

05.016

**Messaggio
concernente l'Accordo tra la Confederazione Svizzera
e la Repubblica di Slovenia sulla collaborazione nella lotta
contro la criminalità**

del 26 gennaio 2005

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Slovenia sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità, firmato il 27 luglio 2004.

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

26 gennaio 2005

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Samuel Schmid

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Per prevenire o combattere efficacemente la criminalità transfrontaliera è necessario un vasto impegno a livello interstatale. Accanto ad altre misure, devono quindi essere efficacemente ampliati gli strumenti della collaborazione tra le forze di polizia su scala regionale, bilaterale e multilaterale.

Con il presente Accordo tra la Svizzera e la Slovenia sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità, si rafforza la collaborazione bilaterale in materia di polizia con un importante Paese dell'Europa sudorientale. Le trattative, svoltesi tra il 2003 e il 2004, si sono concluse il 27 luglio 2004 con la firma dell'Accordo a Berna. L'Accordo disciplina la collaborazione transfrontaliera tra le autorità di polizia competenti secondo il rispettivo diritto interno e ottimizza l'attuale collaborazione Interpol nel settore dello scambio di informazioni e di dati, rispettando le esigenze in materia di protezione dei dati. In modo circostanziato esso permette una collaborazione più approfondita rispetto a quella disciplinata da Interpol (p. es. costituzione di gruppi comuni di controllo, d'osservazione e d'indagine) e non intacca l'attuale suddivisione delle competenze tra le autorità di giustizia e quelle di polizia. La suddivisione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni nonché quella tra i Cantoni stessi non subisce alcuna modifica. La collaborazione in materia di polizia è esclusa nel caso di reati politici, militari o fiscali.

L'Accordo s'inquadra negli sforzi mirati della Svizzera volti a rafforzare la lotta alla criminalità transfrontaliera mediante accordi bilaterali di collaborazione in materia di polizia. Accordi analoghi sono già stati firmati con gli Stati limitrofi (Germania¹, Austria/Principato del Liechtenstein², Francia³, Italia⁴) e con l'Ungheria⁵. Come nel caso dell'Accordo con l'Ungheria, anche quello con la Slovenia è un trattato in materia di polizia che disciplina la collaborazione con le autorità di uno Stato non limitrofo. Di conseguenza entrambi gli accordi contengono disposizioni simili.

L'Accordo con la Slovenia crea le premesse per intensificare l'attuale buona collaborazione in materia di polizia tra la Svizzera e la Slovenia.

In tal modo contribuisce al conseguimento degli obiettivi del Consiglio federale concernenti il perfezionamento della collaborazione internazionale in materia di polizia.

¹ RS 0.360.136.1

² RS 0.360.163.1

³ RS 0.360.349.1

⁴ RS 0.360.454.1

⁵ RS 0.361.418.1

Messaggio

1 Parte generale

1.1 Situazione iniziale

Per prevenire e combattere la criminalità transfrontaliera riveste grande importanza un'intensa collaborazione con le autorità di polizia estere. A causa del carattere transnazionale delle nuove forme di criminalità, senza la collaborazione dei servizi esteri, le autorità di polizia non sono affatto o sono solo parzialmente in grado di riconoscere e combattere efficacemente le strutture organizzative e gerarchiche, le connessioni e i modus operandi della criminalità transfrontaliera. Tuttavia un'intensa collaborazione transfrontaliera è realizzabile solo se esistono degli strumenti di cooperazione vincolanti dal punto di vista giuridico, che forniscono ai servizi competenti la necessaria certezza e chiarezza del diritto per quanto riguarda le forme di cooperazione consentite, lo svolgimento delle procedure e gli standard da applicare per la protezione dei dati.

Pur costituendo una buona base per il sostegno reciproco delle autorità di polizia in Europa, dove una stretta collaborazione è particolarmente necessaria, gli statuti dell'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol)⁶ hanno un carattere troppo generale e in parte non sono vincolanti dal punto di vista giuridico. In materia di protezione dei dati, le disposizioni di Interpol contemplano unicamente i sistemi di comunicazione e d'informazione messi a disposizione da Interpol. La responsabilità di rispettare le disposizioni in materia di protezione dei dati nella trasmissione diretta tra gli uffici centrali di Interpol spetta esclusivamente agli Stati membri. Per questi motivi Interpol raccomanda agli Stati membri di elaborare accordi bilaterali complementari su misura.

Per le questioni di polizia è importante che le autorità slovene preposte alla sicurezza possano trasmettere alle autorità di polizia svizzere, rispettando precise disposizioni procedurali e in materia di protezione dei dati, le informazioni operative, strategiche, tecniche e d'altro tipo che determinano o influenzano le procedure della polizia. Grazie alla posizione geografica del loro Paese, le autorità di polizia slovene dispongono ad esempio di informazioni approfondite sulle organizzazioni criminali, sul traffico illegale di stupefacenti, sull'attività dei passatori e sulla tratta di essere umani come pure sull'immigrazione illegale collegata alla criminalità organizzata. Dato che anche la Svizzera dispone di informazioni importanti, che possono essere utili alle autorità slovene per prevenire e combattere la criminalità transfrontaliera, la trasmissione di informazioni alla Slovenia può indirettamente ripercuotersi in modo positivo anche sulla lotta alla criminalità in Svizzera.

In base a queste premesse, a un'approfondita analisi della criminalità e vista la crescente mobilità dei criminali attivi su scala internazionale, le due Parti contraenti sono giunte alla conclusione che il presente Accordo costituisca una buona soluzione per ottimizzare nei prossimi anni in maniera mirata e durevole l'attuale collaborazione in seno a Interpol.

⁶ RS 351.21

1.2

Svolgimento delle trattative

Con una lettera del 13 luglio 2001, il Ministero degli interni sloveno ha sottoposto alla Svizzera un primo progetto di accordo bilaterale sulla cooperazione in materia di polizia. Dopo una prima valutazione di tale progetto, la Svizzera ha comunicato al Ministero degli interni sloveno di essere di principio interessata a intensificare la collaborazione. Si proponeva tuttavia che esperti di entrambi i Paesi valutassero dapprima, in base al progetto di accordo sloveno, quali fossero le necessità concrete di cooperazione e quali misure potessero soddisfare tali necessità.

L'incontro tra gli esperti è avvenuto il 16–17 aprile 2002 a Berna. Dopo aver valutato le necessità e le possibilità concrete, gli esperti si sono accordati che la soluzione ideale per ottenere un ulteriore miglioramento qualitativo e quantitativo dell'attuale cooperazione transfrontaliera era l'elaborazione di un accordo tra i due Stati. In seguito, l'allora capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia ha incaricato l'Ufficio federale di polizia di avviare le trattative formali con la Slovenia.

Nella seconda metà del 2002, l'Ufficio federale di polizia ha trasmesso ai partner sloveni un controprogetto svizzero di accordo sulla cooperazione. La prima tornata negoziale si è svolta il 27–28 gennaio 2003 a Lubiana. In base ai due avamprogetti è stato elaborato un primo progetto comune di accordo. Tale progetto è stato rivisto e parafato a Berna durante la seconda tornata negoziale del 30 giugno/1° luglio 2003.

L'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica di Slovenia sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità è stato firmato il 27 luglio 2004 a Berna, in occasione della visita del Ministro degli interni sloveno Rado Bohinc.

2

Parte speciale

2.1

Sistematica

Nel preambolo dell'Accordo, la formulazione «nell'intento di contribuire allo sviluppo dei rapporti bilaterali», si riferisce implicitamente alla collaborazione in materia di polizia esistente, che da una parte si svolge nel quadro dell'Organizzazione internazionale di polizia criminale (Interpol) e dall'altra si basa sul diritto nazionale delle due Parti contraenti. Nel secondo capoverso si indica che la collaborazione transfrontaliera tra la polizia o altre autorità competenti, segnatamente nella lotta contro la criminalità organizzata, il traffico di stupefacenti e sostanze psicotrope nonché contro il terrorismo è di essenziale importanza. Nei capoversi 3 e 4 sono fissati i principi di diritto internazionale su cui si fonda la collaborazione tra i due Stati.

Negli articoli 1 e 2 sono fissati lo scopo e il campo d'applicazione dell'Accordo. In merito al diritto da applicare, gli articoli 3 e 4 prevedono che la collaborazione avvenga a norma del diritto nazionale delle Parti e tenendo conto degli obblighi derivanti dalle convenzioni internazionali.

Gli articoli 5–10 disciplinano le misure di cooperazione più importanti per gli Stati non limitrofi. Si tratta dello scambio reciproco di dati personali e di dati in generale, dell'intensificazione della comunicazione, della costituzione di gruppi di lavoro comuni, del rafforzamento della coordinazione, della collaborazione nei settori dell'allenamento e della formazione nonché mediante l'impiego di addetti di polizia.

Gli articoli 5–10 contengono inoltre prescrizioni formali e disposizioni sulla procedura e i costi.

L'articolo 5 capoverso 3 e gli articoli 11–12 disciplinano la protezione dei dati e la loro trasmissione a Stati terzi. Soprattutto le disposizioni sulla protezione dei dati secondo l'articolo 11 assumono un'importanza fondamentale in relazione all'esecuzione del presente Accordo, poiché si tratta non in ultimo di fissare un livello di protezione uniforme. L'articolo 12 contiene inoltre le disposizioni relative al trattamento di informazioni segrete e disciplina la trasmissione dei dati ricevuti a Stati terzi.

Le disposizioni finali determinano dapprima gli organi competenti per l'esecuzione e la lingua da usare (art. 13). Gli articoli restanti riguardano l'applicazione e lo sviluppo dell'Accordo (art. 14) e una clausola legata ai diritti di sovranità, alla sicurezza o ad altri interessi essenziali delle Parti (deroga, art. 15). Infine l'articolo 16 fissa le condizioni formali per l'entrata in vigore e la denuncia.

2.2 Commento alle singole disposizioni

2.2.1 Scopo, campo d'applicazione e diritto applicabile

Scopo dell'Accordo (art. 1)

Lo scopo dell'Accordo è di rafforzare la cooperazione bilaterale tra le Parti nella prevenzione e nella repressione dei reati. Con la formulazione scelta si indica che la collaborazione non prevede solo la repressione, bensì anche la prevenzione. L'interpretazione del termine «reato» si basa esclusivamente sul diritto nazionale delle Parti contraenti. Per la Svizzera sono determinanti le disposizioni del Codice penale (CP)⁷, del diritto penale accessorio e del diritto penale cantonale.

L'elemento centrale della collaborazione è costituito dallo scambio di informazioni rilevanti in materia di polizia. Sono inoltre importanti i contatti regolari a tutti i livelli, quindi non solo tra i vertici della polizia, bensì anche tra i responsabili ad altri livelli gerarchici.

Forme di criminalità contemplate dall'Accordo (art. 2)

L'Accordo con la Slovenia non contempla solo determinate forme gravi di criminalità, bensì permette, analogamente a Interpol, una collaborazione in tutti gli ambiti della criminalità. Alle lettere a–l sono nominate alcune forme di criminalità ritenute importanti dalle Parti contraenti. Con l'elenco s'intende inoltre sottolineare che le singole forme della collaborazione transfrontaliera servono in primo luogo a prevenire e combattere le forme più gravi della criminalità internazionale e solo in modo sussidiario quelle della criminalità comune e della piccola criminalità. Di conseguenza non dovrebbe esservi collaborazione nei casi in cui è manifesto che l'entità della fattispecie non giustifica il ricorso all'assistenza (i cosiddetti casi irrilevanti).

Diritto nazionale (art. 3)

L'articolo 3 statuisce la priorità del diritto nazionale. Di conseguenza per la Svizzera l'attuazione a livello operativo delle modalità d'intervento avviene ai sensi del

⁷ RS 311.0

diritto svizzero e in particolare applicando le norme nazionali in materia di competenza, e quelle formali e procedurali. Si può decidere solo in ogni singolo caso concreto, quali atti legislativi specifici si debbano applicare⁸.

Con il rinvio al diritto nazionale si stabilisce anche che per la prescrizione di misure coercitive⁹ occorre ricorrere senza eccezioni all'assistenza giudiziaria.

Accordi internazionali (art. 4)

L'articolo 4 prevede una clausola a favore delle convenzioni internazionali esistenti. Le disposizioni degli accordi internazionali bilaterali o multilaterali contrattati dalla Svizzera o dalla Slovenia non sono abrogate dal presente Accordo. Ciò non esclude che le disposizioni del presente Accordo possano essere prese in considerazione per completare e concretizzare i diritti e gli obblighi derivanti dagli altri accordi.

2.2.2 Ambiti di cooperazione

Scambio di informazioni e comunicazione (art. 5 cpv. 1)

L'articolo 5 capoverso 1 disciplina l'assistenza reciproca mediante lo scambio di dati personali e di dati e materiali in genere. Lo scambio di dati e materiali personali comprende ad esempio la comunicazione delle generalità delle persone coinvolte in reati, le indicazioni in merito ai presunti autori nonché le circostanze in cui sono stati commessi i reati e le misure adottate (vedi lett. a). Lo scambio di dati personali serve principalmente al lavoro operativo di polizia. Lo scambio d'informazioni tuttavia può riguardare anche il settore non operativo. Tale scambio di dati generali, non personali, comprende ad esempio la trasmissione di nuove conoscenze derivanti dalla criminalistica e dalla criminologia, informazioni relative a modifiche di legge che riguardano il campo d'applicazione dell'Accordo o lo scambio di rapporti della situazione o di analisi generali.

Il capoverso 1 non disciplina in modo esaustivo la possibile portata dello scambio di informazioni. Come affermato in precedenza, in merito alla portata precisa e ai principi generali dello scambio d'informazione, è determinante il diritto nazionale delle Parti contraenti. Per la Svizzera si applicano l'articolo 351^{quinquies} CP e le disposizioni della legge federale del 20 marzo 1981¹⁰ sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP). Sono quindi applicabili in particolare anche i motivi di esclusione dell'articolo 3 AIMP. Di conseguenza non è permessa la trasmissione di informazioni in relazione a reati politici, militari o fiscali e al settore della protezione dello Stato, nella misura in cui le relative attività rientrino nella nozione di reato politico. È escluso anche lo scambio automatizzato (on line) di informazioni, poiché l'Accordo non prevede alcuna disposizione in merito.

⁸ Mentre l'assistenza giudiziaria in ambito penale è retta dalla legge sull'assistenza in materia penale, manca una corrispondente codificazione uniforme e globale della collaborazione internazionale in materia di polizia. Tale settore infatti, è disciplinato in modo frammentario da diverse leggi e ordinanze della Confederazione e dei Cantoni.

⁹ Le misure coercitive per cui è necessario ricorrere all'assistenza giudiziaria sono ad esempio le seguenti: perquisizione domiciliare, sequestro o consegna di oggetti, soppressione coercitiva di segreti protetti dalla legge in relazione alla consegna di oggetti e beni nonché intercettazioni telefoniche per ricerche.

¹⁰ RS 351.1

Rafforzamento della comunicazione reciproca (art. 5 cpv. 2)

Lo scambio reciproco di informazioni ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 è completato mediante misure nell'ambito della comunicazione reciproca. Per rafforzare quest'ultima le Parti contraenti si sostengono anche mediante la nomina di persone di contatto con conoscenze della lingua dell'altra Parte. È possibile anche lo scambio di importanti elenchi di collegamenti di telecomunicazione.

Gruppi di lavoro comuni (art. 6)

L'articolo 6 prevede che si possono costituire gruppi di lavoro misti, quali ad esempio gruppi di analisi per l'elaborazione di rapporti comuni della situazione. Gli agenti di uno Stato contraente che forniscono consulenza o assistenza sul territorio dell'altro Stato contraente, non vi dispongono di alcuna competenza ufficiale. La disposizione è volutamente di carattere generale e intende permettere alle autorità di polizia una collaborazione flessibile, senza competenze ufficiali.

Rafforzamento della coordinazione (art. 7)

Per lottare contro la criminalità transfrontaliera, può essere necessario concordare con altri Stati coinvolti le operazioni nazionali di polizia previste e, se del caso, coordinare gli interventi dal punto di vista temporale. Perciò l'articolo 7 prevede la possibilità di garantire, se necessario, un procedimento comune sui rispettivi territori nella pianificazione e nell'attuazione di misure operative¹¹.

Allenamento e formazione (Art. 8)

L'articolo 8 prevede la possibilità di rafforzare la collaborazione con misure concernenti la formazione e il perfezionamento professionale. In primo piano vi è l'istruzione reciproca sulle norme del diritto nazionale delle Parti contraenti rilevanti per la collaborazione e sulla loro modifica. La collaborazione può tuttavia comprendere anche il miglioramento e perfezionamento delle conoscenze delle rispettive lingue straniere. Una collaborazione più stretta nei settori dell'allenamento e della formazione consente di sfruttare le sinergie.

2.2.3 Procedura e costi (art. 9)

Le richieste d'informazione o altre richieste di assistenza devono essere presentate in forma scritta. Di regola le richieste dovrebbero contenere le seguenti informazioni:

- la designazione dell'autorità richiedente;
- l'oggetto degli accertamenti di polizia e il motivo della richiesta;
- le indicazioni relative a tutte le persone più importanti menzionate nella richiesta;
- la relazione tra la richiesta e un reato;
- la breve descrizione della fattispecie rilevante, tra l'altro anche i punti di contatto con lo Stato richiesto.

¹¹ Quali misure operative sono previste: consegne sorvegliate, osservazioni, inchieste mascherate, perquisizioni domiciliari ecc.

In singoli casi le autorità competenti possono scambiarsi informazioni anche senza richiesta, se queste ultime sembrano necessarie al destinatario per sostenerlo nella difesa da minacce concrete alla sicurezza e all'ordine pubblico oppure per la lotta contro i reati.

Per quanto riguarda i costi, le spese per il trattamento di una richiesta non possono essere addebitate alla Parte richiedente (principio della gratuità della collaborazione transfrontaliera). Si può derogare da questo principio nel quadro della collaborazione ai sensi dell'articolo 7 (rafforzamento della coordinazione). È possibile che una Parte contraente possa confiscare ingenti valori patrimoniali sul territorio dell'altra Parte, grazie all'impiego di tecniche d'indagine costose da parte di quest'ultima. In questo caso i rappresentanti delle autorità competenti sono tenuti ad accordarsi anteriormente o posteriormente, su un'eventuale fatturazione totale o parziale dei costi. La questione della fatturazione dei costi dipende dalla possibilità di raggiungere o meno un'intesa tra i due Stati sulla ripartizione dei valori patrimoniali confiscati. La conclusione di una siffatta intesa non dipende tuttavia dal presente Accordo.

2.2.4 Addetti di polizia (art. 10)

Secondo l'articolo 10 i Governi delle Parti contraenti possono stipulare accordi bilaterali che consentono l'invio di addetti di polizia di una Parte contraente presso i servizi di polizia dell'altra Parte contraente. Gli addetti di polizia sostengono le indagini di polizia giudiziaria delle autorità svizzere e offrono consulenza alle autorità di perseguimento penale competenti dello Stato ospitante in casi rilevanti nei quali è necessaria l'assistenza giudiziaria. In questo ambito gli addetti di polizia non possono avere competenze ufficiali sul territorio dell'altro Stato. Attualmente la Svizzera non prevede l'invio permanente di un addetto di polizia in Slovenia. S'intende invece accreditare in Slovenia l'addetto di polizia che si trova in Italia.

2.2.5 Protezione dei dati e trasmissione di dati a Stati terzi

La collaborazione tra le autorità di polizia prevede in particolare lo scambio di dati personali; fra cui anche dati degni di particolare protezione. Tali dati sono scambiati direttamente tra le autorità di polizia competenti, trasmessi ad altri servizi ed eventualmente registrati nei sistemi d'informazione nazionali di polizia. Il trattamento dei dati tange i diritti individuali delle persone coinvolte. Con l'articolo 5 capoverso 3 e gli articoli 11–12 s'intendono conciliare gli obiettivi della cooperazione in materia di polizia con quelli della protezione della personalità. Le disposizioni servono inoltre a fissare per tutti i servizi interessati uno standard minimo unitario per il trattamento dei dati personali e la gestione delle informazioni confidenziali.

Protezione dei dati (art. 5 cpv. 3 e art. 11)

Gli articoli 5 capoverso 3 e 11 stabiliscono quali sono le norme particolarmente importanti in merito alla trasmissione dei dati personali e che quindi devono obbligatoriamente essere rispettate dalle autorità di entrambi i Paesi nella collaborazione per la lotta contro la criminalità.

Tali norme corrispondono alle disposizioni della legislazione svizzera in materia di protezione dei dati, a quelle sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale e agli accordi multilaterali ratificati dalla Svizzera. A livello multilaterale sono di primaria importanza la Convenzione del 28 gennaio 1981¹² per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (Convenzione STE n. 108) e la raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 17 settembre 1987 tesa a regolamentare l'utilizzo dei dati a carattere personale nel settore della polizia. (Raccomandazione R [87] 15).

La definizione dei principi della protezione dei dati vincolanti per i due Stati è stata notevolmente facilitata poiché anche la Slovenia ha ratificato la Convenzione STE n. 108.

Trasmissione di dati sensibili su singole persone e profili della personalità (art. 5 cpv. 3)

L'articolo 5 capoverso 3 prevede esplicitamente che dati sensibili su persone e profili della personalità ai sensi dell'articolo 6 della Convenzione STE n. 108, di rilievo per la polizia, possono essere trasmessi solo se strettamente necessario e inoltre solo insieme ad altri dati. In base all'articolo 6 della Convenzione STE n. 108, sono sensibili e perciò soggetti al disciplinamento in materia di protezione ai sensi dell'articolo 5 capoverso 3 i dati seguenti:

- i dati che rivelano l'origine razziale, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o altre convinzioni;
- i dati relativi alla salute o alla vita sessuale;
- i dati relativi a condanne penali.

Uso vincolato (art. 11 cpv. 1 lett. a)

Secondo l'articolo 11 capoverso 1 lettera a le autorità competenti devono inoltre rispettare il principio dell'uso vincolato. Tale principio stabilisce che i dati personali trasmessi a un'autorità in base al presente Accordo, possono essere utilizzati unicamente per gli scopi indicati nell'Accordo oppure nella richiesta e solo alle condizioni poste nei singoli casi dall'autorità mittente. L'uso per altri scopi è consentito soltanto previo consenso scritto della Parte mittente.

Delimitazione delle autorità autorizzate a utilizzare i dati (art. 11 cpv. 1 lett. c)

In linea di massima, l'utilizzazione dei dati personali trasmessi nel quadro della collaborazione prevista dall'Accordo, dev'essere circoscritta a un numero limitato di autorità. I dati possono essere utilizzati esclusivamente dalle autorità di giustizia o di polizia oppure da altre autorità designate dalle Parti contraenti alla prevenzione e alla repressione della criminalità. Dopo l'entrata in vigore dell'Accordo, le Parti si trasmetteranno delle liste in cui saranno elencate le autorità autorizzate. Se eccezionalmente occorre trasmettere i dati a un'altra autorità, dev'essere prima richiesta l'autorizzazione della Parte mittente.

Ulteriori norme in materia di protezione dei dati (art. 11 cpv. 1 lett. b, d–i)

L'articolo 11 stabilisce ulteriori procedure essenziali per il trattamento dei dati e diversi principi della protezione dei dati. Sono disciplinati:

- i principi in materia di protezione dei dati dell'esattezza, della necessità e della proporzionalità e il corrispondente obbligo di rettifica o di distruzione dei dati errati (lett. d);
- il diritto della Parte mittente e della persona interessata, di ottenere informazioni sull'utilizzazione dei dati (lett. b ed e);
- l'obbligo della Parte destinataria di rispettare i termini per la distruzione previsti dal diritto nazionale vigente (lett. f);
- l'obbligo di registrare agli atti la trasmissione, la ricezione e la distruzione dei dati (lett. g);
- l'obbligo di attuare misure volte a garantire la sicurezza dei dati¹³ (lett. i).

L'articolo 11 capoverso 1 infine disciplina il risarcimento dei danni per eventuali diritti di regresso tra le Parti contraenti (lett. h).

Verifica da parte di un'autorità indipendente del rispetto delle disposizioni in materia di protezione dei dati (art. 11 cpv. 2)

Ciascuna Parte contraente deve garantire che un'autorità indipendente verifichi periodicamente – in base al rispettivo diritto nazionale – il rispetto delle disposizioni dell'articolo 5 capoverso 3 e dell'articolo 11 capoverso 1 in relazione all'uso dei dati personali da parte delle autorità svizzere e slovene interessate. Tale disposizione non esonera le autorità dei due Paesi dal provvedere al rispetto delle prescrizioni in materia di protezione dei dati in seno ai propri servizi, ad esempio mediante l'elaborazione di manuali o dei corsi di formazione e perfezionamento professionale per i collaboratori.

Confidenzialità e trasmissione a Stati terzi (art. 12)

L'articolo 12 disciplina due ulteriori settori importanti nella collaborazione internazionale in materia di polizia.

Il capoverso 1 obbliga le Parti contraenti a garantire la confidenzialità dei dati e del materiale che sono stati loro trasmessi dall'altra Parte contraente e che sono stati classificati come confidenziali in base al diritto nazionale di quest'ultima. Affinché la Parte destinataria possa adempiere questi obblighi, quando trasmette i dati la Parte mittente deve indicare esattamente quali misure in materia di protezioni debbano essere attuate. Il diritto nazionale delle Parti contraenti stabilisce se e come debba essere classificata un'informazione (p. es. «SEGRETA» o «CONFIDENZIALE»). Le autorità civili della Confederazione ad esempio devono rispettare l'ordinanza del 10 dicembre 1990¹⁴ sulla classificazione e il trattamento delle informazioni nel settore civile dell'amministrazione.

Il capoverso 2 disciplina la trasmissione di dati a carattere personale nonché di dati e oggetti in generale a Stati terzi, indipendentemente dal fatto che si tratti di informazioni classificate o meno. L'ulteriore trasmissione di dati e di oggetti ricevuti, è

¹³ Ad esempio controlli dell'accesso, degli utenti e della trasmissione.

¹⁴ RS 172.015

consentita solo previa autorizzazione scritta della Parte mittente. Le richieste di trasmissione, in particolare di dati a carattere personale, vanno accolte con cautela e inoltre solo se lo Stato terzo interessato garantisce un livello di protezione adeguato.

2.2.6 Disposizioni finali

Autorità competenti e lingua (art. 13)

L'articolo 13 capoverso 1 autorizza l'Ufficio federale di polizia e la Direzione Centrale della Polizia del Ministero dell'Interno sloveno a scambiarsi direttamente le informazioni e ad attuare le misure di cooperazione stabilite nell'Accordo. Analogamente alla collaborazione nell'ambito di Interpol, la collaborazione diretta si effettua esclusivamente tra due autorità centrali. Il presente Accordo si basa quindi sul principio delle autorità centrali. È appropriato mantenere tale principio, poiché s'intende intensificare la collaborazione tra autorità i cui Paesi non hanno frontiere comuni. Grazie al coinvolgimento delle autorità centrali, non è ad esempio necessario che la Parte richiedente conosca a fondo le norme in materia di competenza del diritto nazionale dell'altra Parte. Essa può sottoporre le richieste all'autorità menzionata nell'Accordo. È compito di quest'ultima trasmettere senza indugio la richiesta all'autorità competente secondo il diritto nazionale. Nel caso in cui diverse autorità siano responsabili, l'autorità centrale richiesta può inoltre fornire assistenza, coordinando la risposta. Quali organi d'esecuzione, le autorità centrali sono anche i referenti principali per chiarire questioni di interpretazione o per elaborare proposte di sviluppo dell'Accordo. Infine esse sono anche responsabili dell'applicazione uniforme delle disposizioni in materia di protezione dei dati. Oltre all'Ufficio federale di polizia, anche il Corpo delle guardie di confine e le autorità di polizia e di perseguimento penale dei Cantoni possono basarsi sul presente Accordo e collaborare con le autorità slovene, rispettando la via di servizio attraverso l'autorità centrale.

Il capoverso 2 stabilisce che 30 giorni dopo l'entrata in vigore dell'Accordo le Parti contraenti si comunicano per via diplomatica gli indirizzi nonché i numeri di telefono, telefax e i collegamenti di altro genere dei servizi più importanti in seno agli organi competenti. Il servizio più importante dell'Ufficio federale di polizia è la Centrale operativa che già attualmente garantisce 24 ore su 24 lo scambio efficiente di informazioni tra le autorità di polizia estere e quelle svizzere, l'Amministrazione federale delle dogane o il Corpo delle guardie di confine.

Secondo il capoverso 3 le Parti contraenti devono notificare per via diplomatica le modifiche delle competenze o delle denominazioni delle autorità ai sensi dei capoversi 1 e 2.

Secondo il capoverso 4 di norma le informazioni sono scambiate in lingua inglese. La lingua inglese è stata scelta con lo scopo di limitare al minimo le spese per le traduzioni, di regola non indifferenti. Inoltre per la Svizzera sarebbe difficile tradurre in una lingua ufficiale svizzera grandi quantità di documenti in lingua slovena.

Applicazione e sviluppo dell'Accordo (art. 14)

Eventuali questioni relative all'applicazione dell'Accordo devono essere risolte nella maniera più semplice possibile e senza formalità particolari, direttamente dal personale specializzato. Durante le trattative, le delegazioni hanno ritenuto che non fosse necessaria l'istituzione di un gruppo di lavoro permanente che si riunisse a scadenze

regolari previste dall'Accordo. Per questo motivo gli esperti si riuniscono per discutere le questioni relative all'applicazione solo se necessario. Durante questi incontri, gli specialisti di entrambi i Paesi possono anche avviare iniziative volte a sviluppare ulteriormente l'Accordo, sottoponendo le relative proposte agli Stati contraenti. Secondo l'articolo 13, le richieste di riunione degli esperti vanno rivolte in Slovenia alla Direzione Centrale della Polizia del Ministero dell'Interno e in Svizzera all'Ufficio federale di polizia.

Ulteriori condizioni della collaborazione (art. 15)

La disposizione permette a una Parte contraente di rifiutarsi del tutto o parzialmente di collaborare con l'altra Parte oppure di vincolare la collaborazione a determinate condizioni, se il trattamento di una richiesta o l'attuazione di una misura di cooperazione possono compromettere la propria sovranità, minacciare la propria sicurezza o altri interessi essenziali oppure violare la propria legislazione nonché gli obblighi derivanti da accordi internazionali. Se una Parte contraente intende applicare la deroga secondo l'articolo 15, deve informare immediatamente l'altra Parte, indicandone i motivi. Secondo l'articolo 9, l'informazione deve avvenire in forma scritta.

Entrata in vigore e denuncia (art. 16)

L'Accordo dev'essere ratificato. Entra in vigore il giorno successivo la ricezione dell'ultima notificazione, in cui le Parti contraenti s'informano che le condizioni legali necessarie, a livello nazionale, per l'entrata in vigore sono soddisfatte (cpv. 1). L'Accordo concluso a tempo indeterminato può essere denunciato in ogni momento, con effetto sei mesi dopo la notificazione (cpv. 2).

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

L'Accordo può essere applicato con i mezzi attualmente a disposizione e non comporta oneri finanziari e di personale supplementari per la Confederazione o per i Cantoni.

4 Programma di legislatura

L'affare è previsto nel programma di legislatura 2003–2007 (FF 2004 1022).

5 Rapporto con il diritto europeo e con Schengen

5.1 Rapporto con il diritto europeo

L'Accordo è in sintonia con il diritto dell'Unione Europea. La collaborazione in materia di polizia è uno degli obiettivi del diritto europeo, che prevede anche la conclusione di Accordi corrispondenti tra Stati membri, nonché con Stati terzi.

5.2

Rapporto con Schengen

Nel quadro degli Accordi bilaterali II con l'Unione Europea, il Consiglio federale ha concluso un accordo relativo all'associazione della Svizzera alle strutture di Schengen¹⁵. Le disposizioni di Schengen in materia di polizia costituiscono una base legale chiara e vicina alla prassi, grazie alla quale può essere intensificata efficacemente la collaborazione internazionale di polizia con 27 Stati, tra cui anche la Slovenia. Analogamente alla collaborazione nel quadro di Interpol, visti i diversi sistemi giuridici e le diverse strutture delle autorità dei Paesi membri, le disposizioni dell'Accordo di Schengen corrispondono in parte solo al minimo comune denominatore. Alcune forme di cooperazione inoltre non sono previste dalle disposizioni di Schengen. È quindi appropriato concretizzare e completare le disposizioni di Schengen mediante Accordi bilaterali con i Paesi particolarmente importanti per le questioni in materia di polizia¹⁶.

Come già esposto nel numero 1.1, per la Svizzera la Slovenia riveste un ruolo importante per le questioni in materia di polizia. Nonostante l'auspicata associazione della Svizzera a Schengen, è quindi opportuno concludere un Accordo di cooperazione in materia di polizia con la Slovenia. Le disposizioni dell'Accordo con la Slovenia nei settori dello scambio di informazioni di polizia, della comunicazione e della coordinazione sono più precise rispetto alle corrispondenti disposizioni dell'Accordo di Schengen. L'Accordo inoltre prevede settori di cooperazione che non sono contemplati da Schengen, quali ad esempio i gruppi di lavoro comuni e la cooperazione concernente la formazione e il perfezionamento professionale. D'altra parte anche l'Accordo di Schengen contiene disposizioni non previste dall'Accordo con la Slovenia, ad esempio sull'osservazione transfrontaliera, sulla consegna sorvegliata o sulla cooperazione nella ricerca internazionale di persone e oggetti. L'Accordo d'associazione a Schengen e l'Accordo con la Slovenia sono di conseguenza due elementi che permettono di intensificare la collaborazione in materia di polizia e che si completano e rafforzano reciprocamente.

6

Costituzionalità e legalità

6.1

Competenze della Confederazione

Il presente Accordo si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione (Cost.), che attribuisce alla Confederazione la competenza generale in materia di affari esteri, autorizzandola a concludere accordi con l'estero. Per i trattati internazionali si applica il principio secondo cui la Confederazione può concludere trattati su qualsiasi oggetto, sia che quest'ultimo rientri nella competenza legislativa federale, sia che rientri in quella cantonale (cfr. FF 1994 II 548). Il diritto dei Cantoni di concludere trattati nei loro ambiti di competenza si applica così in via subordinata (art. 56 cpv. 1 Cost.). La Confederazione fa tuttavia uso della sua competenza soltanto con cautela nel caso in cui gli ambiti da disciplinare rientrano prevalentemente nella competenza

¹⁵ Cfr. le spiegazioni nel messaggio del 1° ottobre 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II», FF 2004 5273 segg.); in particolare i capitoli 2.6 segg.

¹⁶ Le disposizioni di Schengen prevedono che gli Stati membri possano stabilire ulteriori regolamentazioni tramite accordi.

dei Cantoni. Se la Confederazione stessa ha concluso un trattato, i Cantoni non possono più richiamarsi alla propria competenza in materia.

Le disposizioni dell'Accordo riguardano principalmente lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali centrali della Svizzera e della Slovenia. Lo scambio transfrontaliero di informazioni è già attualmente riservato alla Confederazione, fintanto che non sono coinvolti gli Stati limitrofi. Di conseguenza non vi è alcuna modifica delle competenze dei Cantoni in materia di polizia.

Poiché non sussiste una competenza del Consiglio federale a concludere autonomamente trattati internazionali ai sensi dell'articolo 7a della legge del 21 marzo 1997¹⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), l'Accordo sottostà all'approvazione dell'Assemblea federale secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost.

6.2 Referendum facoltativo

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno al referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale oppure se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento¹⁸ una disposizione contiene norme di diritto 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 2 Cost. L'Accordo con la Slovenia è denunciabile in ogni momento, non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e per applicarlo non è necessario emanare leggi federali. Esso tuttavia include disposizioni importanti che contengono norme di diritto. Le autorità preposte all'applicazione del diritto ottengono nuove competenze (p. es. creazione di gruppi di controllo, osservazione e indagine comuni, che operano sul territorio dell'altra Parte contraente, fornendo consulenza e assistenza, art. 6 cpv. 1 dell'Accordo). Le Parti contraenti devono inoltre assumere degli obblighi (p.es. l'obbligo di risarcire i danni in caso di trasmissione di dati errati, art. 11 cpv. 1 lett. h dell'Accordo). Si tratta di disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 141 capoverso d numero 3 Cost., che, se fossero emanate nella legislazione nazionale, sarebbero oggetto di una legge in senso formale. Di conseguenza l'Accordo sottostà al referendum facoltativo e la sua approvazione avviene in forma di decreto federale.

¹⁷ RS 172.010

¹⁸ RS 171.10