

07.096

**Messaggio
concernente l'Accordo con il Governo della
Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera
in materia giudiziaria, di polizia e doganale**

del 7 dicembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo del 9 ottobre 2007 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia giudiziaria, di polizia e doganale.

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

7 dicembre 2007

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
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. Per questo la lotta contro la criminalità internazionale può essere efficace unicamente se condotta anche a livello interstatale. Per combattere i suddetti pericoli, la Svizzera deve pertanto cooperare con i suoi partner stranieri.

Oltre alla cooperazione globale nel quadro di Interpol e ai legami intrecciati con l'Unione europea nell'ambito di Schengen ed Europol, 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, la Lettonia, la Repubblica ceca e la Slovenia. Altri accordi sono stati firmati con la Romania, la Macedonia, l'Albania e la Bosnia ed Erzegovina.

Il presente Accordo può essere considerato un potenziamento della versione di quello precedente attualmente in vigore, concluso a Berna l'11 maggio 1998. Esso è stato oggetto di negoziati aperti tra il 17 marzo 2005 e il 30 marzo 2007, quando è stato parafato a Parigi. L'Accordo è stato approvato il 27 giugno 2007 dal Consiglio federale ed è stato firmato dal capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia, il 9 ottobre 2007 a Parigi.

Analogamente agli altri accordi già conclusi dalla Svizzera, l'Accordo riveduto con la Francia disciplina la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di polizia competenti, secondo la rispettiva legislazione nazionale, nel settore dello scambio di informazioni, del coordinamento di interventi operativi, dell'istituzione di gruppi di lavoro comuni, della formazione e del perfezionamento professionali, nel rispetto di un alto livello di protezione dei dati. Tra gli elementi nuovi ottenuti con la rinegoziazione dell'accordo esistente compaiono in particolare il potenziamento della cooperazione in caso di eventi di grande portata, di catastrofi o sinistri gravi, la possibilità d'inviare unità di polizia per mantenere l'ordine, la formulazione di una norma sull'esercizio delle competenze ufficiali, la regolamentazione più precisa relativa all'osservazione e all'inseguimento in zona di frontiera, la possibilità di scambio dei dati connesso al perseguimento di reati in materia di circolazione stradale. Il nuovo Accordo contiene norme di protezione dei dati che corrispondono a quelle della Convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen; esso rafforza il ruolo nazionale del Centro di cooperazione di polizia e doganale di Ginevra, permette l'impiego dei veicoli aerei per attuare la cooperazione transfrontaliera. Il contenuto del presente Accordo non oltrepassa il tenore pressoché simile dell'accordo tra la Svizzera e la Germania.

L'Accordo ora rivisto non interferisce nell'attuale ripartizione dei compiti tra le autorità giudiziarie e di polizia e non modifica la suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nonché tra i Cantoni stessi. Può inoltre essere applicato con le risorse già disponibili. La presentazione formale dell'Accordo è stata adattata ai fini di migliorarne la leggibilità e i commenti sono consacrati alle novità introdotte con la revisione dell'Accordo.

Indice

1 Caratteristiche dell'Accordo	198
1.1 Situazione iniziale	198
1.2 Svolgimento dei negoziati	199
2 Commento alle disposizioni dell'Accordo	199
2.1 Preambolo e sistematica	199
2.2 Commento alle nuove disposizioni	200
2.2.1 Definizioni e obiettivi della cooperazione	200
2.2.2 Disposizioni generali di cooperazione giudiziaria, di polizia e doganale	202
2.2.3 Modalità particolari della cooperazione	203
2.2.4 Centri di cooperazione di polizia e doganale (CCPD)	205
2.2.5 Cooperazione diretta nella zona di frontiera	206
2.2.6 Protezione dei dati	206
2.2.7 Diritto applicabile in occasione di interventi ufficiali svolti da una Parte contraente sul territorio dell'altra Parte	208
2.2.8 Infrazioni alle norme della circolazione stradale	209
2.2.9 Modalità d'esecuzione e disposizioni finali	211
3 Ripercussioni finanziarie e sugli effettivi del personale a livello federale e cantonale	212
4 Programma di legislatura	212
5 Rapporto con il diritto europeo e compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera	212
6 Costituzionalità e legalità	213
6.1 Competenze della Confederazione	213
6.2 Referendum facoltativo	213
Decreto federale che approva l'Accordo con il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia giudiziaria, di polizia e doganale (<i>Disegno</i>)	215
Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia giudiziaria, di polizia e doganale	217

Messaggio

1 Caratteristiche dell'Accordo

1.1 Situazione iniziale

I pericoli che minacciano la Svizzera non sono determinati esclusivamente da fattori interni, ma risultano strettamente correlati anche al contesto internazionale. Numerosi generi di criminalità, come ad esempio il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo, la criminalità informatica o il traffico di stupefacenti, presentano caratteristiche tipicamente transfrontaliere. Gli autori di reati di questo genere cercano di operare su scala internazionale. La ricerca di profitti in seno alle organizzazioni criminali implica generalmente contatti oltre i confini nazionali. La Svizzera dal canto suo non può che trarre vantaggi da una stretta cooperazione con le autorità di polizia straniere se vuole arginare la criminalità transfrontaliera e combattere efficacemente questo fenomeno. D'altro canto, anche per le autorità straniere è fondamentale poter cooperare con la Svizzera.

Attualmente la cooperazione internazionale di polizia si basa su tre pilastri. Il *primo* è rappresentato dalla cooperazione multilaterale globale tramite Interpol, che conta oggi 186 membri. Tale cooperazione verte soprattutto sullo scambio di informazioni in materia di polizia e sugli avvisi di ricerca a livello internazionale. Interpol dispone tuttavia anche di banche dati proprie e sostiene i membri a livello operativo, in particolare con prestazioni di tecnica forense.

Il *secondo pilastro* consiste nella cooperazione regionale su scala europea. L'accordo concluso il 26 ottobre 2004 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 Schengen¹ (accordo di associazione a Schengen) rafforzerà, in particolare nel settore della polizia, la cooperazione nelle ricerche transfrontaliere a livello europeo. L'accordo concluso il 24 settembre 2004² tra la Confederazione svizzera e l'Ufficio europeo di polizia, entrato in vigore il 1° marzo 2006, permette inoltre di potenziare la lotta contro le organizzazioni criminali tramite lo scambio di informazioni e di analisi operative.

Il *terzo pilastro*, infine, è rappresentato dalla cooperazione bilaterale di polizia. Oltre a permettere contatti diretti con un determinato Stato partner, questa forma di cooperazione consente di adeguare i relativi accordi alle necessità e possibilità della cooperazione. Sono stati stipulati accordi di cooperazione con tutti i Paesi limitrofi (Germania³, Austria e Principato del Liechtenstein⁴, Francia⁵ e Italia⁶) e con

1 FF 2004 5747

2 RS 0.360.268.2

3 RS 0.360.136.1

4 RS 0.360.163.1

5 RS 0.360.349.1

6 RS 0.360.454.1

l'Ungheria⁷, la Slovenia⁸, la Lettonia⁹ e la Repubblica ceca¹⁰. Altri accordi sono stati firmati con la Macedonia¹¹, l'Albania¹², la Romania¹³ e la Bosnia e Erzegovina.

La revisione dell'Accordo con la Francia si fonda sulle esperienze acquisite negli ultimi anni, in particolare durante il vertice di Evian nel giugno 2003. Essa ha per scopo di avvicinarsi il più possibile all'accordo concluso tra la Svizzera e la Germania. Nessuna delle disposizioni si spinge oltre a quanto già collaudato nella cooperazione in materia di polizia tra la Svizzera e la Germania, restando anzi su alcuni punti più conservatrice, non potendo la Francia, per ragioni proprie al suo ordinamento giuridico, accettare disposizioni di cooperazione in materia di osservazioni finalizzate a impedire reati, di inchieste mascherate e di consegne sorvegliate. In ultimo questa revisione è del tutto compatibile con l'acquis di Schengen.

L'obiettivo concreto perseguito dalla presente revisione è di contribuire a rafforzare la sicurezza interna delle due Parti.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Un primo incontro di esperti si è svolto a Parigi il 17 e il 18 marzo 2005, seguito da un secondo incontro a Berna il 20 e il 21 ottobre 2005 per discutere il contenuto dell'avamprogetto svizzero. Dopo ulteriori miglioramenti apportati durante una riunione d'esperti il 1° marzo 2007, l'Accordo riveduto è stato parafato a Parigi il 30 marzo 2007.

La Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia è stata informata in anticipo il 29 marzo 2007 sul tenore dell'Accordo rivisto ed ha ricevuto il 7 maggio 2007 l'estratto ufficiale delle conclusioni che confermano in modo ufficiale la natura delle informazioni scambiate il 30 marzo 2007 in occasione dell'incontro finalizzato alla parafatura.

L'accordo è stato approvato il 27 giugno 2007 dal nostro Collegio ed è stato firmato dal consigliere federale Christoph Blocher e dal ministro francese dell'Interno, dell'Oltremare e delle Collettività territoriali, signora Michèle Alliot-Marie, il 9 ottobre 2007 a Parigi.

2 Commento alle disposizioni dell'Accordo

2.1 Preambolo e sistematica

L'Accordo riveduto è stato rielaborato rispetto alla versione del 1998.

Nel preambolo le Parti confermano il loro interesse a rafforzare la cooperazione e aggiungono un nuovo riferimento alla Convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen firmato il 19 giugno 1990. Un altro nuovo riferimento è quello al Proto-

7 RS **0.361.418.1**

8 RS **0.361.691.1**

9 RS **0.361.487.1**

10 RS **0.360.743.1**

11 FF **2006** 2063

12 FF **2006** 2051

13 FF **2006** 2091

Interessi comuni in materia di sicurezza (art. 5)

L'*articolo 5* è nuovo; ispirato all'*articolo 1* dell'accordo con la Germania, esso prevede segnatamente che le Parti s'informino reciprocamente sugli aspetti fondamentali della loro strategia di lotta alla criminalità e che, quando elaborano strategie di polizia, tengano in conto i loro interessi comuni in materia di sicurezza. Inoltre, quando una delle Parti ritiene che l'altra debba adottare certe disposizioni per garantire la sicurezza comune, essa può presentare una proposta a questo fine, senza necessariamente doverlo fare per via diplomatica. I servizi centrali nazionali possono sottoporsi reciprocamente simili proposte.

Analisi comune della sicurezza (art. 6)

L'*articolo 6* sancisce il principio delle analisi comuni. In virtù di questa disposizione le Parti si sforzano di raggiungere un livello d'informazione il più uniforme possibile relativo allo stato della sicurezza. Una distinzione si fa nella pratica tra l'analisi a livello nazionale effettuata dagli organi centrali e quella a livello transfrontaliero o locale. Mentre a livello nazionale sono eseguite analisi di ordine strategico, a livello transfrontaliero alcuni gruppi d'analisi si occupano per esempio di problemi di criminalità itinerante e di falsificazione di documenti. A livello locale ci sono gruppi franco-svizzeri d'analisi che affrontano segnatamente problematiche connesse alla criminalità generale, ai reati non chiariti e alla gestione dell'ordine pubblico. Lo scambio dei punti della situazione avviene periodicamente o in occasioni specifiche secondo criteri precisi, cosa che facilita la comparazione dei dati. Le Parti hanno rinunciato a disciplinare esplicitamente le competenze, essendo queste ultime stabilite nel quadro dei regimi nazionali.

Prevenzione di minacce e lotta alla criminalità (art. 7)

L'*articolo 7* concretizza due concetti di base: da un lato le due Parti rafforzano la loro cooperazione in materia di prevenzione delle minacce per la sicurezza e l'ordine pubblico e in materia di lotta alla criminalità organizzata, dall'altro esse agiscono tenendo conto degli interessi della sicurezza dell'altra Parte. La cooperazione in materia di polizia ai sensi dell'Accordo esclude i reati politici, militari e fiscali nonché quanto concerne il settore della protezione dello Stato. L'*articolo* ricorda che le disposizioni bilaterali completano le prescrizioni sulla cooperazione internazionale degli organi centrali nazionali nell'ambito della lotta contro la criminalità, segnatamente in seno all'Organizzazione internazionale di polizia criminale (ICPO-Interpol).

Tale disposizione è simile a quella dell'*articolo 3* dell'accordo con la Germania. Questa comune filosofia comporta ad esempio che si svolgano controlli simultanei sul territorio di ciascuna delle Parti, da una parte e dall'altra della frontiera, in uno stesso settore dove un'azione comune permette di facilitare la ricerca dei criminali.

2.2.2

Disposizioni generali di cooperazione giudiziaria, di polizia e doganale

Assistenza (art. 8)

L'articolo 8 tratta dell'assistenza in generale. Esso sottolinea che le Parti si accordano l'assistenza per prevenire le minacce e combattere contro i reati. Si fa espressa riserva sul diritto nazionale, quando si tratta di domande che devono essere gestite dalle autorità giudiziarie.

Assistenza su domanda (art. 9)

L'articolo 9 arricchisce l'elenco delle possibilità di assistenza, nel campo della trasmissione e del confronto dei dati segnaletici come le tracce materiali rilevate sul luogo del reato, fotografie, connotati, impronte digitali e palmari, profili di DNA nella misura in cui la loro comunicazione è autorizzata dal diritto interno. Inoltre il settore dell'identificazione di detentori e delle inchieste su conducenti di veicoli stradali è esteso a quello delle imbarcazioni e degli aeroplani, mentre il settore delle informazioni sulle licenze di condurre comprende anche quello delle patenti di navigazione. Un settore nuovo è quello dell'accertamento della disponibilità di deposizione di un testimone per l'allestimento di una domanda di assistenza giudiziaria.

Assistenza in casi urgenti (art. 10)

L'articolo 10 precisa le modalità dell'assistenza in casi urgenti: si tratta di una nuova categoria in rapporto all'Accordo del 1998, che corrisponde a quanto previsto nell'articolo 10 dell'accordo con la Germania. In alcuni casi la polizia deve poter presentare una domanda di assistenza giudiziaria al posto dell'autorità giudiziaria; l'ufficio di polizia richiesto nell'altro Paese deve poter agire immediatamente (misure per garantire le prove a futura memoria). Si tratta ad esempio di poter procedere immediatamente su entrambe le frontiere ad alcune operazioni, come la confisca di oggetti in vista di un sequestro, i provvedimenti per assicurare la prova prima che si degradi, l'esame medico di una persona vittima di violenze, l'autopsia di un cadavere.

Tuttavia, per poter trasmettere le prove richieste alle autorità della Parte richiedente, è necessario presentare una domanda formale di assistenza giudiziaria. In caso d'urgenza le autorità di polizia possono presentare le domande di assistenza al posto delle autorità giudiziarie e possono anche rispondere a domande di questo genere. Tale disposizione però non costituisce una base legale per le eventuali misure per le quali vi sia bisogno dell'approvazione delle autorità giudiziarie in virtù della legislazione nazionale.

Codesta procedura migliora alquanto il trattamento delle domande di assistenza poiché le autorità di polizia dispongono di una rete operativa permanente di trasmissione ed anche di un servizio di picchetto in funzione 24 ore su 24. Pertanto nei casi di urgenza le autorità di polizia richieste sono in grado di reagire più rapidamente. Le autorità giudiziarie competenti della Parte richiedente e della Parte richiesta devono essere informate di questo tipo di procedura e dei principali motivi che l'hanno giustificata. La trasmissione alla Parte richiedente dei risultati della misura eseguita implica una domanda di assistenza giudiziaria formale. In casi urgenti il

servizio competente richiesto, previo accordo con l'autorità giudiziaria competente, può tuttavia comunicare direttamente i risultati.

2.2.3 Modalità particolari della cooperazione

Osservazione transfrontaliera (art. 12)

L'articolo 12 disciplina l'osservazione transfrontaliera nel rispetto del principio della doppia punibilità. Questa disposizione precisa le modalità d'esercizio dell'osservazione e si basa su un elenco ampliato di reati che autorizzano a condurre un'osservazione transfrontaliera urgente e non pianificata. Inoltre sarà possibile continuare un'osservazione sul territorio dell'altro Stato transitando per il territorio di uno Stato terzo (a condizione di avere il consenso della nazione sul cui territorio si transita) e osservare una persona che può portare all'identificazione di un sospetto. Il CCPD di Ginevra riceverà in futuro le copie delle domande e l'autorizzazione per l'osservazione potrà ormai valere per tutto il territorio del Paese in questione.

Contrariamente a quanto possibile per la Germania, l'osservazione a fini unicamente preventivi resta vietata dal momento che la Francia non può ammettere questo strumento per ragioni di natura giuridica. L'articolo precisa inoltre espressamente che i mezzi tecnici che facilitano l'osservazione devono essere utilizzati conformemente alla legislazione della Parte sul cui territorio avviene l'osservazione e che i mezzi adottati per la sorveglianza ottica e acustica devono essere menzionati nella domanda di assistenza giuridica.

Inseguimento transfrontaliero (art. 13)

L'articolo 13 disciplina, sempre nel rispetto del principio della doppia punibilità, le modalità d'esercizio dell'inseguimento e si basa pure su di un elenco ampliato di reati che autorizzano l'inseguimento transfrontaliero. Spetterà ai centri comuni informare i servizi centrali nazionali di tutti i casi d'inseguimento: l'esperienza ha mostrato che queste operazioni possono essere relativamente delicate, imponendo una sistematica informazione verso l'alto.

Conviene ricordare che per queste circostanze la Francia non può prevedere un diritto di fermare la persona in maniera autonoma da parte degli agenti di polizia svizzeri. Una dichiarazione comune tuttavia esprime l'auspicio delle Parti di esaminare, nel momento giusto e in considerazione dello sviluppo delle rispettive legislazioni nazionali, la possibilità di riconoscere agli agenti dell'altra Parte il diritto di fermare la persona durante un inseguimento transfrontaliero. Tuttavia è indicato nel *paragrafo 2* che gli agenti di uno Stato in missione sul territorio dell'altro Stato possono ivi arrestare l'autore di un reato colto in flagrante, per consegnarlo alle autorità locali competenti.

Forme di interventi comuni (art. 14)

L'articolo 14 è ispirato all'articolo 20 dell'accordo con la Germania. Esso prevede che le Parti ricorrano alle forme di missione comuni come dei gruppi misti di controllo, d'osservazione e d'investigazione senza esercitare il diritto di sovranità. In questo contesto essi possono anche istituire gruppi d'analisi e altri gruppi di lavoro. La cooperazione tra agenti di polizia specializzati dell'altra Parte è particolarmente

apprezzata a causa delle particolarità dei metodi impiegati per commettere alcuni reati che si producono frequentemente su entrambi i versanti della frontiera, ad esempio il furto di gioielli, di macchine o accessori di macchine o ancora alcuni furti con scasso di casseforti. Nella zona transfrontaliera si possono organizzare delle operazioni di ricerca in comune in particolare per ritrovare persone disperse o arrestare criminali in fuga.

Distacco di agenti di collegamento (art. 15)

L'articolo 15 non fa che precisare il ruolo conosciuto degli agenti di collegamento su scala nazionale, il cui obiettivo è di promuovere e di accelerare la cooperazione tra le Parti essenzialmente tramite le funzioni di parere, consulenza e assistenza. La Francia ha già distaccato presso l'Ambasciata di Berna un agente di questo tipo. Altri agenti potrebbero venir distaccati a livello regionale per missioni particolari, per esempio nel caso di una riunione segreta di personalità di rilievo in una città vicina al territorio dell'altra Parte. È stato il caso ad esempio del vertice di Evian nel 2003 e avviene anche spesso quando vi sono importanti convegni dell'Organizzazione delle Nazioni Unite a Ginevra, del Centro europeo per la Ricerca Nucleare (CERN) o delle riunioni organizzate dalla Confederazione.

Assistenza in caso di eventi di vasta portata, catastrofi e sinistri gravi (art. 16)

L'articolo 16 dispone che le Parti possono cooperare in occasione di eventi di vasta portata. Tale assistenza potrà manifestarsi sotto forma di scambi di informazioni, di coordinamento delle misure congiunte, ma anche con distaccamenti d'unità per il mantenimento dell'ordine pubblico che si potranno integrare al dispositivo allestito dallo Stato che accoglie l'evento. Inoltre sarà possibile fornire alla Parte che lo richiede specialisti, consulenti ed equipaggiamento. Tale disposizione corrisponde a quanto figura nell'articolo 24 dell'accordo con la Germania. La procedura prevede anche che specifici accordi definiscano la natura, la data e la durata dell'impiego, le condizioni d'impiego e le modalità d'indennizzo delle unità messe a disposizione. Trattandosi della Confederazione, sta a noi varare un accordo d'esecuzione, ossia un trattato di diritto internazionale, conformemente all'articolo 7a capoverso 2 lettera b della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA)¹⁵. Possiamo delegare detta competenza all'Ufficio federale di polizia in base all'articolo 48a capoverso 1 secondo periodo LOGA: si tratta di una plusvalenza maggiore acquisita in particolare grazie all'esperienza fatta al vertice di Evian nel giugno 2003. In applicazione dell'articolo 39 queste unità agiranno sotto il controllo e la conduzione operativa delle unità territoriali competenti. In caso di un incidente grave, sarà possibile l'intervento della pattuglia più vicina al luogo dove si è verificato, indipendentemente dalla Parte da cui dipende. Lo scopo è di poter assicurare rapidamente i primi soccorsi e di rendere sicuro il sito prima che arrivi l'unità territoriale competente.

Impiego di mezzi aerei e fluviali (art. 17)

L'articolo 17 prevede il ricorso a mezzi aerei e fluviali: sarà per esempio possibile impiegare a profitto dell'altra Parte gli elicotteri muniti di sistemi di visione diurna e notturna. Lo scopo principale è di assicurare missioni di trasporto, di ricerca, di

¹⁵ RS 172.010

perseguimento e di sorveglianza della frontiera, in base a quanto permette l'articolo 25 dell'accordo con la Germania.

Servizi di scorta (art. 18)

L'articolo 18 regola le questioni relative alle scorte, dispone che esse devono essere annunciate al CCPD, precisa a quali condizioni gli agenti possono servirsi dell'arma di servizio e mette in evidenza che si devono rispettare le norme della circolazione stradale dello Stato sul territorio del quale avviene il servizio di scorta. Lo scopo è quello di evitare un inutile cambio di scorta se, per esempio, un convoglio deve attraversare una parte del territorio svizzero per recarsi nella vicina Francia partendo dall'aeroporto di Ginevra.

Transito (art. 19)

L'articolo 19 regola il transito degli agenti di una delle Parti sul territorio dell'altra Parte al fine di facilitare gli spostamenti operativi. A titolo di esempio, si constaterà che è utile alla polizia svizzera poter prendere l'autostrada francese che passa alle falde del Salève per raggiungere più rapidamente un altro punto d'intervento ubicato sul territorio della Repubblica e Cantone di Ginevra.

2.2.4 Centri di cooperazione di polizia e doganale (CCPD)

L'Accordo rafforza la posizione di questi strumenti nel senso che ne precisa il campo di competenza in materia di scambio d'informazioni di portata nazionale. L'articolo 22 estende la competenza dei CCPD all'insieme dei servizi incaricati di missioni di polizia e di dogana per lo scambio delle informazioni, con riserva dei casi che sottostanno alla competenza degli organi centrali nazionali. Gli agenti che vi lavorano non hanno la competenza di adottare misure in materia di polizia o di dogana. L'unico CCPD fondato ha la sede a Ginevra e il suo funzionamento soddisfa le due Parti.

Compiti particolari (art. 23)

L'articolo 23 descrive i compiti particolari, ovvero il coordinamento delle misure di ricerca e di sorveglianza nella zona di frontiera, la preparazione in vista della consegna degli stranieri in situazione irregolare, la preparazione ed il sostegno delle operazioni d'osservazione e gli inseguimenti transfrontalieri.

Lavoro in comune (art. 24)

L'articolo 24 permette di consultare una banca dati comune, le cui modalità d'esecuzione saranno disciplinate da un protocollo aggiuntivo d'intesa con le autorità nazionali competenti. I diritti d'accesso saranno disciplinati in modo preciso come pure il genere di dati raccolti e il periodo della loro conservazione.

2.2.5 Cooperazione diretta nella zona di frontiera

Corrispondenza fra unità operative (art. 25)

L'articolo 25 stabilisce le concordanze tra le unità dei due Paesi al fine di facilitare lo scambio delle persone e delle informazioni tra le unità operative delle due Parti, senza pregiudizio del ruolo del CCPD.

Distacco di agenti (art. 27)

L'articolo 27 indica a quali condizioni gli agenti possono essere distaccati nell'unità corrispettiva dell'altra Parte. Si tratta di agenti attivi a livello locale, per esempio inquirenti di una delle Parti, integrati in un gruppo d'inchiesta dell'altra Parte.

Pattuglie miste nella zona di frontiera (art. 28)

L'articolo 28 prevede il rafforzamento dei compiti delle pattuglie miste che hanno il compito di prevenire le minacce all'ordine e la sicurezza pubblici, di opporsi ai traffici illeciti, all'immigrazione illegale e alla criminalità nella zona di frontiera, ma anche di assicurare la sorveglianza al confine. Il presente articolo integra il contenuto di uno Scambio di note del 26 aprile e del 28 maggio 2004¹⁶ tra il Consiglio federale e il Governo della Repubblica francese. Attualmente svolgono soltanto la funzione di osservatori, ma gli agenti di pattuglie miste sui territori dell'altra Parte vedranno così la propria situazione valorizzata, esercitando il ruolo d'osservazione, di sostegno, di consulenza, d'assistenza, d'informazione oltre che di parere e saranno abilitati ad accertare l'identità delle persone e persino di arrestarle conformemente al diritto nazionale della Parte sul cui territorio opera la pattuglia, se esse cercano di sottrarsi al controllo.

2.2.6 Protezione dei dati

La collaborazione delle varie autorità di polizia va generalmente di pari passo con il trattamento dei dati relativi alle persone sospette o imputate. Pertanto i dati personali sono per esempio scambiati direttamente tra le varie autorità di polizia, trasmessi a altri uffici, raccolti al momento di un inseguimento o di una osservazione transfrontaliera e registrati nel sistema d'informazione. Il trattamento dei dati riguarda i diritti della personalità delle persone coinvolte. Gli articoli 30-37 fissano i principi che permettono di rafforzare la protezione dei dati rispetto a quanto stabilito nell'Accordo del 1998. Tali cambiamenti portano maggiore precisione e chiarezza e sono ispirati a quanto figura nell'accordo con la Germania. Essi sono compatibili con quanto prevede la Convenzione per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale¹⁷ e la Raccomandazione del 17 settembre 1987 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nonché con quanto previsto dagli accordi d'associazione a Schengen.

¹⁶ RS 0.360.349.12

¹⁷ RS 0.235.1

Principi (art. 30)

L'articolo 30 fissa i principi della conformità agli obiettivi indicati e del rispetto delle prescrizioni applicabili al trattamento dei dati di carattere personale nello Stato destinatario.

Utilizzazione vincolata (art. 31)

L'articolo 31 sottolinea che i dati di carattere personale comunicati in virtù dell'Accordo modificato possono essere trattati dai destinatari per finalità diverse da quelle per cui erano stati comunicati soltanto con l'autorizzazione del servizio che li ha trasmessi. L'autorizzazione data a questo scopo è stabilita dal diritto dello Stato che ha trasmesso i dati.

Dovere di rettifica e di distruzione (art. 32)

L'articolo 32 enumera i casi in cui i dati devono essere rettificati o distrutti: inesattezza, raccolta o trasmissione illegale, mancanza di necessità di disporne.

Comunicazione (art. 33)

L'articolo 33 tratta i vari obblighi di comunicazione in caso di domanda del servizio che ha trasmesso i dati, d'inesattezza e di trattamento illecito.

Verbalizzazione (art. 34)

L'articolo 34 stabilisce che la trasmissione e la consegna dei dati siano verbalizzate, quanto tempo devono essere conservati i verbali e a quali scopi possono essere utilizzati.

Procedura di rilascio di informazioni (art. 35)

L'articolo 35 fissa la procedura applicabile alla comunicazione delle informazioni, in particolare il principio secondo cui il diritto della persona interessata a ricevere informazioni è retto dalla legislazione della Parte presso cui la domanda di rilascio d'informazioni è stata presentata e il principio secondo cui il servizio che ha trasmesso i dati deve aver la possibilità di esprimere il proprio parere su tale domanda.

Trattamento dei dati sul territorio straniero (art. 36)

L'articolo 36 enumera le condizioni da osservare in caso di trattamento di dati su territorio straniero in modo da poter garantire la protezione dei dati personali e il loro controllo. Inoltre si precisa che gli agenti in missione sul territorio dell'altra Parte non possono accedere direttamente ai dati di carattere personale che ivi sono trattati su supporto informatico.

Associazione della Svizzera all'Accordo di Schengen (art. 37)

L'articolo 37 sottolinea che le disposizioni dell'Accordo di Schengen relative alla protezione dei dati si applicheranno al presente Accordo quando la Svizzera assumerà appieno l'acquis di Schengen.

2.2.7 Diritto applicabile in occasione di interventi ufficiali svolti da una Parte contraente sul territorio dell'altra Parte

Esercizio delle competenze ufficiali degli agenti di una Parte contraente sul territorio dell'altra Parte (art. 39)

L'articolo 39 dispone che, nel caso di distaccamenti in seno a un gruppo chiamato a prestare assistenza per avvenimenti su larga scala, catastrofi o sinistri gravi di una pattuglia mista o nel quadro di ogni altra operazione comune, gli agenti di una Parte che operano sul territorio dell'altra Parte potranno esercitare competenze ufficiali, sotto il controllo e la direzione operativa del servizio competente della Parte che dirige la missione, se risulta necessario prendere misure urgenti per respingere minacce alla sicurezza e l'ordine pubblici. Non potranno esercitare competenze ufficiali in maniera autonoma.

Si precisa che una persona colta in flagrante mentre commette un reato potrà essere arrestata e consegnata alle autorità locali competenti dagli agenti di una Parte in missione sul territorio dell'altra Parte. Si applicherà il diritto della Parte sul cui territorio si è svolta la missione ed è stato commesso il reato. Questa disposizione riguarda anche eventuali complici di un simile reato.

Uniformi e armi d'ordinanza (art. 40)

Ispirato all'articolo 30 dell'accordo con la Germania, l'articolo 40 regola la questione dell'uniforme e dell'arma di servizio, disposizione utile relativa all'impiego di pattuglie miste e ai casi di assistenza. Attualmente solo l'agente distaccato e quello impiegato in un centro comune possono portare il proprio equipaggiamento quando sono in servizio. È previsto che solo il materiale autorizzato dalla legislazione nazionale può essere portato e che l'altra Parte ha diritto di opporsi o di non autorizzarlo soltanto a certe condizioni. Gli agenti possono usare la propria arma solo in caso di legittima difesa.

Responsabilità civile (art. 42)

L'articolo 42 pone principi di responsabilità civile che oltrepassano quelli dell'Accordo del 1998, dove si trattava di tale problematica solo in relazione con l'osservazione e l'inseguimento. È previsto che entrambe le Parti rinuncino vicendevolmente a qualsiasi azione per il risarcimento dei danni eventualmente causati ai loro beni o al loro personale durante un intervento di cooperazione, salvo nel caso d'intenzionalità o di grave negligenza. Un altro principio è legato a quello della responsabilità di ciascuna Parte per i danni che i propri agenti causano a terzi durante lo svolgimento di una missione sul territorio dell'altra Parte, conformemente al diritto della Parte sul territorio della quale stanno operando. Infine il presente articolo precisa che queste disposizioni di responsabilità civile si applicano sotto riserva di un'altra convenzione. Tale sistema offre dunque una certa flessibilità consentendo di adattarsi alle varie situazioni possibili, tuttavia una deroga alla norma prevista non sarà possibile che a titolo eccezionale, in base alle considerazioni specifiche al caso. Tali regole sono paragonabili a quelle che esistono tra i Cantoni per le missioni che implicano l'impiego di forze di più Cantoni.

2.2.8

Infrazioni alle norme della circolazione stradale

Le presenti disposizioni sono nuove e si ispirano a quelle presenti nell'accordo tra la Svizzera e la Germania, senza però aggiungervi nulla di nuovo. Si tratta di una specie di versione semplificata di quella già conosciuta. Il fine perseguito è lo stesso, ovvero il miglioramento della sicurezza stradale. Altro obiettivo è di assicurare la parità di trattamento degli automobilisti delle due Parti per le infrazioni commesse da una parte o dall'altra della frontiera.

Definizione di infrazione alle norme della circolazione stradale (art. 44)

L'articolo 44 fa riferimento alle pertinenti legislazioni sulla circolazione stradale delle due Parti contraenti.

Informazioni dal registro dei veicoli, inchieste successive (art. 45)

L'articolo 45 prevede che i dati relativi ai veicoli e ai loro proprietari siano comunicati su domanda dell'altra Parte. In futuro si organizzerà una procedura automatizzata, mentre al momento è il CCPD di Ginevra che gestisce una gran parte delle domande di informazioni caso per caso. Si precisa che è vietato usare i dati per altri scopi oltre a quello relativo al perseguimento delle infrazioni stradali.

Con un mezzo tecnico si dovranno determinare, d'intesa con il servizio dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza, le modalità relative alla domanda, al volume delle informazioni e alla trasmissione dei dati iscritti nei registri dei veicoli. L'Ufficio federale delle strade organizzerà questo sistema assieme al suo omologo francese e lo sottoscriverà in base a una competenza delegatagli dal nostro Collegio in conformità all'articolo 48 capoverso 1 secondo periodo LOGA¹⁸.

È previsto un ampliamento del diritto d'informazione delle autorità di perseguimento; se in un caso specifico le informazioni ottenute dalla Parte richiesta si rivelano insufficienti per le autorità di perseguimento e se queste ultime hanno bisogno di ulteriori informazioni, esse possono contattare direttamente l'autorità competente dell'altra Parte.

Contenuto dei documenti notificati (art. 46)

L'articolo 46 indica il contenuto minimo dei documenti che possono essere oggetto di una notifica nei confronti di una persona. Quando sono trasmessi a persone residenti nell'altro Stato contraente, i documenti relativi a un'infrazione alle prescrizioni sulla circolazione stradale devono contenere tutte le informazioni di cui il destinatario ha bisogno per la sua risposta. Si tratta d'indicare in particolare il genere, il luogo, l'ora e la data dell'infrazione assieme agli altri elementi che permettono di identificare il veicolo. Questa è la condizione richiesta per garantire il diritto ad esprimersi. L'ammontare della multa applicabile o assegnata, come pure l'indicazione delle vie di ricorso devono obbligatoriamente figurare sul documento.

¹⁸ RS 172.010

Domande di assistenza in materia di esecuzione, condizioni (art. 47)

L'articolo 47 indica che sarà possibile indirizzarsi all'altra Parte al fine di riscuotere le contravvenzioni emesse e stabilisce le richieste da rispettare. Quando una decisione penale per un reato contro il codice stradale è cresciuta in giudicato, ma l'ingiunzione al pagamento della multa inflitta è rimasta senza esito, lo Stato contraente il cui la persona interessata ha il proprio domicilio o vi soggiorna, può essere sollecitato a fornire assistenza per l'esecuzione. Si vuole così evitare che chi ha commesso un'infrazione in materia di circolazione stradale rimanga impunito perché domiciliato nell'altro Stato contraente.

La somma da riscuotere deve ammontare almeno a 70 EUR o a 100 franchi svizzeri, in modo da poter contenere il flusso di trasmissione dei dati. Le Parti hanno inoltre convenuto di non dar seguito nell'altro Stato contraente a multe inferiori a questi importi. Tali somme, accettate da entrambe le Parti, non sono equivalenti, ma sono state scelte per evitare l'eccessivo dispendio di lavoro che si genererebbe per perseguire ogni contravventore e per eliminare un problema continuo che il calcolo del cambio potrebbe causare se la disposizione riguardasse una sola valuta.

Quando la domanda è stata presentata, la competenza in materia di esecuzione forzata passa alla Parte richiessa. La Parte richiedente non ha dunque più il diritto di eseguire da sola la decisione, salvo se la Parte richiessa rifiutasse la domanda o informasse di non essere in grado di portare a termine l'esecuzione.

Tutti i modi di comunicare le domande in materia di esecuzione sono ammessi, se permettono di mantenere una traccia scritta. La domanda dev'essere corredata da una copia della decisione dell'autorità competente che attesti che la richiesta non è prescritta secondo il diritto della Parte richiedente e che la decisione si limita alla riscossione di una somma di denaro.

La procedura convenuta per l'esecuzione forzata non è applicata quando la multa è unita a una pena privativa della libertà oppure se l'infrazione alle norme della circolazione stradale all'origine della multa è associata a reati che esulano dalla circolazione stradale. Ciò permette di garantire l'uniformità della procedura d'esecuzione e di evitare conflitti di competenza.

Motivi di rifiuto, obbligo d'informare, estensione e scopo dell'esecuzione (art. 48)

L'articolo 48 enumera le ragioni di rifiuto dell'assistenza. Il rifiuto dev'essere motivato e la lista delle ragioni esaustiva. Non si potrà dunque rifiutare una domanda che risponde ai requisiti, a meno che la Parte richiessa ritenga che l'esecuzione della sanzione violerebbe il principio «ne bis in idem» (divieto della doppia punibilità) o che l'infrazione all'origine della domanda non possa venir sanzionata oppure che la pena sia già caduta in prescrizione in base al diritto nazionale. Tale possibilità di rifiutare l'esecuzione forzata impedisce che una Parte contraente sia obbligata a procedere in un atto giuridico non conforme al suo ordinamento giuridico.

Esecuzione diretta, conversione, misure coercitive (art. 49)

L'articolo 49 dispone che, per tener conto della nozione di conformità al diritto dello Stato che esegue la decisione, essa dev'essere limitata alla pena massima comminata per un'infrazione dello stesso tipo dal diritto della Parte in questione. Poiché la Parte richiessa esegue le decisioni come fossero le proprie e tiene per sé il ricavo dell'esecuzione, è ovvio che questo avvenga nella propria valuta.

Ricavo dell'esecuzione e spese (art. 50)

L'articolo 50 sottolinea che la regolamentazione secondo cui allo Stato richiedente non devono essere conteggiati né spese né ricavi dovuti all'esecuzione palesa la voluta semplificazione amministrativa. Prevedendo che l'incasso del ricavato dell'esecuzione vada allo Stato richiesto, la disposizione fornisce nel contempo un incentivo affinché l'esecuzione sia realmente effettuata.

2.2.9 Modalità d'esecuzione e disposizioni finali

Deroga (art. 51)

L'articolo 51 prevede una procedura di deroga come quella che esiste per la Germania. In virtù di questa disposizione si permette a uno Stato contraente di rifiutare del tutto o in parte la cooperazione, qualora l'adempimento di una domanda o l'esecuzione di una misura di cooperazione possano compromettere la sua sovranità o minacciare la sua sicurezza o altri interessi essenziali. La nozione di «interessi essenziali» va intesa come ordine pubblico nazionale, compresa eventualmente anche la violazione del diritto costituzionale nazionale.

Comitato misto (art. 52)

L'articolo 52 istituisce formalmente un comitato misto che, almeno una volta all'anno, si riunisce per valutare la cooperazione di polizia e discuterne singoli aspetti. Le sedute del Comitato misto sono verbalizzate.

Formazione e perfezionamento (art. 54)

L'articolo 54 stabilisce un quadro di cooperazione nel settore della formazione e del perfezionamento più ampio di quello attuale che prevede soltanto formazioni linguistiche e scambi di stagisti. Sarà invece ora possibile stabilire programmi d'insegnamento e organizzare seminari. Il presente articolo intende conferire alla cooperazione già praticata in passato una base giuridica incontestabile in materia di formazione e di perfezionamento. In base a questa disposizione sono possibili altre misure di formazione e di perfezionamento. Ciascuna delle Parti può così approfittare delle conoscenze e delle esperienze acquisite con i continui cambiamenti delle forme di criminalità e a causa dell'apparizione di nuove forme, in particolare nel settore della criminalità organizzata, del riciclaggio di denaro o della criminalità su Internet.

Accordi di esecuzione (art. 57)

L'articolo 57 prevede che possano essere approvate modifiche complementari per regolare l'applicazione dell'Accordo sul piano amministrativo e tecnico. Tali accordi tendono in parte a completare o a concretizzare il presente Accordo. Trattandosi di accordi che intendono completare il presente Accordo (art. 15, 21, 24 e 27), la competenza per concluderli è stata delegata dal nostro Collegio al Dipartimento federale di giustizia e polizia in virtù dell'articolo 48a capoverso 1 primo periodo LOGA. Per ciò che concerne gli accordi d'esecuzione propriamente detti (cfr. art. 16 cpv. 3 e 45 cpv. 4), abbiamo delegato la competenza di concluderli rispettivamente all'Ufficio federale di polizia e all'Ufficio federale delle strade in virtù dell'articolo 48a capoverso 1 secondo periodo LOGA.

Entrata in vigore, durata e denuncia (art. 58)

L'articolo 58 prevede che l'Accordo, concluso per una durata indeterminata, potrà in qualsiasi momento venir denunciato con un preavviso scritto di sei mesi e che sostituirà quello concluso in data 11 maggio 1998 come pure lo scambio di note del 26 aprile e del 28 maggio 2004 relativo all'organizzazione di pattuglie miste nella zona di frontiera, questione regolata dall'articolo 28. L'entrata in vigore avverrà il primo giorno del mese successivo alla ricezione della seconda notifica relativa all'adempimento delle procedure costituzionali richieste in ciascuna delle due Parti.

3 Ripercussioni finanziarie e sugli effettivi del personale a livello federale e cantonale

Il presente Accordo può essere applicato con i mezzi attualmente a disposizione e non comporta oneri finanziari e di personale supplementari per la Confederazione e i Cantoni. In singoli casi e in seguito a un accordo fra le Parti, un provvedimento quale il coordinamento di interventi operativi può tuttavia condurre a una ripartizione dei costi, per esempio nell'ambito della sicurezza comune di una manifestazione sportiva.

Le spese d'installazione (stima: tra 30 000 e 50 000 franchi di spese fisse) di un sistema automatico di trasmissione dei dati in relazione con il perseguimento delle infrazioni alle prescrizioni sulla circolazione stradale (*art. 45*) saranno assunte dall'Ufficio federale delle strade nell'ambito del suo budget; lo stesso vale per le spese di funzionamento (stima: tra 10 000 e 20 000 franchi l'anno).

Poiché il presente Accordo non contiene disposizioni implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese annue ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi, non è subordinato al freno alle spese previsto dall'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione (Cost.)¹⁹.

4 Programma di legislatura

Il presente oggetto corrisponde agli obiettivi del programma di legislatura 2003–2007²⁰.

5 Rapporto con il diritto europeo e compatibilità con gli obblighi internazionali della Svizzera

L'Accordo modificato è conforme al diritto dell'Unione europea (UE). La cooperazione in materia di polizia costituisce uno degli scopi di questo diritto, che prevede la conclusione di accordi di questo genere tra gli Stati membri, ma anche con Stati terzi. Le disposizioni degli accordi d'associazione a Schengen nel settore della polizia costituiscono un fondamento giuridico chiaro e pratico che permette d'intensificare efficacemente la cooperazione internazionale in materia di polizia che

¹⁹ RS 101

²⁰ FF 2004 1022

coinvolge 29 Stati, tra cui la Francia. Tuttavia, contrariamente alla cooperazione con Interpol, queste disposizioni rappresentano una base giuridica vincolante. Gli statuti di Interpol forniscono sicuramente una buona base per la cooperazione tra le autorità di polizia, ma non hanno forza di legge e la loro formulazione è talvolta generica. Pertanto per una nazione partecipare alla cooperazione di polizia di Schengen costituisce un mezzo efficace per intensificare la cooperazione con numerose autorità di polizia europee.

Come la cooperazione nell'ambito di Interpol, le disposizioni dell'acquis di Schengen non costituiscono quindi che una base minima comune, a causa delle diversità dei sistemi giuridici e delle strutture dei Paesi interessati. Inoltre, certe forme di cooperazione non figurano nell'acquis di Schengen. Sembra dunque giusto concretizzare e completare le disposizioni in questione nell'ambito di accordi bilaterali. In effetti il presente Accordo modificato è uno strumento di questo tipo.

L'Accordo modificato non limita né influisce sui diritti e sugli obblighi dell'una o dell'altra Parte derivanti da altri trattati internazionali applicabili alle Parti contraenti.

6 Costituzionalità e legalità

6.1 Competenze della Confederazione

Il presente Accordo – che non è che un adattamento di quello attualmente in vigore risalente al 1998 – non modifica la ripartizione attuale delle competenze tra autorità giudiziarie e di polizia, né tanto meno tra Confederazione e Cantoni.

Applicando l'articolo 184 capoverso 2 Cost., il nostro Collegio è abilitato a sottoscrivere e ratificare l'Accordo modificato. L'Assemblea federale approva di principio i trattati internazionali e le loro modifiche (art. 166 cpv. 2 Cost). Possiamo concludere trattati internazionali solo quando questa competenza ci è attribuita da una legge federale o da un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 LOGA²¹). Nel presente caso non disponiamo della base legale che ci abiliti a concludere questo Accordo. La natura e la portata dell'Accordo non permettono di qualificarlo come un trattato di portata minore la cui conclusione può esserci attribuita in base all'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Di conseguenza il presente accordo è sottomesso all'approvazione dell'Assemblea federale conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost.

6.2 Referendum facoltativo

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali sottostanno a 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 2002²² sull'Assemblea federale (LParl),

²¹ RS 172.010

²² RS 171.10

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.

L'Accordo con la Francia è denunciabile in ogni momento, non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e per applicarlo non è necessario emanare leggi federali. Esso include tuttavia disposizioni importanti contenenti norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. che, se fossero adottate nella legislazione nazionale, sarebbero oggetto di una legge federale formale. Questo è il caso delle misure di cooperazione come l'osservazione e l'inseguimento transfrontaliero (cfr. art. 12 e 13) oppure delle disposizioni in materia di protezione dei dati (cfr. art. 30 segg.). Di conseguenza il decreto federale per l'approvazione del seguente accordo è soggetto a referendum in materia di trattati internazionali, conformemente all'articolo 141 capoverso. 1 lettera d numero 3 Cost.