



16.068

## **Messaggio concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera e il Montenegro sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità**

del 12 ottobre 2016

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo del 7 aprile 2016 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo del Montenegro sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità.

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

12 ottobre 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

***L'Accordo con il Montenegro sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità completa la rete di trattati bilaterali creata dalla Svizzera mediante la stipulazione di accordi analoghi con altri Paesi dell'Europa orientale e sud-orientale. Questa rete di trattati abbinata a una cooperazione efficace e formalizzata contribuisce alla sicurezza interna della Svizzera. L'Accordo può essere applicato ricorrendo alle risorse disponibili.***

### ***Situazione iniziale***

*I fenomeni criminali quali il terrorismo, la criminalità organizzata, la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, il riciclaggio di denaro, il traffico di stupefacenti presentano generalmente una dimensione internazionale. La lotta contro tali fenomeni non può dunque fermarsi ai confini nazionali. Alla luce di questa premessa, la Svizzera negli ultimi anni ha esteso la cooperazione internazionale di polizia a diversi livelli.*

*Su scala mondiale è stata potenziata la cooperazione con Interpol. Su scala europea la partecipazione alla cooperazione Schengen ha permesso di migliorare la cooperazione di polizia con l'Unione europea (UE). Questa cooperazione è anche stata ampliata grazie a Europol. Infine, a livello bilaterale, nel corso degli ultimi anni la Svizzera ha negoziato accordi di cooperazione con diversi Stati che svolgono un ruolo chiave nello sviluppo della criminalità nel nostro Paese. Il presente Accordo con il Montenegro permette dunque di completare la rete di trattati che la Svizzera ha intessuto con gli Stati dell'Europa sud-orientale.*

### ***Contenuto dell'Accordo***

*L'Accordo disciplina la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di polizia competenti in virtù del rispettivo diritto nazionale in materia di scambio di informazioni, di coordinamento degli interventi operativi, di istituzione di gruppi congiunti nonché di formazione e perfezionamento. Tale cooperazione si svolge nel massimo rispetto delle norme in materia di protezione di dati. L'Accordo mira soprattutto a contribuire alla lotta contro le forme più gravi di criminalità, pur essendo applicabile a tutte le tipologie di reato. Esso esclude esplicitamente dal suo ambito di applicazione la cooperazione concernente i reati di natura politica, militare e fiscale.*

*L'Accordo non intacca l'attuale ripartizione delle competenze tra le autorità giudiziarie e di polizia. Non interferisce neppure sulla suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nonché tra i Cantoni. L'Accordo può essere applicato ricorrendo alle risorse disponibili.*

## Messaggio

### 1 Punti essenziali dell'Accordo

#### 1.1 Situazione iniziale

La criminalità non rappresenta più una questione prettamente nazionale. Oggi, infatti, le reti criminali operano a livello transfrontaliero, sono caratterizzate da un'estrema mobilità e presentano legami internazionali. Hanno inoltre sviluppato metodi che permettono loro di estendere il loro raggio di azione oltre i confini nazionali, traendone beneficio. Per essere efficace, la lotta contro la criminalità non deve pertanto fermarsi ai confini nazionali. Per prevenire e combattere la criminalità transfrontaliera, la Svizzera necessita quindi di una stretta cooperazione con le autorità estere di polizia. In tale ottica, nel corso degli ultimi anni la Svizzera ha consolidato gradualmente la cooperazione con diversi Paesi. Tale potenziamento è stato operato sulla base della «Strategia per la cooperazione internazionale di polizia 2014–2017» dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) che è stata approvata dal Consiglio federale il 26 febbraio 2014. La strategia poggia su tre pilastri: la cooperazione su scala mondiale, la cooperazione europea e la cooperazione bilaterale.

La cooperazione *su scala mondiale* è operata primariamente tramite l'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol) e i suoi 190 Paesi membri. Essa è incentrata soprattutto sullo scambio di informazioni in materia di polizia e sulle ricerche a livello internazionale.

A *livello europeo* l'associazione della Svizzera agli Accordi di Schengen ha rappresentato un importante sviluppo nella lotta alla criminalità.<sup>1</sup> A tale riguardo, la cooperazione in materia di ricerche si è rivelata uno strumento prezioso. L'estensione del mandato di Europol<sup>2</sup> a tutte le categorie di reato ha inoltre consentito di intensificare ulteriormente la lotta contro le organizzazioni criminali.

La *cooperazione bilaterale di polizia* consente infine di adottare soluzioni su misura con gli Stati che svolgono un ruolo chiave nello sviluppo della criminalità in Svizzera. Sono già in vigore accordi bilaterali con tutti i Paesi limitrofi (Germania<sup>3</sup>, Austria e Principato del Liechtenstein<sup>4</sup>, Francia<sup>5</sup> e Italia<sup>6</sup>) nonché con l'Ungheria<sup>7</sup>, la

<sup>1</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen; RS **0.362.31**

<sup>2</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Ufficio europeo di polizia; RS **0.362.2**

<sup>3</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia e giudiziaria; RS **0.360.136.1**

<sup>4</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera delle autorità preposte alla sicurezza e alla dogana; RS **0.360.163.1**

<sup>5</sup> Accordo 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**

<sup>6</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica italiana relativo alla cooperazione tra le autorità di polizia e doganali; RS **0.360.454.1**

<sup>7</sup> Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica di Ungheria sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.418.1**

Slovenia<sup>8</sup>, la Lettonia<sup>9</sup>, la Repubblica ceca<sup>10</sup>, l'Albania<sup>11</sup>, la Macedonia<sup>12</sup>, la Romania<sup>13</sup>, la Bosnia e Erzegovina<sup>14</sup>, la Serbia<sup>15</sup> e il Kosovo<sup>16</sup>.

I criminali originari dell'Europa sud-orientale rivestono un ruolo di primo piano nella criminalità in Svizzera. Essi sono prevalentemente attivi nel traffico di stupefacenti, di armi e sigarette nonché nella tratta di esseri umani e nei reati contro il patrimonio. L'Europa sud-orientale è infatti una delle principali regioni di transito di migranti illegali provenienti dal Medio Oriente e diretti verso l'Europa occidentale e settentrionale ma anche di passatori professionisti. Spesso i gruppi criminali dell'Europa sud-orientale possono contare su una rete di relazioni all'interno della diaspora in Svizzera. In tale contesto è dunque di essenziale importanza per le autorità svizzere di perseguimento penale approfondire e ampliare le relazioni, peraltro già buone, con le autorità di tale regione, in particolare con il Montenegro.

La Svizzera, oltre ad aver concluso accordi bilaterali in materia di cooperazione di polizia con diversi Stati dell'Europa sud-orientale (Albania, Macedonia, Serbia, Bosnia e Erzegovina, Kosovo, Romania, Ungheria, Slovenia) dispone di due addetti di polizia nella regione, distaccati rispettivamente in Serbia (con accreditamento anche per la Bosnia e Erzegovina e la Croazia) e nel Kosovo (con accreditamento anche per l'Albania, la Macedonia e il Montenegro).

La conclusione di un accordo bilaterale di polizia con il Montenegro rappresenta la logica evoluzione di una cooperazione già consolidata. A tale proposito, giova inoltre ricordare che l'attuazione di questo tipo di accordo è anche menzionata esplicitamente nella «Strategia per la cooperazione internazionale di polizia 2014–2017», che è stata approvata dal Consiglio federale il 26 febbraio 2014.

<sup>8</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Slovenia sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.691.1**

<sup>9</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Lettonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.487.1**

<sup>10</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Ceca sulla cooperazione di polizia nella lotta contro i reati; RS **0.360.743.1**

<sup>11</sup> Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.123.1**

<sup>12</sup> Accordo tra la Confederazione svizzera e la Repubblica di Macedonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.520.1**

<sup>13</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Romania sulla cooperazione nella lotta contro il terrorismo, la criminalità organizzata, il traffico illecito di stupefacenti, sostanze psicotrope e precursori nonché altri reati transnazionali; RS **0.360.663.1**

<sup>14</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Bosnia e Erzegovina sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.191.1**

<sup>15</sup> Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica serba sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.682.1**

<sup>16</sup> Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica del Kosovo sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.475.1**

## 1.2 Svolgimento e risultati dei negoziati

La Svizzera ha presentato al Montenegro un progetto di accordo nel 2013.

I relativi negoziati si sono conclusi dopo un'unica tornata.

Il presente accordo di polizia permette di raggiungere gli obiettivi definiti dalla Svizzera e rappresenta una base solida per il rafforzamento della cooperazione tra i due Paesi. Entrambe le Parti si sono dichiarate soddisfatte dell'esito dei negoziati.

L'Accordo è stato approvato dal Consiglio federale il 26 agosto 2015 e firmato il 7 aprile 2016, a Podgorica, dalla direttrice dell'Ufficio federale di polizia e il direttore della polizia del Montenegro.

## 1.3 Procedura di consultazione

L'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005<sup>17</sup> sulla procedura di consultazione (LCo), sancisce che occorre indire una procedura di consultazione per trattati internazionali che sottostanno a referendum ai sensi degli articoli 140 capoverso 1 lettera b e 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)<sup>18</sup>. Ai sensi dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo si può rinunciare a una procedura di consultazione se non v'è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull'oggetto su cui verte il progetto. Nella fattispecie, il contenuto del presente accordo corrisponde a quello degli accordi già conclusi in materia di polizia (p.es. con Albania, Macedonia, Romania, Bosnia e Erzegovina, Serbia e Kosovo), che non è mai stato messo in discussione. Il consenso politico da parte dei Cantoni è stato accertato nell'ambito dell'elaborazione della «Strategia per la cooperazione internazionale di polizia 2014–2017», che è stata approvata dal Consiglio federale il 26 febbraio 2014. Occorre altresì evidenziare che i negoziati dell'Accordo si sono tenuti prima dell'entrata in vigore della modifica della legge sulla consultazione il 1° aprile 2016. Solo la sottoscrizione dell'Accordo è posteriore a tale data, motivo per cui si è rinunciato a una consultazione in merito.

## 1.4 Sintesi del contenuto dell'Accordo

Nel preambolo le Parti confermano la volontà di rafforzare la cooperazione, in particolare nella lotta alla criminalità organizzata, alla tratta di esseri umani e al traffico illecito di stupefacenti. I diritti e i doveri dei cittadini delle due Parti come pure i diritti fondamentali, la protezione dei dati e gli altri impegni internazionali restano invariati.

Il titolo I dell'Accordo contiene le disposizioni generali. Esso definisce in particolare le autorità competenti e il campo d'applicazione dell'Accordo.

<sup>17</sup> RS 172.061

<sup>18</sup> RS 101

Il titolo II stabilisce le forme principali della cooperazione e definisce lo scambio generale d'informazioni, la cooperazione su richiesta o spontanea, le norme relative al coordinamento delle misure adottate nonché la formazione comune.

Il titolo III disciplina le forme particolari di cooperazione che comprendono nella fattispecie i gruppi congiunti, le osservazioni transfrontaliere nonché l'importazione, il transito e l'esportazione sorvegliati. Esso amplia inoltre le basi per il distacco di agenti di collegamento.

Il titolo IV concerne la responsabilità civile e penale come pure le regole procedurali e i costi.

Il titolo V contiene disposizioni sulla protezione dei dati e delle informazioni classificate e sulla loro trasmissione a terzi.

Il titolo VI comprende le disposizioni finali e definisce le modalità d'entrata in vigore e di denuncia.

## **1.5 Valutazione**

L'Accordo definisce la base giuridica per la cooperazione di polizia tra la Svizzera e il Montenegro. Esso stabilisce altresì regole procedurali uniformi e contiene disposizioni fondamentali in materia di protezione dei dati.

L'Accordo permette di colmare una lacuna nella rete di sicurezza che la Svizzera ha intessuto concludendo accordi con gli altri Stati dell'Europa sud-orientale nonché di rafforzare la cooperazione in materia di lotta alla criminalità transfrontaliera. L'attuazione dell'Accordo è parimenti menzionata esplicitamente nella «Strategia per la cooperazione internazionale di polizia 2014–2017», che è stata approvata dal Consiglio federale il 26 febbraio 2014.

Infine, l'Accordo non richiede alcun adeguamento del diritto nazionale e può essere attuato ricorrendo alle risorse disponibili.

## **2 Commento ai singoli articoli dell'Accordo**

### *Art. 1* Scopo dell'Accordo

Lo scopo dell'Accordo è di rafforzare la cooperazione bilaterale di polizia tra le Parti contraenti (di seguito «le Parti») al fine di prevenire minacce alla sicurezza e all'ordine pubblici e di combattere ogni forma di reato. L'interpretazione del concetto di «reato» si fonda esclusivamente sul diritto nazionale delle Parti. Gli strumenti selezionati sono lo scambio di informazioni di natura strategica e operativa, nonché i contatti periodici tra le autorità competenti.

### *Art. 2* Autorità e organi esecutivi competenti

Conformemente all'*articolo 2*, la cooperazione si basa sul principio dell'attribuzione delle competenze ai servizi centrali, che la Svizzera applica nell'ambito della coope-

razione di polizia con gli Stati non limitrofi. Le richieste sono presentate a un servizio centrale che le tratta secondo le prescrizioni nazionali e le trasmette, se necessario, all'autorità competente. La comunicazione ne risulta in tal modo agevolata. Inoltre, i servizi centrali sono anche gli interlocutori principali per quanto concerne il chiarimento delle questioni di interpretazione o l'elaborazione di proposte di sviluppo dell'Accordo.

Il *paragrafo 2* elenca gli organi incaricati dell'attuazione dell'Accordo. L'esecuzione comprende, da un lato, lo sviluppo della cooperazione bilaterale e del contenuto dell'Accordo, dall'altro, lo scambio diretto di informazioni e l'attuazione delle misure di cooperazione sancite nell'Accordo. Nel rispetto del predetto principio, possono pertanto basarsi sul presente Accordo in qualità di organi d'esecuzione, oltre all'Ufficio federale di polizia, le autorità di polizia dei Cantoni e il Corpo delle guardie di confine. Per il Montenegro, sono designati come servizi competenti la Direzione della polizia, l'Amministrazione delle dogane e la Direzione per la prevenzione del riciclaggio di denaro e del finanziamento del terrorismo.

Il *paragrafo 3* obbliga le Parti a comunicarsi senza indugio ogni modifica concernente le autorità e i servizi menzionati ai *paragrafi 1 e 2*. Per modifica s'intende anche il semplice cambiamento del nome o una riorganizzazione completa. Tale obbligo ha lo scopo di garantire una comunicazione efficace.

#### *Art. 3* Campo d'applicazione

L'*articolo 3* disciplina il campo d'applicazione e prevede una cooperazione sistematica in materia di polizia in tutti i settori della criminalità, incentrata innanzitutto sulla lotta contro i reati gravi quali ad esempio il terrorismo, la criminalità organizzata o i reati contro la vita e l'integrità fisica. Tale articolo vieta espressamente la cooperazione in affari di natura fiscale, militare e politica.

#### *Art. 4* Diritto applicabile

Ai sensi dell'*articolo 4*, la cooperazione è disciplinata dal diritto nazionale delle Parti e conformemente ai rispettivi diritti e obblighi sanciti dal diritto internazionale, in particolare in materia di cooperazione internazionale di polizia. Ciò significa che l'attuazione di misure sul piano operativo deve avvenire nel rispetto delle disposizioni svizzere inerenti alle procedure e alle competenze. Soltanto nel singolo caso concreto sarà possibile decidere quali atti legislativi svizzeri pertinenti in materia di polizia saranno effettivamente applicabili. Il rinvio al diritto nazionale implica ad esempio che per ordinare misure coercitive, quali le perquisizioni domiciliari, i sequestri o le sorveglianze telefoniche, bisognerà ricorrere sempre all'assistenza giudiziaria.

Infine, la riserva a favore delle vigenti convenzioni internazionali significa anche che le disposizioni degli accordi internazionali, bilaterali o multilaterali ratificati dalla Svizzera e dal Montenegro non sono abrogate dal nuovo Accordo. A tale riguardo occorre in particolare menzionare il Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001<sup>19</sup> alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in mate-

<sup>19</sup> RS 0.351.12

ria penale che stabilisce le condizioni internazionali applicabili ai due Stati per i gruppi congiunti di cui all'articolo 12, per le osservazioni transfrontaliere disciplinate dall'articolo 13 e per le consegne sorvegliate di cui all'articolo 14 dell'Accordo.

*Art. 5* Cooperazione in generale

L'*articolo 5* definisce lo scopo generale della cooperazione, ovvero prevenire le minacce per la sicurezza e l'ordine pubblici e combattere tutte le forme di criminalità di cui all'*articolo 3*.

*Art. 6* Scambio d'informazioni

L'*articolo 6* disciplina l'assistenza reciproca delle Parti mediante lo scambio di dati personali e non personali e di documentazione. Lo scambio di dati personali, compresi i dati sensibili ai sensi dell'*articolo 20 lettera a* dell'Accordo è finalizzato principalmente all'esecuzione dei compiti operativi di polizia. L'*articolo 6* include ad esempio lo scambio d'informazioni sulle persone coinvolte nei reati o sugli indiziati di reato, d'informazioni relative alle modalità operative, alle misure adottate o alla pianificazione di atti criminali, d'informazioni sull'identità di persone sospette (impronte digitali, profili del DNA, fotografie ecc.), detentori di caselle postali, abbonati alla rete telefonica e detentori di veicoli, d'informazioni sulle misure di sequestro nonché la trasmissione di estratti da registri pubblici.

Lo scambio di dati non personali e di documentazione è di ausilio soprattutto all'attività di analisi e di coordinamento e all'informazione generale, sebbene possa anche rivelarsi utile ai fini dell'esecuzione di compiti operativi di polizia. Per quanto concerne l'attività di analisi, un ruolo chiave è svolto dallo scambio di analisi di polizia giudiziaria e di rapporti sulla situazione. Lo scambio può tuttavia riguardare anche la letteratura specializzata. L'articolo menziona inoltre espressamente anche lo scambio d'informazioni sulle operazioni previste che devono essere coordinate con l'altra Parte come pure l'informazione reciproca sulle modifiche di legge concernenti il campo di applicazione dell'Accordo.

L'*articolo 6* non indica in modo esaustivo gli ambiti in cui le Parti possono scambiarsi informazioni. Il diritto nazionale delle Parti determina tutti gli aspetti concernenti la portata precisa e i principi dello scambio d'informazioni. In Svizzera lo scambio d'informazioni di polizia giudiziaria è retto dall'*articolo 75a* della legge federale del 20 marzo 1981<sup>20</sup> sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) nonché dagli statuti e i regolamenti di Interpol dichiarati applicabili dal Consiglio federale (art. 350-353 CP<sup>21</sup>).

*Art. 7* Assistenza su richiesta

Conformemente all'*articolo 7 paragrafo 1* le autorità competenti possono trasmettersi direttamente le richieste d'assistenza e le relative risposte a condizione che riguardino la prevenzione delle minacce o la lotta contro la criminalità. Fanno ecce-

<sup>20</sup> RS 351.1

<sup>21</sup> RS 311.0

zione le richieste riservate alle autorità giudiziarie. Il *paragrafo 2* del presente articolo precisa gli ambiti su cui possono vertere le richieste d'assistenza. Si tratta ad esempio di ricerche riguardanti i luoghi di soggiorno e di domicilio di una persona, dell'identificazione di abbonati alla rete telefonica, dell'accertamento della disponibilità a deporre di un testimone, di informazioni in occasione di osservazioni transfrontaliere o sulla provenienza di oggetti o della trasmissione di dati segnaletici quali i profili del DNA.

*Art. 8* Assistenza spontanea

Conformemente all'*articolo 8*, in casi specifici, le autorità competenti possono anche comunicarsi spontaneamente le informazioni ritenute importanti per aiutare l'autorità destinataria a prevenire minacce concrete per la sicurezza pubblica o a perseguire i reati. L'autorità destinataria è tenuta a esaminare l'utilità delle informazioni e a distruggere spontaneamente o a ritrasmettere al mittente le informazioni non necessarie.

*Art. 9* Analisi comune della sicurezza

L'elaborazione di analisi comuni della sicurezza costituisce una base importante per la cooperazione sul piano operativo e strategico. L'Accordo incoraggia pertanto le due Parti a scambiarsi rapporti sulla situazione e ad analizzare congiuntamente la situazione in materia di sicurezza.

*Art. 10* Coordinamento

Nella lotta contro la criminalità transfrontaliera il coordinamento è indispensabile. A tal fine occorre quindi concordare con gli altri Paesi interessati le operazioni di polizia previste a livello nazionale e, ove necessario, sincronizzare gli interventi.

Conformemente al *paragrafo 1* tali interventi riguardano innanzitutto la ricerca di persone e oggetti, il perseguimento penale nell'ambito della criminalità organizzata e l'esecuzione di particolari tecniche di indagine, quali le inchieste mascherate.

Inoltre, il coordinamento può anche riguardare le misure di protezione delle vittime e dei testimoni previste dal diritto nazionale e che rivestono un interesse essenziale per entrambi i Paesi, la pianificazione e l'esecuzione di programmi comuni per la prevenzione della criminalità nonché la sicurezza nel trasporto aereo. Per il coordinamento di interventi che implicano l'adozione di misure coercitive occorre l'autorizzazione delle competenti autorità giudiziarie.

L'esecuzione di determinate misure può comportare anche costi ingenti. Per questo motivo, in deroga al principio di cui all'*articolo 19 paragrafo 6*, secondo cui ogni Parte si fa carico dei propri costi, le autorità competenti possono decidere di comune accordo se è necessaria una ripartizione dei costi.

*Art. 11* Formazione e perfezionamento

L'*articolo 11* mira a rafforzare la cooperazione mediante l'adozione di misure concernenti la formazione e il perfezionamento in materia di polizia e di conoscenze

linguistiche. In tale contesto, è data priorità alla partecipazione a corsi di formazione, all'organizzazione congiunta di seminari ed esercitazioni e alla formazione di specialisti dell'altra Parte. Tra le ulteriori misure menzionate vi sono inoltre lo scambio di concetti e di programmi formativi nonché la partecipazione di osservatori alle esercitazioni dell'altra Parte (*par. 1*). Il *paragrafo 2* sancisce infine che le Parti sono tenute a promuovere lo scambio di esperienze e di conoscenze.

#### *Art. 12* Gruppi congiunti

L'*articolo 12* prevede la costituzione di gruppi congiunti in caso di necessità. Nello specifico, può trattarsi di gruppi misti di analisi e di lavoro nonché di gruppi misti di controllo, d'osservazione e investigativi in cui gli agenti delle autorità e dei servizi competenti di una Parte partecipano a interventi sul territorio dell'altra Parte prestando consulenza e assistenza, senza tuttavia assumere competenze ufficiali. L'*articolo 20* del Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale<sup>22</sup> disciplina le condizioni relative alla costituzione dei gruppi investigativi congiunti previsti dalla presente disposizione.

#### *Art. 13* Osservazione transfrontaliera

L'*articolo 13* disciplina l'osservazione transfrontaliera. Ai sensi del *paragrafo 1* gli agenti di una Parte sono autorizzati, nell'ambito di un'indagine giudiziaria in corso, a condurre un'osservazione transfrontaliera, a condizione che la persona osservata sia sospettata di aver partecipato a un reato per il quale nello Stato richiesto è prevista una pena detentiva non inferiore a un anno o se si presume che la persona osservata possa condurre all'identificazione di una persona sospettata di aver commesso un reato. Tale misura è soggetta all'assistenza giudiziaria, per cui la Parte richiedente è tenuta a presentare preventivamente un'apposita domanda all'autorità competente della Parte richiesta.

Conformemente al *paragrafo 2*, l'autorizzazione è valida per l'intero territorio della Parte richiesta, la quale può tuttavia vincolarla a determinate condizioni. Infine, il *paragrafo 3* designa gli agenti delle due Parti autorizzati a effettuare un'osservazione transfrontaliera, ovvero, per la Svizzera, gli agenti di polizia della Confederazione e dei Cantoni nonché delle autorità doganali e del Corpo delle guardie di confine e, per il Montenegro, gli agenti di polizia della Direzione di polizia. In Svizzera l'articolo 282 e seguente del Codice di procedura penale<sup>23</sup> (CPP) disciplinano le condizioni applicabili alle osservazioni transfrontaliere. Essi statuiscono tra l'altro che le osservazioni che si protraggono per più di un mese necessitano dell'approvazione del pubblico ministero. L'*articolo 17* del Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale di cui sopra contiene anch'esso disposizioni che riguardano i due Stati.

<sup>22</sup> RS 0.351.12

<sup>23</sup> RS 312.0

---

**Art. 14** Consegna sorvegliata

L'*articolo 14* disciplina l'esecuzione di consegne sorvegliate. Il *paragrafo 1* menziona a tale riguardo l'importazione, il transito e l'esportazione sorvegliata, ad esempio, di stupefacenti, armi, denaro falso o di beni rubati. Se la consegna comporta un rischio eccessivo per le persone coinvolte nel trasporto o per la sicurezza pubblica, la Parte richiedente può limitare o rifiutare la consegna sorvegliata. Il *paragrafo 2* disciplina la procedura e le competenze degli agenti coinvolti. La Parte richiedente assume il controllo delle consegne al passaggio della frontiera o in un luogo di consegna convenuto. Gli agenti della Parte richiedente possono, previa intesa, accompagnare gli agenti della Parte richiedente durante la sorveglianza della consegna. In tal caso, essi sono tenuti a ottemperare agli ordini degli agenti della Parte richiedente.

**Art. 15** Agenti di collegamento

L'*articolo 15* autorizza le Parti a stipulare accordi relativi al distacco, a tempo determinato o indeterminato, di agenti di collegamento sul territorio dell'altra Parte (*par. 1*). Questi accordi sono di solito stipulati sotto forma di scambio di note. Secondo l'*articolo 8 capoverso 4* dell'ordinanza del 30 novembre 2001<sup>24</sup> sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia, in Svizzera la conclusione di tali accordi compete al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). L'*articolo 15* del presente Accordo disciplina anche un eventuale accreditamento speciale, ossia l'accreditamento di un agente di collegamento che è già distaccato presso uno Stato terzo. Lo status degli agenti distaccati è retto dalle disposizioni della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961<sup>25</sup> sulle relazioni diplomatiche.

I *paragrafi 2 e 3* sanciscono i principi disciplinanti i compiti degli agenti di collegamento. L'obiettivo del loro distacco è di intensificare la cooperazione di polizia fornendo assistenza nell'esecuzione di domande di assistenza di polizia e giudiziaria. Nell'ambito di tale cooperazione, gli agenti non possono tuttavia assumere competenze ufficiali sul territorio dell'altra Parte.

La Svizzera ha accreditato per il Montenegro un proprio addetto di polizia distaccato in un Paese limitrofo, il Kosovo. Tale accordo è stato ufficializzato mediante nota diplomatica. Il presente articolo permetterà di ampliare ulteriormente l'attuale base giuridica che regola il distacco di tali agenti.

**Art. 16** Assistenza e rapporti di servizio

La Parte contraente concede agli agenti distaccati dell'altra Parte contraente che operano sul proprio territorio la stessa protezione e assistenza riservata ai propri agenti (*par. 1*). In virtù del *paragrafo 2* gli agenti che, nel quadro del presente Accordo, operano sul territorio dell'altra Parte sono tenuti a ottemperare alle regole e alle prescrizioni dell'unità alla quale sono assegnati.

<sup>24</sup> RS 360.1

<sup>25</sup> RS 0.191.01

Il *paragrafo 3* statuisce infine, che gli agenti distaccati restano sottoposti alla rispettiva legislazione nazionale per quanto concerne il loro rapporto di servizio o di lavoro nonché in materia disciplinare.

#### *Art. 17* Responsabilità civile

L'*articolo 17* disciplina il quadro giuridico concernente la responsabilità civile degli agenti impegnati sul territorio dell'altra Parte. In generale, ciascuna Parte è responsabile conformemente al diritto nazionale della Parte sul cui territorio hanno luogo gli interventi (*par. 1*). La Parte sul cui territorio sono stati causati i danni deve provvedere alla loro riparazione, alle medesime condizioni applicabili ai danni causati dai propri agenti (*par. 2*). Analogamente, l'altra Parte rimborsa integralmente le somme da essa versate alle vittime o ai loro aventi diritto (*par. 3*). Ad eccezione di questo tipo di risarcimento e fatte salve eventuali pretese nei confronti di terzi, la Parte che ha subito il danno rinuncia a far valere altre pretese di rimborso (*par. 4*).

#### *Art. 18* Responsabilità penale

Gli agenti di entrambe le Parti sono parificati, riguardo ai reati commessi o subiti, agli agenti della Parte sul cui territorio hanno luogo gli interventi. La responsabilità penale degli agenti che operano per conto della Confederazione è disciplinata dall'*articolo 15 capoverso 1* della legge del 14 marzo 1958<sup>26</sup> sulla responsabilità e si limita ai reati commessi nell'ambito di un intervento o dell'esercizio di una funzione. Per promuovere un procedimento penale relativo a tali reati, esclusi quelli concernenti la circolazione stradale, è necessaria un'apposita autorizzazione del DFGP.

#### *Art. 19* Procedura e costi

L'*articolo 19* disciplina le procedure e la ripartizione dei costi nel quadro della cooperazione. Conformemente al *paragrafo 1* le richieste concernenti informazioni o le altre richieste di assistenza vanno in linea di principio indirizzate in forma scritta per mezzo di un canale di comunicazione cifrato. Secondo l'*articolo 8*, in casi urgenti è possibile presentare la richiesta anche oralmente, a condizione che sia immediatamente confermata anche per scritto. Di regola la richiesta deve contenere almeno le informazioni seguenti:

- la designazione dell'autorità richiedente;
- il motivo della richiesta;
- una breve descrizione dei fatti rilevanti, segnatamente le relazioni con lo Stato richiesto;
- i dati sulle principali persone menzionate nella richiesta.

Il *paragrafo 2* stabilisce che le autorità competenti si prestano direttamente assistenza, sempreché l'esecuzione della richiesta non sia riservata alle autorità giudiziarie. Le Parti sono inoltre tenute a rispondere a una richiesta il più rapidamente possibile (*par. 3*).

<sup>26</sup> RS 170.32

Il *paragrafo 4* riserva alle Parti il diritto di rifiutare l'assistenza integralmente o parzialmente in un caso concreto, se l'esecuzione della richiesta d'assistenza potrebbe compromettere la loro sovranità, minacciare la loro sicurezza o altri interessi essenziali dello Stato oppure violare la loro legislazione nazionale nonché gli obblighi derivanti da accordi internazionali.

In tali casi, la Parte richiessa è tenuta a informarne senza indugio per scritto la Parte richiedente, indicandone i motivi (*par. 5*).

Il *paragrafo 6* sancisce il principio secondo cui i costi derivanti dall'esecuzione di una richiesta sono a carico della Parte richiessa. Sono fatte salve le misure adottate nell'ambito dell'*articolo 10 paragrafo 2*, ad esempio l'esecuzione di programmi per la prevenzione della criminalità o le misure di protezione dei testimoni e delle vittime.

*Art. 20 e 21* Protezione dei dati e di informazioni classificate  
e trasmissione a terzi

La cooperazione tra le autorità di polizia implica lo scambio di dati personali, compresi i dati sensibili. Il trattamento di questo tipo di dati interessa i diritti individuali delle persone coinvolte. Con gli *articoli 20 e 21* s'intendono conciliare gli obiettivi della lotta efficace contro i reati con le esigenze in materia di protezione dei dati. I principi pertinenti sono sanciti in particolare nella Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981<sup>27</sup> per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale, alla quale hanno aderito le due Parti contraenti.

L'*articolo 20* stabilisce le principali norme di protezione dei dati che disciplinano la trasmissione dei dati personali e che devono essere imperativamente rispettate dalle autorità di entrambi i Paesi.

L'articolo stabilisce espressamente che i dati personali sensibili e al contempo rilevanti per la polizia (p. es. i dati sulle convinzioni religiose di una persona) possono essere trasmessi soltanto se strettamente necessario e solo insieme ad altri dati rilevanti per la polizia.

Occorre inoltre tener conto dei seguenti principi in materia di protezione dei dati:

- la destinazione vincolata e la limitazione del trattamento alle autorità autorizzate a utilizzare i dati;
- i principi relativi all'esattezza dei dati, alla necessità e alla proporzionalità della loro trasmissione nonché il conseguente obbligo di rettifica o di distruzione dei dati inesatti;
- il diritto dell'altra Parte e della persona interessata di essere informati in merito all'uso dei dati trasmessi;
- l'obbligo per la Parte destinataria di rispettare i termini di cancellazione previsti dal diritto nazionale;

<sup>27</sup> RS 0.235.1

- l'obbligo di verbalizzare la trasmissione, la ricezione e la cancellazione dei dati;
- le modalità di rimborso per eventuali diritti di regresso tra le Parti;
- l'obbligo di attuare misure volte a garantire la sicurezza dei dati; tali misure sono prese nel rispetto della legislazione nazionale e in conformità alle norme internazionali.

L'*articolo 21 paragrafo 1* obbliga le Parti a garantire la confidenzialità dei dati che sono stati loro trasmessi dall'altra Parte e che, in base alla legislazione nazionale di quest'ultima, sono classificati. Poiché i sistemi di classificazione possono variare a seconda dei Paesi, quando trasmette i dati la Parte mittente deve indicare esattamente quali misure di protezione devono essere attuate per garantire la protezione di tali dati. La legislazione nazionale delle Parti stabilisce se e come debba essere classificata un'informazione (p. es. «segreta» o «confidenziale»). Per le autorità federali sono determinanti le disposizioni dell'ordinanza del 4 luglio 2007<sup>28</sup> sulla protezione delle informazioni.

Il *paragrafo 2* disciplina la questione della trasmissione di dati classificati a terzi, ovvero a uno Stato terzo o a un'autorità che non svolge compiti legati alla lotta contro la criminalità. La trasmissione a terzi di dati e oggetti nell'ambito dell'Accordo è consentita solo previa autorizzazione scritta della Parte mittente. Le richieste di trasmissione, in particolare di dati personali, vanno accolte in via eccezionale e inoltre solo se lo Stato terzo interessato garantisce un livello di protezione adeguato. Il *paragrafo 3* stabilisce che ogni violazione relativa a un'informazione classificata va notificata senza indugio e per scritto alla Parte mittente.

#### Art. 22            Comunicazioni

L'*articolo 22 paragrafo 1* stabilisce che le Parti si trasmettono vicendevolmente per via diplomatica entro 30 giorni dall'entrata in vigore dell'Accordo i numeri di telefono e di fax rilevanti nonché altre informazioni rilevanti sui servizi principali degli organi competenti. In tale ambito, il servizio più importante dell'Ufficio federale di polizia è la Centrale operativa che già attualmente garantisce 24 ore su 24 uno scambio efficiente di informazioni tra le autorità di polizia estere e le autorità di polizia svizzere, l'Amministrazione federale delle dogane o il Corpo delle guardie di confine. Conformemente al *paragrafo 2* ogni cambiamento importante concernente i mezzi o i canali di comunicazione deve essere comunicato senza indugio per scritto.

#### Art. 23            Lingua

L'*articolo 23* designa la lingua da utilizzare nell'ambito della cooperazione. Lo scambio di informazioni si svolge solitamente in inglese, onde evitare inutili oneri legati alla traduzione. Nel singolo caso concreto le autorità di polizia interessate hanno tuttavia la possibilità di accordarsi per comunicare in un'altra lingua.

<sup>28</sup> RS 510.411

---

**Art. 24** Valutazione

L'*articolo 24* prevede la possibilità di riunioni fra eminenti rappresentanti delle Parti contraenti. Tali riunioni permettono di valutare l'attuazione dell'Accordo. Durante questi incontri, gli specialisti possono inoltre scambiarsi informazioni sulle esperienze acquisite riguardo a nuove strategie nell'ambito della sicurezza oppure avviare iniziative volte a completare e sviluppare la cooperazione, sottoponendo le relative proposte agli Stati contraenti.

**Art. 25** Accordi di esecuzione

Sulla base e nell'ambito del presente Accordo, le autorità competenti delle Parti contraenti possono stipulare ulteriori accordi scritti relativi alla sua esecuzione. Tali accordi hanno lo scopo di integrare o di precisare le disposizioni del presente Accordo, come norme specifiche e limitate nel tempo atte a disciplinare l'assistenza in un caso concreto o accordi di carattere generale e di durata indeterminata intesi a stabilire le modalità generali della cooperazione.

Le autorità competenti a tale riguardo sono quelle designate dalla legislazione nazionale di ciascuna Parte. Gli accordi di esecuzione costituiscono trattati internazionali di portata limitata ai sensi dell'*articolo 7a capoversi 2-4* della legge del 21 marzo 1997<sup>29</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), la cui conclusione spetta, di principio, al Consiglio federale. Quest'ultimo ha delegato tale competenza al Dipartimento federale di giustizia e polizia.

**Art. 26** Altri accordi internazionali

L'*articolo 26* contiene una riserva a favore di altri accordi internazionali. Esso statuisce infatti che il presente Accordo non pregiudica le disposizioni di altri vigenti accordi internazionali, bilaterali o multilaterali conclusi dalla Svizzera o dal Montenegro.

**Art. 27** Entrata in vigore e denuncia dell'Accordo

Dopo la conclusione delle rispettive procedure costituzionali riguardanti l'entrata in vigore dell'Accordo, gli Stati contraenti si informano che sono soddisfatte le pertinenti condizioni legali previste a livello nazionale. L'Accordo entra in vigore il giorno della ricezione dell'ultima notifica (*par. 1*). Gli Stati contraenti possono denunciare l'Accordo in qualsiasi momento mediante notifica scritta. In tal caso, esso cessa di essere in vigore sei mesi dopo la ricezione di tale notifica (*par. 2*).

### **3 Ripercussioni**

L'Accordo può essere attuato con le risorse disponibili; esso non comporta per la Confederazione e per i Cantoni alcun onere supplementare in termini finanziari o di personale. Tuttavia, alcune misure, in particolare il coordinamento di interventi

<sup>29</sup> RS 172.010

operativi, possono condurre, nel singolo caso e previo accordo tra le Parti contraenti, a una ripartizione dei costi. L'esperienza maturata nell'ambito degli altri accordi di cooperazione già entrati in vigore mostra tuttavia che questi ultimi non hanno generato oneri supplementari degni di rilievo in materia finanziaria o di personale.

## **4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale**

Il messaggio del 27 gennaio 2016<sup>30</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 e il decreto federale del 14 giugno 2016<sup>31</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 (obiettivo 15) prevedono nello specifico il consolidamento delle relazioni esistenti con gli altri Stati al fine di prevenire la violenza, la criminalità e il terrorismo nonché di lottare efficacemente contro tali fenomeni. La crescente internazionalizzazione della criminalità richiede un'azione efficace da parte delle autorità giudiziarie e di polizia e strumenti conformi alla legge. A tal fine, occorre sviluppare ulteriormente la collaborazione con i partner nazionali e internazionali. Il presente Accordo è conforme a tale obiettivo.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in forza della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002<sup>32</sup> sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 LOGA<sup>33</sup>). Il presente Accordo deve essere sottoposto all'approvazione del Parlamento.

### **5.2 Forma dell'atto**

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece

<sup>30</sup> FF 2016 909

<sup>31</sup> FF 2016 4605, in particolare 4611

<sup>32</sup> RS 171.10

<sup>33</sup> RS 172.010

importanti le disposizioni che conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il presente Accordo con il Montenegro comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto. Infatti, da un lato, conferisce nuove competenze alle autorità preposte all'applicazione del diritto (p. es. istituzione di gruppi di osservazione, di analisi e investigativi), dall'altro, impone degli obblighi alle Parti (p. es. la responsabilità e l'obbligo di risarcimento in caso di trasmissione di dati inesatti). Il decreto federale che approva l'Accordo sottostà pertanto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

### **5.3                    Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il presente Accordo corrisponde agli accordi simili conclusi con gli altri Stati della regione. Esso è conforme inoltre all'acquis di Schengen cui la Svizzera ha aderito nell'ambito della sua partecipazione alla cooperazione Schengen, in particolare alla decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008<sup>34</sup>, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale. Quest'ultima disciplina segnatamente le condizioni secondo cui i dati trasmessi da uno Stato Schengen possono essere trasferiti a uno Stato terzo. Il presente Accordo tiene conto delle condizioni di cui all'*articolo 13* della predetta decisione quadro. In ultimo, l'Accordo non pregiudica gli altri obblighi internazionali assunti dalla Svizzera.

### **5.4                    Freno alle spese**

L'Accordo non contiene né disposizioni in materia di sussidi né richiede crediti d'impegno o dotazioni finanziarie. Esso non sottostà pertanto al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost.

<sup>34</sup> GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60

