



18.058

Messaggio concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera e la Bulgaria sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità

del 20 giugno 2018

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo del 26 gennaio 2018 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica di Bulgaria sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità.

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

20 giugno 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

L'Accordo con la Bulgaria 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 attuato 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 transnazionale. La lotta contro tali fenomeni non può dunque fermarsi ai confini nazionali. Alla luce di questa premessa, negli ultimi anni la Svizzera 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 della Svizzera con l'Unione europea (UE). Questa cooperazione è stata anche ampliata grazie all'agenzia di polizia europea 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 la Bulgaria permette dunque di completare la rete di trattati che la Svizzera ha intessuto negli ultimi anni 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 squadre congiunte, nonché di formazione e perfezionamento. Tale cooperazione si svolge nel massimo rispetto delle norme in materia di protezione dei dati. L'Accordo mira soprattutto a contribuire alla lotta contro le forme più gravi di criminalità, pur essendo applicabile a tutte le tipologie di questo 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 attuato ricorrendo alle risorse attualmente 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 oltre i confini nazionali e su scala internazionale e sono caratterizzate da un'elevata mobilità. Hanno inoltre sviluppato metodi che permettono loro di estendere il raggio di azione oltre i confini nazionali e di trarne beneficio. Per questo motivo per essere efficace, la lotta contro la criminalità non deve 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. 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 192 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 impulso per la lotta alla criminalità¹. A tale riguardo, la cooperazione in materia di ricerche si è rivelata uno strumento prezioso. Inoltre, con l'autorità europea di perseguimento penale è stata intensificata ulteriormente la lotta contro le strutture del crimine organizzato, segnatamente mediante l'estensione della cooperazione a tutte le categorie di reato contemplate dal mandato di Europol².

La *cooperazione bilaterale di polizia* consente, infine, di adottare soluzioni su misura con gli Stati che svolgono un ruolo chiave nella diffusione della criminalità in Svizzera. Attualmente sono già in vigore accordi bilaterali con tutti i Paesi limitrofi (Germania³, Austria e Principato del Liechtenstein⁴, Francia⁵ e Italia⁶) nonché con

¹ Accordo del 26 ott. 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 Schengen; RS **0.362.31**.

² Accordo del 24 sett. 2004 tra la Confederazione svizzera e l'Ufficio europeo di polizia; RS **0.362.2**.

³ Accordo di polizia del 27 apr. 1999 tra Svizzera e Germania; RS **0.360.136.1**.

⁴ Accordo del 4 giu. 2012 tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Austria e il Principato del Liechtenstein sulla cooperazione transfrontaliera in materia di polizia; RS **0.360.163.1**.

⁵ Accordo del 9 ott. 2007 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese sulla cooperazione transfrontaliera in materia giudiziaria, di polizia e doganale, RS **0.360.349.1**.

⁶ Accordo del 14 ott. 2013 sulla cooperazione di polizia e doganale tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica Italiana; RS **0.360.454.1**.

l'Ungheria⁷, la Slovenia⁸, la Lettonia⁹, la Repubblica ceca¹⁰, l'Albania¹¹, la Macedonia¹², la Romania¹³, la Bosnia e Erzegovina¹⁴, la Serbia¹⁵ e il Kosovo¹⁶. Il 7 aprile 2016 è stato inoltre concluso un accordo con il Montenegro, che è stato approvato dalle Camere federali nel corso della sessione autunnale 2017 (decreto federale del 29 settembre 2017¹⁷). Il termine di referendum è scaduto inutilizzato il 18 gennaio 2018.

I criminali provenienti dall'Europa sud-orientale rivestono un ruolo di primo piano nella criminalità in Svizzera. Essi sono prevalentemente attivi nel traffico di stupefacenti, 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 dei migranti provenienti dal Medio Oriente che arrivano illegalmente in Europa occidentale e settentrionale ma anche un'importante regione di passatori professionisti. Spesso i gruppi criminali dell'Europa sud-orientale si appoggiano a una rete di relazioni all'interno della diaspora residente 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, comprese quelle bulgare.

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 e Montenegro) dispone di due addetti di polizia nella regione, distaccati rispettivamente in Serbia (con accreditamento anche per la Bosnia e Erzegovina e il Montenegro) e in Kosovo (con accreditamento anche per l'Albania e la Macedonia). Nell'ambito di un nuovo concetto per il sostegno reciproco con addetti di polizia dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) e agenti di collegamento dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) distaccati all'estero e inseriti in una rete di contatti, dal 2017 un agente di collegamento dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) distaccato a Sofia (con

- 7 Accordo del 5 feb. 1999 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica di Ungheria sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.418.1**.
- 8 Accordo del 27 lug. 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Slovenia sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.691.1**.
- 9 Accordo del 23 mag. 2005 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Lettonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.487.1**.
- 10 Accordo del 31 mag. 2005 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Ceca sulla cooperazione di polizia nella lotta contro i reati; RS **0.360.743.1**.
- 11 Accordo del 21 set. 2005 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**.
- 12 Accordo del 20 set. 2005 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Macedonia sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.520.1**.
- 13 Accordo del 19 set. 2005 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**.
- 14 Accordo del 24 apr. 2007 tra la Confederazione Svizzera e la Bosnia e Erzegovina sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.191.1**.
- 15 Accordo del 30 giu. 2009 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica serba sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità; RS **0.360.682.1**.
- 16 Accordo del 6 nov. 2013 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**.
- 17 FF **2017 5397**

accreditamento anche per la Romania e la Moldova) completa questo dispositivo regionale..

La Bulgaria è l'ultimo Stato della regione con cui la Svizzera ha concluso un accordo di polizia, come logica evoluzione di una cooperazione già consolidata.

1.2 Svolgimento e risultati dei negoziati

La Svizzera ha presentato alla Bulgaria un progetto di accordo nel 2014.

I relativi negoziati si sono conclusi alla fine del 2016 dopo una tornata e un breve scambio di messaggi di posta elettronica.

Entrambe le Parti contraenti si sono dichiarate soddisfatte dell'esito dei negoziati. Il presente Accordo rappresenta una base solida per il rafforzamento della cooperazione tra i due Paesi.

L'Accordo è stato approvato dal Consiglio federale il 5 aprile 2017.

È stato firmato il 26 gennaio 2018, a Sofia, da Simonetta Sommaruga, capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), e Valentin Radev, Ministro dell'Interno bulgaro.

1.3 Procedura di consultazione

L'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005¹⁸ 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 o 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)¹⁹. Ai sensi dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo si può rinunciare a una procedura di consultazione se non vi è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione in merito all'oggetto su cui verte il progetto. Nella fattispecie, il contenuto del presente Accordo corrisponde sostanzialmente a quello degli accordi già conclusi in materia di polizia (p. es. con Albania, Macedonia, Romania, Bosnia e Erzegovina, Serbia e Kosovo). Tali accordi non sono mai stati messi in discussione e sono stati attuati con soddisfazione degli ambienti interessati. Il consenso politico si fonda su una strategia elaborata per la cooperazione internazionale di polizia e approvata dal Consiglio federale.

L'Accordo non comporta alcuna modifica di legge a livello federale o cantonale. Esso può essere attuato con le risorse attualmente disponibili e non genera per la Confederazione e per i Cantoni alcun onere supplementare (cfr. n. 3). Per tale ragione si è rinunciato a indire una consultazione specifica in merito al presente Accordo, tanto più che quest'ultimo è del tutto simile all'Accordo con il Montenegro che è stato approvato il 29 settembre 2017 dall'Assemblea federale senza voti contrari. Il

¹⁸ RS 172.061

¹⁹ RS 101

termine di referendum è scaduto inutilizzato il 18 gennaio 2018. A tale riguardo va osservato che finora non è stato mai chiesto un referendum su un accordo di cooperazione di polizia approvato dal Parlamento. Occorre infine sottolineare che l'Accordo con la Bulgaria è l'ultimo trattato di questo tipo che sarà concluso dalla Svizzera. Infatti, grazie alla cooperazione Schengen e alla cooperazione garantita dagli accordi bilaterali, la Svizzera dispone ormai di strumenti privilegiati in tutta la regione dell'Europa sud-orientale.

1.4 Sintesi del contenuto dell'Accordo

Nel preambolo le Parti contraenti confermano la volontà di rafforzare la cooperazione di polizia, in particolare nella lotta alla criminalità organizzata, al terrorismo, alla tratta di esseri umani e al traffico di stupefacenti. I diritti e i doveri dei cittadini delle due Parti contraenti 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.

Il titolo II stabilisce le forme principali di cooperazione e definisce lo scambio generale di 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 le squadre congiunte, le osservazioni transfrontaliere nonché l'importazione, il transito e l'espportazione 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 disciplina la protezione dei dati e delle informazioni classificate e la 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 la Bulgaria. 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 altri Stati dell'Europa sud-orientale nonché di rafforzare la cooperazione in materia di lotta alla criminalità transfrontaliera.

L'Accordo non interferisce nell'attuale ripartizione delle competenze tra le autorità giudiziarie e di polizia. Non tocca neppure la suddivisione delle competenze tra Confederazione e Cantoni nonché tra i Cantoni. Infine, non richiede alcun adeguamento.

mento del diritto nazionale e può essere attuato ricorrendo alle risorse attualmente 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 al fine di prevenire minacce alla sicurezza e all'ordine pubblici e combattere ogni forma di reato. Gli strumenti previsti sono lo scambio di informazioni di natura strategica e operativa, nonché i contatti periodici tra le autorità competenti.

Art. 2 Autorità e servizi esecutivi competenti

Conformemente al *paragrafo 1*, la cooperazione si basa sul principio dell'attribuzione delle competenze ai servizi centrali, che la Svizzera applica nel quadro della cooperazione 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 e l'elaborazione di proposte di sviluppo dell'Accordo.

Il *paragrafo 2* elenca gli organi incaricati dell'attuazione dell'Accordo. L'attuazione 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 a fedpol, le autorità di polizia dei Cantoni e l'AFD. Per la Bulgaria sono designati come servizi competenti il Ministero dell'Interno, l'Agenzia di Stato per la sicurezza nazionale, il Centro nazionale per la lotta al terrorismo e l'Agenzia nazionale delle dogane.

Il *paragrafo 3* obbliga le Parti contraenti a comunicarsi senza indugio ogni modifica concernente le autorità e i servizi menzionati nei *paragrafi 1 e 2*. Per modifica s'intende anche il semplice cambiamento del nome o la 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, ad esempio, nei settori del terrorismo, della criminalità organizzata o dei reati contro la vita e l'integrità fisica. Tale articolo vieta espressamente la cooperazione in affari di natura fiscale, militare o politica.

Art. 4 Diritto applicabile

Ai sensi dell'*articolo 4*, la cooperazione è disciplinata dal diritto nazionale delle Parti contraenti 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 dalla Bulgaria non sono abrogate dal nuovo Accordo. A tale riguardo occorre in particolare menzionare il Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001²⁰ alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale che stabilisce le condizioni internazionali applicabili ai due Stati per le squadre congiunte 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 di informazioni

L'*articolo 6* disciplina l'assistenza reciproca delle Parti contraenti mediante lo scambio di dati personali e non personali e di documentazioni. 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 di informazioni sulle persone coinvolte nei reati o sugli indiziati di reato, di informazioni relative alle modalità operative, alle misure adottate o alla pianificazione di atti criminali, di informazioni sull'identità di persone sospette (impronte digitali, profili del DNA, fotografie ecc.), detentori di caselle postali o abbonati alla rete telefonica e detentori di veicoli, di informazioni sulle misure di respingimento nonché la trasmissione di estratti da registri pubblici.

Lo scambio di dati non personali e di documentazioni 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 criminale e di rapporti sulla situazione. Lo scambio può tuttavia riguardare anche la letteratura specializzata. L'articolo menziona inoltre espressamente anche lo scambio di informazioni sulle operazioni previste che devono essere coordinate

²⁰ RS 0.351.12

con l'altra Parte contraente 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 contraenti possono scambiarsi informazioni. Il diritto nazionale delle Parti contraenti determina tutti gli aspetti concernenti la portata precisa e i principi dello scambio di informazioni. In Svizzera lo scambio d'informazioni di polizia criminale è retto dall'*articolo 75a* della legge federale del 20 marzo 1981²¹ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) nonché dagli statuti e dai regolamenti di Interpol dichiarati applicabili dal Consiglio federale (art. 350–353 CP²²). Il *paragrafo 2* contiene una disposizione indispensabile per la Bulgaria, in quanto le consente di trasmettere all'altra Parte determinate informazioni nell'ambito di un procedimento penale in corso ed, eventualmente, con il consenso delle autorità giudiziarie. La Svizzera avrebbe preferito rinunciare a tale precisione visto che non ha alcuna ripercussione per il suo diritto nazionale.

Art. 7 Assistenza su richiesta

Conformemente all'*articolo 7 paragrafo 1* le autorità competenti possono trasmettersi direttamente le richieste d'assistenza o rispondere alle richieste presentate, a condizione che riguardino la lotta contro la criminalità o la prevenzione delle minacce. Fanno eccezione le richieste riservate alle autorità giudiziarie. Il *paragrafo 2* del presente articolo precisa i settori potenzialmente interessati dalle 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, di informazioni in occasione di osservazioni transfrontaliere o sulla provenienza di oggetti oppure 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 assistere l'autorità destinataria nel prevenire minacce concrete per la sicurezza pubblica o reati. L'autorità destinataria è tenuta a esaminare l'utilità delle informazioni. Se queste ultime non sono ritenute necessarie, vanno distrutte spontaneamente o ritrasmesse al mittente.

Art. 9 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.

Tali interventi operativi concernono in particolare 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 coordina-

²¹ RS 351.1

²² RS 311.0

mento 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.

Art. 10 Formazione e perfezionamento

L'*articolo 10* 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 contraente. Tra le ulteriori misure menzionate vi sono inoltre lo scambio di programmi formativi e la partecipazione di osservatori alle esercitazioni dell'altra Parte contraente (*par. 1*). Il *paragrafo 2* sancisce infine che le Parti contraenti sono tenute a promuovere lo scambio di esperienze e di conoscenze.

Art. 11 Gruppi di lavoro congiunti e analisi della sicurezza

L'elaborazione di analisi comuni della sicurezza costituisce una base importante per la cooperazione sul piano operativo e strategico. L'*articolo 11* incoraggia pertanto le due Parti contraenti a scambiarsi rapporti sulla situazione, ad analizzare insieme la situazione in materia di sicurezza e a costituire a tal fine gruppi di lavoro congiunti.

Art. 12 Squadre operative congiunte

L'*articolo 12* prevede la costituzione di squadre congiunte in caso di necessità. Nello specifico, può trattarsi di squadre miste di controllo, d'osservazione e investigazione. I relativi agenti di una Parte contraente partecipano a interventi sul territorio dell'altra Parte prestando consulenza e assistenza, senza tuttavia assumere competenze ufficiali. L'*articolo 20* del Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001²³ alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale disciplina le condizioni secondo cui operano le squadre investigative congiunte previste dalla presente disposizione.

Art. 13 Osservazione transfrontaliera

L'*articolo 13* disciplina l'osservazione transfrontaliera. Ai sensi del *paragrafo 1* gli agenti di una Parte contraente 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 nella Parte richiesta 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

²³ RS 0.351.12

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* prevede l'informazione, mediante scambio di lettere, delle autorità nazionali competenti.

In Svizzera gli articoli 282 e 283 del Codice di procedura penale²⁴ 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 sulle osservazioni transfrontaliere che riguardano le due Parti contraenti.

Art. 14 Consegna sorvegliata

L'*articolo 14* disciplina l'esecuzione di consegne sorvegliate integrando l'articolo 18 del Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale. Il *paragrafo 1* menziona a tale riguardo l'importazione, il transito e l'esportazione sorvegliati, ad esempio, di stupefacenti, armi, denaro falso o di beni rubati. La Parte contraente richiesta può limitare o rifiutare la consegna sorvegliata indicandone i motivi. Il *paragrafo 2* disciplina la procedura relativa all'operazione e le competenze degli agenti coinvolti. L'autorità richiesta 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 contraente richiesta durante la sorveglianza della consegna. In tal caso, essi sono tenuti a ottemperare alle istruzioni della Parte contraente richiesta.

Art. 15 Agenti di collegamento

L'*articolo 15* autorizza le Parti contraenti a stipulare accordi relativi al distacco, a tempo determinato o indeterminato, di agenti di collegamento sul territorio dell'altra Parte contraente (*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 2001²⁵ sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia, in Svizzera la conclusione di tali accordi compete al DFGP. L'*articolo 15* del presente Accordo riguarda 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 esclusivamente dalle disposizioni della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961²⁶ 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

²⁴ RS 312.0

²⁵ RS 360.1

²⁶ RS 0.191.01

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 contraente.

La Svizzera dispone già presso Sofia di un agente di collegamento dell'AFD. Egli fa parte della rete congiunta di fedpol e dell'AFD che, dal 2017, conta 10 addetti di polizia e quattro agenti di collegamento dell'AFD. L'agente di collegamento distaccato a Sofia offre in particolare sostegno sul posto all'ambasciata svizzera e ai servizi competenti della Confederazione e dei Cantoni.

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.

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 che può risultare dall'intervento di agenti impegnati sul territorio dell'altra Parte contraente. In generale, ciascuna Parte è responsabile conformemente al diritto nazionale della Parte contraente sul cui territorio hanno luogo gli interventi (*par. 1*). La Parte contraente 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 contraente rimborsa integralmente le somme 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 contraente 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 contraenti sono parificati, riguardo ai reati commessi o subiti, agli agenti della Parte contraente sul cui territorio hanno luogo gli interventi. La responsabilità penale degli agenti che operano per conto della Svizzera è disciplinata dall'articolo 15 capoverso 1 della legge del 14 marzo 1958²⁷ sulla responsabilità e si limita ai reati commessi nell'ambito di un intervento o dell'esercizio di un'attività ufficiale. Per promuovere un procedimento penale relativo a tali reati, esclusi quelli concernenti la circolazione stradale, è necessaria un'apposita autorizzazione del DFGP.

²⁷ RS 170.32

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. In casi urgenti è possibile presentare una richiesta anche oralmente, a condizione che sia immediatamente confermata anche per iscritto. 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 prestino direttamente assistenza, sempre che in virtù del diritto nazionale l'esecuzione della richiesta non sia riservata alle autorità giudiziarie. Le Parti contraenti sono inoltre tenute a rispondere a una richiesta il più rapidamente possibile (*par. 3*).

Il *paragrafo 4* riserva alle Parti contraenti il diritto di rifiutare l'assistenza integralmente o parzialmente in un caso concreto, se ritengono che l'esecuzione della richiesta d'assistenza potrebbe compromettere la loro sovranità, 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 contraente richiesta è tenuta a informarne senza indugio per scritto la Parte contraente richiedente, indicandone i motivi (*par. 5*).

Il *paragrafo 6* sancisce il principio secondo cui i costi generati dall'esecuzione di una richiesta sono a carico della Parte contraente richiedente; il *paragrafo 7* stabilisce infine che ciascuna Parte si assume i costi che le derivano dall'attuazione dell'Accordo.

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

La cooperazione tra le autorità di polizia implica anche lo scambio di dati personali, compresi i dati degni di particolare protezione. 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 di una 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 1981²⁸ per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale, che è vincolante per entrambe le 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 rilevanti per la polizia ma degni di particolare protezione (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 giuridici in materia di protezione dei dati 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 contraente e della persona interessata di essere informate in merito all'uso dei dati trasmessi;
- l'obbligo di osservanza dei termini di cancellazione previsti dal diritto nazionale;
- l'obbligo di verbalizzare la trasmissione, la ricezione e la cancellazione dei dati;
- la determinazione delle modalità di rimborso per eventuali diritti di regresso tra le Parti contraenti;
- l'obbligo di attuare misure volte a garantire la sicurezza dei dati. Tali misure sono prese nel rispetto della legislazione nazionale e in conformità delle norme internazionali.

L'articolo 21 sancisce che le Parti contraenti possano scambiarsi informazioni classificate previa conclusione di un accordo di esecuzione ad hoc. Un tale accordo può essere concluso se si rivela necessario in virtù della legislazione nazionale. Se del caso, le autorità della Confederazione applicheranno l'ordinanza del 4 luglio 2007²⁹ sulla protezione delle informazioni.

Art. 22 Comunicazioni

L'articolo 22 paragrafo 1 stabilisce che le Parti contraenti si trasmettono vicendevolmente per via diplomatica entro 30 giorni dall'entrata in vigore dell'Accordo i numeri di telefono e di fax nonché altre informazioni rilevanti sui servizi principali degli organi competenti. In tale contesto di cooperazione internazionale, il servizio più importante di fedpol è la Centrale operativa che già attualmente garantisce 24 ore su 24 uno scambio efficiente di informazioni tra le autorità di polizia svizzere e le autorità di polizia estere e tra queste ultime e l'AFD. Conformemente al paragrafo 2 ogni cambiamento importante concernente i mezzi o i canali di comunicazione deve essere comunicato senza indugio per iscritto all'altra Parte contraente.

²⁹ RS 510.411

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 oneri legati alla traduzione. Nel singolo caso concreto, le Parti contraenti hanno tuttavia la possibilità di accordarsi per comunicare in un'altra lingua.

Art. 24 Valutazione

L'*articolo 24* sottolinea l'utilità delle riunioni periodiche tra eminenti rappresentanti delle Parti contraenti. Queste 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 alle Parti 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 attuare l'Accordo. Gli accordi di esecuzione possono consistere in norme specifiche o limitate nel tempo atte a disciplinare l'assistenza in un caso concreto o in 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 contraente. In Svizzera, la competenza è esaminata sulla base delle disposizioni dell'articolo 166 capoverso 2 Cost. nonché degli articoli 7a e 48a capoverso 1 della legge del 21 marzo 1997³⁰ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA). Gli accordi summenzionati costituiscono trattati internazionali di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoversi 2-4 LOGA. La loro conclusione spetta al Consiglio federale, che ha però delegato tale competenza al DFGP.

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 gli accordi bilaterali o multilaterali di cui la Svizzera o la Bulgaria sono Parti contraenti.

Art. 27 Entrata in vigore e denuncia dell'Accordo

Dopo la conclusione delle necessarie procedure costituzionali riguardanti l'entrata in vigore dell'Accordo, le Parti 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*). Le Parti contraenti possono

³⁰ RS 172.010

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 finanziarie e sul personale

L'Accordo può essere attuato con le risorse attualmente disponibili; esso non genera per la Confederazione e per i Cantoni alcun onere supplementare in termini finanziari o di personale. Ciononostante, alcune misure, in particolare il coordinamento di interventi 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 in vigore mostra tuttavia che tali misure non producono particolari costi supplementari.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

Il messaggio del 27 gennaio 2016³¹ sul programma di legislatura 2015–2019 e il decreto federale del 14 giugno 2016³² sul programma di legislatura 2015–2019 (obiettivo 15) prevedono nello specifico il consolidamento delle relazioni esistenti con gli altri Stati al fine di prevenire e combattere efficacemente la violenza, la criminalità e il terrorismo. La crescente internazionalizzazione della criminalità richiede efficienza da parte delle autorità giudiziarie e di polizia e basi legali che consentano loro di intervenire. Occorre inoltre sviluppare e consolidare la cooperazione con le autorità svizzere ed estere nonché con i partner 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 gli affari esteri competono alla Confederazione. 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 2002³³ sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 LOGA). In assenza di una disposizione in tal senso, l'approvazione del presente Accordo compete al Parlamento.

³¹ FF 2016 909

³² FF 2016 4605, in particolare 4611

³³ RS 171.10

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 contenenti norme di diritto o se per la loro attuazione 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 e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono importanti le disposizioni che conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il presente Accordo con la Bulgaria comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto. Infatti, da un lato, esso conferisce nuove competenze alle autorità preposte all'applicazione del diritto (p. es. istituzione di squadre di osservazione, di analisi e investigazione), dall'altro, impone obblighi alle Parti contraenti (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 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/GAI³⁴. È parimenti compatibile con la direttiva (UE) 2016/680³⁵, che sostituisce la decisione quadro del 2008. Tali testi disciplinano segnatamente le condizioni secondo cui i dati trasmessi da uno Stato Schengen possono essere trasferiti a uno Stato terzo. L'Accordo non pregiudica inoltre gli altri obblighi internazionali assunti dalla Svizzera.

5.4 Freno alle spese

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

³⁴ Decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60.

³⁵ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89.

