

10.030

## **Messaggio**

**relativo all'approvazione degli 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 relativo alla partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne  
(Sviluppi dell'acquis di Schengen)**

del 24 febbraio 2010

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un decreto federale che approva gli scambi di note tra la Svizzera e la Comunità europea concernenti il recepimento delle basi legali relative al Fondo per le Frontiere esterne e dell'Accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo alla partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne (sviluppi dell'acquis di Schengen).

Il decreto federale contiene gli scambi di note sottoposti alla vostra approvazione e l'Accordo concluso dalla Comunità europea con la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia, la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein su disposizioni complementari in relazione al Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007–2013. Il decreto federale abilita il Consiglio federale a ratificare tale Accordo.

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

24 febbraio 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard  
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

---

## 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, tre dei quali sono oggetto della presente consultazione.*

*Si tratta, da un lato, della decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo per le frontiere esterne, un fondo di solidarietà che permetterà di sostenere finanziariamente gli Stati Schengen più sollecitati per i controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen. Gli Stati 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 ambiti nei quali occorre dare la priorità all'appoggio offerto dal Fondo per le frontiere esterne, 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 europea ha inoltre stabilito le modalità di attuazione del Fondo per le frontiere esterne, tra cui figurano 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.*

*Questa decisione è stata modificata da un'altra decisione della Commissione, del 10 luglio 2009, che proroga a due anni e mezzo il periodo di finanziamento dei programmi annuali. Il Consiglio federale ha potuto recepire tale sviluppo di propria competenza. Il relativo scambio di note non necessita pertanto l'approvazione parlamentare.*

*Infine, l'Accordo aggiuntivo fissa le regole supplementari necessarie per la partecipazione degli Stati associati (Svizzera, Islanda, Liechtenstein e Norvegia) al Fondo per le frontiere esterne.*

*Secondo tale Accordo aggiuntivo, la Svizzera partecipa al Fondo per le frontiere esterne con un importo medio di 15 milioni di franchi all'anno. 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

<b>Compendio</b>	<b>1484</b>
<b>1 Situazione iniziale</b>	<b>1487</b>
<b>2 Recepimento delle basi legali relative al Fondo per le frontiere esterne quali sviluppi dell'acquis di Schengen, nonché approvazione dell'Accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne</b>	<b>1487</b>
2.1 Contenuto della decisione che istituisce il Fondo per le frontiere esterne	1487
2.1.1 Basi	1487
2.1.2 Commenti alle singole disposizioni	1488
2.2 Contenuto degli orientamenti strategici	1490
2.3 Contenuto della decisione d'applicazione relativa ai sistemi di gestione e di controllo	1491
2.4 Procedura di recepimento	1491
2.5 Conclusione di un accordo aggiuntivo	1492
2.5.1 Mandato negoziale	1492
2.5.2 Svolgimento dei negoziati	1492
2.5.3 Contenuto dell'Accordo aggiuntivo	1493
2.6 Modifiche di legge	1493
<b>3 Risultati della procedura di consultazione</b>	<b>1494</b>
<b>4 Ripercussioni</b>	<b>1495</b>
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	1495
4.1.1 Contributo finanziario della Svizzera (art. 11 par. 1 e 4 dell'Accordo aggiuntivo)	1495
4.1.1.1 Contributo per il 2009	1496
4.1.1.2 Contributi per il periodo 2010–2013	1496
4.1.2 Inizio dei versamenti della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne (art. 11 par. 2 e 3 dell'Accordo aggiuntivo)	1497
4.1.3 Crediti attribuiti alla Svizzera (art. 11 par. 3 dell'Accordo aggiuntivo)	1497
4.1.4 Altre regole relative ai contributi e ai crediti accordati (art. 11 par. 5–8 dell'Accordo aggiuntivo)	1497
4.1.5 Confidenzialità (art. 12 dell'Accordo aggiuntivo)	1498
4.1.6 Programmazione, sistema di gestione e di controllo	1498
4.1.6.1 Programmazione (art. 14 par. 1–3 e 5 dell'Accordo aggiuntivo)	1498
4.1.6.2 Sistema di gestione e di controllo (art. 14 par. 4 e 5)	1498
4.1.7 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per la Confederazione	1499
4.1.8 Altre ripercussioni per la Confederazione	1500
4.2 Ripercussioni per i Cantoni	1500
<b>5 Programma di legislatura</b>	<b>1501</b>

<b>6 Aspetti giuridici</b>	<b>1501</b>
6.1 Relazione con il diritto internazionale	1501
6.2 Costituzionalità	1501
6.3 Competenza di concludere un trattato	1501
6.4 Trasposizione nel diritto nazionale	1502
6.5 Applicazione provvisoria (art. 13 dell'Accordo aggiuntivo)	1502
<b>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 relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne (Sviluppi dell'acquis di Schengen) (Disegno)</b>	<b>1505</b>
<b>Scambio di note del 28 marzo 2008 tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento della decisione n. 574/2007/CE che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007–2013 (Sviluppo dell'acquis di Schengen)</b>	<b>1507</b>
<b>Scambio di note del 28 marzo 2008 tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento della decisione n. 2007/599/CE per quanto riguarda l'adozione degli orientamenti strategici per il Fondo delle frontiere esterne (Sviluppo dell'acquis di Schengen)</b>	<b>1509</b>
<b>Scambio di note dell'8 luglio 2008 tra la Svizzera e la Comunità europea concernente il recepimento della decisione n. 2008/456/CE recante modalità di applicazione del Fondo per le frontiere esterne (Sviluppo dell'acquis di Schengen)</b>	<b>1511</b>
<b>Accordo tra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia, la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein su disposizioni complementari in relazione al Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007–2013</b>	<b>1513</b>

# Messaggio

## 1 **Situazione iniziale**

Il 5 giugno 2005, con una votazione popolare, il Popolo svizzero ha approvato l'associazione del nostro Paese a Schengen<sup>1</sup>. L'Accordo d'associazione a Schengen (AAS)<sup>2</sup> è entrato 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 attuare tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen<sup>4</sup>. Dalla firma dell'Accordo di associazione, la Comunità europea ha già notificato alla Svizzera diversi di questi sviluppi.

Il presente messaggio verte sul recepimento di tre nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen, nonché sull'approvazione dell'Accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne.

## 2 **Recepimento delle basi legali relative al Fondo per le frontiere esterne quali sviluppi dell'acquis di Schengen, nonché approvazione dell'Accordo aggiuntivo con la Comunità europea relativo a una partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne**

### 2.1 **Contenuto della decisione che istituisce il 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 è entrata in vigore il 7 giugno 2007; alcune sue disposizioni sono applicabili già dal gennaio 2007<sup>5</sup>. Si tratta di un fondo di solidarietà che permette di sostenere finanziariamente gli Stati Schengen 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 Schengen possono sollecitare il Fondo per le frontiere esterne a sostegno delle azioni che prevedono

<sup>1</sup> Cfr. Decreto federale du 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** 6343.

<sup>2</sup> RS **0.362.31**

<sup>3</sup> RS **0.362.31, 0.142.392.68, 0.362.33, 0.362.32**

<sup>4</sup> Art. 2 par. 3 e art. 7 AAS

<sup>5</sup> 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.

di attuare conformemente agli orientamenti strategici del Fondo delle frontiere esterne. Possono essere finanziate azioni ammissibili 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 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, il che richiede tuttavia una decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, che verrà notificata alla Svizzera in vista del recepimento quale sviluppo dell'acquis di Schengen.

## **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 completa le misure nazionali (complementarietà, art. 8) ma non le sostituisce. Gli obiettivi del Fondo per le frontiere esterne sono realizzati nell'ambito del periodo di programmazione pluriennale (art. 9) e i servizi che partecipano all'attuazione del programma devono cooperare nel quadro di un partenariato (art. 12). La decisione che istituisce il Fondo per le frontiere esterne prevede già la partecipazione degli Stati associati (Svizzera, Islanda, Norvegia e Liechtenstein) e, a tal fine, la conclusione di un accordo aggiuntivo con la Comunità europea (art. 11; cfr. n. 2.5).

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 dinieghi 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 possono ancora essere modificati entro il 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 proce-



## 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<sup>7</sup>. La decisione concretizza l'atto normativo di base che istituisce il Fondo per le frontiere esterne. Questa decisione d'esecuzione è stata modificata da un'altra decisione della Commissione, del 10 luglio 2009, che proroga da due a due anni e mezzo la durata del periodo di finanziamento dei programmi annuali<sup>8</sup>. Ciò consente agli Stati membri di utilizzare più efficacemente il Fondo per le frontiere esterne.

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.

## 2.4

### 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 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)<sup>9</sup>. In tal caso la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni per recepire e trasporre lo sviluppo. Tale termine deve comprendere anche l'eventuale referendum.

Il 20 febbraio 2008 (per le prime due decisioni) e il 2 luglio 2008 (per la terza), il Consiglio federale ha deciso 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).

<sup>7</sup> Decisione 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

<sup>8</sup> Decisione 2009/538/CE della Commissione del 10 luglio 2009 che modifica la decisione 2008/456/CE, GU L 180 del 11.7.2009, pag. 20

<sup>9</sup> Cfr. le note in allegato.

In teoria, il termine di recepimento scade il 1° marzo 2010 per le prime due decisioni e il 9 giugno 2010 per la decisione d'esecuzione. Siccome questi sviluppi vanno per forza applicati unitamente all'Accordo aggiuntivo, 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 parafirma dell'Accordo aggiuntivo, ovvero il 30 giugno 2009.

Gli scambi di note sul recepimento delle predette decisioni (n. 2.1–2.3) saranno sottoposti ad approvazione unitamente all'Accordo aggiuntivo, in modo da tenere conto dell'unità di materia.

Se la Svizzera intende partecipare al Fondo per le frontiere esterne sin dal 2009 come previsto dall'Accordo aggiuntivo, quest'ultimo dovrà essere firmato e applicato provvisoriamente, unitamente ai tre scambi di note, entro la primavera 2010 (cfr. n. 6.2).

In caso di mancato recepimento delle basi legali relative al Fondo per le frontiere esterne verrebbe avviata la procedura prevista dall'AAS, la quale prevede la sospensione o la fine dell'AAS (cfr. il messaggio concernente l'approvazione dei Bilaterali II, FF 2004 5433).

## **2.5 Conclusioni di un accordo aggiuntivo**

### **2.5.1 Mandato negoziale**

Il 20 febbraio 2008 il nostro Collegio 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 capoverso 4 della decisione che istituisce il Fondo per le frontiere esterne. Le Commissioni parlamentari della politica estera delle due Camere sono state consultate conformemente all'articolo 152 capoverso 3 della legge sul Parlamento<sup>10</sup>; ambedue hanno dato il loro consenso all'accordo aggiuntivo.

### **2.5.2 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.

<sup>10</sup> RS 171.10

### 2.5.3 **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.

Un controllo finanziario è parimenti previsto dall'articolo 8 dell'Accordo aggiuntivo con gli Stati associati. 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 e la Corte dei conti cooperano con le autorità di nazionali incaricate del controllo finanziario o con altre autorità competenti designate conformemente al diritto interno.

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.

## 2.6 **Modifiche di legge**

Le quattro decisioni concernenti il Fondo di cui ai numeri 2.1–2.3 sono decisioni circostanziate del Parlamento europeo e del Consiglio, rispettivamente della Commissione europea. Direttamente applicabili, non richiedono la trasposizione nel diritto nazionale. Lo stesso vale per l'Accordo aggiuntivo. Alla stregua dell'accordo MEDIA<sup>11</sup> e dell'accordo sulla ricerca<sup>12</sup> 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)<sup>13</sup>. L'autorizzazione richiesta da questa disposizione affinché gli organismi della Comunità possano effettuare controlli è quindi considerata generalmente accordata.

<sup>11</sup> 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**

<sup>12</sup> Accordo del 25 giugno 2007 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**

<sup>13</sup> RS **311.0**

Dal momento che i tre 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 numero 3 Cost.<sup>14</sup>, 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>15</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 i Cantoni Appenzello Interno (AI), Appenzello Esterno (AR), Glarona (GL), Zugo (ZG) nonché l'Associazione svizzera degli ufficiali di stato civile (ASUSC), l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), l'Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE) e la Plattform der Liberalen Juden der Schweiz (PLJS).

Salvo l'Unione democratica federale (UDF) e l'Unione democratica di centro (UDC), tutti gli enti consultati approvano la partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne. Ritengono che la responsabilità per il rafforzamento dei controlli delle frontiere esterne non possa essere assunta unicamente dai Paesi che per motivi geografici sono maggiormente esposti alla pressione migratoria, ma che debba essere condivisa da tutti gli Stati Schengen.

Viene inoltre accolto con favore, in particolare dal Centre patronal (CP) e dall'Unione sindacale svizzera (USS), il fatto che l'autorizzazione necessaria affinché gli organismi della Comunità possano effettuare controlli sia generalmente considerata accordata.

Le conseguenze finanziarie per la Svizzera sono ritenute giustificate ed adeguate. Il Cantone BE fa notare che alla vigilia della votazione sarebbe stato utile fornire al Popolo svizzero maggiori informazioni in merito ai costi legati all'attuazione dell'Accordo di associazione a Schengen.

La Federazione delle imprese svizzere (economiesuisse) informa che l'economia svizzera è favorevole all'Accordo d'associazione a Schengen. Il fatto che la Svizzera sia soltanto un contribuente netto 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.

Il Cantone di Zurigo rileva che segnatamente le autorità incaricate del perseguimento penale hanno espresso timori per quanto riguarda la tendenza di compensare le mansioni di controllo di confine, divenute superflue, mediante mansioni di polizia nei Cantoni. Chiede pertanto che sia ridefinito il catalogo degli incarichi del Corpo delle guardie di confine. Rileva inoltre che il Cantone ZH sopporta oneri considerevoli nel settore dell'aeroporto in vista di garantire un controllo di confine efficace. Occorre pertanto prevedere di destinare al Cantone ZH una congrua parte dei mezzi

<sup>14</sup> RS 101

<sup>15</sup> RS 172.061

versati alla Svizzera dal Fondo per le frontiere esterne. Anche il Canton VS ritiene importante garantire una ripartizione equa dei mezzi provenienti dal Fondo a favore di progetti aeroportuali. La Swiss International Air Lines AG (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.

La Croce Rossa Svizzera (CRS) è favorevole alla partecipazione della Svizzera al Fondo delle frontiere esterne, tuttavia 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).

L'UDF ritiene che a causa dell'Accordo di associazione a Schengen/Dublinko non è possibile effettuare modifiche contenutistiche a questo sviluppo. In linea di principio, l'UDF respinge pertanto l'attuale Accordo di associazione. Inoltre, l'UDF si dichiara contraria alla partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne. UDF e UDC sono convinte che lo spazio Schengen non è controllabile; ambo i partiti chiedono pertanto che venga rafforzato il sistema di sicurezza nazionale.

## **4 Ripercussioni**

### **4.1 Ripercussioni per la Confederazione**

#### **4.1.1 Contributo finanziario della Svizzera (art. 11 par. 1 e 4 dell'Accordo aggiuntivo)**

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 della Svizzera si basa sulla formula prevista all'articolo 11 paragrafo 3 AAS. Essa è stabilita determinando la quota del prodotto interno lordo (PIL) della Svizzera rispetto alla somma del PIL di tutti gli Stati partecipanti (Stati UE partecipanti alla decisione che istituisce il Fondo per le frontiere esterne e Stati associati). 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 è chiamata a partecipare al Fondo per le frontiere esterne solo a partire dall'entrata in vigore dell'acquis di Schengen, ovvero dal 12 dicembre 2008. Il periodo tra il 12 e il 31 dicembre 2008 non è preso in considerazione, per cui i contributi sono dovuti solo a partire dal 2009. Contrariamente alle previsioni, non è stato possibile ultimare i negoziati nel 2008, per cui si è dovuta trovare una soluzione speciale per le modalità di pagamento per l'anno di contributo 2009. Dopo l'applicazione provvisoria dell'Accordo aggiuntivo, nel 2010 la Svizzera verserà retroattivamente un contributo per il 2009 e potrà quindi sollecitare il finanziamento di progetti.

Il contributo annuo della Svizzera è calcolato come segue:

#### **4.1.1.1 Contributo per il 2009**

Il computo del contributo 2009 si basa sul PIL 2007. L'indice secondo la formula summenzionata 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 al Fondo per le frontiere esterne per il 2009 pari a 5,565 milioni di euro (ca. 8,35 milioni di franchi svizzeri).

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

#### **4.1.1.2 Contributi per il periodo 2010–2013**

Il computo dei contributi per il periodo 2010–2013 si fonda provvisoriamente sull'indice PIL 2008 del 3,35 per cento. 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 PIL disponibile a partire dal 1° maggio 2012, così da tenere conto della realtà dei fatti. La o le rettifiche sono effettuate nel quadro del versamento del contributo per il 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.

La Svizzera dovrà pertanto fornire i contributi seguenti applicando la formula agli importi di riferimento di ciascuno degli anni 2010–2013:

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'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.

#### **4.1.2 Inizio dei versamenti della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne (art. 11 par. 2 e 3 dell'Accordo aggiuntivo)**

L'Accordo aggiuntivo prevede una partecipazione effettiva della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne a partire dal 2010 con effetto retroattivo al 2009. 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 (un mese dopo la firma; cfr. art. 11 par. 3). La Svizzera verserà il proprio contributo finanziario per il periodo 2011–2013 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).

#### **4.1.3 Crediti attribuiti alla Svizzera (art. 11 par. 3 dell'Accordo aggiuntivo)**

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 fino a concorrenza del 70 per cento del loro costo complessivo (cofinanziamento).

Anche i crediti previsti per il 2009 (2 282 112 euro) e per il 2010 (2 378 642 euro) saranno versati dall'UE alla Svizzera nel 2010. A motivo di varie questioni aperte al momento di stabilire il preventivo dello scorso anno, non è stato possibile riservare tali risorse. Per i due anni in questione sarà pertanto elaborato un unico programma d'attuazione dei progetti. Il periodo di ammissibilità dei progetti sarà di due anni e mezzo (fino alla metà del 2012).

#### **4.1.4 Altre regole relative ai contributi e ai crediti accordati (art. 11 par. 5–8 dell'Accordo aggiuntivo)**

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).

#### **4.1.5                   Confidenzialità (art. 12 dell'Accordo aggiuntivo)**

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 possono 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 tutelare in maniera efficace gli interessi finanziari delle parti contraenti. Le regole elencate corrispondono alle regole di confidenzialità usuali all'interno dell'Amministrazione federale.

#### **4.1.6                   Programmazione, sistema di gestione e di controllo**

##### **4.1.6.1                Programmazione (art. 14 par. 1–3 e 5 dell'Accordo aggiuntivo)**

La programmazione è concepita per più anni e comporta due periodi di programmazione: 2007–2010 e 2011–2013. Questa regolamentazione è stata adeguata in funzione degli Stati associati. Per la Svizzera comprende il periodo 2010–2013.

La programmazione comporta due elementi:

- a) una programmazione pluriennale (a livello politico): in base alla decisione della Commissione relativa agli orientamenti strategici 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.

##### **4.1.6.2                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 autori-

tà. Appare pertanto indicato designare un'autorità di audit indipendente dalle altre due.

Le tre autorità designate dalla Svizzera sono:

1. l'UFM, che funge da autorità responsabile. L'UFM sarà regolarmente anche 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.

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 l'Accordo aggiuntivo fissa un termine proprio per ogni Stato associato.

#### **4.1.7 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'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. 4.1.1). 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. 4.1.6.2) 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.

Oltre ai mezzi attribuiti di cui al numero 4.1.3, la Commissione versa per la realizzazione del Fondo per le frontiere esterne, su richiesta degli Stati partecipanti, un

credito annuo proveniente dal Fondo destinato a coprire 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.

La prestazione d'assistenza non deve oltrepassare gli importi seguenti (cfr. art. 18 della decisione n. 574/2007/CE):

- per il periodo 2007–2010: 7 % dell'importo complessivo dei crediti annui – più 30 000 euro e
- per il periodo 2011–2014: 4 % dell'importo complessivo dei crediti annui più 30 000 euro.

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. Per quanto possibile, il DFGP tenterà di compensare internamente eventuali posti supplementari.

#### **4.1.8 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. 4.1.6.2).

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 con una apposita proposta .

### **4.2 Ripercussioni per i Cantoni**

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

## **5 Programma di legislatura**

Il presente progetto è annunciato nel messaggio del 23 gennaio 2008<sup>16</sup> sul programma di legislatura 2007–2011 e nel decreto federale del 18 settembre 2008<sup>17</sup> sul programma di legislatura 2007–2011.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Relazione con il diritto internazionale**

Il recepimento delle decisioni relative al Fondo per le frontiere esterne (cfr. n. 2.1) e ai pertinenti orientamenti strategici (cfr. n. 2.2), le decisioni d'esecuzione relative ai sistemi di gestione e di controllo (cfr. n. 2.3) e l'Accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per le frontiere esterne (cfr. n. 2.6) sono compatibili con il diritto internazionale.

### **6.2 Costituzionalità**

La costituzionalità del decreto federale che approva il recepimento dell'Accordo aggiuntivo nonché delle decisioni di cui ai numeri 2.1–2.3 relative al Fondo per le frontiere esterne poggia sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>18</sup>, secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'Accordo aggiuntivo e gli scambi di note relativi al recepimento delle predette decisioni costituiscono, nell'ottica svizzera, altrettanti trattati internazionali.

### **6.3 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 della legge del 21 marzo 1997<sup>19</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA). Nella fattispecie, non vi è una disposizione legale che attribuisca 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 delle decisioni di cui ai numeri 2.1–2.3 e dell'Accordo aggiuntivo non possono essere considerati trattati di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Il trattato sottostà pertanto all'approvazione parlamentare.

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 con-

<sup>16</sup> FF 2008 637

<sup>17</sup> FF 2008 7472

<sup>18</sup> RS 101

<sup>19</sup> RS 172.010

tengono 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 delle decisioni di cui ai numeri 2.1–2.3 sono denunciabili in virtù del regime generale di denuncia previsto dall'Accordo d'associazione a Schengen (art. 17 AAS). L'Accordo aggiuntivo è parimenti denunciabile.

Il Fondo per le frontiere esterne è un fondo 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). Sia gli sviluppi di cui ai numeri 2.1–2.3, recepiti con gli scambi di note, sia l'Accordo aggiuntivo comprendono pertanto 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). Il decreto federale e gli scambi di note relativi al recepimento delle predette decisioni costituiscono, nell'ottica della Svizzera, altrettanti trattati internazionali.

#### **6.4 Trasposizione nel diritto nazionale**

Le decisioni di cui ai numeri 2.1–2.3 concernenti il Fondo sono decisioni circostanziate del Parlamento europeo e del Consiglio, rispettivamente della Commissione europea. Direttamente applicabili, non richiedono la trasposizione nel diritto nazionale. Lo stesso vale per l'Accordo aggiuntivo. Alla stregua dell'accordo MEDIA<sup>20</sup> e dell'accordo sulla ricerca<sup>21</sup> 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)<sup>22</sup>. L'autorizzazione richiesta da questa disposizione affinché gli organismi della Comunità possano effettuare controlli è quindi considerata accordata.

#### **6.5 Applicazione provvisoria (art. 13 dell'Accordo aggiuntivo)**

Dal momento che tangono interessi essenziali della Svizzera, l'Accordo aggiuntivo e gli scambi di note relativi al recepimento delle decisioni di cui ai numeri 2.1–2.3 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 dei tre predetti scambi di note da parte dell'Assemblea federale, confor-

<sup>20</sup> 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**

<sup>21</sup> Accordo del 25 giugno 2007 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**

<sup>22</sup> RS **311.0**

memente all'articolo 7*b* capoverso 1 della legge federale del 21 marzo 1997<sup>23</sup> 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)<sup>24</sup> circa il mandato negoziale e il pertinente obiettivo 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<sup>bis</sup> LParl, presso le commissioni competenti è stata svolta una procedura di consultazione concernente l'applicazione provvisoria dell'Accordo aggiuntivo e degli scambi di note. Quest'ultimo e gli scambi di note sul recepimento delle decisioni di cui ai numeri 2.1–2.3 relative al Fondo per le frontiere esterne devono in seguito essere sottoposti per approvazione all'Assemblea federale entro sei mesi a decorrere dall'inizio dell'applicazione provvisoria<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> RS 172.010

<sup>24</sup> RS 171.10

<sup>25</sup> Art. 7*b* cpv. 2 LOGA

