

14.064

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

del 3 settembre 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo del 6 novembre 2013 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica del Kosovo sulla cooperazione di polizia nella lotta contro la criminalità.

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

3 settembre 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'Accordo con il Kosovo 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. Il presente Accordo può essere applicato ricorrendo alle risorse disponibili.

Situazione iniziale

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

Su scala mondiale è stata ulteriormente potenziata la cooperazione con Interpol. Su scala europea la partecipazione alla cooperazione Schengen ha permesso di migliorare la cooperazione di polizia con l'Unione europea (UE). Sempre a livello europeo, è stato inoltre possibile ampliare la cooperazione con Europol. Infine, a livello bilaterale, negli ultimi anni la Svizzera ha negoziato accordi di cooperazione con diversi Stati che svolgono un ruolo chiave nell'ambito dello sviluppo della criminalità nel nostro Paese. Il presente Accordo con il Kosovo permette dunque di completare la rete di trattati che la Svizzera ha creato 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, coordinamento di interventi operativi, istituzione di gruppi di lavoro comuni, 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 reato. Esso esclude esplicitamente dal suo ambito di applicazione la cooperazione concernente i reati di natura politica, militare e fiscale. Il fatto che il Kosovo non aderisca né a Interpol né a Europol ha reso ancor più necessario negoziare un accordo bilaterale.

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

Messaggio

1 Punti essenziali dell'Accordo

1.1 Situazione iniziale

La criminalità non rappresenta più una questione prettamente nazionale. Oggi, infatti, le reti criminali operano a livello transfrontaliero, presentano legami internazionali e sono caratterizzate da un'estrema mobilità. Hanno inoltre sviluppato dei metodi che permettono loro di estendere il loro raggio di azione oltre i confini nazionali, traendone persino beneficio. Per essere efficace, la lotta contro la criminalità non deve pertanto fermarsi ai confini nazionali. Per prevenire e combattere queste forme transfrontaliere di criminalità, la Svizzera necessita quindi di una stretta cooperazione con le autorità estere di polizia. A tal fine, nel corso degli ultimi anni la Svizzera ha consolidato gradualmente la cooperazione con dette autorità. Questo potenziamento è stato operato in base alla «Strategia per la cooperazione internazionale di polizia 2010–2013» dell'Ufficio federale di polizia (fedpol), di cui abbiamo preso atto il 4 dicembre 2009. 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 prevalentemente tramite l'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol) e i suoi 190 attuali 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 Schengen¹ ha rappresentato un importante sviluppo nella lotta alla criminalità. A tale riguardo, la cooperazione in materia di ricerche tramite il sistema d'informazione Schengen si è rivelata uno strumento particolarmente prezioso. L'estensione del mandato di Europol a tutte le categorie di reato ha inoltre consentito di intensificare ulteriormente la lotta contro le organizzazioni criminali².

La *cooperazione bilaterale di polizia* consente infine di adottare soluzioni su misura con gli Stati che svolgono un ruolo chiave nell'ambito dello sviluppo della criminalità in Svizzera. Sono già in vigore accordi bilaterali con tutti i Paesi limitrofi (Germania³, Austria e Principato del Liechtenstein⁴, Francia⁵ e Italia⁶) nonché con l'Ungheria⁷, la Slovenia⁸, la Lettonia⁹, la Repubblica ceca¹⁰, l'Albania¹¹, la Macedonia¹², la Romania¹³, la Bosnia e Erzegovina¹⁴ e la Serbia¹⁵.

- 1 RS 0.362.31
- 2 RS 0.362.2; 0.362.21
- 3 RS 0.360.136.1
- 4 RS 0.360.163.1
- 5 RS 0.360.349.1
- 6 RS 0.360.454.1
- 7 RS 0.361.418.1
- 8 RS 0.361.691.1
- 9 RS 0.361.487.1
- 10 RS 0.360.743.1
- 11 RS 0.361.123.1
- 12 RS 0.361.520.1
- 13 RS 0.361.663.1
- 14 RS 0.361.191.1
- 15 RS 0.360.682.1

I criminali originari dell'Europa sud-orientale rivestono un ruolo di primo piano nello sviluppo della criminalità in Svizzera. Essi sono prevalentemente attivi nel ramo del traffico di stupefacenti, di armi e di sigarette nonché della tratta di esseri umani e dei reati contro il patrimonio. L'Europa sud-orientale, e in particolare il Kosovo, è una delle principali regioni di provenienza dei migranti entrati illegalmente nell'Europa occidentale e settentrionale, nonché dei passatori professionisti. Spesso i gruppi criminali dell'Europa sud-orientale possono contare su una rete di relazioni all'interno della diaspora in Svizzera. Alla luce di quanto precede, per le autorità svizzere di perseguimento penale è importante approfondire e ampliare i rapporti, peraltro già buoni, con le autorità di questa regione, in particolare anche con quelle del Kosovo.

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

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

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

Il 17 febbraio 2008 il Kosovo ha proclamato la propria indipendenza. Il 27 febbraio 2008 la Svizzera ha riconosciuto la Repubblica del Kosovo e ha instaurato con essa relazioni diplomatiche e consolari. Il 22 giugno 2008 l'addetto di polizia in Macedonia è stato accreditato anche per il Kosovo, prima di essere distaccato, a partire dal 2010, nella stessa città di Pristina.

A febbraio 2010, in occasione di un incontro tra l'allora capo del DFGP e l'ex ministro dell'Interno kosovaro, era stata discussa, e accolta favorevolmente da parte kosovara, la possibilità di concludere un accordo tra i due Paesi. Nel marzo 2011, durante una riunione di esperti organizzata a Pristina, i rappresentanti svizzeri hanno avuto l'occasione di incontrare gli interlocutori e le istituzioni kosovare competenti in materia di cooperazione di polizia. Infine, nel marzo 2012, durante un incontro tra il capo del DFGP e il ministro della Diaspora del Kosovo è stata definita la conclusione di un accordo di cooperazione di polizia tra i due Paesi.

Successivamente la Svizzera ha presentato al Kosovo un progetto di accordo. I relativi negoziati si sono conclusi con successo dopo un'unica tornata. L'accordo è stato parafato il 28 gennaio 2013.

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

L'Accordo è stato approvato dal nostro Collegio il 20 settembre 2013 e firmato il 6 novembre 2013, a Pristina, dal direttore di fedpol e dal ministro dell'Interno kosovaro.

1.3 Procedura di consultazione

L'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005¹⁶ sulla procedura di consultazione sancisce che occorre indire una procedura di consultazione per i trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)¹⁷. In virtù del numero 2 lettera A delle direttive della Cancelleria federale del 30 agosto 2006 concernenti il consolidamento della prassi in materia di consultazioni relative a trattati internazionali vi si può tuttavia rinunciare, se il trattato in questione è indiscusso a livello politico e non contiene particolari novità materiali. Il contenuto dell'Accordo corrisponde in ampia misura a quello degli accordi già conclusi (p. es. con Albania, Macedonia, Romania, Bosnia e Erzegovina e Serbia). La questione del consenso politico era stata già esaminata nell'ambito del documento interlocutorio «Strategia per la cooperazione internazionale di polizia 2010–2013».

1.4 Sintesi del contenuto dell'Accordo

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

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

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

Il capitolo III disciplina le forme particolari della cooperazione che comprendono segnatamente i gruppi di lavoro comuni, l'osservazione transfrontaliera nonché l'importazione, il transito e l'esportazione sorvegliati. Esso amplia inoltre le basi per il distacco di agenti di collegamento.

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

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

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

¹⁶ RS 172.061

¹⁷ RS 101

Nel 2008 la Svizzera ha conferito a un suo addetto di polizia un accreditamento speciale per il Kosovo. A partire dal 2010 questi è distaccato nella stessa città di Pristina. Dato lo status controverso del Kosovo e la conseguente impossibilità di cooperare direttamente nel quadro di Interpol o di Europol è stato necessario negoziare un accordo bilaterale. L'Accordo definisce la cooperazione su un'ampia e chiara base giuridica. Esso stabilisce altresì regole procedurali uniformi e contiene disposizioni fondamentali in materia di protezione dei dati.

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

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

2

Commento ai singoli articoli dell'Accordo

Art. 1 Scopo dell'Accordo

Lo scopo dell'Accordo è di rafforzare la cooperazione bilaterale di polizia tra le Parti al fine di prevenire minacce alla sicurezza e all'ordine pubblici e combattere ogni forma di reato. L'interpretazione del concetto di «reato» si fonda esclusivamente sul diritto nazionale delle Parti. L'*articolo 1* sancisce infine che lo scopo dell'Accordo deve essere perseguito mediante lo scambio di informazioni di natura strategica e operativa e i contatti periodici tra le autorità competenti.

Art. 2 Autorità e servizi competenti

Conformemente all'*articolo 2*, 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. Nello specifico, le richieste sono presentate a un servizio centrale che le tratta secondo le prescrizioni nazionali e le trasmette, se necessario, all'autorità competente. La presenza di canali di comunicazione chiari agevola l'attività di coordinamento. I servizi centrali sono anche gli interlocutori principali per chiarire le questioni di interpretazione o per elaborare le proposte di sviluppo dell'Accordo.

Il *paragrafo 2* elenca i servizi competenti ai fini dell'attuazione dell'Accordo. L'esecuzione comprende, da un lato, lo sviluppo della cooperazione bilaterale e del contenuto dell'Accordo, dall'altro, lo scambio diretto di informazioni e l'attuazione da parte dei servizi direttamente in contatto delle misure di cooperazione previste nell'Accordo. Nel rispetto del predetto principio dell'attribuzione delle competenze ai servizi centrali, possono pertanto basarsi sul presente Accordo in qualità di organi d'esecuzione, oltre all'Ufficio federale di polizia, anche il Corpo delle guardie di confine e le autorità di polizia e di perseguimento penale dei Cantoni. Per il Kosovo, sono invece designati come servizi competenti la polizia del Kosovo, le autorità

doganali e l'ufficio di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro (Financial Intelligence Unit).

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

Art. 3 Campo d'applicazione

L'*articolo 3* disciplina il campo d'applicazione materiale dell'Accordo e prevede, in linea di massima, una cooperazione per tutti i settori della criminalità. Elencando espressamente alcuni reati gravi quali la criminalità organizzata, il terrorismo e il suo finanziamento, la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, lo sfruttamento sessuale di bambini e la pedopornografia, la criminalità informatica, il traffico di stupefacenti, la corruzione ecc., l'Accordo intende sottolineare che la cooperazione dovrà essere preminentemente incentrata su questi reati gravi.

Art. 4 Limiti posti alla cooperazione

L'*articolo 4* vieta espressamente la cooperazione in affari di natura fiscale, militare e politica.

Art. 5 Diritto applicabile

L'*articolo 5* stabilisce che la cooperazione si svolge conformemente al diritto nazionale delle Parti e nel rispetto degli impegni internazionali, segnatamente in materia di cooperazione internazionale di polizia. Ciò significa che l'attuazione di misure sul piano operativo deve avvenire nel rispetto delle norme svizzere inerenti alle procedure e alle competenze. Soltanto nel singolo caso concreto sarà possibile decidere quali atti legislativi svizzeri in materia di polizia saranno effettivamente applicabili. Il rinvio al diritto nazionale implica ad esempio che per ordinare misure coercitive, quali le perquisizioni domiciliari, i sequestri o le sorveglianze telefoniche, bisognerà ricorrere sempre all'assistenza giudiziaria.

Infine, la riserva a favore delle vigenti convenzioni internazionali significa anche che le disposizioni degli accordi internazionali, bilaterali o multilaterali ratificati dalla Svizzera e dal Kosovo non sono abrogate dal nuovo Accordo.

Art. 6 Cooperazione in generale

L'*articolo 6* definisce lo scopo generale della cooperazione, ovvero prevenire le minacce per la sicurezza e l'ordine pubblici e combattere tutte le forme di criminalità menzionate all'*articolo 3*.

Art. 7 Scambio d'informazioni

L'*articolo 7* disciplina l'assistenza reciproca mediante lo scambio di dati personali e non personali e di documentazione. Lo scambio di dati personali, compresi i dati sensibili ai sensi dell'*articolo 21 lettera a*, è finalizzato principalmente all'esecuzione dei compiti operativi di polizia. Esso include ad esempio lo scambio d'informazioni sulle persone coinvolte nei reati o sui presunti autori, d'informazioni rela-

tive ai modi operandi, alle misure adottate o alla pianificazione di reati, d'informazioni sull'identità di persone sospette (impronte digitali, profili del DNA, fotografie ecc.), detentori di caselle postali, abbonati alla rete telefonica e detentori di veicoli, d'informazioni sulle misure di respingimento nonché la trasmissione di estratti da registri pubblici.

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

L'*articolo 7* non disciplina in modo esaustivo la possibile portata dello scambio d'informazioni. Per determinarne la portata precisa e i rispettivi principi è infatti determinante, anche in questo caso, il diritto nazionale delle Parti. In Svizzera lo scambio d'informazioni di polizia giudiziaria è retto dalla legge federale del 20 marzo 1981¹⁸ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) nonché dagli statuti e i regolamenti di Interpol dichiarati applicabili dal Consiglio federale (art. 350–353 CP¹⁹). In particolare possono essere scambiate tutte le informazioni che sono raccolte nell'ambito delle competenze di polizia e che non richiedono l'adozione di misure coercitive.

Art. 8 Assistenza su richiesta

Conformemente all'*articolo 8 paragrafo 1* le autorità competenti possono direttamente chiedersi assistenza o rispondere a una richiesta di assistenza, purché sia necessario ai fini della lotta alla criminalità o della prevenzione di minacce. Fanno eccezione le richieste riservate alle autorità giudiziarie. Il *paragrafo 2* del presente articolo precisa gli ambiti su cui possono vertere le richieste di assistenza (p. es. le verifiche riguardanti i luoghi di soggiorno e di domicilio di una persona, l'identificazione di abbonati alla rete telefonica, la disponibilità a deporre di un testimone, le informazioni in occasione di osservazioni transfrontaliere o sulla provenienza di oggetti e la trasmissione di dati segnaletici quali i profili del DNA).

Art. 9 Assistenza senza richiesta

Conformemente all'*articolo 9*, in singoli casi, le autorità competenti possono anche scambiarsi spontaneamente le informazioni ritenute importanti per aiutare l'autorità destinataria a prevenire minacce concrete per la sicurezza pubblica o a combattere i reati. L'autorità ricevente è tenuta a esaminare l'utilità delle informazioni e a distruggere spontaneamente o a ritrasmettere al mittente le informazioni non necessarie.

¹⁸ RS 351.1

¹⁹ RS 311.0

Art. 10 Analisi comune della sicurezza

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

Art. 11 Coordinamento

La lotta alla criminalità transfrontaliera necessita di un coordinamento efficiente. A tal fine occorre quindi concordare con gli altri Paesi interessati le operazioni di polizia previste a livello nazionale e, ove necessario, sincronizzare gli interventi.

Conformemente al *paragrafo 1* tali interventi 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 coordinamento può anche riguardare le misure di protezione delle vittime e dei testimoni previste dal diritto nazionale e concernenti persone che rivestono un interesse per entrambi i Paesi, la pianificazione e l'esecuzione di programmi comuni per la prevenzione della criminalità nonché la sicurezza nel trasporto aereo di linea. Per il coordinamento di interventi che implicano l'adozione di misure coercitive occorre l'autorizzazione delle competenti autorità giudiziarie. Il presente articolo non intacca infatti l'attuale ripartizione delle competenze tra autorità giudiziarie e di polizia.

L'esecuzione di determinate misure può comportare anche costi ingenti. Per questo motivo, in deroga al principio di cui all'*articolo 20 paragrafo 6*, secondo cui ogni Parte si fa carico delle proprie spese, il *paragrafo 2* prevede che le autorità competenti possono decidere nel singolo caso e di comune accordo se è necessaria una ripartizione speciale dei costi.

Art. 12 Gruppi di lavoro comuni

L'*articolo 12* prevede la costituzione di gruppi di lavoro comuni in caso di necessità. Nello specifico, può trattarsi di gruppi misti di analisi per l'elaborazione di rapporti sulla situazione o di analisi criminali oppure di gruppi misti di controllo e di osservazione durante interventi operativi. In casi particolari che riguardano entrambi i Paesi possono essere costituiti anche gruppi misti d'indagine. Gli agenti di una Parte che forniscono consulenza e assistenza sul territorio dell'altra Parte non possono tuttavia assumere competenze ufficiali. A seconda delle necessità e di comune intesa con l'altra Parte, le procedure inerenti ai gruppi di lavoro comuni potranno essere ulteriormente precisate in un accordo complementare ai sensi dell'*articolo 26* (Accordi di esecuzione).

Art. 13 Osservazione transfrontaliera

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

te è tenuta a presentare preventivamente un'apposita domanda all'autorità competente della Parte richiesta (*par. 3*). 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 4* designa gli agenti delle due Parti autorizzati a effettuare osservazioni transfrontaliere, ovvero, per la Svizzera, gli agenti di polizia della Confederazione e dei Cantoni nonché delle autorità doganali e del Corpo delle guardie di confine e, per la Repubblica del Kosovo, gli agenti di polizia e delle dogane.

Art. 14 Consegne sorvegliate

L'*articolo 14* disciplina l'esecuzione di consegne sorvegliate. Il *paragrafo 1* menziona a tale riguardo l'importazione, il transito e l'esportazione sorvegliata di stupefacenti, armi, denaro falso o di refurtiva. Se la merce comporta un rischio insostenibile per le persone coinvolte o per la sicurezza pubblica, la Parte richiesta può limitare o respingere la consegna sorvegliata. Il *paragrafo 2* regola la procedura e le competenze degli agenti coinvolti. La Parte richiesta assume il controllo delle consegne al passaggio della frontiera o in un luogo di consegna prestabilito. Gli agenti della Parte richiedente possono, previa intesa, continuare il tragitto assieme agli agenti della Parte richiesta. In tal caso, essi sottostanno tuttavia agli ordini impartiti da questi ultimi.

Art. 15 Agenti di collegamento

L'*articolo 15* autorizza le Parti a stipulare accordi relativi al distacco, a tempo determinato o indeterminato, di agenti di collegamento sul territorio dell'altra Parte (*par. 1*). Questi accordi sono di solito stipulati sotto forma di scambio di note. Secondo l'articolo 8 capoverso 4 dell'ordinanza del 30 novembre 2001²⁰ sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia, in Svizzera la conclusione di tali accordi compete al Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP). L'*articolo 15* del presente Accordo disciplina anche un eventuale accreditamento speciale, ossia l'accreditamento di un agente di collegamento che è già distaccato presso uno Stato terzo. Lo status degli agenti distaccati è retto dalle disposizioni della Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961²¹ sulle relazioni diplomatiche.

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

Dal 2008 la Svizzera ha accreditato un proprio addetto di polizia per il Kosovo, il quale a partire dal 2010 è distaccato nella stessa città di Pristina. Tale accordo è stato ufficializzato mediante nota diplomatica. Il presente articolo permetterà di ampliare ulteriormente l'attuale base giuridica che regola il distacco di tali agenti.

²⁰ RS 360.1

²¹ RS 0.191.01

Art. 16 Assistenza e rapporti di servizio

La Parte destinataria garantisce agli agenti distaccati che operano sul suo territorio per conto dell'altra Parte conformemente all'*articolo 12*, la stessa protezione e assistenza riservata ai propri agenti (*par. 1*). Tale disposizione si riferisce in particolare modo alle condizioni di lavoro e alla protezione della salute e della vita degli agenti (*par. 1*). In virtù del *paragrafo 2* gli agenti in servizio sul territorio dell'altra Parte sono tenuti a osservare le regole e le prescrizioni dell'unità alla quale sono assegnati.

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

Art. 17 Formazione e perfezionamento

L'*articolo 17* mira a rafforzare la cooperazione mediante l'adozione di misure concernenti la formazione e il perfezionamento in materia di polizia e di conoscenze linguistiche. In tale contesto, è data priorità alla partecipazione a corsi di formazione, all'organizzazione congiunta di seminari ed esercitazioni e alla formazione di specialisti dell'altra Parte. Tra le ulteriori misure menzionate vi sono inoltre lo scambio di programmi di formazione e la partecipazione di osservatori alle esercitazioni dell'altra Parte (*par. 1*). Il *paragrafo 2* sancisce infine che le Parti sono tenute a promuovere lo scambio di esperienze e di conoscenze.

Art. 18 Responsabilità civile

L'*articolo 18* disciplina la copertura di eventuali pretese di diritto civile derivanti dall'impiego di agenti ai sensi dell'*articolo 12*. In linea di principio, ogni Parte è responsabile conformemente al diritto nazionale della Parte sul cui territorio hanno luogo gli interventi (*par. 1*). La Parte sul cui territorio sono causati i danni deve provvedere alla loro riparazione, alle medesime condizioni applicabili ai danni causati dai propri agenti (*par. 2*). In questi casi l'altra Parte rimborsa poi 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 che ha subito il danno rinuncia a far valere altre pretese di rimborso (*par. 4*).

Art. 19 Responsabilità penale

In caso di interventi ai sensi dell'*articolo 12*, gli agenti di entrambe le Parti sono parificati, riguardo ai reati commessi o subiti, agli agenti della Parte sul cui territorio hanno luogo gli interventi. La responsabilità penale in Svizzera è disciplinata dall'*articolo 15* capoverso 1 della legge del 14 marzo 1958²² sulla responsabilità e si limita ai reati commessi nell'ambito di un intervento o dell'esercizio di una funzione. Per avviare un procedimento penale relativo a tali reati, esclusi quelli concernenti la circolazione stradale, è necessaria un'apposita autorizzazione del DFGP.

Art. 20 Procedura e costi

L'*articolo 20* disciplina le procedure e la ripartizione delle spese nel quadro della cooperazione. Conformemente al *paragrafo 1* le richieste d'informazione o le altre richieste di assistenza vanno in linea di principio presentate in forma scritta. In virtù dell'*articolo 9*, in casi urgenti è possibile presentare la richiesta anche oralmente, a condizione che sia immediatamente confermata anche per scritto. Di regola la richiesta deve contenere almeno le informazioni seguenti:

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

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

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

In tali casi, la Parte richiesta è tenuta a informarne senza indugio per scritto la Parte richiedente, indicando i motivi del rifiuto (*par. 5*).

Il *paragrafo 6* sancisce il principio secondo cui le spese derivanti dall'esecuzione di una richiesta sono a carico della Parte richiesta. Sono fatte salve le misure adottate nel quadro dell'*articolo 11 paragrafo 2*, ad esempio l'esecuzione di programmi per la prevenzione della criminalità o le misure di protezione dei testimoni e delle vittime.

Art. 21 e 22 Protezione dei dati e trasmissione di dati a terzi

La cooperazione tra le autorità di polizia implica lo scambio di dati personali, compresi i dati degni di particolare protezione. Il trattamento di questo tipo di dati tange i diritti individuali delle persone coinvolte. Con gli *articoli 21 e 22* s'intendono conciliare gli obiettivi della lotta efficace contro i reati con le esigenze in materia di protezione dei dati. I principi pertinenti sono sanciti nella Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981²³ per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale.

L'*articolo 21* dell'Accordo stabilisce le norme di protezione dei dati che sono particolarmente importanti per la trasmissione dei dati personali e che devono quindi essere imperativamente rispettate dalle autorità di entrambi i Paesi. In virtù del diritto nazionale e degli accordi multilaterali ratificati dalla Svizzera, le autorità di polizia della Confederazione e dei Cantoni sono peraltro già vincolate al rispetto delle disposizioni elencate nell'Accordo.

²³ RS 0.235.1

In primo luogo l'Accordo stabilisce espressamente che i dati personali che sono al contempo rilevanti per la polizia e degni di particolare protezione (p. es. i dati sulle convinzioni religiose di una persona) nonché i profili della personalità 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 competenti;
- i principi in materia di protezione dei dati relativi all'esattezza dei dati e alla necessità e alla proporzionalità della loro trasmissione nonché il corrispondente obbligo di rettifica o di distruzione dei dati inesatti;
- il diritto della Parte mittente e delle persone interessate a essere informate sull'utilizzo dei dati;
- l'obbligo per la Parte destinataria di rispettare i termini di cancellazione previsti dalla legislazione nazionale;
- l'obbligo di registrare agli atti la trasmissione, la ricezione e la cancellazione dei dati;
- il risarcimento dei danni per eventuali diritti di regresso tra le Parti;
- l'obbligo di attuare misure volte a garantire la sicurezza dei dati. Tali misure sono prese nel rispetto della legislazione nazionale e in conformità alle norme internazionali.

L'*articolo 22 paragrafo 1* obbliga le Parti a garantire la confidenzialità dei dati che sono stati loro trasmessi dall'altra Parte e che, in base al diritto nazionale di quest'ultima, sono classificati. Poiché le prescrizioni di classificazione possono variare a seconda dei Paesi, quando trasmette i dati la Parte mittente deve indicare esattamente quali misure di protezione devono essere attuate. Il diritto nazionale delle Parti stabilisce se e come debba essere classificata un'informazione (p. es. «segreta» o «confidenziale»). Per le autorità federali sono determinanti le disposizioni dell'ordinanza del 4 luglio 2007²⁴ sulla protezione delle informazioni.

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

Art. 23 Comunicazione

L'*articolo 23 paragrafo 1* stabilisce che entro 30 giorni dall'entrata in vigore dell'Accordo le Parti si comunicano i numeri di telefono e di fax nonché altre informazioni rilevanti sui servizi principali degli organi competenti. In tale ambito, il servizio più importante dell'Ufficio federale di polizia è la Centrale operativa che

già attualmente garantisce 24 ore su 24 uno scambio efficiente di informazioni tra le autorità di polizia estere e le autorità di polizia svizzere, l'Amministrazione federale delle dogane o il Corpo delle guardie di confine. In virtù del *paragrafo 2* ogni cambiamento importante concernente i mezzi o i canali di comunicazione deve essere comunicato senza indugio per scritto.

Art. 24 Lingua

L'*articolo 24* designa la lingua da utilizzare nell'ambito della cooperazione. Lo scambio di informazioni si svolge solitamente in inglese, onde evitare inutili oneri legati alla traduzione. Nel singolo caso concreto le autorità di polizia interessate hanno tuttavia la possibilità di accordarsi per comunicare in un'altra lingua.

Art. 25 Valutazione

L'*articolo 25* prevede la possibilità di riunioni fra alti rappresentanti delle Parti contraenti. Tali riunioni permettono di valutare l'attuazione dell'Accordo. Durante questi incontri, gli specialisti possono inoltre scambiarsi informazioni sulle esperienze acquisite riguardo a nuove strategie nell'ambito della sicurezza oppure avviare iniziative volte a completare e sviluppare la cooperazione, sottoponendo le relative proposte agli Stati contraenti.

Art. 26 Accordi di esecuzione

Sulla base e nel rispetto dell'Accordo le autorità competenti possono stipulare accordi scritti relativi alla sua esecuzione. Tali accordi hanno lo scopo di integrare o di precisare le disposizioni del presente Accordo. Nello specifico, può trattarsi di norme specifiche e limitate nel tempo atte a disciplinare l'assistenza in un caso concreto o di 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 dal diritto nazionale di ciascuna Parte. Gli accordi di esecuzione costituiscono trattati internazionali di portata limitata ai sensi dell'*articolo 7a* capoverso 2 lettera b della legge del 21 marzo 1997²⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) che servono all'esecuzione di trattati già approvati dall'Assemblea federale, la cui conclusione spetta, di principio, al Consiglio federale.

Art. 27 Altri accordi internazionali

L'*articolo 27* contiene una riserva a favore delle vigenti convenzioni internazionali. Esso statuisce infatti che il presente Accordo non pregiudica le disposizioni dei vigenti accordi bilaterali o multilaterali conclusi dalla Svizzera o dal Kosovo.

Art. 28 Entrata in vigore e denuncia del presente Accordo

Dopo la conclusione delle rispettive procedure costituzionali riguardanti l'entrata in vigore dell'Accordo, le Parti 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 possono denunciare l'Accordo in

²⁵ RS 172.010

qualsiasi momento mediante notifica scritta. In tal caso, esso cessa di essere in vigore sei mesi dopo la ricezione di tale notifica (*par. 2*).

3 Ripercussioni

L'Accordo può essere attuato con le risorse disponibili; esso non comporta per la Confederazione e per i Cantoni alcun onere supplementare in termini finanziari o di personale. Tuttavia, alcune misure, in particolare il coordinamento degli interventi operativi, possono condurre, nel singolo caso e previo accordo tra le due Parti, a una ripartizione dei costi. L'esperienza maturata nell'ambito degli altri accordi di cooperazione già entrati in vigore mostra tuttavia che questi ultimi non hanno generato oneri supplementari degni di rilievo in materia finanziaria o di personale.

4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

Il messaggio del 25 gennaio 2012²⁶ sul programma di legislatura 2011–2015 e il decreto federale del 15 giugno 2012²⁷ sul programma di legislatura 2011–2015 prevedono un'intensificazione della collaborazione con i partner svizzeri ed esteri in materia di giustizia e polizia al fine di garantire la sicurezza e l'ordine pubblici. La crescente internazionalizzazione della criminalità richiede un'azione efficace da parte delle autorità giudiziarie e di polizia e strumenti operativi conformi ai principi dello Stato di diritto. A tal fine, occorre sviluppare ulteriormente e consolidare la collaborazione con i partner nazionali e internazionali. Il presente Accordo è conforme a tale obiettivo.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002²⁸ sul Parlamento [LParl]; art. 7a cpv. 1 LOGA).

²⁶ FF **2012** 305, più precisamente 383

²⁷ FF **2012** 6413, più precisamente 6418

²⁸ 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 che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

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

5.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente Accordo corrisponde agli accordi conclusi con gli altri Stati della regione.

Esso è conforme agli altri accordi bilaterali o multilaterali di cooperazione di polizia. L'Accordo con il Kosovo concerne in particolare anche la decisione quadro 2008/977/GAI²⁹. Quest'ultima disciplina segnatamente le condizioni secondo cui i dati trasmessi da uno Stato Schengen possono essere trasferiti a uno Stato terzo. Il presente Accordo tiene conto delle condizioni di cui all'articolo 13 della predetta decisione quadro ed è pertanto conforme al diritto europeo recepito dalla Svizzera.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

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

²⁹ 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, pagg. 60–71.