



# **Rapporto sui risultati della procedura di consultazione**

concernente

l'approvazione degli scambi di note tra la Svizzera e la  
Comunità europea concernenti il recepimento delle decisioni re-  
lative 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)

Febbraio 2010



# INDICE

<b>INDICE</b>	<b>1</b>
<b>I. PARTE GENERALE</b>	<b>2</b>
<b>1. Oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione</b>	<b>2</b>
1.1 Fondo per le frontiere esterne quale sviluppo dell'acquis di Schengen	2
1.2 Partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne	2
<b>2. Riassunto dei risultati della procedura di consultazione</b>	<b>4</b>
2.1 Situazione iniziale	4
2.2 Valutazione generale della partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne	4
<b>3. Elenco dei partecipanti</b>	<b>5</b>
<b>II. PARTE SPECIALE</b>	<b>7</b>
<b>1. Osservazione preliminare</b>	<b>7</b>
<b>2. Partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne</b>	<b>7</b>
2.1 Approvazione	7
2.2 Rifiuto	9
2.3 Astensione	9



## I. Parte generale

### 1. Oggetto dell'avamprogetto posto in consultazione

#### 1.1 Fondo per le frontiere esterne quale sviluppo dell'acquis di Schengen

Con la votazione del 5 giugno 2005, il popolo svizzero ha approvato l'associazione a Schengen<sup>1</sup>. L'accordo di associazione a Schengen (AAS)<sup>2</sup> è entrato formalmente in vigore il 1° marzo 2008<sup>3</sup> ed è operativo dal 12 dicembre 2008. In linea di principio, la Svizzera si è impegnata a recepire e ad attuare tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen<sup>4</sup>. Dalla firma dell'accordo di associazione, la Comunità europea ha notificato alla Svizzera circa cento sviluppi dell'acquis di Schengen. Il recepimento di quattro sviluppi è oggetto della presente consultazione.

#### 1.2 Partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne

Il Fondo per le frontiere esterne è un fondo di solidarietà che permette di sostenere finanziariamente gli Stati membri che, a causa dell'estensione o dell'importanza geopolitica delle loro frontiere terrestri o marittime, devono assumersi a tempo indeterminato oneri rilevanti per i controlli alle frontiere esterne.

Per poter partecipare al Fondo per le frontiere esterne, la Svizzera dovrà recepire i seguenti quattro sviluppi dell'acquis legati al Fondo per le frontiere esterne nonché il rispettivo accordo aggiuntivo.

Si tratta in particolare:

1. della decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007<sup>5</sup> che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013 (sviluppo dell'acquis n. 36);
2. della decisione di esecuzione della Commissione del 27 agosto 2007<sup>6</sup> per quanto riguarda l'adozione degli orientamenti strategici concernenti il Fondo per le frontiere esterne (sviluppo dell'acquis n. 43);
3. della decisione della Commissione del 5 marzo 2008<sup>7</sup> recante modalità di applicazione concernenti il Fondo per le frontiere esterne relative ai sistemi di gestione e di controllo, alle norme di gestione amministrativa e finanziaria e all'ammissibilità delle spese per i progetti cofinanziati dal Fondo (sviluppo dell'acquis n. 57);
4. della decisione della Commissione del 10 luglio 2009 concernente la modifica della decisione 2008/456/CE recante modalità di applicazione concernenti il Fondo per le frontiere esterne relative ai sistemi di gestione e di controllo, alle norme di gestione amministrativa

1 Cfr. Decreto federale del 17 dicembre 2004 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 7149.

2 RS 0.362.31

3 RS 0.360.268.1; 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.

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.

7 Decisione n. 2008/456/CE della Commissione del 5 marzo 2008 recante modalità di applicazione della decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori», relative ai sistemi di gestione e di controllo degli Stati membri, alle norme di gestione amministrativa e finanziaria e all'ammissibilità delle spese per i progetti cofinanziati dal Fondo, GU L 167 del 27.6.2008, pag. 1.



e finanziaria e all'ammissibilità delle spese per i progetti cofinanziati dal Fondo (sviluppo dell'acquis n. 87);

5. dell'accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne.

Nel 2008, il Consiglio federale ha accettato il recepimento degli sviluppi dell'acquis n. 36, 43 e 57 fatto salvo l'adempimento dei requisiti costituzionali. Per quanto concerne lo sviluppo dell'acquis n. 87, il Consiglio federale ha potuto recepirlo di propria competenza. A tal fine ha emanato il decreto dell'agosto 2009 e ha trasmesso la propria nota di risposta alla Commissione europea. Anche tale scambio di note entrerà tuttavia in vigore solo previo soddisfacimento dei requisiti costituzionali concernenti il recepimento dei primi tre sviluppi dell'acquis.

Il termine per il recepimento dei primi due sviluppi summenzionati scade il 1° marzo 2010. Le modalità di partecipazione al Fondo per le frontiere esterne determinanti per la Svizzera sono rette dall'accordo aggiuntivo. Poiché la parafa di tale accordo è avvenuta solo il 30 giugno 2009, la scadenza non potrà essere rispettata.

Affinché la Svizzera possa partecipare 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 primavera 2010.



## **2. Riassunto dei risultati della procedura di consultazione**

### **2.1 Situazione iniziale**

Dal momento che tre dei quattro sviluppi dell'acquis legati al Fondo per le frontiere esterne nonché l'accordo aggiuntivo costituiscono altrettanti trattati internazionali comprendenti disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d cifra 3 Cost., sottostanno a referendum facoltativo, l'11 settembre 2009 è stata avviata una procedura di consultazione ordinaria conclusasi l'11 dicembre 2009 (art. 3 cpv. 1 lett. c della Legge sulla consultazione, LCo)<sup>8</sup>. Non occorrono adeguamenti della legge.

Sono stati invitati a esprimere un parere i partiti politici, i Cantoni, le associazioni mantello dell'economia, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna nonché altre cerchie interessate.

Hanno rinunciato ad una presa di posizione AI, AR, GL, ZG, ASUSC, AUSL, OSE, PLJS e UPS.

### **2.2 Valutazione generale della partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne**

La grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva la partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne. Ritiene che la responsabilità per il rafforzamento dei controlli delle frontiere esterne non possa essere assunta unicamente dai Paesi che per motivi geografici sono particolarmente esposti alla pressione migratoria, ma che debba essere condivisa da tutti gli Stati Schengen. Le conseguenze finanziarie per la Svizzera sono ritenute adeguate.

L'UDF è dell'avviso che a causa dell'accordo di associazione a Schengen/Dublino, la Svizzera non possa esprimersi sul contenuto di questo sviluppo dell'acquis. Rifiuta pertanto il proseguimento dell'accordo di associazione nella forma attualmente prevista e con ciò, in linea di principio, anche la partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne.

L'UDC e l'UDF sono convinte che lo spazio Schengen sia incontrollabile e per questo motivo chiedono che il sistema di sicurezza interna venga rafforzato. Un fondo comune per le frontiere esterne sarebbe un «barile senza fondo».



### 3. Elenco dei partecipanti

#### Cantoni:

<b>AG</b>	Argovia
<b>AI</b>	Appenzello Interno
<b>AR</b>	Appenzello Esterno
<b>BE</b>	Berna
<b>BL</b>	Basilea-Campagna
<b>BS</b>	Basilea-Città
<b>FR</b>	Friburgo
<b>GE</b>	Ginevra
<b>GL</b>	Glarona
<b>GR</b>	Grigioni
<b>JU</b>	Giura
<b>LU</b>	Lucerna
<b>NW</b>	Nidvaldo
<b>OW</b>	Obvaldo
<b>SG</b>	San Gallo
<b>SH</b>	Sciaffusa
<b>SO</b>	Soletta
<b>SZ</b>	Svitto
<b>TG</b>	Turgovia
<b>TI</b>	Ticino
<b>UR</b>	Uri
<b>VD</b>	Vaud
<b>VS</b>	Vallese
<b>ZG</b>	Zugo
<b>ZH</b>	Zurigo

#### Partiti politici:

<b>PCS</b>	Partito cristiano sociale
<b>PPD</b>	Partito popolare democratico svizzero
<b>UDF</b>	Unione Democratica federale
<b>PLR.I Liberali</b>	Partito liberale radicale svizzero.I Liberali
<b>UDC</b>	Unione Democratica di Centro



### **Associazioni mantello nazionali dell'economia:**

<b>economiesuisse</b>	Federazione delle imprese svizzere
<b>UPS</b>	Unione padronale svizzera
<b>USAM</b>	Unione svizzera delle arti e mestieri
<b>USS</b>	Unione sindacale svizzera

### **Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna:**

<b>UCS</b>	Unione delle città svizzere
------------	-----------------------------

### **Altre cerchie interessate:**

<b>ASUSC</b>	Associazione svizzera degli ufficiali di stato civile
<b>AUSL</b>	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
<b>CDDGP</b>	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
<b>CFM</b>	Commissione federale della migrazione
<b>CP</b>	Centre Patronal
<b>CRS</b>	Croce Rossa Svizzera
<b>FER</b>	Fédération des entreprises romandes
<b>OSE</b>	Organizzazione degli Svizzeri all'estero
<b>PLJS</b>	Plattform der Liberalen Juden der Schweiz
<b>SWISS</b>	Swiss International Air Lines AG



## II. Parte speciale

### 1. Osservazione preliminare

Nella parte speciale sono raccolti i pareri espressi dai partecipanti alla consultazione. Le risposte in merito alla partecipazione al Fondo per le frontiere esterne sono state suddivise nelle tre seguenti categorie: approvazione, rifiuto nonché astensione.

### 2. Partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne

#### 2.1 Approvazione

**Cantoni:** AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZH

**Cerchie interessate:** CDDGP, CFM, CP, CRS, economiesuisse, FER, SWISS, UCS, USAM, USS

**Partiti:** PCS, PLR.I Liberali, PPD

#### Osservazioni:

BE constata che l'accordo di associazione a Schengen comporta sostanzialmente la soppressione dei controlli delle persone alle frontiere interne. Tale soppressione viene compensata in primo luogo da una migliore cooperazione di polizia nonché da un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne. Una partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne risulterebbe pertanto indispensabile. La responsabilità non può essere assunta unicamente dai Paesi che per motivi geografici sono maggiormente esposti alla pressione migratoria, bensì va condivisa da tutti gli Stati membri di Schengen nonché da tutti gli Stati associati. BE approva pertanto sia il recepimento degli sviluppi dell'acquis che la conclusione dell'accordo aggiuntivo. Tuttavia BE fa notare che alla vigilia della votazione sarebbe stato utile fornire maggiori informazioni in merito ai costi legati all'attuazione dell'accordo di associazione a Schengen/Dublino. Apparentemente questi costi sono stati fortemente sottovalutati oppure stimati in modo impreciso.

Economiesuisse informa che l'economia svizzera è favorevole all'accordo d'associazione a Schengen. Il fatto che la Svizzera sia un contribuente liquido si giustifica con il fatto che il nostro Paese, salvo nel quadro dei suoi aeroporti, non ha frontiere esterne Schengen e che grazie a Schengen può ridurre le proprie spese nel settore della protezione delle frontiere. Il contributo agli Stati che, a motivo della loro frontiera esterna Schengen, si assumono oneri supplementari anche per la Svizzera, è pertanto giustificato.

Secondo SZ il contributo svizzero da versare apparirebbe, a prima vista, piuttosto elevato; utilizzato in modo corretto, risulterebbe invece sensato.



VS avanza la richiesta che la Confederazione si faccia garante della giusta distribuzione agli aeroporti dei mezzi finanziari ottenuti.

I costi sostenuti da ZH per un efficace controllo di confine all'aeroporto sono molto elevati. All'aeroporto vanno rilevati i dati in base ai quali viene calcolata la somma proveniente dal Fondo per le frontiere esterne versata alla Svizzera a titolo di rimborso parziale. Occorrerebbe quindi prevedere di assegnare al Canton ZH in misura corrispondente una parte dei contributi che la Svizzera riceve dal Fondo per le frontiere esterne. Inoltre andrebbe ridefinito l'elenco delle competenze del Corpo delle guardie di confine.

Il CP e l'USS accolgono con soddisfazione il fatto che l'autorizzazione richiesta affinché gli organismi della Comunità possano effettuare controlli sia generalmente considerata accordata. Ciò consentirebbe di evitare la procedura di autorizzazione contemplata dall'articolo 271 capoverso 1 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937. Inoltre, l'USS reputa che le conseguenze finanziarie per la Svizzera presentate nel budget siano giustificate ed adeguate.

La CFM deplora che per la Commissione europea il principio del trattamento rispettoso delle persone interessate non costituisca una priorità nel contesto dell'attraversamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen. Pertanto invita a tenere conto di questo aspetto nel quadro della programmazione nazionale pluriennale.

La CRS si esprime a favore di una ripartizione degli oneri legati alla protezione delle frontiere tra tutti gli Stati membri di Schengen interessati nonché a favore della solidarietà con i Paesi maggiormente sollecitati alla frontiera esterna. Tuttavia, la CRS fa notare che con una migliore protezione delle frontiere, l'immigrazione illegale nello spazio Schengen verrebbe soltanto ridotta ossia allontanata dall'Europa ma non sostanzialmente impedita. Con tali misure, infatti, non verrebbero eliminate le cause. E così, a rimetterci, sarebbero più che altro i Paesi non appartenenti allo spazio Schengen. Per questa ragione, la CRS chiede alla Confederazione di intensificare il suo impegno per la lotta contro le cause della migrazione (anche congiuntamente all'UE).

La SWISS si attende che la partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne contribuisca a ridurre il numero di passeggeri del trasporto aereo che intendono entrare nello spazio Schengen senza essere in possesso di un documento valido. Inoltre, la SWISS parte dal presupposto che una mancata partecipazione possa causare dei dissensi tra l'UE e la Svizzera compromettendo in tal modo l'attuazione dell'accordo di Schengen. La SWISS teme che un simile sviluppo possa pregiudicare fortemente le sue attività.

Il PLR.I Liberali accoglie con soddisfazione il sistema di gestione e di controllo proposto, sottolinea tuttavia l'importanza di snellire le procedure rendendole nel contempo più efficienti.



## 2.2 Rifiuto

**Partiti:** UDC, UDF

**Osservazioni:**

L'UDF sostiene che si tratti qui soltanto di una procedura fittizia poiché a causa dell'accordo di associazione a Schengen non è possibile effettuare delle modifiche contenutistiche. La Svizzera è comunque costretta ad adottare questo sviluppo dell'acquis senza alcuna modifica. In linea di principio, l'UDF respinge pertanto l'attuale accordo di associazione a Schengen/Dublino e si dichiara contraria alla partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne. Da un lato l'UDF ritiene giusto che la Svizzera indennizzi correttamente le prestazioni ed aiuti percepiti, ma dall'altro non è d'accordo con la proposta di una partecipazione finanziaria, poiché, per quel che concerne la distribuzione dei sussidi, è dell'avviso che la Svizzera non disponga del diritto di codecisione. Inoltre, l'UDF è convinta che complessivamente si possa ottenere un miglior risultato investendo questi mezzi finanziari nel nostro sistema di sicurezza ossia nel corpo delle guardie di confine e nel corpo della polizia cantonale.

L'UDC respinge una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne e con ciò la costruzione di pertinenti infrastrutture ai valichi di frontiera la cui efficienza non può essere garantita dalla Svizzera. L'UDC è del parere che a causa della loro estensione le frontiere marittime in Grecia e in Italia siano incontrollabili e chiede pertanto di riattivare i controlli efficienti ai nostri confini nazionali.

## 2.3 Astensione

**Cantoni:** AI, AR, GL, ZG

**Cerchie interessate:** ASUSC, AUSL, OSE, PLJS, UPS

**Osservazioni:**

GL rinuncia a formulare ulteriori osservazioni, poiché l'attuazione della partecipazione al Fondo per le frontiere esterne si ripercuoterà unicamente sulla Confederazione, mentre per i Cantoni non comporterà oneri supplementari.