



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

Approvazione e attuazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE relativo alla ripresa del Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX)

(sviluppo dell'acquis di Schengen)

Rapporto esplicativo

Procedura di consultazione

del 8 dicembre 2006

Indice

1 Contesto	3
1.1 Situazione attuale	3
1.2 Sviluppo dell'acquis di Schengen	4
2 Ripresa del regolamento FRONTEX in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen	4
2.1 Contenuto del regolamento FRONTEX	4
2.2 Procedura di ripresa	7
2.2.1 In generale	7
2.2.2 Competenza per l'approvazione	7
2.3 Necessità di concludere un accordo amministrativo complementare	8
2.4. Possibili conseguenze di una mancata ripresa	8
3 Conseguenze	8
3.1 Conseguenze finanziarie	8
3.1.1 Calcolo del contributo svizzero	9
3.1.2 Conseguenze sulle finanze e sul personale della Confederazione	10
3.2 Conseguenze a livello cantonale e comunale	10
3.3 Conseguenze economiche	10
3.4 Conseguenze nel settore informatico	10
3.5 Altre conseguenze	11
4 Programma di legislatura	11
5 Modifica della legge sulle dogane	11
6 Aspetti giuridici	11
6.1 Costituzionalità e referendum	11
6.2 Compatibilità con il diritto internazionale	12
6.3 Decreto d'approvazione	12

Rapporto esplicativo

1 Contesto

1.1 Situazione attuale

Nello spazio Schengen, che consente la libera circolazione interna delle persone, i controlli e la sorveglianza delle frontiere esterne rivestono un'importanza fondamentale per proteggere i cittadini dalle minacce alla loro sicurezza nonché per lottare contro l'immigrazione clandestina. La politica comunitaria nel settore delle frontiere esterne mira dunque a una gestione integrata dei controlli dei confini, il cui obiettivo principale è garantire un livello elevato e uniforme del controllo delle persone e della sorveglianza. In questo contesto l'UE ha adottato diversi provvedimenti che determinano in primo luogo gli standard materiali dei controlli e della sorveglianza. Tali misure sono disciplinate ad esempio dal codice frontiere Schengen¹ (cfr. cifra 2.6.4.1 del messaggio concernente gli Accordi bilaterali II; FF 2004 5375).

Ormai l'UE crea parimenti nuovi strumenti allo scopo di coordinare e sostenere gli sforzi degli Stati membri nell'ambito dei controlli delle frontiere esterne. In questo contesto occorre menzionare principalmente l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (qui appresso denominata FRONTEX), creata sulla base del regolamento (CE) n. 2007/2004² adottato il 26 ottobre 2004 (qui appresso denominato regolamento FRONTEX).

La FRONTEX dovrebbe semplificare l'applicazione delle misure comunitarie presenti e future in materia di gestione di tali confini, lasciando tuttavia la responsabilità del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne agli Stati membri. A tal fine essa può ad esempio coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne o di allontanamento dei cittadini di paesi terzi presenti illegalmente sul territorio nazionale degli Stati membri. Essa è parimenti incaricata di effettuare delle analisi dei rischi di carattere generale o mirato e può fornire assistenza agli Stati membri per quanto riguarda la formazione dei corpi nazionali delle guardie di confine.

La FRONTEX coopera direttamente con gli Stati membri. Essa decide sul finanziamento di operazioni e di progetti pilota comuni proposti e realizzati da questi ultimi, valuta il loro esito e procede a un'analisi comparativa nell'intento di migliorare la qualità delle procedure future. Tenuto conto della sfida rappresentata, per l'insieme degli Stati membri, dall'organizzazione di una gestione integrata dei controlli delle frontiere, il rafforzamento della cooperazione mediante un'assistenza tecnica e operativa costituita dalla condivisione di attrezzature e risorse in materia di controllo delle frontiere, comprese quelle marittime, è una necessità che, a livello di

¹ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1)

² Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1)

sicurezza interna, risponde all'interesse di tutti i suddetti Stati (cfr. anche il messaggio concernente gli Accordi bilaterali II, FF 2004 5375). L'Agenzia ha assunto le proprie funzioni il 1° maggio 2005. La sua sede è a Varsavia (Polonia). Presso di essa lavorano attualmente 67 collaboratori. In collaborazione con gli Stati membri interessati, la FRONTEX ha già effettuato numerosi interventi, segnatamente nel campo dell'immigrazione illegale alle frontiere marittime dell'Europa meridionale.

I compiti della FRONTEX, la cui importanza è determinante nella concezione della protezione delle frontiere esterne, dovrebbero essere estesi nel corso dei prossimi anni. L'UE sta attualmente discutendo ad esempio della possibilità di istituire dei team d'intervento rapidi, costituiti da volontari, per proteggere le frontiere esterne; se del caso, la FRONTEX sarebbe incaricata di decidere l'intervento mirato di tali squadre. La Svizzera partecipa alle discussioni nell'ambito dello sviluppo dell'acquis di Schengen.

1.2 Sviluppo dell'acquis di Schengen

Il regolamento FRONTEX costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'Accordo di associazione a Schengen³. Il 26 ottobre 2004 l'UE ha notificato alla Svizzera l'adozione del suddetto regolamento.

2 Ripresa del regolamento FRONTEX in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen

2.1 Contenuto del regolamento FRONTEX

La ripresa del regolamento FRONTEX consente alla Svizzera di prender parte alle attività dell'Agenzia. Esso prevede una partecipazione al relativo consiglio di amministrazione. Conformemente all'articolo 21 capoverso 3 del suddetto regolamento la natura e l'estensione della partecipazione del nostro paese ai lavori della FRONTEX, in particolare per quanto riguarda l'esercizio del diritto di voto, comprese le disposizioni sui contributi finanziari e sul personale, devono tuttavia essere precisate in un accordo complementare.

Obiettivi e compiti

L'articolo 1 concerne l'istituzione della FRONTEX. Esso fissa i suoi obiettivi, ovvero migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea. Vi si precisa inoltre che la FRONTEX garantisce in particolare il coordinamento delle azioni intraprese dagli Stati membri, contribuendo in tal modo a un livello efficace, elevato e uniforme di controllo delle persone e di sorveglianza delle frontiere esterne degli Stati membri. Il capoverso 4 definisce ciò che si intende per frontiere esterne.

Conformemente all'articolo 2 la FRONTEX coordina la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne. Inoltre, essa offre assistenza per quanto riguarda la formazione dei corpi nazionali

³ Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (AAS; FF 2004 5747)

delle guardie di confine, segnatamente mediante la definizione di standard europei. L'Agenzia aiuta gli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne, effettua analisi dei rischi nonché segue gli sviluppi della ricerca pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne. Infine, essa coordina la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di allontanamento dei cittadini di paesi terzi presenti illegalmente sul territorio nazionale degli Stati membri.

L'articolo 3 indica le competenze della FRONTEX in materia di operazioni congiunte e di progetti pilota alle frontiere esterne. Per "operazioni congiunte" s'intendono le attività operative svolte da due o più Stati membri, eventualmente in collaborazione con l'Agenzia, al fine di rafforzare la sorveglianza e il controllo su una parte delle frontiere esterne. Per "progetti pilota" s'intendono le attività operative legate alla sorveglianza e al controllo delle frontiere esterne volte a esaminare la possibilità di utilizzare determinati metodi operativi e/o determinate attrezzature tecniche.

Conformemente all'articolo 4 la FRONTEX prepara analisi dei rischi, di carattere sia generale che mirato. Le prime vengono impiegate per valutare i rischi di immigrazione clandestina presso tutte le frontiere esterne dell'Unione europea, mentre le seconde pongono l'accento sulle particolarità locali di determinate parti delle frontiere esterne o su determinate tendenze del modus operandi dell'immigrazione clandestina.

L'articolo 5 disciplina la questione della formazione dei corpi nazionali delle guardie di confine degli Stati membri e degli istruttori a livello europeo nonché quella dei corsi e seminari supplementari su temi riguardanti il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne e il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi.

Giusta l'articolo 6 la FRONTEX seguirà da vicino gli sviluppi nel settore della ricerca scientifica pertinenti al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne. A titolo esemplificativo dei tipi di ricerche che l'Agenzia dovrebbe seguire si possono citare quella relativa ai sistemi di rilevazione di immigrati clandestini nascosti in autovetture, autocarri o treni nonché gli studi scientifici indipendenti concernenti gli schemi di immigrazione clandestina.

L'articolo 7 precisa che la FRONTEX crea e conserva un registro centralizzato delle attrezzature tecniche, utilizzate per il controllo e la sorveglianza delle frontiere esterne, di proprietà degli altri Stati membri, i quali, volontariamente e su richiesta di un altro Stato membro, sono disposti a mettere a disposizione di detto Stato membro su base temporanea.

L'articolo 8 disciplina la questione del sostegno agli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne. Tale assistenza può consistere in un'attività di coordinazione con altri Stati membri o nel distacco di esperti.

L'articolo 9 dispone che la FRONTEX offra l'assistenza necessaria per l'organizzazione di operazioni di rimpatrio congiunte degli Stati membri, istituendo ad esempio una rete di punti di contatto, tenendo un registro aggiornato delle risorse e delle installazioni esistenti e disponibili oppure emanando delle linee direttive e delle raccomandazioni specifiche alle operazioni di rimpatrio congiunte.

L'articolo 11 precisa che la FRONTEX può adottare tutte le misure necessarie per semplificare lo scambio delle informazioni pertinenti ai propri compiti con la Commissione e gli Stati membri.

L'articolo 13 stabilisce che la FRONTEX può collaborare con l'Europol e le organizzazioni internazionali competenti nell'ambito degli accordi di lavoro conclusi con tali organismi.

L'articolo 14 consente l'agevolazione della cooperazione operativa con paesi terzi e le autorità competenti di paesi terzi.

Struttura e finanziamento dell'Agenzia

L'articolo 15 precisa che la FRONTEX è dotata di personalità giuridica, che ne garantisce l'indipendenza per quanto attiene alle questioni tecniche nonché l'autonomia dal punto di vista giuridico, amministrativo e finanziario.

Giusta l'articolo 18 all'Agenzia si applica il Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee.

L'articolo 20 definisce i poteri del consiglio di amministrazione, che nomina il direttore esecutivo, adotta, a maggioranza di tre quarti dei suoi membri con diritto di voto, il programma di lavoro della FRONTEX per l'anno successivo e stabilisce la struttura organizzativa dell'Agenzia.

A tenore dell'articolo 21 capoverso 1 il consiglio di amministrazione è composto di un rappresentante di ciascuno Stato membro. Il capoverso 3 del suddetto articolo statuisce che i paesi associati all'attuazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen prendono parte all'Agenzia, ciascuno con un rappresentante e relativo supplente al consiglio di amministrazione. In base alle pertinenti disposizioni dei rispettivi Accordi di associazione, saranno elaborati accordi che specificano tra l'altro la natura, l'estensione e le modalità particolareggiate di partecipazione di questi paesi ai lavori della FRONTEX, comprese le disposizioni sui contributi finanziari e sul personale.

L'articolo 24 disciplina la procedura di votazione precisando che il consiglio di amministrazione prende le sue decisioni a maggioranza assoluta dei membri aventi diritto di voto e che ciascun membro dispone di un solo voto. Tuttavia, secondo l'articolo 20 capoverso 2 lettera c, il programma di lavoro per l'anno successivo viene adottato a maggioranza di tre quarti dei suoi membri con diritto di voto e, giusta l'articolo 26 capoverso 2, la nomina del direttore esecutivo è decisa a maggioranza di due terzi dei membri aventi diritto di voto.

L'articolo 25 dispone che la FRONTEX è diretta dal suo direttore esecutivo, indipendente nell'espletamento delle sue funzioni. Esso definisce le funzioni e i poteri del direttore esecutivo, nominato dal consiglio di amministrazione per cinque anni.

L'articolo 29 disciplina i requisiti finanziari precisando in particolare che le entrate della FRONTEX sono costituite da un contributo della Comunità iscritto nel bilancio generale dell'Unione europea nonché da un contributo dei paesi terzi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen.

Valutazione regolare

L'articolo 33 contiene una clausola in virtù della quale la FRONTEX si sottopone a una valutazione esterna indipendente entro tre anni dalla data in cui ha assunto le proprie funzioni e successivamente ogni cinque anni.

2.2 Procedura di ripresa

2.2.1 In generale

L'articolo 7 ASS prevede una procedura speciale per la ripresa degli sviluppi dell'acquis di Schengen. In tal modo, ogni suo sviluppo viene notificato alla Svizzera dopo l'adozione da parte degli organi competenti a livello di UE. Il nostro paese riprende i nuovi sviluppi mediante uno scambio di note che rappresenta, dal punto di vista della Svizzera, un trattato di diritto internazionale pubblico. In funzione del loro contenuto, la responsabilità dell'approvazione degli Accordi compete al Consiglio federale e al Parlamento. Il popolo può invece esprimersi nell'ambito del referendum facoltativo.

Per gli sviluppi dell'acquis di Schengen adottati dall'UE o dalla CE dopo la ratifica dell'Accordo di associazione ma prima della sua entrata in vigore (come è il caso per quanto riguarda il regolamento FRONTEX), la Svizzera deve notificare la ripresa dell'atto legislativo in questione entro un termine di 30 giorni dall'entrata in vigore dell'AAS.

Se l'Assemblea federale è competente per concludere un trattato relativo alla ripresa di uno sviluppo dell'acquis di Schengen o se l'attuazione dell'atto legislativo da riprendere implica delle modifiche legislative a livello federale o cantonale, la Svizzera deve informare il Consiglio o la Commissione che potrà essere vincolata dall'atto giuridico "soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali" (articolo 7 capoverso 2 lettera b AAS)⁴. Il termine massimo di cui dispone la Svizzera per riprendere e attuare nel proprio diritto nazionale uno sviluppo dell'acquis di Schengen è di due anni, compreso l'eventuale referendum; tale termine decorre a partire dall'entrata in vigore dell'AAS. La Svizzera ha ratificato l'AAS il 20 marzo 2006, mentre l'UE e la CE dovrebbero per principio firmarlo all'inizio del 2007. L'Accordo entrerà in vigore un mese dopo la ratifica da parte dell'Unione europea e della Comunità europea.

2.2.2 Competenza per l'approvazione

I trattati relativi alla ripresa degli sviluppi dell'acquis di Schengen sono per principio approvati dall'Assemblea federale, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (articolo 166 capoverso 2 Cost.) oppure se si tratta di un trattato di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a LOGA⁵.

La partecipazione della Svizzera alla FRONTEX non può essere considerata uno sviluppo di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA poiché implica degli obblighi finanziari non trascurabili (vedi cifra 3.1.2). La competenza del Consiglio federale di concludere un tale trattato non è d'altronde prevista da un'altra legge o un altro trattato internazionale. Lo scambio di note relativo alla

⁴ Cfr. la nota di risposta allegata
⁵ RS 172.010

ripresa nel diritto interno del regolamento FRONTEX deve dunque essere approvato dall'Assemblea federale in virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost.

2.3 Necessità di concludere un accordo amministrativo complementare

Analogamente all'Islanda e alla Norvegia, la Svizzera deve ancora concludere con la CE un accordo amministrativo complementare che disciplinerà le modalità della sua partecipazione all'Agenzia, segnatamente le questioni della partecipazione finanziaria o dei diritti di voto in seno al consiglio di amministrazione. Onde evitare di appesantire la procedura presentando due progetti all'Assemblea federale, si è previsto - nel decreto federale - di delegare la competenza di concludere tale accordo al Consiglio federale. La delega è formulata in modo restrittivo nella misura in cui è limitata alla conclusione dell'accordo amministrativo; essa enumera i punti che il Consiglio federale può concludere. Benché l'accordo non esista ancora, il suo contenuto è praticamente noto in quanto si ispirerà all'accordo simile parafato il 18 maggio 2006 tra la CE, l'Islanda e la Norvegia⁶. Il Consiglio dovrebbe sottoscriverlo prossimamente. Anche il metodo di determinazione della partecipazione finanziaria è già noto poiché disciplinato dall'AAS (vedi cifra 3.1). L'accordo dovrebbe dunque rinviare unicamente alla disposizione pertinente dell'AAS in quanto sono possibili soltanto le fluttuazioni annuali del contributo descritte alla cifra 3.1.2. Qualora la CE dovesse proporre un altro contributo finanziario, la delega della competenza al Consiglio federale prevede un limite oltre il quale esso non può più concludere alcun accordo. In tal caso la competenza spetterebbe all'Assemblea federale.

2.4 Possibili conseguenze di una mancata ripresa

Se la Svizzera non dovesse partecipare alla FRONTEX, l'UE potrebbe applicare la procedura speciale, prevista nell'AAS⁷, che porta a una sospensione nonché a una cessazione degli Accordi di associazione a Schengen e Dublino.

3 Conseguenze

3.1 Conseguenze finanziarie

Giusta l'articolo 29 capoverso 1 del regolamento le entrate della FRONTEX sono segnatamente costituite da un contributo della Comunità iscritto nel bilancio generale dell'Unione europea nonché da un contributo dei paesi terzi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen. Secondo il capoverso 2 di detto articolo le spese della FRONTEX comprendono le spese di personale, di funzionamento, di infrastruttura e quelle operative. A tenore dell'articolo 21 capoverso 3 del regolamento FRONTEX i paesi associati

⁶ Cfr. la proposta della Commissione per una decisione del Consiglio relativa alla ratifica, a nome della Comunità europea, di un accordo tra la Comunità europea, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia recante le modalità di partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (COM (2006) 178 final)

⁷ Vedi cifra 2.6.7.5 del messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali II; FF 2004 5433

all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen prendono parte all'Agenzia. Determinate modalità della loro partecipazione, comprese le disposizioni sui contributi finanziari, devono essere disciplinate in accordi specifici. Come già affermato, la Svizzera dovrà negoziare con la CE, probabilmente ancora quest'anno, un accordo sulle modalità della sua partecipazione alle attività della FRONTEX, in particolare per quanto riguarda l'esercizio del diritto di voto nonché le disposizioni in ambito finanziario.

3.1.1 Calcolo del contributo svizzero

Le prospettive di bilancio dell'Unione europea prevedono per la FRONTEX 285,1 milioni di euro per il periodo 2007 - 2013. Questo preventivo si distingue da quello destinato al fondo per le frontiere esterne per il medesimo periodo nell'ambito del programma generale "Solidarietà e gestione dei flussi migratori"⁸. Tale fondo finanzia principalmente le operazioni degli Stati membri a livello nazionale le quali, vista la lunghezza delle loro frontiere terrestri e/o marittime o l'importanza geopolitica che richiede una sorveglianza rigorosa e precisa, contribuiscono al conseguimento degli obiettivi comunitari. Per contro, esso non finanzia le azioni di cooperazione tra diversi Stati per la sorveglianza delle frontiere esterne. Inoltre, le risorse destinate a tale fondo si riferiscono tra l'altro alla politica dei visti, che non rientra nelle competenze della FRONTEX.

La Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia hanno concluso un accordo con l'Unione europea sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen⁹. L'articolo 12 di tale accordo stabilisce il contributo finanziario dei due Stati. Esso precisa segnatamente che l'Islanda e la Norvegia, qualora i costi operativi siano imputati al bilancio generale delle Comunità europee, contribuiscono versando al predetto bilancio un importo annuo calcolato in proporzione della percentuale che il rispettivo prodotto interno lordo rappresenta rispetto al prodotto interno lordo di tutti gli Stati partecipanti. Tali modalità di partecipazione sono state riprese in un accordo amministrativo concluso tra questi Stati e la Comunità europea¹⁰, che verrà prossimamente ratificato dalla CE. L'articolo 2 di tale accordo prevede che essi contribuiscono al bilancio della FRONTEX conformemente alla percentuale stabilita all'articolo 12 capoverso 1 dell'Accordo. Tale metodo è parimenti applicabile per calcolare il contributo finanziario che la Svizzera deve versare al bilancio generale delle Comunità europee conformemente all'articolo 11 capoverso 3 dell'AAS¹¹. Probabilmente anch'esso verrà ripreso nell'accordo amministrativo che la Svizzera deve ancora negoziare con la CE in merito alle modalità di partecipazione alla FRONTEX.

⁸ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo che istituisce un programma quadro di solidarietà e gestione dei flussi migratori per il periodo 2007 - 2013 [COM(2005) 123 final - non pubblicato nella Gazzetta ufficiale]

⁹ Accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36)

¹⁰ Cfr. la proposta della Commissione per una decisione del Consiglio relativa alla ratifica, a nome della Comunità europea, di un accordo tra la Comunità europea, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia recante le modalità di partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (COM (2006) 178 final)

¹¹ FF 2004 5747

3.1.2 Conseguenze sulle finanze e sul personale della Confederazione

Sulla base dell'articolo 11 capoverso 3 AAS il contributo finanziario della Svizzera per la sua partecipazione alla FRONTEX è stimato oggi a circa 1,9 milioni di franchi svizzeri in media all'anno. Tale importo non sarà necessariamente identico ogni anno e potrà variare in base alle circostanze e alle esigenze dell'Agenzia. Occorre inoltre stabilire come finanziarlo. Attualmente il piano finanziario non contiene alcun mezzo per disciplinare il versamento di tale contributo. Questa spesa è prevista per la prima volta nel preventivo 2008 e nel piano finanziario 2009 - 2011. Poiché il contributo è dovuto soltanto al momento della formalizzazione della partecipazione, per principio il primo versamento dovrebbe avvenire al più presto nel 2009, sempre che la procedura d'approvazione dello scambio di note e dell'accordo amministrativo complementare in Svizzera e nella Comunità nonché la ratifica dell'Accordo di associazione a Schengen e Dublino¹² da parte dell'UE e della CE, all'inizio del 2007, seguano il loro corso normale. Per contro, la partecipazione della Svizzera alla FRONTEX non comporta un aumento dell'effettivo di personale.

3.2 Conseguenze a livello cantonale e comunale

I cantoni partecipano all'applicazione degli Accordi di associazione a Schengen assumendosi in maniera generale dei costi supplementari dovuti all'attuazione degli sviluppi dell'acquis di Schengen, in particolare nell'ambito della polizia. Quasi tutti i cantoni di frontiera affidano al Corpo delle guardie di confine l'esecuzione, al confine o nella zona di confine, di alcune attività inerenti ai compiti di polizia. Tuttavia, nella maggior parte degli aerodromi doganali nonché presso gli aeroporti nazionali di Basilea-Mulhouse, Ginevra e Zurigo il controllo delle persone viene effettuato dalla polizia cantonale, mentre quello del traffico transfrontaliero delle merci dall'Amministrazione federale delle dogane. Gli aeroporti per i voli in provenienza o a destinazione di una località esterna allo spazio Schengen sono considerati frontiere esterne a Schengen¹³.

I cantoni interessati potrebbero essere invitati a partecipare a taluni progetti pilota della FRONTEX o a recepire i provvedimenti comuni di formazione. È per contro escluso che debbano mettere del materiale a disposizione della FRONTEX in quanto l'articolo 7 del regolamento prevede che ciò avvenga su base volontaria.

3.3 Conseguenze economiche

La FRONTEX non ha conseguenze economiche.

3.4 Conseguenze nel settore informatico

La ripresa del regolamento FRONTEX non ha conseguenze sull'informatica.

¹² FF 2004 5755

¹³ FF 2004 5440

3.5 Altre conseguenze

Grazie alla collaborazione tra gli Stati in materia di sorveglianza e di controllo maggiori alle frontiere, la FRONTEX dovrebbe rivelarsi uno strumento efficace per il mantenimento della sicurezza interna e la lotta contro l'immigrazione clandestina; essa consentirà parimenti di ottenere mezzi esteri supplementari in caso di situazione di crisi alle frontiere. La FRONTEX dovrebbe pertanto contribuire alla sicurezza interna.

4 Programma di legislatura

Nel programma di legislatura 2003 – 2007 del 25 febbraio 2004¹⁴ si fa riferimento ai messaggi per la ratifica dei nuovi accordi bilaterali con l'UE.

5 Modifica della legge sulle dogane

La legge del 18 marzo 2005¹⁵ sulle dogane deve essere adeguata in modo da consentire all'Amministrazione delle dogane di mettere a disposizione di Stati esteri il proprio materiale di sorveglianza delle frontiere. Tale modifica deve essere inserita all'articolo 92 della suddetta legge.

Articolo 92 capoverso 3 (nuovo)

L'articolo 7 del regolamento FRONTEX¹⁶ prevede che gli Stati membri possono essere indotti a fornire il materiale operativo di controllo e sorveglianza, volontariamente e su base temporanea, ad altri Stati membri che ne facessero richiesta. Per materiale operativo s'intendono ad esempio veicoli speciali, videocamere o binocoli a infrarossi. La legislazione doganale svizzera autorizza la messa a disposizione di personale nell'ambito di missioni internazionali, ma non disciplina il prestito del materiale di sorveglianza delle frontiere.

Il nuovo articolo 92 capoverso 3 crea da un canto l'autorizzazione di principio necessaria per mettere a disposizione il materiale operativo di controllo e sorveglianza delle frontiere nell'ambito di missioni internazionali e autorizza d'altro canto l'Amministrazione delle dogane a fornire tale materiale alla FRONTEX o ad altri Stati esteri nell'ambito dei provvedimenti internazionali, consentendo così di agire rapidamente in caso di crisi.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e referendum

Il decreto federale relativo alla partecipazione della Svizzera alla FRONTEX si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione la competenza in materia di affari esteri. La competenza dell'Assemblea federale

¹⁴ FF 2004 969

¹⁵ FF 2005 2057

¹⁶ GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1

risulta dall'articolo 166 capoverso 2 Cost. (vedi cifra 2.2.2). La partecipazione della Svizzera all'Agenzia non implica l'adesione a un'organizzazione di sicurezza collettiva o a una comunità sopranazionale. Il decreto d'approvazione non sottostà dunque al referendum obbligatorio ai sensi dell'articolo 140 Cost.

Giusta l'articolo 141 capoverso 1 lettera d cifre 1 – 3 Cost. i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale, comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali sottostanno al referendum facoltativo.

La partecipazione della Svizzera alla FRONTEX è denunciabile nel rispetto delle modalità pertinenti, ovvero delle condizioni menzionate agli articoli 7 e 17 AAS. L'attuazione del regolamento FRONTEX in Svizzera richiede una modifica della legge sulle dogane. Il decreto d'approvazione sottostà al referendum facoltativo previsto dall'articolo 141 capoverso 1 lettera d cifra 3 Cost. per i trattati internazionali visto che si tratta di disposizioni importanti. La qualifica dell'Agenzia quale organizzazione internazionale ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d cifra 2 Cost. è rimasta aperta in quanto la partecipazione della Svizzera alla FRONTEX sottostà al referendum facoltativo.

6.2 Compatibilità con il diritto internazionale

La ripresa del regolamento FRONTEX e le modifiche legislative che essa implica sono compatibili con il diritto internazionale.

6.3 Decreto d'approvazione

La ripresa del regolamento FRONTEX necessita, per la sua attuazione, un adeguamento a livello legislativo. Il progetto di modifica della legge sulle dogane è incluso nel decreto d'approvazione conformemente all'articolo 141a capoverso 2 Cost. Tale soluzione è conforme al principio costituzionale dell'unità della materia e tiene conto della prassi delle autorità federali per quanto concerne l'approvazione e l'attuazione dei trattati internazionali (cfr. cifra 6.2 del messaggio concernente gli Accordi bilaterali II; FF 2004 5585).

L'articolo 2 del decreto federale autorizza inoltre il Consiglio federale a convenire con la CE le modalità di partecipazione della Svizzera alla FRONTEX, segnatamente i suoi diritti di voto in seno al consiglio di amministrazione e la sua partecipazione finanziaria. Tale competenza si concretizzerà mediante la conclusione di un accordo amministrativo complementare, simile a quello che la CE sta per concludere con l'Islanda e la Norvegia. Come menzionato alla cifra 1.3.2, la partecipazione finanziaria della Svizzera è predefinita all'articolo 11 capoverso 3 AAS; l'accordo tra la CE, l'Islanda e la Norvegia rinvia, a tal proposito, alla disposizione pertinente dell'Accordo di associazione. Inoltre, la delega è formulata in modo restrittivo e prevede che il Consiglio federale sia abilitato a concludere un accordo solo se la partecipazione finanziaria è determinata sulla base del metodo di calcolo previsto all'articolo 11 capoverso 3 AAS. Tale delega consente una semplificazione della procedura, evitando la presentazione di un secondo decreto federale al Parlamento dopo la negoziazione dell'accordo amministrativo complementare.

Allegati: avamprogetto della nota di risposta del ..., compreso il regolamento FRONTEX
 avamprogetto del decreto federale