



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP
Ufficio federale della migrazione UFM

Rapporto esplicativo

**concernente l'approvazione degli scambi di note tra la Svizzera e
la Comunità europea concernenti il recepimento delle decisioni
relative al Fondo per le Frontiere esterne e dell'accordo
aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una
partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne**

(Sviluppi dell'acquis di Schengen)

Ufficio federale della migrazione

Berna, settembre 2009

Compendio

Il 5 giugno 2005, con una votazione popolare, gli Svizzeri hanno approvato l'associazione del nostro Paese a Schengen. L'Accordo d'associazione a Schengen (AAS) è entrato in vigore il 1° marzo 2008 ed è operativo dal 12 dicembre 2008. In linea di principio la Svizzera si è impegnata ad adottare tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen. Dalla firma dell'Accordo di associazione, l'UE ha già notificato alla Svizzera diversi di questi sviluppi, quattro dei quali sono oggetto della presente consultazione.

Si tratta, da un lato, del Fondo per le frontiere esterne, un fondo di solidarietà che permetterà di sostenere finanziariamente gli Stati membri più sollecitati per i controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen. Gli Stati membri di Schengen possono ottenere un aiuto finanziario proveniente dal Fondo per le frontiere esterne al fine di realizzare le azioni previste.

D'altro lato, il 27 agosto 2007 la Commissione europea ha fissato gli orientamenti strategici del Fondo per le frontiere esterne, i quali concretizzano la decisione che istituisce il Fondo per le frontiere esterne. La Commissione vi ha stabilito cinque priorità, tra cui figurano in particolare l'installazione del sistema comune integrato di gestione alle frontiere esterne Schengen, il rilascio dei visti e la messa a punto di sistemi informatici nei settori delle frontiere esterne e dei visti. In base a tali orientamenti strategici ciascuno Stato membro è tenuto a elaborare un programma pluriennale.

Con decisione del 5 marzo 2008 la Commissione ha inoltre stabilito le modalità di attuazione del Fondo per le frontiere esterne, segnatamente i sistemi di gestione e di controllo, le competenze dell'autorità responsabile e la procedura in caso di irregolarità. La decisione concretizza inoltre l'atto normativo di base che istituisce il Fondo per le frontiere esterne.

La decisione concernente la modifica della decisione d'esecuzione del 10 luglio 2009 proroga a due anni e mezzo il periodo di finanziamento dei programmi annuali. Gli Stati membri possono così utilizzare più efficacemente il Fondo per le frontiere esterne.

Infine, l'accordo aggiuntivo fissa le regole supplementari necessarie per partecipare al Fondo per le frontiere esterne.

La partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne ammonterà in media a 15 milioni di franchi all'anno. Per determinare l'importo esatto della partecipazione svizzera e precisare ulteriori regole essenziali è stato parafato un accordo aggiuntivo con la Comunità europea. La Svizzera potrà beneficiare ogni anno di un contributo compreso fra i 3 e i 5 milioni di franchi proveniente dal Fondo per le frontiere esterne.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
2 Recepimento di quattro decisioni relative al Fondo per le frontiere esterne quali sviluppi dell'acquis di Schengen, nonché dell'accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne	5
2.1 Contenuto del Fondo per le frontiere esterne	5
2.1.1 Basi	5
2.1.2 Commenti alle singole disposizioni	6
2.2 Contenuto degli orientamenti strategici	8
2.3 Contenuto della decisione d'applicazione relativa ai sistemi di gestione e di controllo	8
2.4 Contenuto della decisione che modifica la decisione d'applicazione	8
2.5 Procedura di recepimento	9
2.6 Conclusione di un accordo aggiuntivo	10
2.6.1 Mandato negoziale	10
2.6.2 Svolgimento dei negoziati	10
2.6.3 Contenuto dell'accordo aggiuntivo	10
2.7 Modifiche di legge	11
3 Ripercussioni	11
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	11
3.1.1 Contributo finanziario della Svizzera (art. 11 par. 1 e 4)	11
3.1.1.1 Per il 2009	11
3.1.1.2 Per il periodo 2010-2013	12
3.1.2 Inizio dei versamenti della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne (art. 11 par. 2 e 3)	13
3.1.3 Crediti attribuiti alla Svizzera (art. 11 par. 3)	13
3.1.4 Altre regole relative ai contributi e ai crediti accordati (art. 11 par. 5-8)	13
3.1.5 Confidenzialità (art. 12)	13
3.1.6 Programmazione, sistema di gestione e di controllo	14
3.1.6.1 Programmazione (art. 14 par. 1, 2, 3 e 5)	14
3.1.6.2 Sistema di gestione e di controllo (art. 14 par. 4 e 5)	14
3.1.7 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	15
3.1.8 Altre ripercussioni per la Confederazione	16
3.2 Ripercussioni per i Cantoni	16
4 Programma di legislatura	16
5 Aspetti giuridici	16
5.1 Relazione con il diritto internazionale	16
5.2 Applicazione provvisoria (art. 13)	16
5.3 Costituzionalità	17

5.4 Competenza di concludere un trattato	17
5.5 Applicazione nel diritto nazionale	18
5.6 Necessità della consultazione	18

**Scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento della decisione n. 574/2007/CE del Parlamento e del Consiglio del 23 maggio 2007 che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013
(Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

**Scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento della decisione n. 2007/599/CE della Commissione del 27 agosto 2007 per quanto riguarda l'adozione degli orientamenti strategici 2007-2013
(Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

**Scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento della decisione n. 2008/456/CE della Commissione del 5 marzo 2008 recante modalità di applicazione del Fondo per le frontiere esterne
(Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

**Scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento della decisione 2009/538/CE del 10 luglio 2009 che modifica la decisione 2008/456/CE e fissa le modalità di attuazione del Fondo per le frontiere esterne
(Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

Accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

Il 5 giugno 2005, con una votazione popolare, gli Svizzeri hanno approvato l'associazione del nostro Paese a Schengen¹. L'Accordo d'associazione a Schengen (AAS)² è entrato in vigore il 1° marzo 2008³ ed è operativo dal 12 dicembre 2008.

In linea di principio la Svizzera si è impegnata a recepire e attuare tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen⁴. Dalla firma dell'Accordo di associazione, la Comunità europea ha già notificato alla Svizzera diversi di questi sviluppi.

Il presente rapporto esplicativo verte sul recepimento di quattro nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen, nonché dell'accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne.

2 Recepimento di quattro decisioni relative al Fondo per le frontiere esterne quali sviluppi dell'acquis di Schengen, nonché dell'accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne

2.1 Contenuto del Fondo per le frontiere esterne

2.1.1 Basi

La decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» è entrata parzialmente in vigore il 7 giugno 2007⁵. Si tratta di un fondo di solidarietà che permetterà di sostenere finanziariamente gli Stati membri più sollecitati per i controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen date le dimensioni o l'importanza geopolitica delle loro frontiere terrestri e marittime e che quindi devono assumersi oneri rilevanti. Inteso quale contributo volto ad assicurare controlli efficaci e quindi a migliorare la protezione delle frontiere esterne e a contenere le entrate illegali, il Fondo si propone anche di agevolare e accelerare l'entrata delle persone autorizzate. Gli Stati membri di Schengen possono sollecitare il Fondo per le frontiere esterne a sostegno delle azioni previste. Sono finanziate segnatamente le azioni ammissibili dei diversi Stati membri, quali ad esempio le infrastrutture ai valichi di frontiera, i mezzi di trasporto necessari al controllo delle frontiere esterne, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i

¹ Cfr. Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino, FF **2004** 6343.

² RS **0.362.31**

³ RS **0.362.31**; RS **0.142.392.68**; RS **0.360.314.1**; RS **0.360.598.1**

⁴ Art. 2 par. 3 e art. 7 AAS

⁵ Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale Solidarietà e gestione dei flussi migratori, GU L 144 del 6.6.2007, pag. 22.

programmi di distacco e di scambio di personale, nonché la formazione e il perfezionamento professionale del personale. La ripartizione delle risorse tra i vari Stati membri è effettuata in base a una programmazione. Oltre a progetti svolti presso i propri aeroporti internazionali, grazie al Fondo per le frontiere esterne la Svizzera potrà approfittare anche di progetti presso le rappresentanze all'estero.

Il Fondo per le frontiere esterne è parte integrante del programma generale dell'UE «Solidarietà e gestione dei flussi migratori». Oltre al Fondo per le frontiere esterne, il programma comprende anche un Fondo per i rifugiati, un Fondo per il ritorno e un Fondo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi, che tuttavia non concernono Schengen. Alle sedute del gruppo di lavoro del Consiglio «Solidarietà e gestione dei flussi migratori – SOLID» a Bruxelles partecipano anche esperti svizzeri. La Svizzera si avvale in tal modo del proprio diritto di partecipazione nel quadro della cooperazione Schengen. Molto verosimilmente il Fondo per le frontiere esterne sarà mantenuto anche dopo il 2013.

2.1.2 Commenti alle singole disposizioni

L'istituzione, gli obiettivi e le misure del Fondo sono retti dagli articoli 1-7 della decisione che istituisce il Fondo per le frontiere esterne. Gli obiettivi generali (art. 3) sono integrati da obiettivi specifici (art. 4) da conseguire nei diversi Stati membri mediante azioni ammissibili (art. 5). Il Fondo per le frontiere esterne contribuisce alla realizzazione dei quattro obiettivi seguenti:

- organizzazione efficiente dell'attività di controllo e di sorveglianza delle frontiere esterne, grazie alla creazione di nuove infrastrutture di frontiera, ad esempio valichi di frontiera, eliporti o corsie preferenziali per i veicoli in attesa delle operazioni doganali;
- gestione efficiente, da parte degli Stati membri, del flusso di traffico delle persone alle frontiere esterne, in modo da garantire un livello elevato di protezione lungo le frontiere esterne come pure l'attraversamento senza problemi di tali frontiere in sintonia con i principi del trattamento rispettoso delle persone;
- applicazione uniforme delle normative comunitarie, ad esempio introducendo progressivamente sistemi d'istruzione e di perfezionamento uniformi, nonché qualifiche omogenee delle guardie di confine;
- miglioramento della gestione delle attività portate avanti dai servizi consolari nei Paesi terzi, ad esempio potenziando le capacità operative dei servizi consolari nell'ambito del controllo delle domande di visto.

I principi di intervento sono stabiliti agli articoli 8-12. L'intervento del Fondo per le frontiere esterne dev'essere complementare e coerente (art. 8). Gli obiettivi del Fondo sono realizzati nell'ambito del periodo di programmazione pluriennale (art. 9). L'intervento dev'essere sussidiario e proporzionale (art. 10) e i servizi che partecipano all'attuazione del programma devono cooperare nel quadro di un partenariato (art. 12). Tra gli Stati associati (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein) e la Commissione della Comunità europea deve essere concluso un accordo aggiuntivo concernente la partecipazione finanziaria di ciascun Paese al Fondo per le frontiere esterne (art. 11; cfr. n. 2.6).

Gli articoli 13-19 definiscono il quadro finanziario. Le risorse globali ammontano a 1820 milioni di euro per il periodo dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2013 (art. 13). Le risorse annuali disponibili sono ripartite fra gli Stati membri come segue: il 30 per cento per le frontiere terrestri esterne, il 35 per cento per le frontiere marittime esterne, il 20 per cento per gli aeroporti e il 15 per cento per gli uffici consolari (art. 14). Va detto, tuttavia, che la Svizzera non possiede né frontiere terrestri esterne né frontiere marittime esterne. Le risorse messe a disposizione dei vari aeroporti sono proporzionali all'onere di lavoro e tengono conto del numero di persone che entrano nello spazio Schengen passando da un aeroporto, nonché del numero di rifiuti d'entrata notificati a cittadini di Stati terzi. Le frontiere terrestri esterne e le frontiere marittime esterne sono oggetto di un'analisi speciale dei rischi (art. 15). Il contributo finanziario a titolo del Fondo assume la forma di sovvenzioni (art. 16). Inoltre, su iniziativa della Commissione o degli Stati membri, può essere finanziata anche l'assistenza tecnica (art. 17 e 18). Infine, ogni anno sono attuate azioni specifiche al fine di concorrere allo sviluppo di un sistema comune integrato di gestione delle frontiere (art. 19).

Gli articoli 20-24 vertono sulla programmazione. La Commissione adotta orientamenti strategici per il periodo del programma pluriennale (art. 20), che potranno ancora essere modificati fino al 31 marzo 2010 (art. 24). Il 27 agosto 2007 la Commissione ha approvato gli orientamenti strategici (cfr. n. 2.2). Su tale base, ciascuno Stato membro presenta un progetto di programma pluriennale (art. 21), che potrà essere riveduto se necessario (art. 22). Il programma pluriennale nazionale è attuato tramite programmi annuali (art. 23).

Diversi sistemi di gestione e di controllo devono garantire l'esecuzione conforme dei programmi pluriennali (art. 25-32). La Commissione è responsabile dell'esecuzione del Fondo per le frontiere esterne (art. 25) e ciascuno Stato membro è tenuto a designare tre autorità per l'attuazione dei suoi programmi (art. 26 e 27): un'autorità responsabile, incaricata di gestire ed attuare il programma pluriennale conformemente al principio della sana gestione finanziaria (art. 28-30); un'autorità di certificazione, incaricata di certificare la dichiarazione di spesa prima dell'invio alla Commissione (art. 31); un'autorità di audit, incaricata di accertare il corretto funzionamento del sistema di gestione e di controllo (art. 32).

Gli articoli 33-36 definiscono le responsabilità e instaurano diversi controlli. Spetta agli Stati membri garantire la sana gestione finanziaria dei programmi pluriennali e annuali, nonché la legittimità e la regolarità delle operazioni soggiacenti (art. 33). Inoltre, prima dell'approvazione del programma pluriennale da parte della Commissione, gli Stati membri devono provvedere affinché siano predisposti sistemi di gestione e di controllo (art. 34). La Commissione accerta che gli Stati membri abbiano predisposto sistemi di gestione e di controllo (art. 35), ad esempio procedendo a controlli in loco. A tal fine, la Commissione deve collaborare con le autorità di audit degli Stati membri (art. 36).

Le modalità di gestione finanziaria sono fissate agli articoli 37-45. Gli articoli 46-50 prevedono disposizioni per le rettifiche finanziarie. Spetta anzitutto agli Stati membri perseguire le irregolarità ed effettuare le necessarie rettifiche finanziarie (art. 46). Inoltre, anche i funzionari della Commissione possono procedere a controlli in loco sulle azioni finanziate dal Fondo e sui sistemi di gestione e di controllo (art. 47). La Commissione può inoltre procedere a rettifiche finanziarie (art. 48-50). La Commissione provvede a monitorare il Fondo con regolarità, in

collaborazione con gli Stati membri (art. 51); gli Stati membri e la Commissione devono stendere diversi rapporti sull'attuazione del Fondo (art. 52 e 53).

2.2 Contenuto degli orientamenti strategici

Il 27 agosto 2007, la Commissione ha fissato gli orientamenti strategici del Fondo per le frontiere esterne, che sono parte integrante della decisione che istituisce il Fondo per le frontiere esterne (cfr. art. 20 del Fondo per le frontiere esterne)⁶. Su tale base, ciascuno Stato Schengen è tenuto a elaborare un programma pluriennale. Negli orientamenti, la Commissione ha fissato cinque priorità d'intervento:

1. sostegno alla prosecuzione dell'istituzione graduale del sistema comune integrato di gestione delle frontiere per quanto riguarda i controlli sulle persone alle frontiere esterne e la sorveglianza di queste ultime;
2. sostegno allo sviluppo e all'attuazione delle componenti nazionali di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere esterne e di una rete europea permanente di pattuglie costiere alle frontiere marittime meridionali degli Stati membri dell'UE;
3. sostegno al rilascio di visti e alla lotta contro l'immigrazione clandestina, compresa l'individuazione di documenti falsi o falsificati, tramite il miglioramento delle attività organizzate dai servizi consolari e da altri servizi degli Stati membri nei Paesi terzi;
4. sostegno all'istituzione dei sistemi informatici necessari all'attuazione degli strumenti giuridici comunitari in materia di frontiere esterne e visti;
5. sostegno all'attuazione effettiva ed efficace degli strumenti giuridici comunitari pertinenti in materia di frontiere esterne e visti, in particolare il codice frontiere Schengen e il codice europeo dei visti.

2.3 Contenuto della decisione d'applicazione relativa ai sistemi di gestione e di controllo

Con decisione del 5 marzo 2008, la Commissione europea ha stabilito le modalità, in particolare i sistemi di gestione e di controllo, le competenze dell'autorità responsabile, nonché le procedure in caso di irregolarità per quanto concerne il Fondo per le frontiere esterne. La decisione concretizza l'atto normativo di base che istituisce il Fondo per le frontiere esterne.

2.4 Contenuto della decisione che modifica la decisione d'applicazione

Questa decisione proroga a due anni e mezzo la durata del periodo di finanziamento dei programmi annuali. Ciò consente agli Stati membri di utilizzare più efficacemente il Fondo per le frontiere esterne.

⁶ Decisione n. 2007/599/CE della Commissione, del 27 agosto 2007, recante applicazione della decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'adozione degli orientamenti strategici 2007-2013, GU L 233 del 5.9.2007, pag. 3.

Il recepimento di questa decisione compete al Consiglio federale, che ha emanato a tal fine il decreto del 19 agosto 2009 e ha trasmesso il giorno stesso la propria nota di risposta alla Commissione europea. Lo scambio di note non è pertanto posto in consultazione. Dato che verrà applicato provvisoriamente, è tuttavia menzionato nel presente rapporto.

2.5 Procedura di recepimento

L'articolo 7 AAS prevede una procedura speciale per il recepimento e la trasposizione degli sviluppi di Schengen. In caso di sviluppo dell'acquis di Schengen, l'UE notifica il rispettivo atto giuridico alla Svizzera. Quest'ultima deve quindi comunicare entro 30 giorni se intende recepire il nuovo atto. Il termine per la nota di risposta svizzera ha iniziato a decorrere il 1° marzo 2008 con l'entrata in vigore dell'AAS (art. 14 par. 3 AAS).

Il recepimento avviene dunque nell'ambito di uno scambio di note, che rappresenta, nell'ottica svizzera, un trattato internazionale. A seconda del contenuto dell'atto UE da recepire, l'approvazione di tale trattato è di competenza del Consiglio federale o del Parlamento (e del popolo nell'ambito del referendum facoltativo). Se la conclusione dello scambio di note compete all'Assemblea federale o se il recepimento impone adeguamenti legislativi, nella sua nota di risposta la Svizzera deve informare l'UE che il recepimento dello sviluppo può diventare vincolante soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. a AAS)⁷. In tal caso la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni per recepire e trasporre lo sviluppo.

Il 20 febbraio 2008 (per le prime due decisioni) e il 2 luglio 2008 (per la terza), il Consiglio federale ha deciso di notificare alla Comunità europea di accettare le decisioni, fatto salvo il soddisfacimento dei pertinenti requisiti costituzionali. Le note di risposta sono state trasmesse al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea il 28 marzo 2008 (per le prime due decisioni) e l'8 luglio 2008 (per la terza).

Per quanto concerne la quarta decisione, il Consiglio federale ha potuto recepirla di propria competenza. A tal fine ha emanato il decreto del 19 agosto 2009 e trasmesso il giorno stesso la propria nota di risposta alla Commissione europea. Anche tale scambio di note entrerà tuttavia in vigore solo previo soddisfacimento dei requisiti costituzionali concernenti le prime tre decisioni.

In teoria, il termine per il recepimento delle prime due decisioni scade il 1° marzo 2010. Tale scadenza non potrà tuttavia essere rispettata, poiché le modalità di partecipazione al Fondo per le frontiere esterne determinanti per la Svizzera sono rette dall'accordo aggiuntivo. La procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen ha pertanto potuto essere avviata solo dopo la parafa dell'accordo aggiuntivo, ovvero il 30 giugno 2009. La data determinante è quindi la data d'approvazione o d'applicazione provvisoria dell'accordo aggiuntivo. Se la Svizzera parteciperà al Fondo per le frontiere esterne sin dal 2009 come previsto dall'accordo aggiuntivo, quest'ultimo (e con esso tutti gli sviluppi dell'acquis legati al Fondo per le frontiere esterne) dovrà essere firmato e applicato provvisoriamente entro la

⁷ Cfr. le note in allegato.

primavera 2010. L'Ufficio federale di giustizia (UFG) ha approvato tale scadenziario.

In caso di mancato recepimento del Fondo per le frontiere esterne e degli orientamenti strategici da parte della Svizzera, potrebbe essere applicata la procedura speciale prevista dall'AAS, la quale prevede la sospensione o addirittura la fine della cooperazione Schengen.

2.6 Conclusione di un accordo aggiuntivo

2.6.1 Mandato negoziale

Il 20 febbraio 2008 il Consiglio federale ha deciso di avviare negoziati con la CE in vista di concludere un accordo aggiuntivo concernente il Fondo per le frontiere esterne; la conclusione di tale accordo aggiuntivo, contenente le disposizioni complementari necessarie per la partecipazione della Svizzera, è prevista dall'articolo 11 della decisione che istituisce Fondo per le frontiere esterne. Le Commissioni parlamentari della politica estera sono state consultate conformemente all'articolo 152 capoverso 3 della legge sul Parlamento⁸ e hanno dato il loro consenso.

2.6.2 Svolgimento dei negoziati

Da gennaio 2008 a giugno 2009 si sono tenute a Bruxelles cinque tornate negoziali. La delegazione svizzera era diretta dall'Ufficio federale della migrazione (UFM) e composta di rappresentanti dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), dell'Ufficio dell'integrazione (UI), della Direzione del diritto internazionale pubblico (DDIP) del Dipartimento federale degli affari esteri, del Corpo delle guardie di confine (Cgcf) e della Missione della Svizzera a Bruxelles.

2.6.3 Contenuto dell'accordo aggiuntivo

L'accordo aggiuntivo fissa le regole necessarie per la partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne. Si tratta in primo luogo di disposizioni relative al metodo di calcolo della partecipazione finanziaria, alle competenze delle istituzioni europee nei settori del controllo finanziario e della lotta alla corruzione, all'inizio dei pagamenti e al ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee. L'accordo precisa che gli Stati sono responsabili della sana gestione finanziaria e del controllo e che sono tenuti a utilizzare i crediti in maniera consona al principio della sana gestione finanziaria. Occorre evitare conflitti d'interesse. Senza pregiudizio dei diritti derivanti dagli articoli 35 e 47 della decisione n. 574/2007/CE, il controllo finanziario è parimenti previsto dall'articolo 8 dell'accordo aggiuntivo. I rappresentanti della Comunità europea, in particolare della Corte dei conti, della Commissione europea e dell'Ufficio per la lotta antifrode OLAF, o le persone da esse designate possono svolgere in loco, presso i partecipanti al programma e i loro subfornitori in Svizzera, verifiche o controlli tesi a salvaguardare gli interessi finanziari della Comunità. In tale contesto la Commissione coopera con le autorità di nazionali incaricate del controllo finanziario o con altre autorità competenti designate conformemente al diritto interno.

⁸ RS 171.10

Per quanto riguarda l'attuazione dei progetti, secondo l'articolo 10 dell'accordo la Svizzera applica le proprie leggi nazionali relative agli appalti pubblici conformemente alle disposizioni dell'accordo plurilaterale sugli appalti pubblici (AAP) dell'Organizzazione mondiale del Commercio (OMC). Queste procedure di aggiudicazione devono essere presentate nel quadro della descrizione del sistema di gestione e di controllo.

2.7 Modifiche di legge

Le quattro decisioni concernenti il Fondo sono decisioni circostanziate del Parlamento europeo e del Consiglio. Direttamente applicabili, non richiedono la trasposizione nel diritto nazionale. Alla stregua dell'accordo MEDIA⁹ e dell'accordo sulla ricerca¹⁰ conclusi con l'UE, le disposizioni sul controllo finanziario contenute nell'accordo aggiuntivo sostituiscono la procedura d'autorizzazione necessaria per l'esercizio di atti ufficiali sul territorio svizzero prevista dall'articolo 271 numero 1 del Codice penale (CP)¹¹. L'autorizzazione richiesta da questa disposizione affinché gli organismi della Comunità possano effettuare controlli è quindi considerata accordata.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Contributo finanziario della Svizzera (art. 11 par. 1 e 4)

Il credito previsto per attuare la decisione che istituisce il Fondo per le frontiere esterne durante il periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013 ammonta a 1820 milioni di euro (decisione n. 574/2007/CE, art. 13).

Il computo dei contributi annui degli Stati partecipanti si basa su un indice stabilito determinando la quota del PIL di uno Stato partecipante rispetto alla somma del PIL di tutti gli Stati. L'indice è quindi applicato alla somma di riferimento annua corrispondente all'insieme degli importi accordati agli Stati partecipanti per l'anno in questione.

La Svizzera parteciperà al Fondo per le frontiere esterne a partire dal 2009 (in seguito all'adesione allo spazio Schengen, il 12 dicembre 2008, e all'abolizione dei controlli alle frontiere esterne, il 29 marzo 2009).

Il contributo annuo della Svizzera è calcolato come segue:

3.1.1.1 Per il 2009

⁹ Accordo dell'11 ottobre 2007 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007, RS **0.784.405.226.8**

¹⁰ Accordo del 16 gennaio 2004 sulla cooperazione scientifica e tecnologica tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e la Comunità europea dell'energia atomica, dall'altra, RS **0.420.513.1**

¹¹ RS **311.0**

Siccome gli altri Stati membri partecipano al Fondo sin dal 2007, i contributi dovuti da parte degli Stati associati sono già stati previsti nei preventivi dell'UE. Il computo del contributo 2009 si basa sul PIL 2007. Tale indice è applicato alla somma di riferimento annua corrispondente al totale dei crediti accordati agli Stati partecipanti per il 2008, ovvero 185,5 milioni di euro.

Per la Svizzera, l'indice del 2007 equivarrebbe al 3,01 per cento. Ne consegue un contributo della Svizzera per il 2009 pari a 5,565 milioni di euro (8,35 milioni di franchi svizzeri).

Il contributo svizzero da versare per il 2009 non sarà oggetto di una rettifica finanziaria.

3.1.1.2 Per il periodo 2010-2013

Per la Svizzera, l'indice del PIL del 2008 è del 3,35 per cento. L'Unione europea ha stabilito una nuova classificazione nel mese di giugno 2009, durante i negoziati relativi all'accordo aggiuntivo. Il computo dei contributi per il periodo 2010-2013 si fonda dunque provvisoriamente sull'indice PIL 2008 del 3,35 per cento, che è applicato alle somme di riferimento corrispondenti di ciascun anno. Pur essendo costante, tale indice è applicato a somme di riferimento diverse, ovvero ai crediti attribuiti anno per anno ai diversi Stati membri.

Per il periodo 2010-2013 la Svizzera deve fornire i contributi seguenti:

Per il 2010:	6,943 milioni di euro	(10,41 milioni di franchi)
Per il 2011:	8,483 milioni di euro	(12,72 milioni di franchi)
Per il 2012:	11,682 milioni di euro	(17,52 milioni di franchi)
Per il 2013:	16,102 milioni di euro	(24,15 milioni di franchi)

Il totale dei contributi annui della Svizzera per la partecipazione al Fondo per le frontiere esterne nel periodo 2009-2013 ammonta pertanto a 48 775 milioni di euro. I pertinenti mezzi finanziari figurano già nel preventivo 2010 e nel piano finanziario dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) per il periodo 2011-2013. I cambiamenti intervenuti in occasione dell'ultima tornata negoziale, il 30 giugno 2009, non sono ancora stati interamente riportati nel preventivo 2010. Verosimilmente tali oneri supplementari potranno essere coperti. I crediti attribuiti resteranno bloccati fino alla data d'applicazione provvisoria dell'accordo aggiuntivo.

I contributi annui che la Svizzera dovrà versare per il periodo 2010-2013 saranno oggetto di una rettifica finanziaria in base all'indice annuo effettivo del 2013. L'impiego di questa formula consente di rispettare, durante l'insieme del periodo in questione, il metodo di calcolo relativo alle spese operative previsto dall'articolo 11 paragrafo 3 AAS.

3.1.2 Inizio dei versamenti della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne (art. 11 par. 2 e 3)

La Commissione è al corrente che la Svizzera potrà contribuire al Fondo per le frontiere esterne solo una volta istituita la necessaria base legale, ossia, in linea di principio, una volta ultimato il processo parlamentare di approvazione degli scambi di note concernenti il recepimento delle decisioni relative al Fondo per le frontiere esterne e dell'accordo aggiuntivo. Gli Stati associati hanno tuttavia accettato un'applicazione provvisoria dell'accordo aggiuntivo sin dalla sua firma. Dato che l'accordo aggiuntivo potrà verosimilmente essere firmato nella primavera 2010, i contributi per il 2009 e per il 2010 saranno versati nel 2010 (art. 11 par. 3). La Svizzera verserà il proprio contributo finanziario previsto per il periodo 2010-2013 entro il 15 febbraio di ogni anno di preventivo, conformemente all'ordine di pagamento inviato dalla Commissione entro il 15 dicembre dell'anno precedente (art. 11 par. 2).

3.1.3 Crediti attribuiti alla Svizzera (art. 11 par. 3)

In compenso dei contributi versati, la Svizzera otterrà un credito annuo calcolato secondo i criteri previsti dagli articoli 14 e 15 della decisione n. 574/2007/CE che istituisce il Fondo per le frontiere esterne (trasmissione delle statistiche, analisi dei rischi da parte di FRONTEX), per finanziare i progetti ammissibili conformemente al Fondo per le frontiere esterne. L'importo attribuito sarà destinato a finanziare azioni e progetti su scala nazionale, transnazionale o comunitaria, fino a concorrenza del 70 per cento del loro costo complessivo (cofinanziamento).

Anche i crediti accordati dall'UE alla Svizzera per il 2009 (2 282 112 euro) e per il 2010 (2 378 642 euro) saranno versati nel 2010. Per i due anni in questione sarà pertanto elaborato un unico programma annuo d'attuazione dei progetti. Il periodo di ammissibilità dei progetti sarà di due anni e mezzo (fino alla metà del 2012).

3.1.4 Altre regole relative ai contributi e ai crediti accordati (art. 11 par. 5-8)

L'articolo 11 dell'accordo aggiuntivo concerne, da un lato, la procedura da seguire qualora le somme di riferimento generali (credito del Fondo per le frontiere esterne) o annue (credito globale) fossero modificate (par. 5) e, dall'altro, la partecipazione del Liechtenstein (par. 6), l'importo utilizzato dalla Commissione per le spese amministrative legate alla gestione del Fondo per le frontiere esterne per gli Stati associati (par. 7), nonché l'impegno della Commissione nei confronti dei preventivi comunitari (art. 8).

3.1.5 Confidenzialità (art. 12)

L'articolo 12 dell'accordo aggiuntivo disciplina il segreto professionale. In virtù di tale disposizione, tutte le informazioni trasmesse o ricevute soggiacciono alla regola della confidenzialità. Le informazioni corrispondenti devono essere trasmesse esclusivamente a persone degli organi della Comunità, degli Stati membri o degli Stati associati che ne hanno bisogno per l'esercizio delle loro funzioni. Le informazioni servono esclusivamente a garantire una protezione efficace degli

interessi finanziari delle parti contraenti. Le regole elencate corrispondono alle regole di confidenzialità usuali all'interno dell'Amministrazione federale.

3.1.6 Programmazione, sistema di gestione e di controllo

3.1.6.1 Programmazione (art. 14 par. 1, 2, 3 e 5)

La programmazione è concepita per più anni e comporta due periodi di programmazione: 2007-2010 e 2011-2013. Per la Svizzera comprende il periodo 2010-2013.

Comporta due elementi:

a) una programmazione pluriennale (a livello politico): in base agli orientamenti strategici adottati dalla Commissione e tenuto conto di un'analisi delle proprie lacune ed esigenze, ciascuno Stato partecipante elabora un programma nazionale pluriennale che definisce le priorità e una strategia d'azione. La strategia è negoziata con la Commissione e costituisce il quadro preparatorio per le azioni previste;

b) una programmazione annuale (a livello operativo): in base alla strategia convenuta e al credito accordato, risultanti dall'applicazione dei criteri definiti, la Commissione approva un programma annuo per ciascuno Stato membro.

Siccome gli Stati associati non partecipano al Fondo per le frontiere esterne sin dalla sua istituzione, bensì si integrano progressivamente, l'accordo prevede termini speciali per quanto concerne le fasi della programmazione.

3.1.6.2 Sistema di gestione e di controllo (art. 14 par. 4 e 5)

Ogni Stato partecipante deve assicurare la gestione finanziaria dei crediti accordati. In applicazione dell'articolo 27 della decisione n. 574/2007/CE, la Svizzera deve realizzare un sistema di gestione e di controllo costituito da tre autorità: un'autorità responsabile, un'autorità di certificazione e un'autorità di audit, denominate «Autorità di gestione e di controllo». Devono essere designate in maniera consona al principio della separazione dei poteri, anche se una parte o la totalità delle autorità può situarsi presso il medesimo organismo. Data la complessità dell'attuazione del Fondo per le frontiere esterne e visti i potenziali rischi legati alla sua gestione, occorre garantire l'indipendenza e la separazione adeguata dei poteri delle tre autorità. Appare pertanto indicato designare un'autorità di audit indipendente dalle altre due.

Le tre autorità designate dalla Svizzera sono:

1. L'UFM (Sezione Accordi internazionali), che funge da autorità responsabile. L'UFM sarà regolarmente responsabile di progetti cofinanziati dal Fondo per le frontiere esterne.
2. La Sezione Finanze e controlling della Segreteria generale del DFGP, che funge da autorità di certificazione.
3. Il Controllo federale delle finanze (CFF), che dispone dell'infrastruttura necessaria per svolgere i compiti attribuiti all'autorità di audit e per definire le strategie di audit appropriate. Si è detto disposto a fungere da autorità di audit.

Prima della partecipazione effettiva al Fondo per le frontiere esterne, la Commissione valuta e approva il sistema di gestione e di controllo di ciascuno Stato partecipante in base a una descrizione circostanziata del sistema. A tal fine, a ogni Stato associato è stato fissato un termine proprio.

3.1.7 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione

Il Fondo per le frontiere esterne implicherà per la Svizzera il versamento di contributi medi pari a 15 milioni di franchi all'anno. In compenso, il nostro Paese disporrà di un credito annuo pari a 3-5 milioni di franchi per realizzare progetti.

I relativi mezzi finanziari figurano nel preventivo 2010 e nel piano finanziario dell'Ufficio federale della migrazione (UFM) per il periodo 2010-2013. I cambiamenti intervenuti in occasione dell'ultima tornata negoziale, il 30 giugno 2009, non sono ancora stati interamente riportati nel preventivo 2010 (cfr. n. 3.1.1). Questi oneri supplementari potranno verosimilmente essere coperti. I crediti attribuiti saranno bloccati fino alla data d'applicazione provvisoria dell'accordo aggiuntivo.

L'accordo aggiuntivo prevede una partecipazione al Fondo per le frontiere esterne a partire dal 2009 e versamenti effettivi a partire dal 2010 (contributo retroattivo per il 2009 e contributo annuo per il 2010).

La Commissione approva il sistema di gestione e di controllo (cfr. n. 3.1.6.2) solo se è convinta che le risorse di personale previste dagli Stati partecipanti siano adeguate (in particolare per quanto concerne l'autorità responsabile). La descrizione del sistema di gestione e di controllo deve contenere gli elementi seguenti: numero di posti lavoro attribuiti, competenze professionali, formazione, esperienza professionale, descrizione delle mansioni svolte. In caso contrario, il credito stanziato non è versato.

La partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne richiede importanti risorse di personale. Attualmente tali esigenze sono coperte dagli effettivi disponibili nel quadro di Schengen/Dublino. Nel 2010 il fabbisogno di posti lavoro presso l'UFM per il settore Schengen/Dublino sarà oggetto di una valutazione indipendente.

La Commissione attribuisce inoltre agli Stati partecipanti un credito annuo per prestazioni d'assistenza tecnica. L'importo è calcolato in funzione del credito complessivo attribuito al Paese in questione. Può servire a finanziare azioni di preparazione, gestione, controllo o destinate a potenziare la capacità amministrativa in vista dell'attuazione del Fondo per le frontiere esterne. In quest'ottica, può consentire di coprire almeno in parte le spese di infrastruttura e personale sostenute dalle autorità nazionali. In base allo scadenziario previsto e sempreché l'accordo aggiuntivo sia firmato nella primavera 2010, la Svizzera dovrebbe beneficiare del sostegno necessario sin dall'autunno 2010. Almeno per il momento, la gestione del Fondo per le frontiere esterne non comporta nuove spese a carico della Confederazione nel settore del personale.

L'eventuale necessità di adeguare determinate strutture dell'UFM (autorità responsabile) o della Sezione Finanze e controlling della Segreteria generale del DFGP (autorità di certificazione) oppure di aumentare il numero di posti attribuiti

alla gestione del Fondo per le frontiere esterne sarà stabilita nel quadro della realizzazione effettiva del sistema di gestione e di controllo, nonché della sua approvazione da parte della Commissione.

Durante tutto il periodo di attuazione del Fondo per le frontiere esterne occorre inoltre esaminare regolarmente se le risorse sono adeguate.

3.1.8 Altre ripercussioni per la Confederazione

Come detto, in vista dell'esecuzione dei progetti svizzeri cofinanziati dal Fondo per le frontiere esterne il nostro Paese dovrà designare tre autorità distinte, i cui compiti saranno svolti da servizi federali già esistenti (cfr. n. 3.1.6.2).

La Svizzera dovrà inoltre fornire alla Commissione determinate statistiche che le consentano di determinare i contributi del Fondo per le frontiere esterne in funzione dell'onere lavorativo presso gli aeroporti internazionali e gli uffici consolari. Per poter fornire tali statistiche, la Svizzera dovrà dotarsi di disposizioni speciali sancite in un'ordinanza. Tali disposizioni saranno sottoposte al Consiglio federale a tempo debito in una proposta speciale.

3.2 Ripercussioni per i Cantoni

L'attuazione del Fondo per le frontiere esterne non comporterà spese supplementari per i Cantoni.

4 Programma di legislatura

Il presente progetto è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008¹² sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008¹³ sul programma di legislatura 2007–2011.

5 Aspetti giuridici

5.1 Relazione con il diritto internazionale

Il recepimento delle decisioni relative al Fondo per le frontiere esterne e ai pertinenti orientamenti strategici, le decisioni d'esecuzione relative ai sistemi di gestione e di controllo, la modifica delle decisioni d'esecuzione relative ai sistemi di gestione e di controllo e l'accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne sono compatibili con il diritto internazionale.

5.2 Applicazione provvisoria (art. 13)

Dal momento che tangono interessi essenziali della Svizzera, l'accordo aggiuntivo e gli scambi di note saranno applicati a titolo provvisorio dal giorno successivo alla firma (dell'accordo aggiuntivo) fino all'approvazione (ovvero all'entrata in vigore) dell'accordo aggiuntivo e degli scambi di note da parte dell'Assemblea federale,

¹² FF 2008 637

¹³ FF 2008 7472

conformemente all'articolo 7b capoverso 1 della legge federale del 21 marzo 1997¹⁴ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

In caso di partecipazione differita della Svizzera, l'aiuto finanziario europeo ai progetti svizzeri non sarebbe infatti più garantito. L'applicazione provvisoria sin dalla firma dell'accordo aggiuntivo consente pertanto alla Svizzera di partecipare al Fondo per le frontiere esterne sin dal 2009. Gli importi dovuti per i due anni in questione possono essere versati retroattivamente e senza interessi supplementari nel 2010. In tal modo è inoltre assicurato il rispetto dei termini per l'attuazione dei progetti, il che non sarebbe possibile senza l'applicazione provvisoria. Infine, le basi legali (scambi di note e accordo aggiuntivo) devono parimenti essere applicate al più presto in vista dell'organizzazione della gestione del Fondo per le frontiere esterne.

Le Commissioni parlamentari della politica estera sono state consultate conformemente all'articolo 152 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl)¹⁵ circa il mandato negoziale per l'accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne e hanno dato il loro consenso.

Conformemente all'articolo 152 capoverso 3^{bis} LParl, presso le commissioni competenti è svolta una procedura di consultazione concernente l'applicazione provvisoria dell'accordo aggiuntivo. Quest'ultimo e gli scambi di note sul recepimento delle decisioni relative al Fondo per le frontiere esterne devono quindi essere sottoposti per approvazione all'Assemblea federale entro sei mesi a decorrere dall'inizio dell'applicazione provvisoria¹⁶.

5.3 Costituzionalità

La costituzionalità del decreto federale che approva gli scambi di note tra la Svizzera e la CE concernenti il recepimento delle basi legali relative al Fondo per le frontiere esterne e dell'accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne poggia sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁷, secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Questo implica che la Confederazione è abilitata a concludere accordi con l'estero. Il Fondo per le frontiere esterne e i suoi orientamenti strategici sono recepiti nell'ambito di uno scambio di note, che rappresenta, nell'ottica svizzera, un trattato internazionale.

5.4 Competenza di concludere un trattato

In virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'approvazione di un trattato internazionale compete di principio all'Assemblea federale. Il Consiglio federale può tuttavia concludere un trattato se ne è autorizzato dalla legge o da un trattato internazionale o nel caso di un trattato di portata limitata (art. 166 cpv. 2 Cost.; art. 7a LOGA)¹⁸. Nella fattispecie, non vi è una disposizione legale che attribuisca

¹⁴ RS 172.010

¹⁵ RS 171.10

¹⁶ Art. 7b cpv. 2 LOGA

¹⁷ RS 101

¹⁸ RS 172.010

tale competenza al Consiglio federale. Inoltre, visto l'importo del contributo finanziario che la Svizzera è tenuta a versare, gli scambi di note concernenti il recepimento del Fondo per le frontiere esterne e dei suoi orientamenti strategici non possono essere considerati trattati di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA.

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

Gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento del Fondo per le frontiere esterne e dei pertinenti orientamenti strategici sono denunciabili in virtù del regime generale di denuncia previsto dall'accordo d'associazione a Schengen (art. 17 AAS).

Il Fondo per le frontiere esterne è un fondo straniero che implica controlli da parte delle autorità straniere in Svizzera (art. 47 della decisione n. 574/2007/CE). Il relativo accordo aggiuntivo disciplina la partecipazione finanziaria della Confederazione (cfr. ad esempio le spiegazioni in merito ai Bilaterali II, FF 2004 5273, 5589-5590). Si tratta di disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera c (controlli, meccanismi d'intervento e organizzazione del controllo finanziario all'interno dello Stato) e lettera e (finanziamento).

5.5 Applicazione nel diritto nazionale

Le quattro decisioni concernenti il Fondo sono decisioni circostanziate del Parlamento europeo e del Consiglio. Direttamente applicabili, non richiedono la trasposizione nel diritto nazionale. Alla stregua dell'accordo MEDIA¹⁹ e dell'accordo sulla ricerca²⁰ conclusi con l'UE, le disposizioni sul controllo finanziario contenute nell'accordo aggiuntivo sostituiscono la procedura d'autorizzazione necessaria per l'esercizio di atti ufficiali sul territorio svizzero prevista dall'articolo 271 numero 1 del Codice penale (CP)²¹. L'autorizzazione richiesta da questa disposizione affinché gli organismi della Comunità possano effettuare controlli è quindi considerata accordata.

5.6 Necessità della consultazione

Siccome tre dei quattro scambi di note concernenti il recepimento delle decisioni relative al Fondo per le frontiere esterne, nonché l'accordo aggiuntivo costituiscono altrettanti trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti, contenenti

¹⁹ Accordo dell'11 ottobre 2007 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007, RS **0.784.405.226.8**

²⁰ Accordo del 16 gennaio 2004 sulla cooperazione scientifica e tecnologica tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e la Comunità europea dell'energia atomica, dall'altra, RS **0.420.513.1**

²¹ RS **311.0**

norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali sottostanti a referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., dev'essere svolta una procedura di consultazione ordinaria (art. 3 cpv. 1 lett. c della Legge sulla consultazione, LCo)²². Non occorrono modifiche di legge.