

**Messaggio
concernente gli Accordi con l'Albania e la Repubblica di
Macedonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro
la criminalità**

del 1° febbraio 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i due disegni di decreto federale concernenti l'approvazione dei seguenti due accordi bilaterali, firmati dalla Svizzera:

- Accordo del 20 settembre 2005 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Macedonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità;
- Accordo del 21 settembre 2005 tra il Consiglio federale svizzero e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità.

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

1° febbraio 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

I pericoli che minacciano la Svizzera non sono determinati soltanto da fattori interni, bensì in misura sempre crescente dal contesto internazionale. La lotta contro la criminalità internazionale può avere successo unicamente mediante un coordinamento degli sforzi su scala internazionale. La Svizzera deve pertanto cooperare con partner stranieri e internazionali per combattere queste minacce.

Accanto alla cooperazione globale nell'ambito di Interpol e agli sforzi regionali a livello europeo nell'ambito di Schengen, Europol e Eurojust, la cooperazione bilaterale costituisce un pilastro importante della cooperazione internazionale di polizia della Svizzera. Esistono già accordi bilaterali di cooperazione con i Paesi limitrofi e con l'Ungheria. Inoltre, ulteriori accordi sono stati firmati con la Slovenia, la Lettonia, la Repubblica ceca e la Romania. I presenti Accordi con l'Albania e la Macedonia rafforzano la cooperazione bilaterale con due Paesi dell'Europa sud-orientale, una regione importante per la Svizzera nell'ottica della salvaguardia della sicurezza interna.

L'Accordo con l'Albania è stato negoziato nel corso di due incontri durante la seconda metà del 2004 e quello con la Macedonia durante un incontro a inizio 2005. Siccome si prevedeva di inviare un addetto di polizia a Skopje, con la Macedonia si è proceduto a uno scambio di note per istituire le basi legali di questo invio. Il 10 giugno 2005 il Consiglio federale ha approvato gli Accordi. Il consigliere federale Christoph Blocher ha sottoscritto l'Accordo con la Macedonia il 20 settembre 2005 a Skopje e quello con l'Albania il 21 settembre 2005 a Tirana.

Gli Accordi disciplinano la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di polizia competenti, secondo il rispettivo diritto nazionale, nei settori dello scambio di informazioni, del coordinamento di interventi operativi, dell'istituzione di gruppi di lavoro comuni, della formazione e del perfezionamento professionale, nel rispetto di un alto livello di protezione dei dati. Gli Accordi serviranno soprattutto a lottare contro le forme più gravi di criminalità, anche se sono applicabili a tutti i settori di reato. La cooperazione è esplicitamente esclusa soltanto in caso di reati di natura politica, militare o fiscale.

Gli Accordi non interferiscono nell'attuale ripartizione dei compiti tra le autorità giudiziarie e di polizia e non modificano la suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nonché tra i Cantoni stessi. Gli Accordi possono essere applicati mediante i mezzi a disposizione.

Indice

Compendio	2034
1 Parte generale	2036
1.1 Situazione iniziale	2036
1.2 Svolgimento delle trattative	2037
2 Parte speciale	2038
2.1 Sistematica	2038
2.2 Spiegazioni in merito alle singole disposizioni	2038
2.2.1 Titolo I: Scopo dell'Accordo	2038
2.2.2 Titolo II: Campo d'applicazione	2039
2.2.3 Titolo III: Procedura/Forme della cooperazione	2039
2.2.4 Titolo IV: Addetti di polizia	2042
2.2.5 Titolo V: Protezione dei dati e trasmissione di dati a terzi	2043
2.2.6 Titolo VI: Disposizioni finali	2044
3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni	2046
4 Programma di legislatura	2046
5 Rapporto con il diritto europeo	2046
6 Base costituzionale e legale	2046
6.1 Competenze della Confederazione	2046
6.2 Referendum facoltativo	2047
Decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità (<i>Disegno</i>)	2049
Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità	2051
Decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Macedonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità (<i>Disegno</i>)	2061
Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Macedonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità	2063

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

I pericoli che minacciano la Svizzera non sono determinati soltanto da fattori interni, bensì anche dal contesto internazionale. Numerosi generi di criminalità, come il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo, la criminalità informatica o il traffico di stupefacenti si manifestano solitamente a livello internazionale. Gli autori di questi reati sono praticamente costretti a operare su scala transnazionale. Anche la ricerca di profitti tramite le organizzazioni criminali implica generalmente contatti oltre i confini nazionali. Per prevenire e combattere questa forma transfrontaliera di criminalità, la Svizzera necessita dal canto suo di un'intensa cooperazione con le autorità di polizia straniere. D'altro canto, anche per le autorità straniere è importante poter cooperare con la Svizzera.

Attualmente la cooperazione internazionale di polizia verte su tre pilastri. Il primo è rappresentato dalla cooperazione globale tramite Interpol, che conta oggi 184 membri. La cooperazione è incentrata soprattutto sullo scambio di informazioni in materia di polizia e sulle ricerche a livello internazionale. Interpol dispone tuttavia anche di banche dati proprie e sostiene i membri a livello operativo, ad esempio con prestazioni per l'analisi forense.

Il secondo pilastro è la cooperazione regionale in Europa. L'associazione della Svizzera agli Accordi di Schengen e Dublino¹ (prevista a partire dal 2008) rafforzerà la cooperazione in materia di polizia con tutta l'Europa, in particolare nel settore delle indagini. L'Accordo con Europol², che entrerà probabilmente in vigore nel primo trimestre del 2006, consentirà di intensificare ulteriormente la lotta contro le organizzazioni criminali grazie allo scambio di informazioni e analisi operative. Durante il vertice dell'ottobre 2005, il Consiglio dei ministri della giustizia e dell'interno dell'Unione europea (UE) ha definito la Svizzera uno dei Paesi più importanti per la stipulazione di un accordo con Eurojust. Grazie a un tale accordo, le autorità competenti degli Stati membri dell'UE e della Svizzera, potranno cooperare con maggiore efficienza durante le indagini sulla criminalità organizzata e nei casi di gravi forme di criminalità transfrontaliera.

La cooperazione bilaterale costituisce il terzo pilastro. Essa consente di allacciare contatti diretti con le rispettive parti contraenti e di adeguare gli accordi alle necessità e possibilità della cooperazione. Attualmente sono già in vigore accordi bilaterali con tutti i Paesi limitrofi (Germania³, Austria e Principato del Liechtenstein⁴, Francia⁵ e Italia⁶) e con l'Ungheria⁷. Ulteriori accordi sono stati stipulati con la Slovenia, la Lettonia, la Repubblica ceca e la Romania. Sono in corso contatti preliminari con altri Paesi dell'Europa orientale e sud-orientale.

¹ FF 2004 5273

² FF 2005 859

³ RS 0.360.136.1

⁴ RS 0.360.163.1

⁵ RS 0.360.349.1

⁶ RS 0.360.454.1

⁷ RS 0.361.418.1

L'Europa sud-orientale è una regione importante dal punto di vista della polizia, poiché la presenza della criminalità organizzata vi si mantiene a un livello elevato⁸. La Svizzera è spesso il Paese di destinazione di attività illecite nel settore del traffico di stupefacenti, della tratta di esseri umani e del traffico di migranti, mentre per altre attività funge da Paese di transito. In questo contesto, i gruppi di etnia albanese, provenienti tra l'altro dall'Albania e dalla Macedonia, continuano a esercitare un'influenza notevole sull'evoluzione della criminalità in Svizzera. I gruppi criminali dell'Europa sud-orientale, riuniti in organizzazioni flessibili, tendono anche a diversificare le loro attività. La Svizzera continuerà pertanto a essere presa di mira dalle attività criminali di queste regioni, non da ultimo a causa dell'attrazione esercitata dalla sua piazza finanziaria. È quindi di fondamentale importanza intensificare la cooperazione di polizia con i Paesi dell'Europa sud-orientale e stabilire chiare disposizioni procedurali e in materia di protezione dei dati.

1.2 Svolgimento delle trattative

Trattative con l'Albania

Su iniziativa della Svizzera, gli esperti dei due Paesi si sono incontrati a Tirana il 17/18 maggio 2004 per colloqui esplorativi. In quest'occasione, entrambi i Paesi hanno manifestato l'interesse per la conclusione di un accordo bilaterale sulla cooperazione di polizia e hanno definito a grandi linee i settori da disciplinare. Sulla base di un progetto di accordo elaborato dalla Svizzera, il 15/16 novembre 2004 si è svolta a Berna la seconda tornata negoziale, nel corso della quale l'Accordo è stato parafato. Il 10 giugno 2005 abbiamo approvato l'Accordo che il consigliere federale Christoph Blocher e il ministro dell'interno albanese Sikol Oldashi hanno firmato il 21 settembre 2005 a Tirana.

Trattative con la Macedonia

Nell'ambito del programma «Community Policing», diretto dalla Direzione per lo sviluppo e la cooperazione, dal 17 al 23 agosto 2003 una delegazione di alti rappresentanti della polizia macedone ha visitato la Svizzera. Durante quest'incontro la Svizzera si è dichiarata interessata a concludere con la Macedonia un accordo sulla cooperazione di polizia. In un successivo scambio di diverse lettere, la Macedonia ha dal canto suo confermato il proprio interesse a stipulare un tale accordo con la Svizzera. Dopo che il nostro Paese aveva sottoposto alla Macedonia un progetto di accordo, le delegazioni dei due Paesi si sono riunite a Skopje il 21/22 febbraio 2005 per i negoziati. Poiché la Macedonia non si avvale della parafatura degli accordi, i capi delle due delegazioni hanno fissato i risultati delle trattative in un protocollo comune. Il 10 giugno 2005 abbiamo approvato l'Accordo che il consigliere federale Christoph Blocher e il ministro dell'interno macedone Ljubomir Mihailovski hanno firmato il 20 settembre 2005 a Skopje.

⁸ Cfr. il Rapporto sulla sicurezza interna della Svizzera 2004 (Ufficio federale di polizia, DFGP, maggio 2005).

2 Parte speciale

2.1 Sistematica

I due Accordi presentano sostanzialmente una struttura parallela e saranno pertanto illustrati insieme. Per «Accordo» s'intende sia l'Accordo con l'Albania sia quello con la Macedonia.

Nei preamboli le Parti contraenti confermano il loro interesse a perfezionare ulteriormente la cooperazione, soprattutto nell'ambito delle forme più gravi di criminalità. Vi è pertanto un riferimento implicito alla cooperazione già esistente, ad esempio nell'ambito di Interpol. Si indica inoltre che la cooperazione deve essere attuata nel rispetto dei diritti e dei doveri dei cittadini delle Parti contraenti e in osservanza degli impegni internazionali.

Il titolo I dell'Accordo ne definisce lo scopo.

Il titolo II stabilisce il campo d'applicazione, ossia le forme di criminalità contemplate dall'Accordo e l'obbligo di osservare le disposizioni nazionali e internazionali.

Il titolo III disciplina i settori della cooperazione, la responsabilità civile e penale, le norme di procedura e i costi. La cooperazione comprende essenzialmente lo scambio di informazioni, il coordinamento di interventi operativi, l'istituzione di gruppi di lavoro comuni, la formazione e il perfezionamento professionale.

Il titolo IV autorizza le Parti contraenti a stipulare accordi per l'invio di addetti di polizia.

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, che definiscono tra l'altro le autorità competenti per l'esecuzione dell'Accordo, le competenze per stipulare ulteriori accordi, l'entrata in vigore e le modalità di denuncia.

2.2 Spiegazioni in merito alle singole disposizioni

2.2.1 Titolo I: Scopo dell'Accordo

Art. 1 **Scopo**

Lo scopo degli Accordi è di rafforzare la cooperazione bilaterale tra le Parti contraenti per prevenire, scoprire e chiarire i reati. La formulazione scelta indica che la cooperazione non si limita alla repressione, ma comprende anche la prevenzione di reati. I compiti preventivi dei servizi d'informazione in Svizzera e la relativa cooperazione internazionale rimangono sottoposti alla legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI)⁹. Il significato del termine «reato» si basa esclusivamente sulla legislazione nazionale delle Parti contraenti. Per la Svizzera, sono determinanti le disposizioni del Codice penale (CP)¹⁰, del diritto penale accessorio e del diritto penale cantonale.

⁹ RS 120
¹⁰ RS 311.0

2.2.2

Titolo II: Campo d'applicazione

Art. 2 Campo d'applicazione

L'*articolo 2* disciplina il campo d'applicazione materiale. L'articolo prevede una cooperazione in tutti i settori della criminalità. Elencando espressamente alcuni reati gravi, quali la criminalità organizzata, il terrorismo, la tratta di esseri umani, i reati sessuali su minori, la criminalità informatica, la corruzione ecc., si sottolinea che la cooperazione dovrà concentrarsi soprattutto su questo genere di reati. Il *capoverso 2* vieta espressamente la cooperazione in affari di natura fiscale, militare e politica. Ciò assicura fra l'altro alla Svizzera di non dover trasmettere informazioni che potrebbero violare il segreto bancario.

Art. 3 Diritto applicabile

L'*articolo 3* stabilisce che la cooperazione si basa sulla legislazione nazionale delle Parti contraenti e sugli impegni di diritto internazionale. Questo significa che l'attuazione di misure sul piano operativo deve avvenire nel rispetto delle pertinenti norme svizzere di procedura e di competenza. È possibile decidere soltanto in ogni singolo caso concreto quali atti legislativi svizzeri in materia di polizia saranno effettivamente applicati. Il rinvio alla legislazione nazionale stabilisce ad esempio che per ordinare misure coercitive, quali perquisizioni domiciliari, sequestri, sorveglianze telefoniche ecc., bisogna ricorrere senza eccezioni all'assistenza giudiziaria.

D'altro canto, la clausola a favore delle convenzioni internazionali esistenti significa anche che le disposizioni degli accordi internazionali, bilaterali o multilaterali, ratificati dalle Parti contraenti non sono abrogate dal presente Accordo.

2.2.3

Titolo III: Procedura/Forme della cooperazione

Art. 4 Cooperazione generale

L'*articolo 4* riassume i quattro settori della cooperazione che l'Accordo definisce più dettagliatamente in seguito. Si tratta dello scambio di informazioni, del coordinamento di interventi operativi, dell'istituzione di gruppi di lavoro comuni e della formazione e del perfezionamento professionale.

Art. 5 Scambio di informazioni

L'*articolo 5* disciplina l'assistenza reciproca mediante lo scambio di dati personali e di dati e materiale in generale. Lo scambio di dati personali, compresi i dati sensibili ai sensi dell'*articolo 14 lettera a*, e di materiale, comprende ad esempio la comunicazione delle generalità delle persone coinvolte nei reati, le indicazioni in merito a presunti autori nonché alle circostanze in cui sono stati commessi i reati, alle misure adottate o alla pianificazione di reati. Questo scambio di dati personali serve principalmente al lavoro operativo di polizia.

Lo scambio di dati e materiali in generale serve soprattutto all'analisi, al coordinamento e all'informazione di carattere generale, ma può riguardare anche il lavoro operativo di polizia. Nel settore dell'analisi si tratta principalmente dello scambio di analisi e rapporti sulla situazione in materia di polizia giudiziaria, ma anche di letteratura specializzata in generale. Il coordinamento implica lo scambio di informazioni relative ad azioni pianificate, che devono essere sincronizzate con l'altra Parte contraente. Il campo d'applicazione dell'Accordo menziona infine espressamente la reciproca informazione su eventuali modifiche della legislazione nazionale rilevanti ai fini della cooperazione.

L'*articolo 5* non disciplina in modo esaustivo la possibile portata dello scambio di informazioni. Come già affermato, per quanto concerne la portata precisa e i principi dello scambio d'informazioni è determinante il diritto nazionale delle Parti contraenti. Per la Svizzera lo scambio di informazioni di polizia giudiziaria è retto dalla legge federale del 20 marzo 1981¹¹ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) nonché dagli statuti e regolamenti di Interpol dichiarati applicabili dal Consiglio federale (articolo 351^{quinquies} CP).

Art. 6 Coordinamento

Per lottare contro la criminalità transfrontaliera, può essere necessario concordare con altri Paesi coinvolti le operazioni nazionali di polizia previste e, se del caso, sincronizzare gli interventi. Questi interventi operativi concernono in particolare la ricerca di persone e oggetti, l'attuazione di particolari tecniche d'indagine, quali la consegna sorvegliata, l'osservazione o l'inchiesta mascherata. Il coordinamento può anche riferirsi a provvedimenti previsti dalla legislazione nazionale per proteggere le vittime e i testimoni e concernenti persone che interessano entrambi i Paesi. Essa comprende anche la pianificazione e l'esecuzione di programmi comuni per la prevenzione della criminalità.

L'esecuzione di determinate misure può comportare anche costi ingenti. Per questo motivo, a differenza del principio di cui all'*articolo 12 capoverso 7* secondo cui ogni Parte contraente si fa carico dei propri costi, il *capoverso 2* prevede che le autorità competenti possono decidere nel singolo caso se sia necessaria una speciale ripartizione dei costi.

Art. 7 Gruppi di lavoro comuni

L'*articolo 7* prevede la costituzione di gruppi di lavoro comuni in caso di necessità. Può trattarsi di gruppi di analisti per l'elaborazione di rapporti sulla situazione o di analisi criminali, oppure di gruppi misti di controllo e di osservazione durante interventi operativi. Con la Macedonia vi è inoltre la possibilità di costituire gruppi investigativi comuni per casi specifici¹². Gli agenti di una Parte contraente che forniscono consulenza e assistenza sul territorio dell'altra Parte contraente, non possono assumere competenze ufficiali. A seconda delle necessità e di comune accordo con l'altra Parte contraente, è possibile precisare ulteriormente le procedure

¹¹ RS 351.1

¹² Sono fatte salve le disposizioni concernenti le squadre investigative comuni di cui all'articolo 20 del Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (RS 0.351.12; RU 2005 333).

concernenti questi gruppi di lavoro in un accordo aggiuntivo conformemente all'*articolo 19* di entrambi gli Accordi.

Art. 8 Assistenza e rapporti di servizio

Durante l'esecuzione delle attività di servizio di cui all'*articolo 7*, la Parte contraente sul cui territorio è distaccato un agente dell'altra Parte contraente, è tenuta a garantirgli la medesima protezione e assistenza usata nei confronti dei propri agenti. Con ciò s'intendono in particolare le condizioni di lavoro e la protezione da eventuali pericoli per la salute e la vita degli agenti.

Il *capoverso 2* statuisce che, per quanto concerne il rapporto di servizio o di lavoro e gli aspetti disciplinari, gli agenti distaccati continuano tuttavia a sottostare alla loro legislazione nazionale.

Art. 9 Responsabilità civile

Mediante l'*articolo 9* s'intende disciplinare il risarcimento di eventuali pretese di diritto civile derivanti dall'impiego di agenti conformemente all'*articolo 7*. Di principio ogni Parte contraente è responsabile di tutti i danni causati dai propri agenti nel corso di un simile impiego. La Parte contraente sul cui territorio sono causati i danni, provvede dapprima alla loro riparazione, alle medesime condizioni applicabili ai danni causati dai propri agenti. In questi casi l'altra Parte contraente risarcisce poi integralmente le somme versate alle vittime o ai loro aventi causa. Ad eccezione di questo genere di risarcimento e senza pregiudicare eventuali pretese nei confronti di terzi, la Parte contraente che ha subito il danno, rinuncia a far valere ulteriori pretese di risarcimento.

Art. 10 Responsabilità penale

L'*articolo 10* prevede che, durante un intervento sul territorio dell'altra Parte contraente conformemente all'*articolo 7*, gli agenti sottostanno, per quanto concerne i reati commessi da loro o nei loro confronti, alle disposizioni penali della Parte contraente sul cui territorio ha luogo l'intervento.

Art. 11 Formazione e perfezionamento professionale

L'*articolo 11* stabilisce la possibilità di intensificare la cooperazione mediante provvedimenti nel quadro della formazione e del perfezionamento professionale nei settori della polizia e delle conoscenze linguistiche. Si tratta prevalentemente della partecipazione a corsi di formazione, dello svolgimento di seminari ed esercitazioni comuni e della formazione di specialisti. Sono inoltre possibili lo scambio di programmi di formazione e la partecipazione di osservatori alle esercitazioni dell'altra Parte contraente.

Art. 12 Procedura e costi

L'*articolo 12* disciplina le procedure e la ripartizione delle spese della cooperazione. Secondo questa disposizione le richieste d'informazione o altre richieste di assistenza vanno di principio presentate in forma scritta per mezzo di un canale di comunicazione cifrato. Se il contenuto lo consente, la richiesta può essere presentata anche tramite fax o posta elettronica. In casi urgenti, è possibile presentare la richiesta

anche oralmente, a condizione che sia successivamente confermata senza indugio per iscritto. Di principio la richiesta deve contenere almeno le informazioni seguenti:

- la designazione dell'autorità richiedente;
- il motivo della richiesta;
- una breve descrizione della fattispecie rilevante, comprendente tra l'altro le relazioni con lo Stato richiesto;
- le indicazioni su tutte le persone più importanti menzionate nella richiesta.

Ai sensi del *capoverso 2*, 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 della lotta contro i reati. Il *capoverso 3* stabilisce che le autorità competenti possono fornirsi direttamente assistenza, a condizione che l'esecuzione della richiesta non sia riservata alle autorità giudiziarie. Le Parti contraenti sono inoltre tenute a rispondere a una richiesta il più presto possibile.

Il *capoverso 5* riserva alle Parti contraenti il diritto di rifiutare l'assistenza integralmente o parzialmente in un caso concreto, se l'esecuzione della richiesta potrebbe compromettere la loro sovranità, minacciare la loro sicurezza o altri interessi di Stato essenziali oppure violare la loro legislazione nonché gli obblighi derivanti da accordi internazionali. In tal caso, la Parte contraente richiama, deve informare senza indugio per iscritto la Parte contraente richiedente, indicando i motivi.

Il *capoverso 7* sancisce il principio secondo cui i costi per l'esecuzione di una domanda sono a carico della Parte contraente richiama. Sono eccettuate le misure di cui all'*articolo 6 capoverso 1*, ad esempio la realizzazione di programmi per la prevenzione della criminalità o per la protezione dei testimoni e delle vittime. Su richiesta delle delegazione albanese, nell'Accordo è stata inserita una speciale ripartizione dei costi, in casi specifici anche per la costituzione di gruppi di lavoro comuni (*art. 7 cpv. 2*).

2.2.4 Titolo IV: Addetti di polizia

Art. 13 Addetti di polizia

L'*articolo 13* autorizza le autorità competenti delle Parti contraenti a stipulare accordi relativi all'invio, a tempo determinato o indeterminato, di addetti di polizia sul territorio dell'altra Parte contraente. L'accordo consiste solitamente in uno scambio di note. Secondo l'articolo 8 capoverso 4 dell'ordinanza del 30 novembre 2001¹³ sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia, in Svizzera la stipulazione di tali accordi compete al Dipartimento federale di giustizia e polizia. L'*articolo 13* disciplina anche un eventuale accreditamento speciale, ossia l'accreditamento di un addetto di polizia di una Parte contraente, che presta servizio in uno Stato terzo. Lo statuto degli agenti inviati è retto dalle disposizioni della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961¹⁴ sulle relazioni diplomatiche.

¹³ RS 360.1

¹⁴ RS 0.191.01

I *capoversi 2 e 3* sanciscono i principi che disciplinano l'attività degli addetti di polizia. L'obiettivo consiste nella promozione della cooperazione di polizia mediante il sostegno in caso di assistenza giudiziaria e di polizia, nell'ambito del quale gli agenti non possono assumere competenze ufficiali sul territorio dell'altra Parte contraente. I diritti e gli obblighi degli agenti inviati saranno disciplinati in accordi separati.

Poiché la Svizzera prevede di inviare a Skopje un addetto di polizia, durante le trattative ha sottoposto alla Macedonia una nota per la preparazione delle basi legali. La Svizzera è ora in attesa della risposta del Governo macedone.

2.2.5

Titolo V: Protezione dei dati e trasmissione di dati a terzi

La cooperazione tra le autorità di polizia implica lo scambio di dati personali, fra cui anche dati degni di particolare protezione. Il trattamento dei dati tange i diritti individuali delle persone coinvolte. Con gli *articoli 14 e 15* s'intendono conciliare gli obiettivi della lotta efficace contro i reati con quelli della protezione dei diritti fondamentali.

Art. 14 Protezione dei dati

L'*articolo 14* degli Accordi stabilisce quali sono le norme di protezione dei dati particolarmente importanti in merito alla trasmissione dei dati personali e che quindi devono obbligatoriamente essere rispettate dalle autorità di entrambi i Paesi. 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 nell'Accordo

In primo luogo si stabilisce espressamente che i dati personali rilevanti per la polizia, ma particolarmente sensibili, concernenti ad esempio le convinzioni religiose o i profili della personalità, possono essere trasmessi soltanto se strettamente necessario e unicamente in aggiunta ad altri dati penalmente rilevanti.

Vanno inoltre sottolineati i seguenti principi di protezione dei dati:

- 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 contraente destinataria e delle persone interessate a essere informate sull'utilizzo dei dati;
- l'obbligo della Parte contraente destinataria di rispettare i termini di cancellazione previsti dalla legislazione nazionale vigente;

¹⁵ Si tratta soprattutto della Convenzione del Consiglio d'Europa del 18 gennaio 1981 per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (RS **0.235.1**) e della raccomandazione R (87)15 del Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa del 17 settembre 1987 tesa a regolamentare l'utilizzo dei dati a carattere personale nel settore della polizia.

- 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 dati.

Art. 15 Protezione di informazioni classificate e trasmissione a terzi

Mediante l'*articolo 15* le Parti contraenti s'impegnano a garantire la confidenzialità dei dati che sono stati loro trasmessi dall'altra Parte contraente e che, in base al diritto nazionale di quest'ultima, sono classificati. Poiché le prescrizioni di classificazione possono variare a seconda dei Paesi, quando trasmette i dati la Parte contraente mittente deve indicare esattamente quali misure di protezione devono 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 esempio devono rispettare l'ordinanza del 10 dicembre 1990¹⁶ sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione.

Il *capoverso 2* disciplina la questione della trasmissione di dati classificati a terzi, ossia uno Stato terzo o un'autorità che non svolge compiti legati alla lotta contro la criminalità. La trasmissione a terzi di dati e oggetti ricevuti, è consentita solo previa autorizzazione scritta della Parte contraente mittente. Le richieste di trasmissione, in particolare di dati a carattere personale, vanno accolte con cautela e inoltre solo se lo Stato terzo interessato garantisce un livello di protezione adeguato.

2.2.6 **Titolo VI: Disposizioni finali**

Art. 16 Autorità competenti

L'*articolo 16* definisce gli organi competenti per l'esecuzione dell'Accordo. L'esecuzione comprende soprattutto lo scambio diretto di informazioni e l'attuazione delle misure di cooperazione previste nell'Accordo. In Svizzera è competente l'Ufficio federale di polizia del Dipartimento federale di giustizia e polizia, in Albania la Direzione generale della polizia statale del Ministero per la pubblica sicurezza e in Macedonia l'Ufficio per la pubblica sicurezza del Ministero degli Interni.

Analogamente alla cooperazione nell'ambito di Interpol ed Europol, la cooperazione si basa sul principio delle autorità centrali, ossia avviene esclusivamente tra le autorità centrali. Questo principio è applicato anche alla cooperazione con altri Stati, ad eccezione di quelli limitrofi. Le richieste possono pertanto essere presentate a un'autorità centrale, che le tratta secondo le disposizioni della legislazione nazionale e le trasmette, se necessario, all'autorità competente. Queste modalità di comunicazione chiare facilitano il coordinamento.

Quali organi d'esecuzione, le autorità centrali sono anche i referenti principali per chiarire questioni di interpretazione o per elaborare proposte di sviluppo degli

¹⁶ RS 172.015

Accordi. A condizione di rispettare il principio delle autorità centrali, oltre all'Ufficio federale di polizia, possono basarsi sui presenti Accordi anche il Corpo delle guardie di confine e le autorità di polizia e di perseguimento penale dei Cantoni.

Il *capoverso 2* stabilisce che 30 giorni dopo l'entrata in vigore degli Accordi, 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 uno scambio efficiente di informazioni delle autorità di polizia svizzere, dell'Amministrazione federale delle dogane e del Corpo delle guardie di confine con le autorità di polizia straniere.

Il *capoverso 3* obbliga le Parti contraenti a notificarsi reciprocamente per via diplomatica le modifiche di competenze o di denominazione delle autorità di cui ai *capoversi 1 e 2*.

Art. 17 Lingua

L'*articolo 17* stabilisce le lingue da utilizzare nell'ambito della cooperazione. Lo scambio di informazioni si svolge solitamente in inglese, onde evitare oneri inutili legati alla traduzione. Nel singolo caso concreto le autorità di polizia interessate hanno tuttavia la possibilità di accordarsi per comunicare in un'altra lingua.

Art. 18 Riunione di esperti

L'*articolo 18* prevede la possibilità di riunioni fra alti rappresentanti delle Parti contraenti. Queste riunioni saranno organizzate in caso di necessità e servono per esaminare l'attuazione degli Accordi. Durante questi incontri, gli specialisti possono inoltre scambiarsi informazioni sulle esperienze acquisite con nuove strategie nell'ambito della sicurezza e avviare iniziative volte a completare e sviluppare la cooperazione, sottoponendo le relative proposte agli Stati contraenti.

Art. 19 Accordi aggiuntivi

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

Art. 20 Rapporto con altre convenzioni internazionali

L'*articolo 20* degli Accordi prevede una clausola a favore delle convenzioni internazionali vigenti. Le disposizioni di altri accordi bilaterali o multilaterali vigenti che vincolano la Svizzera o le altre due Parti contraenti, non sono abrogate dai presenti Accordi in materia di polizia. Questo non esclude tuttavia che le norme dei presenti Accordi possano essere prese in considerazione quali disposizioni di complemento o di attuazione dei diritti e doveri derivanti da altri accordi.

Art. 21 Entrata in vigore e denuncia

Gli Accordi devono essere ratificati. Entrano in vigore il giorno della ricezione dell'ultima notifica in cui le Parti contraenti si comunicano che sono soddisfatte le condizioni legali necessarie a livello nazionale per l'entrata in vigore. Gli Accordi, conclusi a tempo indeterminato, possono essere denunciati in ogni momento, con preavviso di sei mesi

3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni

Gli Accordi possono esser applicati con i mezzi attualmente a disposizione e non comportano oneri finanziari e di personale supplementari per la Confederazione e i Cantoni. In singoli casi e in seguito a un accordo fra le Parti contraenti, alcune misure possono tuttavia condurre a una ripartizione dei costi, in particolare il coordinamento di interventi operativi e l'istituzione di gruppi di lavoro comuni. Poiché gli Accordi non contengono alcuna disposizione in materia di sussidi e non necessitano di crediti d'impegno o di dotazioni finanziarie, non sottostanno al freno alle spese in virtù dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale (Cost.)¹⁷.

4 Programma di legislatura

Gli affari rientrano negli obiettivi del programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 1022).

5 Rapporto con il diritto europeo

Già da alcuni anni, l'UE intende rafforzare la cooperazione in materia di polizia con l'Albania e la Macedonia (p. es. proposta di una decisione del Consiglio sui principi, le priorità e le condizioni per un partenariato con la Macedonia e l'Albania). La conclusione da parte della Svizzera degli Accordi con l'Albania e la Macedonia va nella stessa direzione e si allinea agli accordi in questo settore già esistenti fra l'UE e i Paesi in questione e al diritto vigente dell'UE, in particolare alla normativa di Schengen in materia di cooperazione di polizia.

6 Base costituzionale e legale

6.1 Competenze della Confederazione

I presenti Accordi si basano sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che attribuisce alla Confederazione la competenza generale in materia di affari esteri, autorizzandola a concludere accordi con l'estero. Per i trattati internazionali vale il principio secondo cui la Confederazione può concludere trattati su qualsiasi oggetto, sia che

¹⁷ RS 101

quest'ultimo rientri nella competenza legislativa federale, sia in quella cantonale (cfr. FF 1994 II 548). Il diritto dei Cantoni di concludere trattati con l'estero nei settori di loro competenza (art. 56 cpv. 1 Cost.) si applica pertanto in via subordinata. La Confederazione fa tuttavia uso della sua competenza soltanto con cautela nei casi in cui gli ambiti da disciplinare rientrino prevalentemente nella competenza dei Cantoni. Se la Confederazione ha concluso un trattato, i Cantoni non possono infatti più richiamarsi alla loro competenza in materia.

Le disposizioni degli Accordi concernono prevalentemente lo scambio di informazioni tra le autorità centrali nazionali svizzere e albanesi, rispettivamente macedoni. Lo scambio di informazioni transfrontaliero è già attualmente riservato alle autorità federali, a meno che non riguardi i Paesi limitrofi. Di conseguenza non vi è alcuna modifica delle competenze dei Cantoni per quanto riguarda il settore di polizia.

Poiché non sussiste una competenza del Consiglio federale a concludere autonomamente trattati internazionali ai sensi dell'articolo 7a della legge del 21 marzo 1997¹⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), gli Accordi sottostanno all'approvazione dell'Assemblea federale in virtù dell'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 delle quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge federale del 13 dicembre 2002¹⁹ sull'Assemblea federale (LParl) una disposizione richiede la promulgazione di leggi federali quando, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impone obblighi, 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 1 Cost. Gli Accordi con l'Albania e la Macedonia sono denunciabili in ogni momento, non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e per applicarli non è necessario emanare leggi federali. Essi includono tuttavia disposizioni importanti contenenti norme di diritto. Le autorità preposte all'applicazione degli Accordi sono investite di nuove competenze (p.es. creazione di gruppi comuni di analisti e di inquirenti). Le Parti contraenti devono inoltre assumere degli obblighi (p.es. l'obbligo di risarcire i danni in caso di trasmissione di dati inesatti). 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 nella legislazione nazionale, sarebbero oggetto di una legge formale. Gli Accordi sottostanno quindi al referendum facoltativo e vengono approvati tramite decreto federale.

¹⁸ RS 172.010

¹⁹ RS 171.10

