nella lotta contro tali organizzazioni, padroneggiano la lingua russa e conoscono bene le istituzioni statali e le procedure di questa regione. Inoltre la Lettonia è un punto di partenza per la tratta delle donne. Infine ricopre un ruolo importante nella lotta contro la criminalità economica e il riciclaggio di denaro.

Al pari della Lettonia anche la Repubblica Ceca è importante per la Svizzera in relazione alla criminalità organizzata. Infatti sul suo territorio operano organizzazioni criminali, fra cui gruppi provenienti dalla Russia, dalla Cina e dai Balcani. Questi ultimi intrattengono contatti con organizzazioni criminali dell'Europa occidentale.

⁷ RS 351.21

⁸ Se l'adesione della Svizzera all'Accordo di Schengen sarà realizzata come auspicato dal Consiglio federale, la cooperazione di polizia nel quadro di quest'ultimo permetterà di eliminare questi inconvenienti in alcuni settori importanti, anche se non in tutti (cfr. n. 5.2).

Le attività dei gruppi che operano nella Repubblica Ceca riguardano tutti i settori classici della criminalità organizzata, dal traffico di stupefacenti alla tratta di esseri umani e al traffico di migranti. In relazione al traffico di stupefacenti, la Repubblica Ceca è un Paese importante per quanto riguarda il deposito della droga trasportata attraverso le diverse rotte balcaniche.

In base a queste premesse e vista la crescente mobilità dei criminali attivi su scala internazionale, le delegazioni della Svizzera e della Lettonia nonché della Repubblica Ceca sono giunte alla conclusione che gli Accordi costituiscono una buona soluzione per perfezionare nei prossimi anni in maniera mirata e durevole l'attuale cooperazione in seno a Interpol.

1.2 Svolgimento delle trattative

Svolgimento delle trattative con la Lettonia

Con una lettera del 29 gennaio 2002, il Ministero degli interni lettone ha sottoposto alla Svizzera un primo progetto di accordo bilaterale sulla cooperazione in materia di polizia. Dopo una prima valutazione di tale progetto, la Svizzera ha comunicato al Ministero degli interni lettone di essere di principio interessata a intensificare la cooperazione. Si proponeva tuttavia che esperti di entrambi i Paesi valutassero dapprima, in base al progetto di accordo lettone, quali fossero le necessità concrete di cooperazione e quali misure potessero soddisfare tali necessità.

Un primo incontro è avvenuto il 18 ottobre 2002 a Berna. Dopo aver valutato le necessità e le possibilità concrete, i rappresentanti dei due Paesi hanno convenuto che la soluzione ideale per ottenere un ulteriore miglioramento qualitativo e quantitativo della cooperazione transfrontaliera esistente era l'elaborazione di un accordo tra i due Stati. In seguito, l'allora capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha incaricato l'Ufficio federale di polizia di avviare le trattative formali con la Lettonia. La prima tornata negoziale si è svolta il 24–25 settembre 2003 a Riga. In base ai risultati dei colloqui è stato elaborato un primo progetto comune di accordo. Tale progetto si basava sui contenuti di un modello di accordo della Svizzera e sull'accordo proposto dalla Lettonia. Il progetto comune di accordo è stato rivisto e parafato in lingua tedesca e lettone a Berna, durante la seconda tornata negoziale del 7–8 giugno 2004.

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Lettonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità è stato firmato il 23 maggio 2005 a Riga.

Svolgimento delle trattative con la Repubblica Ceca

Già nel 1995 le autorità di polizia ceche avevano manifestato l'interesse a elaborare un accordo bilaterale con la Svizzera sulla cooperazione in materia di polizia. La Repubblica Ceca ha tuttavia inviato un primo progetto di accordo soltanto nel 2000. Esso è stato ampiamente discusso durante un incontro informale fra esperti svoltosi il 7–8 aprile 2003 a Praga. In base ai risultati dell'incontro e a un'analisi delle necessità e delle possibilità della cooperazione, l'allora capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha approvato la richiesta presentata dall'Ufficio federale di polizia di avviare le trattative con la Repubblica Ceca. I negoziati hanno avuto inizio a Berna il 23–24 giugno 2003. Già nel corso della seconda tornata negoziale, svoltasi

il 30–31 ottobre 2003 a Praga, il progetto di accordo è stato rivisto e parafato in lingua tedesca e ceca.

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Ceca sulla cooperazione di polizia nella lotta contro i reati è stato firmato il 31 maggio 2005 a Praga.

2 Parte speciale

2.1 Sistematica

Nel preambolo degli Accordi con la Lettonia e con la Repubblica Ceca, le formulazioni «nell'intento di contribuire allo sviluppo dei rapporti bilaterali» e «con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo dei rapporti bilaterali» contenute nel primo capoverso si riferiscono implicitamente alla cooperazione in materia di polizia esistente, che da una parte si svolge nel quadro dell'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol) e dall'altra si basa sul diritto nazionale delle Parti contraenti.

Nel secondo capoverso del preambolo di entrambi gli Accordi si indica che la cooperazione transfrontaliera tra polizie o altre autorità competenti, segnatamente nella lotta contro la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope nonché contro il terrorismo, è di essenziale importanza.

Nei restanti capoversi sono fissati gli obiettivi e i principi di diritto internazionale su cui si fonda la cooperazione tra i rispettivi Stati.

Negli articoli 1 e 2 sono fissati lo scopo e il campo d'applicazione degli Accordi. Per quanto riguarda il diritto da applicare, l'articolo 4 dell'Accordo con la Lettonia e l'articolo 1 dell'Accordo con la Repubblica Ceca statuiscano che la cooperazione avviene a norma del diritto nazionale delle Parti e tenendo conto degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali vigenti.

Gli articoli 5–10 dell'Accordo con la Lettonia e gli articoli 3–7 dell'Accordo con la Repubblica Ceca disciplinano le misure di cooperazione più importanti per gli Stati non limitrofi. Si tratta dello scambio reciproco di dati personali e di dati in generale, dell'intensificazione della comunicazione, della costituzione di gruppi di lavoro comuni, del rafforzamento della coordinazione e della cooperazione nei settori dell'allenamento e della formazione nonché mediante l'impiego di addetti di polizia. Gli articoli summenzionati contengono inoltre prescrizioni formali e disposizioni sulla procedura.

Gli articoli 11 e 12 dell'Accordo con la Lettonia e gli articoli 8 e 9 dell'Accordo con la Repubblica Ceca disciplinano dettagliatamente la protezione dei dati e la loro trasmissione ad altri enti pubblici (estranei al perseguimento penale). Soprattutto le disposizioni sulla protezione dei dati assumono un'importanza fondamentale in relazione all'esecuzione degli Accordi, poiché si tratta non da ultimo di fissare un livello di protezione uniforme. Gli articoli contengono inoltre le disposizioni sul trattamento di informazioni segrete e, per quanto riguarda la Lettonia, disciplinano la trasmissione dei dati ricevuti a Stati terzi.

Le disposizioni finali determinano in primo luogo gli organi competenti per l'esecuzione e la lingua da usare (art. 13 e 14 dell'Accordo con la Lettonia e art. 10 e 11 dell'Accordo con la Repubblica Ceca).

Gli articoli restanti riguardano, fra l'altro, l'applicazione e lo sviluppo degli Accordi e il rapporto con altre disposizioni.

Infine l'articolo 18 dell'Accordo con la Lettonia e l'articolo 13 dell'Accordo con la Repubblica Ceca fissano le condizioni formali per l'entrata in vigore e la denuncia.

2.2 Spiegazioni in merito alle singole disposizioni

2.2.1 Scopo, campo d'applicazione e diritto applicabile

Scopo (art. 1 degli Accordi)

Lo scopo degli Accordi è di rafforzare la cooperazione bilaterale tra le Parti nella prevenzione o nella repressione dei reati. Con le formulazioni scelte si indica che la cooperazione non prevede solo la repressione, bensì anche la prevenzione. L'interpretazione del termine «reato» si basa esclusivamente sul diritto nazionale delle Parti contraenti. Per la Svizzera sono determinanti le disposizioni del Codice penale (CP)⁹, del diritto penale accessorio e del diritto penale cantonale.

Settori della criminalità contemplati (art. 2 degli Accordi)

Gli Accordi con la Lettonia e la Repubblica Ceca non contemplano solo determinate forme gravi di criminalità, bensì permettono, analogamente a Interpol, una cooperazione in tutti i settori della criminalità. Alle lettere a–m nell'Accordo con la Lettonia e alle lettere a–k nell'Accordo con la Repubblica Ceca sono nominate alcune forme di criminalità ritenute importanti dalle Parti contraenti. Con l'elenco s'intende inoltre sottolineare che le singole forme della cooperazione transfrontaliera servono in primo luogo a prevenire e combattere le forme più gravi della criminalità internazionale e solo in modo sussidiario quelle della criminalità comune e della piccola criminalità. Di conseguenza non dovrebbe esservi cooperazione nei casi in cui è manifesto che l'entità della fattispecie non giustifica il ricorso all'assistenza (i cosiddetti casi irrilevanti).

Esclusione della cooperazione (art. 3 dell'Accordo con la Lettonia e art. 6 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

La disposizione permette a una Parte contraente di rifiutare del tutto o parzialmente di cooperare con l'altra Parte oppure di vincolare la cooperazione a determinate condizioni, se il trattamento di una richiesta o l'attuazione di una misura di cooperazione può compromettere la propria sovranità, minacciare la propria sicurezza o altri interessi essenziali oppure ledere la propria legislazione nonché gli obblighi derivanti da accordi internazionali. Se una Parte contraente intende applicare tale deroga, deve informarne immediatamente per iscritto l'altra Parte, indicando i motivi.

Diritto applicabile (art. 4 dell'Accordo con la Lettonia e art. 1 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

Gli articoli statuiscano la priorità del diritto nazionale e internazionale. Di conseguenza, per la Svizzera, l'attuazione a livello operativo delle modalità d'intervento previste dagli Accordi avviene ai sensi del diritto svizzero e in particolare applican-

⁹ RS 311.0

do le norme nazionali in materia di competenza, di forma e di procedura. Si può decidere solo in ogni singolo caso concreto quali atti legislativi specifici si debbano applicare¹⁰. Con il rinvio al diritto nazionale si stabilisce inoltre che per la prescrizione di misure coercitive occorre ricorrere senza eccezioni all'assistenza giudiziaria¹¹. D'altro canto gli articoli prevedono anche una clausola a favore delle convenzioni internazionali esistenti. Le disposizioni degli accordi internazionali bilaterali o multilaterali contratti dalla Svizzera, dalla Lettonia e dalla Repubblica Ceca non sono abrogate dagli Accordi. Ciò non esclude che le disposizioni dei presenti Accordi possano essere prese in considerazione per completare e concretizzare i diritti e gli obblighi derivanti da altri accordi.

2.2.2 Ambiti di cooperazione

Scambio di informazioni (art. 5 dell'Accordo con la Lettonia e art. 3 cpv. 1 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

L'articolo 5 dell'Accordo con la Lettonia e l'articolo 3 capoverso 1 dell'Accordo con la Repubblica Ceca disciplinano l'assistenza reciproca mediante lo scambio di dati personali e di dati e materiali in generale. Lo scambio di dati e materiali personali comprende ad esempio la comunicazione delle generalità delle persone coinvolte in reati, le indicazioni in merito ai presunti autori nonché le circostanze in cui sono stati commessi i reati e le misure adottate. Lo scambio di dati personali serve principalmente al lavoro operativo di polizia. Lo scambio d'informazioni può tuttavia riguardare anche il settore non operativo. Tale scambio di dati generali e non personali, comprende ad esempio la trasmissione di nuove conoscenze derivanti dalla criminalistica e dalla criminologia, le informazioni relative a modifiche di legge che riguardano il campo d'applicazione degli Accordi o lo scambio di rapporti sulla situazione o di analisi a carattere generale.

L'articolo 5 dell'Accordo con la Lettonia e l'articolo 3 capoverso 1 dell'Accordo con la Repubblica Ceca non disciplinano in modo esaustivo la possibile portata dello scambio di informazioni. Come affermato in precedenza, in merito alla portata precisa e ai principi dello scambio d'informazioni è determinante il diritto nazionale delle Parti contraenti. Per la Svizzera si applicano l'articolo 351^{quinquies} CP e le disposizioni della legge federale del 20 marzo 1981¹² sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP). Sono quindi applicabili in particolare anche i motivi di esclusione dell'articolo 3 AIMP. Di conseguenza non è permessa la trasmissione di informazioni in relazione a reati politici, militari o fiscali e al settore della protezione dello Stato, nella misura in cui le relative attività rientrano nella nozione di reato politico. È escluso anche lo scambio automatizzato (online) di informazioni, poiché gli Accordi non prevedono alcuna disposizione in merito.

¹⁰ Mentre l'assistenza giudiziaria in materia penale è retta dalla legge sull'assistenza in materia penale, manca una corrispondente codificazione uniforme e globale della cooperazione internazionale in materia di polizia. Tale settore è infatti disciplinato in modo frammentario da diverse leggi e ordinanze della Confederazione e dei Cantoni.

¹¹ Le misure coercitive per cui è necessario ricorrere all'assistenza giudiziaria sono ad esempio le seguenti: perquisizione domiciliare, sequestro o consegna di oggetti, soppressione coercitiva di segreti protetti dalla legge in relazione alla consegna di oggetti e beni nonché intercettazioni telefoniche per ricerche.

¹² RS 351.1

Gruppi di lavoro comuni (art. 6 dell'Accordo con la Lettonia e art. 3 cpv. 2 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

Gli articoli prevedono che in caso di necessità si possono costituire gruppi di lavoro misti, quali ad esempio gruppi di analisti per l'elaborazione di rapporti comuni sulla situazione. Gli agenti di uno Stato contraente che forniscono consulenza e assistenza sul territorio dell'altro Stato contraente non dispongono di alcuna competenza ufficiale. La disposizione è volutamente di carattere generale e intende permettere alle autorità di polizia una cooperazione flessibile, senza competenze ufficiali.

Rafforzamento della coordinazione (art. 7 dell'Accordo con la Lettonia e art. 3 cpv. 2 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

Per lottare contro la criminalità transfrontaliera, può essere necessario concordare con altri Stati coinvolti le operazioni nazionali di polizia previste e, se del caso, coordinare gli interventi dal punto di vista temporale. Perciò l'articolo 7 dell'Accordo con la Lettonia e l'articolo 3 capoverso 2 lettera a dell'Accordo con la Repubblica Ceca statuiscono la possibilità di garantire, se necessario, un procedimento comune sui rispettivi territori nella pianificazione e attuazione di misure operative¹³.

Allenamento e formazione (art. 8 dell'Accordo con la Lettonia e art. 4 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

Questi articoli consentono di rafforzare la cooperazione con misure concernenti la formazione e il perfezionamento professionale. In primo piano vi è l'istruzione reciproca sulle norme del diritto nazionale delle Parti contraenti rilevanti per la cooperazione e sulla loro modifica. La cooperazione può tuttavia comprendere anche il miglioramento e il perfezionamento delle conoscenze delle rispettive lingue straniere. Una cooperazione più stretta nei settori dell'allenamento e della formazione consente di sfruttare le sinergie.

2.2.3 Procedura e costi

In virtù dell'articolo 9 capoverso 1 dell'Accordo con la Lettonia e dell'articolo 5 capoverso 1 dell'Accordo con la Repubblica Ceca le richieste d'informazione o altre richieste di assistenza devono essere di principio presentate in forma scritta per mezzo di un canale di comunicazione cifrato. Di regola le richieste dovrebbero contenere le seguenti informazioni:

- la designazione dell'autorità richiedente;
- l'oggetto degli accertamenti di polizia e il motivo della richiesta;
- le indicazioni relative a tutte le persone principali menzionate nella richiesta;
- la relazione tra la richiesta e un reato;
- una breve descrizione della fattispecie rilevante comprendente, tra l'altro, anche le relazioni con lo Stato richiesto.

¹³ Quali misure operative sono previste: consegne sorvegliate, osservazioni, inchieste mascherate, perquisizioni domiciliari, misure di protezione dei testimoni in vista di processi ecc.

In singoli casi le autorità competenti possono scambiarsi informazioni anche senza richiesta, se queste sono rilevanti per il destinatario ai fini della prevenzione di minacce concrete alla sicurezza pubblica oppure ai fini della lotta contro i reati (art. 9 cpv. 3 dell'Accordo con la Lettonia e art. 5 cpv. 4 dell'Accordo con la Repubblica Ceca).

Per quanto riguarda i costi, le spese per il trattamento di una richiesta non possono essere addebitate alla Parte richiedente (principio della gratuità della cooperazione transfrontaliera, art. 9 cpv. 5 dell'Accordo con la Lettonia e art. 12 dell'Accordo con la Repubblica Ceca).

2.2.4 Addetti di polizia (art. 10 dell'Accordo con la Lettonia e art. 7 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

L'articolo 10 dell'Accordo con la Lettonia e l'articolo 7 dell'Accordo con la Repubblica Ceca disciplinano le competenze e la procedura per l'invio a tempo determinato o indeterminato di addetti di polizia sul territorio dell'altra Parte contraente. Gli addetti di polizia sostengono le indagini di polizia giudiziaria delle autorità svizzere e offrono consulenza alle autorità di perseguimento penale competenti dello Stato ospitante. L'esecuzione autonoma di misure di polizia non è possibile.

La Svizzera dispone di un addetto di polizia a Praga sin dal 1999. Le esperienze fatte in quest'ambito dai Cantoni e dalle autorità federali sono assolutamente positive. La base legale vigente a livello internazionale per l'invio di addetti di polizia è costituita dalla Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961¹⁴ sulle relazioni diplomatiche. Tale base legale viene concretizzata mediante l'Accordo di cooperazione in materia di polizia con la Repubblica Ceca. Si prevede inoltre di stabilire dettagliatamente i compiti e le competenze degli addetti di polizia nel quadro di una dichiarazione comune complementare all'articolo 7 dell'Accordo con la Repubblica Ceca.

La Svizzera non dispone invece di alcun addetto di polizia in Lettonia e attualmente non se ne prevede l'invio. Né la Lettonia né la Repubblica Ceca dispongono di un addetto di polizia in Svizzera.

2.2.5 Protezione dei dati e confidenzialità

La cooperazione tra le autorità di polizia prevede in particolare lo scambio di dati personali, fra cui anche dati degni di particolare protezione. Tali dati sono scambiati direttamente tra le autorità di polizia competenti, trasmessi ad altri servizi ed eventualmente registrati nei sistemi d'informazione nazionali di polizia. Il trattamento dei dati tange i diritti individuali delle persone coinvolte. Con gli articoli 11 e 12 dell'Accordo con la Lettonia e gli articoli 8 e 9 dell'Accordo con la Repubblica Ceca s'intendono conciliare gli obiettivi della cooperazione in materia di polizia con quelli della protezione della personalità. Le disposizioni servono inoltre a fissare per tutti i servizi interessati uno standard minimo unitario per il trattamento dei dati personali e la gestione delle informazioni confidenziali.

¹⁴ RS 0.191.01

Protezione dei dati (art. 11 dell'Accordo con la Lettonia e art. 8 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

L'articolo 11 dell'Accordo con la Lettonia e l'articolo 8 dell'Accordo con la Repubblica Ceca stabiliscono quali sono le norme particolarmente importanti in merito alla trasmissione dei dati personali e che quindi devono obbligatoriamente essere rispettate dalle autorità di entrambi i Paesi nella cooperazione per la lotta contro la criminalità. In virtù del diritto internazionale e degli accordi multilaterali ratificati dalla Svizzera¹⁵, le autorità di polizia della Confederazione e dei Cantoni sono già vincolate al rispetto delle disposizioni elencate negli Accordi.

In primo luogo si stabilisce espressamente che i dati personali rilevanti per la polizia, ma particolarmente sensibili, ad esempio le convinzioni religiose o i profili della personalità, possono essere trasmessi solo se strettamente necessario e in aggiunta ad altri dati (art. 11 lett. a dell'Accordo con la Lettonia e art. 8 cpv. 1 dell'Accordo con la Repubblica Ceca).

Inoltre sono fissate ulteriori procedure essenziali per il trattamento dei dati e diversi principi della protezione dei dati. Vanno sottolineati in particolare:

- la destinazione vincolata e la limitazione del trattamento alle autorità autorizzate;
- i principi in materia di protezione dei dati dell'esattezza, della necessità e della proporzionalità e il corrispondente obbligo di rettifica o di distruzione dei dati inesatti;
- il diritto della Parte destinataria e delle persone interessate a essere informate sull'utilizzo dei dati;
- l'obbligo di registrare agli atti la trasmissione, la ricezione e la distruzione dei dati;
- il risarcimento dei danni per eventuali diritti di regresso tra le Parti contraenti;
- l'obbligo di attuare misure volte a garantire la sicurezza dei dati¹⁶.

Confidenzialità e trasmissione a Stati terzi (art. 12 dell'Accordo con la Lettonia e art. 9 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

Questi articoli disciplinano ulteriori settori importanti nella cooperazione transfrontaliera in materia di polizia.

Le Parti contraenti s'impegnano a garantire la confidenzialità dei dati che sono stati loro trasmessi dall'altra Parte e che sono stati classificati come confidenziali in base al diritto nazionale di quest'ultima. Affinché la Parte destinataria possa adempiere questi obblighi, quando trasmette i dati la Parte mittente deve indicare esattamente quali misure di protezione debbono essere attuate. Il diritto nazionale delle Parti contraenti stabilisce se e come debba essere classificata un'informazione (p. es. «SEGRETA» o «CONFIDENZIALE»). Le autorità civili della Confederazione ad

¹⁵ Si tratta soprattutto della Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (RS **0.235.1**) e della raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 17 settembre 1987 tesa a regolamentare l'utilizzo dei dati a carattere personale nel settore della polizia (Raccomandazione R [87] 15).

¹⁶ Ad esempio controlli dell'accesso, degli utenti e della trasmissione.

esempio devono rispettare l'ordinanza del 10 dicembre 1990¹⁷ sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione.

Inoltre l'articolo 12 capoverso 2 dell'Accordo con la Lettonia e l'articolo 9 capoverso 3 dell'Accordo con la Repubblica Ceca disciplinano la questione della trasmissione di dati classificati a Stati terzi e ad altre autorità. L'ulteriore trasmissione di dati e di oggetti ricevuti è consentita solo previo autorizzazione scritta della Parte mittente. Le richieste di trasmissione, in particolare di dati a carattere personale, vanno accolte con molta cautela e inoltre solo se lo Stato terzo interessato garantisce un livello di protezione adeguato.

2.2.6 Disposizioni finali

Autorità competenti (art. 13 dell'Accordo con la Lettonia e art. 10 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

Le disposizioni autorizzano l'Ufficio federale di polizia e il Ministero dell'Interno lettone nonché il Ministero dell'interno, la Polizia e la Direzione generale delle dogane della Repubblica Ceca a scambiare direttamente le informazioni e ad attuare le misure di cooperazione stabilite nell'Accordo.

Analogamente alla cooperazione nell'ambito di Interpol, la cooperazione diretta si effettua pertanto esclusivamente tra autorità centrali. I presenti Accordi si basano quindi sul principio delle autorità centrali. È appropriato mantenere tale principio, poiché s'intende intensificare la cooperazione tra autorità i cui Paesi non hanno frontiere comuni. Grazie al coinvolgimento delle autorità centrali, non è ad esempio necessario che la Parte richiedente conosca a fondo le norme in materia di competenza del diritto nazionale dell'altra Parte. Essa può sottoporre le richieste ad un'autorità menzionata negli Accordi. È compito di quest'ultima trasmettere senza indugio la richiesta all'autorità competente secondo il diritto nazionale. Nel caso in cui diverse autorità siano responsabili, l'autorità centrale richiesta può inoltre fornire assistenza, coordinando la risposta. Quali organi d'esecuzione, le autorità centrali sono anche i referenti principali per chiarire questioni di interpretazione o per elaborare proposte di sviluppo degli Accordi. Infine, esse sono anche responsabili dell'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di protezione dei dati. Nonostante il principio delle autorità centrali, oltre all'Ufficio federale di polizia, anche il Corpo delle guardie di confine e le autorità di polizia e di perseguimento penale dei Cantoni possono basarsi sui presenti Accordi e cooperare con le autorità lettoni e ceche, rispettando tuttavia la via di servizio attraverso l'autorità centrale.

Inoltre l'articolo 13 capoverso 2 dell'Accordo con la Lettonia e l'articolo 10 capoverso 2 dell'Accordo con la Repubblica Ceca stabiliscono che 30 giorni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo le Parti contraenti si comunicano per via diplomatica gli indirizzi nonché i numeri di telefono, telefax e i collegamenti di altro genere dei servizi più importanti in seno agli organi competenti. Il servizio più importante dell'Ufficio federale di polizia è la Centrale operativa che già attualmente garantisce 24 ore su 24 lo scambio efficiente di informazioni tra le autorità di polizia estere e quelle svizzere, l'Amministrazione federale delle dogane o il Corpo delle guardie di confine.

¹⁷ RS 172.015

Infine, secondo il capoverso 3 degli articoli summenzionati le Parti devono notificare per via diplomatica le modifiche delle competenze o delle denominazioni delle autorità di cui ai capoversi 1 e 2.

Lingua (art. 14 dell'Accordo con la Lettonia e art. 11 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

Le disposizioni stabiliscono le lingue da utilizzare per lo scambio di informazioni. Di regola quest'ultimo si svolge in lingua inglese. La lingua inglese è stata scelta con lo scopo di limitare al minimo le spese per le traduzioni, di regola non indifferenti. Inoltre per la Svizzera sarebbe difficile tradurre in una lingua ufficiale svizzera grandi quantità di documenti in lingua lettone o ceca. Nel singolo caso le autorità di polizia interessate hanno tuttavia la possibilità di accordarsi per comunicare in un'altra lingua.

Riunione di esperti (art. 15 dell'Accordo con la Lettonia)

L'attuazione e l'applicazione dell'Accordo con la Lettonia saranno valutate a scadenze regolari da un gruppo comune di esperti composto da alti rappresentanti svizzeri e lettoni. Questo genere di riunioni garantisce una realizzazione completa e corretta di tutte le misure stabilite dall'Accordo. Durante questi incontri, gli specialisti di entrambi i Paesi possono anche scambiare informazioni sulle esperienze acquisite con nuove strategie nell'ambito della sicurezza e avviare iniziative volte a completare e sviluppare ulteriormente l'Accordo, sottoponendo le relative proposte agli Stati contraenti.

L'Accordo con la Repubblica Ceca non prevede espressamente incontri fra esperti. Secondo le delegazioni che hanno condotto le trattative, tali incontri fra le Parti possono essere organizzati secondo le necessità anche in virtù dell'articolo 10 e dell'articolo 3 capoverso 3 lettera a dell'Accordo con la Repubblica Ceca (autorità competenti).

Accordi per l'esecuzione (art. 16 dell'Accordo con la Lettonia e art. 10 cpv. 4 dell'Accordo con la Repubblica Ceca)

Sulla base e nel rispetto degli Accordi le autorità competenti per l'esecuzione possono stipulare accordi scritti per l'esecuzione. Questi ultimi possono essere specifici e conclusi a tempo determinato per disciplinare l'assistenza, sia in un caso concreto, sia in generale¹⁸, oppure di carattere generale e a tempo indeterminato per stabilire procedure generiche di cooperazione.

Rapporto con altre convenzioni internazionali (art. 17 dell'Accordo con la Lettonia)

L'Accordo con la Lettonia prevede una clausola a favore delle convenzioni internazionali. Le disposizioni degli altri accordi bilaterali o multilaterali contratti dalla Svizzera o dalla Lettonia non sono abrogate dal presente Accordo (cfr. anche le spiegazioni in merito all'articolo 4 dell'Accordo con la Lettonia e all'articolo 1 dell'Accordo con la Repubblica Ceca nel numero 2.2.1). Ciò vale ad esempio per gli statuti di Interpol oppure per le convenzioni dell'ONU o del Consiglio d'Europa ratificate dalla Svizzera, a cui in futuro si aggiungeranno eventualmente anche le disposizioni sulla cooperazione in materia di polizia dell'Accordo di Schengen (cfr. le spiegazioni nel numero 5.2) e l'Accordo di cooperazione con Europol. Tali

¹⁸ Nella prassi viene talvolta usata l'espressione «Rules of Engagement».

Interpol, pur costituendo una buona base per una cooperazione approfondita fra le autorità di polizia, hanno un carattere troppo generico e in parte non sono vincolanti dal punto di vista giuridico. La partecipazione di uno Stato alla cooperazione di polizia prevista dall'Accordo di Schengen costituisce pertanto un mezzo efficace per rafforzare la cooperazione con numerose altre autorità di polizia europee. Analogamente alla cooperazione nel quadro di Interpol, visti i diversi sistemi giuridici e le diverse strutture delle autorità dei Paesi membri, le disposizioni dell'Accordo di Schengen corrispondono in parte solo al minimo comune denominatore. Alcune forme di cooperazione inoltre non sono previste dalle disposizioni di Schengen. È quindi appropriato concretizzare e completare le disposizioni di Schengen mediante accordi bilaterali con i Paesi particolarmente importanti per le questioni in materia di polizia²⁰.

Come già esposto al numero 1.1, per la Svizzera la Lettonia e la Repubblica Ceca rivestono un ruolo importante per le questioni in materia di polizia. Nonostante l'auspicata associazione della Svizzera a Schengen, è quindi opportuno concludere accordi di cooperazione in materia di polizia con la Lettonia e la Repubblica Ceca. Le disposizioni degli Accordi con la Lettonia e la Repubblica Ceca nei settori dello scambio di informazioni di polizia, della comunicazione e della coordinazione sono più precise rispetto alle corrispondenti disposizioni dell'Accordo di Schengen. Gli Accordi prevedono inoltre settori di cooperazione che non sono contemplati da Schengen, quali ad esempio i gruppi di lavoro comuni e la cooperazione concernente la formazione e il perfezionamento professionale. D'altra parte anche l'Accordo di Schengen contiene disposizioni non previste dagli Accordi con la Lettonia e la Repubblica Ceca, ad esempio sull'osservazione transfrontaliera, sulla consegna sorvegliata o sulla cooperazione nella ricerca internazionale di persone e oggetti con l'ausilio del Sistema d'informazione Schengen (SIS). L'Accordo d'associazione a Schengen e gli Accordi con la Lettonia e la Repubblica Ceca sono di conseguenza due elementi che permettono di intensificare la cooperazione in materia di polizia e che si completano e rafforzano reciprocamente.

6 Base costituzionale e legale

6.1 Competenze della Confederazione

I presenti Accordi si basano sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), che attribuisce alla Confederazione la competenza generale in materia di affari esteri, autorizzandola a concludere accordi con l'estero. Per i trattati internazionali si applica il principio secondo cui la Confederazione può concludere trattati su qualsiasi oggetto, sia che quest'ultimo rientri nella competenza legislativa federale, sia che rientri in quella cantonale²¹. Il diritto dei Cantoni di concludere trattati con l'estero nei loro ambiti di competenza si applica così in via subordinata (art. 56 cpv. 1 Cost.). La Confederazione fa tuttavia uso della sua competenza soltanto con cautela nel caso in cui gli ambiti da disciplinare rientrano prevalentemente nella

²⁰ Le disposizioni di Schengen prevedono che gli Stati membri possano stabilire ulteriori regolamentazioni tramite accordi.

²¹ Cfr. anche le spiegazioni contenute nel messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale (FF 1997 I 214 ss.).

competenza dei Cantoni. Se la Confederazione stessa ha concluso un trattato, i Cantoni non possono più richiamarsi alla propria competenza in materia.

Gli Accordi completano la cooperazione di polizia già esistente nell'ambito di Interpol. Quest'ultima ha luogo già attualmente in virtù degli articoli 351^{ter} e seguenti del Codice penale e dell'ordinanza Interpol²², per mezzo dell'Ufficio federale di polizia che riveste il ruolo di Ufficio centrale nazionale Interpol (UCN). Di conseguenza non vi è alcuna modifica delle competenze dei Cantoni per quanto riguarda la cooperazione transfrontaliera di polizia.

Poiché non sussiste una competenza del Consiglio federale di concludere autonomamente trattati internazionali ai sensi dell'articolo 7a della legge del 21 marzo 1997²³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), gli Accordi sottostanno all'approvazione dell'Assemblea federale secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost.

6.2 Referendum facoltativo

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale oppure se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento (LParl)²⁴ una disposizione richiede la promulgazione di leggi federali quando impone obblighi di carattere generale e astratto, conferisce diritti o determina competenze. Una simile norma è importante quando nel diritto interno dovrebbe essere oggetto di una procedura legislativa formale, come previsto dall'articolo 164 capoverso 2 Cost. Gli Accordi con la Lettonia e la Repubblica Ceca sono denunciabili in ogni momento, non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e per applicarli non è necessario emanare leggi federali. Essi tuttavia includono disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Le autorità preposte all'applicazione del diritto ottengono nuove competenze (p. es. creazione di gruppi comuni di analisti e di inquirenti che operano sul territorio dell'altra Parte contraente, fornendo consulenza e assistenza, art. 6 dell'Accordo con la Lettonia e art. 3 cpv. 2 lett. b dell'Accordo con la Repubblica Ceca). Le Parti contraenti devono inoltre assumere degli obblighi (p.es. l'obbligo di risarcire i danni in caso di trasmissione di dati errati, art. 11 lett. i dell'Accordo con la Lettonia e art. 8 cpv. 2 lett. h dell'Accordo con la Repubblica Ceca). Si tratta di disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., che, se fossero adottate in seno al diritto nazionale, sarebbero oggetto di una legge formale. Di conseguenza gli Accordi sottostanno al referendum facoltativo. La loro approvazione avviene in forma di decreto federale conformemente all'articolo 163 capoverso 2 Cost. e all'articolo 24 capoverso 3 LParl.

²² Ordinanza del 1° dicembre 1986 sull'Ufficio centrale nazionale Interpol Berna;
RS 351.21

²³ RS 172.010

²⁴ RS 171.10