



17.033

Messaggio

sull'approvazione e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

del 17 maggio 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (Sviluppo dell'acquis di Schengen), con il disegno di modifica della legge federale sugli stranieri, della legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati nonché della legge sulle dogane.

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

17 maggio 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea, che rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen, viene sottoposto all'Assemblea federale per approvazione. Il recepimento di tale regolamento permetterà alla Svizzera di continuare a partecipare alle attività di Frontex, alla quale vengono assegnate competenze più ampie in materia di sorveglianza alle frontiere esterne dello spazio Schengen e nell'ambito del rimpatrio di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare.

Situazione iniziale

Nel 2015 l'UE ha subito fortissime pressioni alle sue frontiere esterne. In base alle stime, tra gennaio e novembre 1,5 milioni di persone hanno attraversato illegalmente le frontiere. La portata dei flussi migratori attraverso le frontiere esterne e i rispettivi movimenti secondari hanno dimostrato che l'UE e gli Stati Schengen non dispongono di strutture adeguate per far fronte alle sfide poste da un simile afflusso. In uno spazio senza frontiere interne, l'immigrazione illegale attraverso le frontiere esterne di uno Stato Schengen si ripercuote su tutti gli altri Paesi. Gli importanti movimenti secondari hanno spinto diversi Stati Schengen a reintrodurre i controlli alle proprie frontiere interne, mettendo a dura prova il funzionamento e la coesione dello spazio Schengen.

In tale ambito, il 14 settembre 2016 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato il regolamento (UE) 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (qui di seguito «regolamento»). L'UE ha notificato tale regolamento alla Svizzera il 22 settembre 2016. Il 12 ottobre 2016 il Consiglio federale ha deciso di recepire questo sviluppo dell'acquis di Schengen, previo soddisfacimento dei requisiti costituzionali ai sensi dell'articolo 7 paragrafo 2 lettera b dell'Accordo di associazione a Schengen.

La guardia di frontiera e costiera europea si comporrà dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (qui di seguito «Agenzia»), che sostituirà l'attuale Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (Frontex), mantenendo comunque la denominazione abbreviata «Frontex», nonché delle autorità nazionali competenti in materia di gestione delle frontiere (guardie costiere comprese). La creazione della guardia europea rientra in un importante pacchetto di misure volte a garantire una gestione europea integrata delle frontiere esterne dell'UE, allo scopo di gestire efficacemente la migrazione e assicurare un livello elevato di sicurezza all'interno dell'UE, salvaguardando al contempo la libera circolazione delle persone.

Dal 2011 la Svizzera partecipa attivamente a Frontex e alle sue operazioni tramite il Corpo delle guardie di confine e fa parte del suo consiglio di amministrazione.

Contenuto del progetto

Lo scambio di note da approvare concerne il recepimento del regolamento in questione, il quale assegna all'Agenzia competenze più ampie. Esso prevede infatti la costituzione di una riserva di reazione rapida formata da 1500 guardie di frontiera a disposizione dell'Agenzia e la possibilità per quest'ultima di svolgere valutazioni delle vulnerabilità degli Stati Schengen. Inoltre il regolamento consente all'Agenzia, in ultima istanza e su decisione del Consiglio dell'UE, di intervenire alle frontiere esterne di uno Stato Schengen, collaborando con lo Stato interessato, in situazioni che richiedono un'azione urgente a tali frontiere. Anche il ruolo dell'Agenzia nel settore dei rimpatri verrà rafforzato. Essa avrà il compito, tra l'altro, di sostenere gli Stati Schengen finanziando più voli congiunti, ma anche organizzando proprie operazioni di rimpatrio a partire da Stati Schengen che ne hanno fatto domanda oppure da punti di crisi (hotspot). Il bilancio e il personale dell'Agenzia verranno parimenti potenziati.

Queste novità richiedono adeguamenti della legge federale sugli stranieri, della legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati nonché della legge sulle dogane.

Indice

Compendio	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1 Punti essenziali del progetto	3566
1.1 Situazione iniziale	3566
1.2 Svolgimento dei negoziati	3568
1.3 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen	3570
1.4 Nessuna necessità di rinegoziare l'accordo complementare	3571
2 Commenti alle singole disposizioni del regolamento	3572
2.1 Principali novità	3572
2.2 Altre disposizioni	3580
3 Risultati della procedura di consultazione e parere del nostro Consiglio	3583
3.1 Osservazioni generali sul progetto	3583
3.1.1 Osservazioni sulle situazioni che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne	3584
3.1.2 Osservazioni sulla partecipazione finanziaria della Svizzera alla nuova Agenzia	3584
3.1.3 Osservazioni sul personale dell'AFD	3585
3.2 Osservazioni concernenti il settore dei rimpatri	3585
3.2.1 Indennità per i Cantoni all'atto di operazioni internazionali	3586
3.2.2 Coinvolgimento della CDDGP e della CCPCS nonché contributi dei Cantoni alla riserva	3586
4 Ripercussioni	3587
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	3587
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	3587
4.1.2 Ripercussioni sugli effettivi del personale	3589
4.2 Ripercussioni per i Cantoni	3590
4.2.1 Ripercussioni nell'ambito del controllo alle frontiere	3590
4.2.2 Ripercussioni nel settore dei rimpatri	3591
5 Modifiche legislative	3592
5.1 Legge federale sugli stranieri	3592
5.2 Legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati	3595
5.3 Legge sulle dogane	3595
5.4 Ulteriore adeguamento dell'ordinanza sulla cooperazione operativa con gli altri Stati Schengen in materia di protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen	3597

6 Aspetti giuridici	3597
6.1 Costituzionalità	3597
6.2 Forma dell'atto	3598
6.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	3599
Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (disegno)	3601
Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 2016/1624 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (Sviluppo dell'acquis di Schengen)	3607

Messaggio

1 Punti essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Nel 2015 l'UE ha subito fortissime pressioni alle sue frontiere esterne. In base alle stime, tra gennaio e novembre 1,5 milioni di persone hanno attraversato illegalmente le frontiere. La portata dei flussi migratori attraverso le frontiere esterne e i rispettivi movimenti secondari hanno dimostrato che l'UE e gli Stati Schengen non dispongono di strutture adeguate per far fronte alle sfide poste da un simile afflusso. In uno spazio senza frontiere interne, l'immigrazione illegale attraverso le frontiere esterne di uno Stato Schengen si ripercuote su tutti gli altri Paesi. Gli importanti movimenti secondari hanno spinto diversi Stati Schengen a reintrodurre i controlli alle proprie frontiere interne, mettendo a dura prova il funzionamento e la coesione dello spazio Schengen.

Di conseguenza, il 15 dicembre 2015 la Commissione europea (qui di seguito «Commissione») ha presentato un importante pacchetto di misure volte a gestire meglio le frontiere esterne dell'UE e a proteggere lo spazio Schengen in mancanza di controlli alle frontiere interne. Tali misure hanno l'obiettivo di garantire una gestione europea integrata delle frontiere esterne, allo scopo di gestire efficacemente la migrazione e assicurare un livello elevato di sicurezza all'interno dell'UE, salvaguardando al contempo la libera circolazione delle persone.

In tale ambito la Commissione ha pubblicato una proposta di regolamento riguardante l'istituzione di una guardia costiera e di frontiera europea¹, che modifica il codice frontiere Schengen (CFS)² nonché abroga il regolamento Frontex³, il regolamento RABIT⁴ e la decisione 2005/267/CE del Consiglio dell'UE⁵. La guardia di frontiera e costiera europea si comporrà dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (qui di seguito «Agenzia»), che sostituirà l'attuale Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri

¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, COM(2015) 671 final.

² Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (codificazione), GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.

³ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1.

⁴ Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati, versione della GU L 199 del 31.7.2007, pag. 30.

⁵ Decisione 2005/267/CE del Consiglio, del 16 marzo 2005, relativa alla creazione sul web di una rete di informazione e coordinamento sicura per i servizi di gestione dell'immigrazione degli Stati membri, GU L 83 dell'1.4.2005, pag. 48.

dell'Unione europea (Frontex), mantenendo comunque la denominazione abbreviata «Frontex», nonché delle autorità nazionali competenti in materia di gestione delle frontiere (guardie costiere comprese).

Le questioni concernenti la definizione di standard comuni e la funzione di Frontex vengono regolarmente sollevate da diversi anni. L'istituzione di una guardia di frontiera e costiera europea era già stata preannunciata dal presidente della Commissione Jean-Claude Juncker nel suo discorso del 9 settembre 2015 sullo stato dell'UE. Essa rientra anche nelle misure previste dall'agenda europea sulla migrazione. La Commissione intende inoltre sopperire al necessario potenziamento dei controlli di sicurezza alle frontiere esterne dell'UE, come richiesto dai Ministri dell'Interno europei il 20 novembre 2015, vale a dire poco dopo gli attentati di Parigi del 13 novembre 2015.

Per conseguire tali obiettivi, il nuovo regolamento si prefigge di assegnare all'Agenzia competenze più ampie rispetto a Frontex. Esso prevede infatti la costituzione di una riserva di reazione rapida formata da 1500 guardie di frontiera a disposizione dell'Agenzia e la possibilità per quest'ultima di svolgere valutazioni delle vulnerabilità degli Stati Schengen. Inoltre il regolamento consente all'Agenzia, in ultima istanza e su decisione del Consiglio dell'UE (qui di seguito «Consiglio»), di intervenire alle frontiere esterne di uno Stato Schengen, collaborando con lo Stato interessato, in situazioni che richiedono un'azione urgente a tali frontiere. Anche il ruolo dell'Agenzia nel settore dei rimpatri di cittadini di Paesi terzi il cui soggiorno è irregolare verrà rafforzato. Essa avrà il compito, tra l'altro, di sostenere gli Stati Schengen finanziando più voli congiunti, ma anche organizzando proprie operazioni di rimpatrio a partire da Stati Schengen che ne hanno fatto domanda oppure da punti di crisi (hotspot). Il bilancio e il personale dell'Agenzia verranno parimenti potenziati.

Il regolamento (UE) 2016/1624⁶ (qui di seguito «regolamento») è stato adottato il 14 settembre 2016 e notificato alla Svizzera il 22 settembre 2016. Esso costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen. Occorre sottolineare che dal 2011 la Svizzera partecipa attivamente a Frontex e alle sue operazioni tramite il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) e fa parte del suo consiglio di amministrazione.

⁶ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, versione della GU L 251 del 16.9.2016, pag. 1.

1.2 Svolgimento dei negoziati

In base all'articolo 4 dell'Accordo del 26 ottobre 2004⁷ tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (Accordo di associazione a Schengen; AAS) nonché agli articoli 2 e 3 della Convenzione del 22 settembre 2011⁸ tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia e la Confederazione Svizzera sulla partecipazione di tali Stati ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen conclusa con l'UE (Convenzione sulla comitatologia), la Svizzera è autorizzata, nell'ambito del suo diritto di partecipazione allo sviluppo dell'acquis, a partecipare ai gruppi di lavoro del Consiglio nonché ai comitati che assistono la Commissione nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi nell'ambito di Schengen («comitati comitatologia»). In particolare, la Svizzera può esprimere il proprio parere e avanzare suggerimenti. Essa non gode tuttavia del diritto di voto (cfr. art. 7 par. 1 AAS e art. 5 par. 1 della Convenzione sulla comitatologia).

Come richiesto dai ministri degli Stati Schengen a inizio 2016, i lavori d'esame della proposta si sono svolti a ritmo sostenuto. Nel corso del primo semestre 2016, la presidenza olandese del Consiglio ha organizzato numerose riunioni a Bruxelles, Lussemburgo e Amsterdam. Queste ultime si sono tenute in seno ai gruppi di lavoro competenti del Consiglio, vale a dire nel Gruppo «Frontiere» (a livello di esperti), nel Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo (CSIFA, a livello di funzionari di alto livello), nel Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper, a livello di ambasciatori) e nel Consiglio «Giustizia e affari interni» (Consiglio GAI, a livello di ministri). Tutti questi organi si sono riuniti sotto forma di comitati misti, vale a dire in presenza di rappresentanti degli Stati associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (qui di seguito «Stati associati»). In occasione di queste riunioni i rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno presentato i propri punti di vista sul progetto di regolamento.

Occorre sottolineare che il primo progetto di regolamento della Commissione assegnava competenze importanti all'Agenzia e alla Commissione, soprattutto in caso di azioni urgenti alle frontiere esterne di uno Stato Schengen. In seguito ai pareri espressi da diversi Paesi, tra cui la Svizzera, tali competenze sono state trasferite al consiglio di amministrazione dell'Agenzia e al Consiglio, al fine di conferire loro maggiore legittimità rafforzando il ruolo degli Stati Schengen. Ciò attribuisce quindi ulteriori possibilità d'intervento alla Svizzera. Inoltre, sono state definite in modo preciso le conseguenze di un rifiuto da parte di uno Stato Schengen di attuare le decisioni dell'Agenzia o del Consiglio concernenti misure necessarie da adottare alle proprie frontiere esterne; il Consiglio può così raccomandare agli Stati Schengen di reintrodurre i controlli alle frontiere interne (art. 19⁹) in applicazione dell'articolo 29

⁷ RS **0.362.31**

⁸ RS **0.362.11**

⁹ Salvo indicazione contraria, gli articoli citati sono quelli del regolamento.

CFS. Questa precisazione ha permesso di eliminare le perplessità espresse da diversi Stati Schengen (tra cui la Svizzera) e garantisce che l'Agenzia non può in alcun caso inviare agenti alle frontiere esterne di uno Stato Schengen senza il consenso di quest'ultimo.

Anche la chiave di ripartizione per i contributi degli Stati Schengen alla riserva di reazione rapida, inizialmente fissata al due o addirittura al tre per cento degli effettivi nazionali degli organi di controllo alle frontiere, è stata abbandonata poiché non teneva conto delle diverse strutture organizzative di tali organi. I contributi sono stati infine fissati in occasione di colloqui bilaterali tra i diversi Stati Schengen e la presidenza del Consiglio. In tale ambito la Svizzera si è impegnata a mettere a disposizione 16 agenti, un numero ragionevole se si tiene conto delle dimensioni dell'autorità di controllo dei confini e della natura di questi ultimi. Tale cifra corrisponde infatti allo 0,8 per cento degli effettivi totali del Cgcf.

Nel quadro del Gruppo «Integrazione, migrazione ed espulsione» (MIGR) e di riunioni dei Consiglieri GAL, gli esperti hanno discusso sugli articoli concernenti i rimpatri (art. 27–33) in modo indipendente rispetto al restante testo del regolamento. La Svizzera ha potuto esporre i propri commenti sia oralmente durante le riunioni sia per scritto. La maggior parte di essi è stata accolta e integrata nel regolamento. Al centro delle discussioni vi era soprattutto la questione su come gli Stati Schengen debbano venir chiamati a contribuire alla riserva di reazione rapida.

Al fine di mostrare il graduale avanzamento dei lavori a livello di Consiglio e di confermare l'accordo di massima concluso per determinate parti della proposta di regolamento, la presidenza del Consiglio ha sottoposto regolarmente proposte di compromesso al Coreper. In occasione della riunione del Coreper del 6 aprile 2016, gli Stati Schengen hanno confermato l'accordo raggiunto sul compromesso del Consiglio. Nella stessa occasione il Coreper ha incaricato la presidenza del Consiglio di avviare il prima possibile dei negoziati con il Parlamento europeo.

Da parte sua, il Parlamento europeo ha esaminato la prima proposta della Commissione notificata il 15 dicembre 2015 e presentato diverse proposte di modifica, che sono state al centro di intensi negoziati in occasione di triloghi tra la presidenza del Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione. In particolare, il Parlamento desiderava eseguire valutazioni annuali delle vulnerabilità e inviare funzionari di collegamento in tutti gli Stati Schengen, compresi quelli senza frontiere esterne marittime o terrestri. A seguito di interventi da parte di diversi Stati Schengen, tra cui la Svizzera, il Parlamento è tornato sulla sua posizione. Un consenso globale è stato raggiunto nella riunione del Coreper del 22 giugno 2016.

Il regolamento è stato adottato formalmente il 14 settembre 2016 con la firma del relativo atto giuridico da parte dei presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio.

1.3 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen

In virtù dell'articolo 2 paragrafo 3 AAS, la Svizzera si è impegnata, in linea di massima, a recepire tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen decisi dall'UE dalla firma dell'AAS, avvenuta il 26 ottobre 2004, e, se necessario, a trasporli nel diritto svizzero.

L'articolo 7 AAS prevede una procedura speciale di recepimento e trasposizione degli sviluppi dell'acquis di Schengen. Innanzitutto l'UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l'avvenuta adozione di un atto che rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen. In seguito il nostro Consiglio dispone di un termine di 30 giorni per comunicare all'istituzione competente dell'UE (Consiglio o Commissione) se ed entro quale termine la Svizzera accetta lo sviluppo. Qualora, come nella fattispecie, si tratti di un atto del Consiglio e del Parlamento europeo, il termine di 30 giorni decorre dalla data della sua adozione da parte dell'UE (art. 7 par. 2 lett. a AAS).

Se si tratta di un atto giuridicamente vincolante, la notifica da parte dell'UE nonché la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note che rappresenta per la Svizzera un trattato di diritto internazionale. Conformemente alle disposizioni costituzionali, questo trattato deve essere approvato sia dal nostro Consiglio sia dal Parlamento e, in caso di referendum, dal Popolo.

Il regolamento di cui si prevede il recepimento è giuridicamente vincolante e modifica o abroga tre regolamenti europei e due decisioni dell'UE che la Svizzera aveva già recepito tramite scambio di note. Il recepimento deve pertanto avvenire mediante l'adozione di uno scambio di note.

Qualora, come nella fattispecie, l'approvazione dello scambio di note spetta all'Assemblea federale, nella sua nota di risposta la Svizzera deve informare l'UE del fatto che, sul piano giuridico, potrà essere vincolata dallo sviluppo in questione soltanto «previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali» (art. 7 par. 2 lett. b AAS). Dalla notifica dell'atto normativo da parte dell'UE, la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni per recepire e trasporre lo sviluppo. L'eventuale referendum deve svolgersi entro tale termine.

Non appena la procedura nazionale è conclusa e tutti i requisiti costituzionali in vista del recepimento e della trasposizione dell'atto sono adempiuti, la Svizzera informa immediatamente e per scritto il Consiglio e la Commissione. Se non è richiesto referendum, la notifica ha luogo immediatamente dopo la scadenza del termine referendario ed equivale alla ratifica di uno scambio di note.

Nella fattispecie, l'adozione formale del regolamento è avvenuta il 14 settembre 2016, vale a dire con la firma da parte dei presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio. Il regolamento è stato in seguito notificato alla Svizzera in data 22 settembre 2016. Il termine massimo per il suo recepimento e la sua trasposizione decorre pertanto dal 22 settembre 2016 e scadrà il 22 settembre 2018.

Il 12 ottobre 2016 il nostro Collegio ha approvato il recepimento del regolamento, previo soddisfacimento dei requisiti costituzionali necessari nella fattispecie, e il 14 ottobre 2016 ha notificato tale decisione al Consiglio.

Il mancato recepimento di uno sviluppo dell'acquis di Schengen può comportare, nel caso estremo, la fine della cooperazione Schengen nel suo insieme e quindi, automaticamente, anche quella della cooperazione Dublino (art. 7 par. 4 AAS).

1.4 Nessuna necessità di rinegoziare l'accordo complementare

Poiché la Svizzera non è membro dell'UE, il 30 settembre 2009¹⁰ è stato concluso un accordo complementare tra l'UE, da una parte, e la Svizzera e il Principato del Liechtenstein, dall'altra, contenente le modalità che permettono ai due Stati di partecipare alle attività di Frontex ed essere rappresentati nei suoi organi. In particolare, l'accordo contiene disposizioni concernenti l'estensione dei diritti di partecipazione degli Stati associati (diritti di voto) nel consiglio di amministrazione, l'importo del loro contributo finanziario al bilancio di Frontex e le condizioni d'impiego dei cittadini svizzeri in seno a Frontex. Tale accordo contiene inoltre disposizioni accessorie classiche riguardanti, in particolare, lo statuto giuridico di Frontex in Svizzera, i suoi privilegi e le sue immunità nonché il suo regime di responsabilità.

Se l'Agenzia mantiene la medesima personalità giuridica di Frontex, l'accordo complementare rimane valido e continua a produrre i suoi effetti. Vi fanno riferimento il considerando 64 e l'articolo 67 paragrafo 4 per quanto concerne i diritti di voto degli Stati associati.

Vista l'estensione del mandato di Frontex, si è esaminata la questione di una rinegoziazione dell'accordo complementare, in particolare per quanto concerne l'estensione dei diritti di voto della Svizzera.

Per principio, il conferimento di diritti di voto a Stati non membri dell'UE su questioni legislative o in materia di bilancio dell'UE non è compatibile con i suoi trattati istitutivi, il che limita gli ambiti nei quali la Svizzera può chiedere di votare. Inoltre la Svizzera gode già ora di diritti di voto in seno a Frontex in caso di decisioni su aspetti operativi riguardanti attività specifiche da eseguire alle sue frontiere esterne e/o con personale e/o con attrezzature da essa messi a disposizione. Tali diritti di voto stabiliti all'articolo 2 dell'accordo complementare continueranno a essere applicabili, direttamente o per analogia, alle attività della nuova Agenzia.

Per quanto riguarda il contributo finanziario alla nuova Agenzia, il metodo di calcolo previsto all'articolo 2 primo periodo dell'accordo complementare rimane invariato.

Visto quanto precede e poiché la Svizzera dispone attualmente di diritti di voto sufficienti, si è infine rinunciato a chiedere l'avvio di negoziati in tale ambito.

Occorre sottolineare che determinate questioni formali, quale l'aggiornamento di riferimenti ad articoli non più in vigore (poiché sostituiti dal nuovo regolamento) o

¹⁰ Convenzione del 30 settembre 2009 fra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein, da una parte, e la Comunità europea, dall'altra, recante le modalità di partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, RS **0.362.313**.

mento ricevono informazioni da parte del centro nazionale di coordinamento istituito dal regolamento Eurosur¹¹.

Non è previsto l'invio di funzionari in tutti gli Stati Schengen, ma le esigenze vengono determinate sulla base di un'analisi dei rischi. L'Agenzia può inoltre stabilire che un funzionario di collegamento copra un massimo di quattro Stati Schengen. La decisione relativa allo Stato (o agli Stati) Schengen presso cui è inviato il funzionario, alla durata dell'operazione e alla natura dell'invio spetta al consiglio di amministrazione, su proposta del direttore esecutivo e d'intesa con lo Stato interessato (art. 12 par. 2). Ciò conferisce alla decisione la necessaria legittimità. Occorre inoltre sottolineare che i funzionari rimangono sotto la responsabilità dell'Agenzia.

Art. 13 Valutazione delle vulnerabilità

L'articolo 13 prevede che, sulla base di una metodologia comune di valutazione e di un'analisi dei rischi, l'Agenzia monitori e valuti la disponibilità di attrezzatura tecnica, di sistemi, di capacità, di risorse, di infrastrutture e di personale degli Stati Schengen ai fini del controllo di frontiera. L'articolo 13 paragrafo 4 precisa che scopo della valutazione delle vulnerabilità è verificare la capacità e la preparazione degli Stati Schengen ad affrontare sfide imminenti, soprattutto minacce e sfide presenti e future alla frontiere esterne.

Le informazioni necessarie sono fornite, in particolare, dallo stesso Stato Schengen, da un funzionario di collegamento inviato dall'Agenzia in tale Stato e dalle informazioni derivanti da Eurosur. In base ai risultati dell'analisi e al grado di cooperazione dello Stato Schengen interessato, è previsto un meccanismo progressivo (direttore esecutivo dell'Agenzia, poi consiglio di amministrazione) per prendere decisioni vincolanti concernenti le misure da adottare da parte dello Stato Schengen interessato.

È importante far notare che, per principio, la valutazione delle vulnerabilità viene effettuata almeno una volta all'anno, a meno che il direttore esecutivo non decida altrimenti. A differenza del meccanismo di valutazione Schengen, applicato in modo puntuale, tale valutazione è quindi un processo preventivo e a lungo termine. I due meccanismi non dovrebbero pertanto creare doppioni.

Art. 19 Situazioni che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne

Si tratta della novità più importante del regolamento. Finora, infatti, le operazioni Frontex venivano eseguite solo su richiesta degli Stati Schengen. L'articolo 19 autorizza il Consiglio, su proposta della Commissione, ad adottare una decisione mediante atto di esecuzione, in cui definisce le misure che devono essere prese dall'Agenzia e impone allo Stato Schengen interessato di cooperare con quest'ultima nell'attuazione di tali misure. Questa decisione può tuttavia essere presa solo se il controllo delle frontiere esterne è inefficace al punto di compromettere il funzionamento dello spazio Schengen, ovvero nei seguenti casi eccezionali:

¹¹ Regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (Eurosur), GU L 295 del 6.11.2013, pag. 11.

- uno Stato Schengen non adotta le misure necessarie conformemente a una decisione del consiglio di amministrazione presa sulla base di una valutazione delle vulnerabilità eseguita dall’Agenzia;
- uno Stato Schengen che si trova a fronteggiare sfide specifiche e sproporzionate alle frontiere esterne non ha richiesto all’Agenzia un sostegno sufficiente in vista di operazioni congiunte o interventi rapidi alle frontiere esterne oppure non adotta le misure necessarie per attuare tali misure.

Se uno Stato Schengen non si conforma alla decisione del Consiglio, l’articolo 19 paragrafo 10 prevede l’applicazione della procedura di cui all’articolo 29 CFS. Ciò significa in pratica che lo Stato interessato deve inizialmente spiegare al Consiglio e alla Commissione i motivi del suo rifiuto di collaborare. In ultima istanza il Consiglio può raccomandare ad altri Stati Schengen di reintrodurre i controlli alle loro frontiere interne. Tale disposizione fornisce un chiarimento importante, vale a dire che l’Agenzia non può in alcun caso intervenire sul territorio di uno Stato Schengen senza il suo consenso. Non si tratta quindi di un «diritto d’intervento», come inizialmente comunicato dalla Commissione durante la presentazione della sua proposta, bensì dell’attuazione di un pacchetto di misure necessarie volte a prevenire ogni tipo di rischio per lo spazio Schengen.

Eventuale attuazione di un’azione urgente in Svizzera

Dato che la Svizzera non possiede alcuna frontiera esterna terrestre o marittima e vanta un buon sistema di sorveglianza alle frontiere aeree, vale a dire nei propri aeroporti internazionali (aspetto confermato nell’ambito delle valutazioni Schengen), non sussiste praticamente alcun rischio che la Svizzera possa essere interessata da questo tipo di misura, che rappresenta esclusivamente un’ultima ratio.

Per quanto riguarda le operazioni congiunte «normali», l’articolo 1 paragrafo 2 lettera a dell’accordo complementare prevede inoltre che la Svizzera disponga di un diritto di voto in seno al consiglio di amministrazione di Frontex per quanto concerne le decisioni relative ad attività specifiche da eseguire alle sue frontiere esterne; simili decisioni richiedono inoltre un voto favorevole alla loro adozione da parte del rappresentante svizzero presso il consiglio di amministrazione (ovvero una sorta di diritto di veto). Tali disposizioni dell’accordo complementare non valgono nel caso delle operazioni previste all’articolo 19. In effetti, esse si riferiscono alla partecipazione al consiglio di amministrazione dell’Agenzia, mentre le decisioni riguardanti le misure di cui all’articolo 19 (vista la necessità della massima legittimità politica possibile) vengono prese dal Consiglio, presso cui la Svizzera dispone di un diritto di partecipazione e d’intervento, ma non di codecisione. Tuttavia, visto che neppure gli Stati membri dell’UE dispongono del «diritto di veto» per quanto riguarda le misure adottate alle proprie frontiere esterne ai sensi dell’articolo 19, alla Svizzera non è riservato un trattamento peggiore rispetto agli altri Stati. In pratica l’articolo 19 paragrafo 10 garantisce in ogni caso che, senza la collaborazione e il consenso della Svizzera, l’Agenzia non può intervenire alle frontiere esterne sul territorio elvetico.

Azione urgente in un Paese Schengen con agenti svizzeri

Analogamente ad altri Stati Schengen, la Svizzera è tenuta a partecipare, con il personale messo a disposizione nell'ambito della riserva di reazione rapida, a operazioni sul territorio di un altro Stato Schengen. Ai sensi dell'articolo 19 quest'ultimo può anche rifiutarsi di collaborare con l'Agenzia. Ciò significa che gli agenti svizzeri non partecipano a interventi in uno Stato Schengen senza il consenso di questo Stato.

Art. 20 Composizione e dispiegamento delle squadre della guardia di frontiera e costiera europea

L'articolo 20 paragrafo 5 prevede la costituzione di una riserva di reazione rapida, la quale consiste in un corpo permanente di almeno 1500 agenti messo a disposizione dell'Agenzia e che può essere dispiegato a partire da ciascuno Stato Schengen entro cinque giorni lavorativi dall'approvazione del piano operativo da parte del direttore esecutivo e dello Stato membro ospitante. Tale riserva può essere impiegata sia nel quadro di una richiesta di avvio di un intervento rapido alle frontiere presentata da uno Stato Schengen sia in una situazione che richiede un'azione urgente dell'Agenzia.

Tutti gli Stati Schengen contribuiscono a tale riserva di reazione rapida in base a una tabella contenuta in un allegato al regolamento. I contributi sono stati fissati dopo colloqui bilaterali tra i diversi Stati Schengen e la presidenza del Consiglio. In tale ambito la Svizzera si è impegnata a mettere a disposizione 16 agenti, un numero ragionevole se si tiene conto delle dimensioni dell'autorità di controllo dei confini e della natura di questi ultimi. Tale cifra corrisponde infatti allo 0,8 per cento degli effettivi totali del Cgcf. A titolo comparativo, questi i contributi degli Stati limitrofi e di altri Stati associati¹²:

- Germania: 225
- Francia: 170
- Italia: 125
- Austria: 34
- Norvegia: 20
- Islanda: 2

Occorre inoltre precisare che gli impieghi della riserva di reazione rapida sono previsti per un periodo limitato (cfr. art. 24). Si presume quindi che i 16 agenti non verranno impiegati tutti contemporaneamente né in maniera continua. Si tratta piuttosto di creare un sistema di picchetto in grado di garantire il rapido invio degli agenti richiesti (al massimo 16) nel quadro di un intervento rapido alle frontiere esterne.

La composizione e l'impiego delle squadre della guardia di frontiera e costiera europea sono disciplinati all'articolo 20 il quale, se si escludono le disposizioni concernenti la riserva di reazione rapida, riprende il vecchio regolamento. Occorre sottoli-

¹² Il Liechtenstein, invece, versa un contributo finanziario appropriato.

neare che i contributi degli Stati Schengen per l'impiego di loro guardie di frontiera in operazioni congiunte vengono sempre fissati d'intesa tra gli Stati Schengen e l'Agenzia sulla base di negoziati bilaterali annuali. Tali squadre sono inoltre incaricate di completare, qualora necessario, la riserva di reazione rapida, a meno che lo Stato Schengen si trovi a far fronte a una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali. Bisogna anche notare che durante l'impiego le squadre della guardia di frontiera e costiera europea sono tenute a seguire le istruzioni dello Stato membro ospitante (cfr. art. 21). Inoltre l'Agenzia continua a coprire determinati costi per l'impiego delle squadre, quali le spese di viaggio e di pernottamento nonché i costi di vaccinazione, di assistenza sanitaria e quelli relativi ad assicurazioni specifiche.

Osservazioni preliminari concernenti gli articoli 27–33

L'Agenzia possiede nuove competenze in materia di rimpatri e avrà il compito, tra l'altro, di sostenere gli Stati Schengen finanziando più voli congiunti ma organizzando altresì proprie operazioni di rimpatrio a partire da Stati Schengen che ne hanno fatto domanda oppure da punti di crisi.

L'Agenzia deve inoltre essere in grado di comporre le sue squadre europee di intervento (personale di scorta, specialisti per le questioni di rimpatrio) per appoggiare gli Stati Schengen confrontati con sfide particolari e sproporzionate nell'esecuzione dei rimpatri.

Si prevede che gli Stati Schengen mettano a disposizione tale personale su richiesta del direttore esecutivo dell'Agenzia.

L'Agenzia si prefigge di attuare un sistema di rimpatri globale in collaborazione con gli Stati Schengen, i Paesi terzi e altre parti interessate (p. es. UNHCR, OIM) nonché di sfruttare le relative sinergie.

Il regolamento prevede che l'Agenzia potrà ricorrere ad apposite squadre europee di intervento per condurre operazioni di rimpatrio congiunte a partire da uno o più Stati Schengen confrontati con sfide migratorie momentaneamente importanti. Tali operazioni verranno condotte d'intesa con gli Stati interessati che ne hanno fatto domanda o che accettano una proposta di sostegno da parte dell'Agenzia. Le squadre europee di intervento per i rimpatri saranno formate da specialisti in materia d'identificazione e d'acquisizione dei documenti di viaggio nonché da riserve di scorte incaricate di effettuare i rimpatri. Un impiego di personale sul territorio di uno Stato Schengen o associato è consentito unicamente previo consenso reciproco tra lo Stato interessato e l'Agenzia.

Il consiglio di amministrazione dell'Agenzia fissa i profili e il numero di persone necessarie per le diverse riserve (art. 29 par. 2, 30 par. 2 e 31 par. 2).

Un impiego di personale per queste diverse riserve sul territorio di uno Stato Schengen è consentito unicamente previo accordo tra lo Stato interessato e l'Agenzia. A tal fine, tutti gli Stati Schengen concordano, di anno in anno, il numero e il profilo dei loro specialisti che saranno messi a disposizione.

Per tutte le operazioni di rimpatrio in cui sono coinvolti minori, l'Agenzia mette a disposizione osservatori, scorte e specialisti in rimpatri forzati dotati di competenze specifiche in materia di protezione dei minori.

Una clausola di salvaguardia permette agli Stati Schengen di rinunciare a fornire personale di fronte a una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali. Tutte le richieste in tal senso devono essere inoltrate almeno 21 giorni lavorativi prima della missione prevista o cinque giorni lavorativi prima dell'intervento rapido di rimpatrio.

Per quanto riguarda la Svizzera, la messa a disposizione di personale compete ai Cantoni nel caso del personale di scorta, alla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nel caso dei collaboratori specialisti nel settore dei rimpatri nonché a terzi che avranno la funzione di osservatori indipendenti dei rimpatri. Attualmente la Commissione nazionale per la prevenzione della tortura (CNPT) svolge tale mandato a livello nazionale.

Art. 27 Rimpatrio

L'Agenzia coordina, sostiene e cofinanzia le attività di rimpatrio con l'obiettivo di instaurare un sistema integrato di gestione dei rimpatri sia per le partenze volontarie sia per quelle forzate. Questo sistema mira a semplificare l'identificazione dei cittadini di Paesi terzi e l'acquisizione dei necessari documenti di viaggio nonché a sostenere lo sviluppo di buone prassi (par. 1).

L'assistenza tecnica e operativa comprende la messa a disposizione di servizi di interpretazione, informazioni pratiche sui Paesi e consulenza sull'attuazione delle procedure in conformità alla direttiva europea sui rimpatri¹³ nonché sulle misure volte a evitare che i rimpatriandi si rendano irreperibili (par. 2).

Art. 28 Operazioni di rimpatrio

L'Agenzia coordina e cofinanzia i voli congiunti organizzati dagli Stati Schengen (p. es. mediante il noleggio di aeromobili).

A tal fine gli Stati Schengen comunicano mensilmente all'Agenzia i rimpatri previsti indicando il numero delle persone da rimpatriare, le relative destinazioni nonché la necessità di un sostegno da parte dell'Agenzia. In base a tali informazioni essa effettua una pianificazione continua al fine di coordinare, laddove possibile, le operazioni di rimpatrio.

L'Agenzia organizza voli congiunti di propria iniziativa o su richiesta di uno Stato Schengen o di un Paese terzo. I rimpatri possono essere effettuati a partire da uno Stato Schengen o da un Paese terzo (cosiddette «operazioni di rimpatrio miste»).

¹³ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

Tutti i rimpatri devono avvenire nel rispetto dei diritti fondamentali stabiliti nella Convenzione del 4 novembre 1950¹⁴ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'uso dei mezzi coercitivi deve essere proporzionato.

I rimpatri vanno monitorati in base all'articolo 8 paragrafo 6 della summenzionata direttiva europea sui rimpatri.

Art. 29 Riserva di osservatori del rimpatri forzato

Si prevede che la Svizzera partecipi a questa riserva e, a tal fine, metta a disposizione osservatori indipendenti che si occupano di monitorare le operazioni internazionali di rimpatrio. Gli Stati membri sono responsabili del contributo alla riserva designando gli osservatori del rimpatrio forzato corrispondenti al profilo stabilito. Non si tratta tuttavia di un obbligo assoluto (art. 29 par. 2).

Questi osservatori hanno il compito di monitorare i rimpatri ai sensi dell'articolo 8 paragrafo 6 della direttiva europea sui rimpatri.

In Svizzera la CNPT è responsabile del monitoraggio dei rimpatri forzati dal luglio 2012.

Art. 30 Riserva di scorte per i rimpatri forzati

I rimpatri forzati vengono assistiti da scorte di polizia degli Stati Schengen che partecipano alle operazioni (par. 1).

Si prevede che questa funzione verrà svolta da scorte appositamente formate delle autorità di polizia cantonali. I cittadini di Paesi terzi da rimpatriare sono stranieri che hanno ricevuto una decisione di allontanamento da uno Stato Schengen (p. es. da un punto di crisi in Italia o in Grecia verso la Turchia, dunque non necessariamente dalla Svizzera).

Art. 31 Riserva di esperti in materia di rimpatrio

Gli esperti in materia di rimpatrio prestano supporto all'atto dell'identificazione dei cittadini di Paesi terzi da rimpatriare e dell'acquisizione dei documenti di viaggio necessari al rimpatrio forzato; a tal fine collaborano con i competenti consolati (par. 1).

In Svizzera tale funzione verrà assunta da esperti in materia di rimpatrio della SEM.

Art. 32 Squadre europee di intervento per i rimpatri

Le squadre europee di intervento per i rimpatri sono istituite a partire dalle riserve di cui agli articoli 29–31.

¹⁴ RS 0.101

Art. 33 Interventi di rimpatrio

Questi interventi sono forniti a sostegno delle competenti autorità nazionali, su richiesta di uno Stato Schengen con difficoltà nell'esecuzione dei rimpatri (art. 33). Inoltre l'Agenzia deve poter proporre di propria iniziativa i suoi servizi a uno Stato Schengen. L'impiego delle squadre di intervento per i rimpatri avviene d'intesa con lo Stato Schengen interessato e gli Stati Schengen dai quali provengono i membri delle squadre.

Le disposizioni concernenti le procedure da seguire durante le missioni dell'Agenzia e i costi a esse correlati (art. 21, 22, 24–26) valgono anche per le squadre europee di intervento per i rimpatri.

Il regolamento disciplina che gli Stati Schengen contribuiscono in modo vincolante a tali riserve in base a una chiave di ripartizione proposta dal direttore esecutivo e approvata dal consiglio di amministrazione.

Art. 38 e 39 Attrezzature tecniche

Gli articoli 38 (acquisto o noleggio di attrezzatura tecnica) e 39 (parco attrezzature tecniche) si fondano sull'attuale articolo 7 del regolamento Frontex, che è stato diviso in due per motivi di chiarezza. L'Agenzia può ora acquistare, noleggiare e utilizzare autonomamente un parco attrezzature tecniche anche per le operazioni di rimpatrio, conformemente all'estensione del mandato previsto dal regolamento. Il parco attrezzature include altresì una riserva di attrezzature di reazione rapida che contiene un numero limitato di attrezzature necessarie per eventuali interventi rapidi alle frontiere.

Il contributo degli Stati membri al parco attrezzature tecniche continua a essere programmato sulla base di negoziati e accordi bilaterali annuali tra l'Agenzia e gli Stati Schengen. Questi ultimi devono mettere a disposizione le loro attrezzature per l'impiego, a meno che si trovino a far fronte a una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali. Quest'eccezione non è tuttavia applicabile al parco attrezzature tecniche di reazione rapida.

Art. 44–50 Protezione dei dati

Come attualmente previsto dal regolamento Frontex, l'Agenzia applica il regolamento (CE) n. 45/2001¹⁵ quando deve trattare dati personali. Quest'ultimo è applicabile anche alla Svizzera nel quadro di Frontex (cfr. art. 3 par. 2 dell'accordo complementare). Per il resto gli articoli 44–50 descrivono, in modo più preciso rispetto a finora, le norme applicabili in materia di scambio di informazioni e protezione dei dati, soprattutto per quanto riguarda il trattamento di dati personali. In particolare, l'articolo 47 contiene indicazioni sui dati personali che possono essere trattati dall'Agenzia, la quale è ora autorizzata a trattare anche quelli relativi a persone che

15 Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

attraversano le frontiere esterne senza autorizzazione e i cui dati sono raccolti dalle squadre della guardia di frontiera e costiera europea.

Il nuovo regolamento non ha conseguenze di rilievo per quanto riguarda la comunicazione dei dati da parte della SEM all'atto dei rimpatri. Questa trasmette all'Agenzia i dati personali delle persone da rimpatriare nonché quelli degli esperti svizzeri che partecipano a interventi internazionali di rimpatrio, sempre che tali dati servano per la relativa organizzazione (art. 105 della legge federale del 16 dicembre 2005¹⁶ sugli stranieri [LStr], e nuovo art. 71a LStr). In virtù dell'articolo 47, i dati personali dei rimpatriandi devono essere comunicati su richiesta dell'Agenzia.

Art. 54 Cooperazione con i Paesi terzi

L'attuale regolamento Frontex prevede già la possibilità per l'Agenzia di cooperare con Paesi terzi per quanto attiene alle sue attività. L'articolo 54 paragrafo 3 contiene tuttavia una novità, vale a dire che l'Agenzia può ora coordinare la cooperazione operativa tra gli Stati Schengen e i Paesi terzi in relazione alla gestione delle frontiere esterne nonché effettuare interventi a tali frontiere, anche sul territorio di Paesi terzi confinanti. Occorre sottolineare che, in tal caso, la partecipazione degli Stati Schengen avviene esclusivamente su base volontaria. L'UE e il Paese terzo interessato concludono un accordo sullo status che disciplina tutti gli aspetti necessari all'esecuzione delle attività, in particolare l'ambito dell'operazione, la responsabilità civile e penale nonché i compiti e le competenze dei membri delle squadre.

Nell'ambito dei rimpatri, il regolamento prevede che l'Agenzia e gli Stati Schengen possano affidare il rimpatrio di cittadini stranieri oggetto di una misura di allontanamento alle autorità del loro Paese di provenienza. Tale disposizione in sé non rappresenta una novità, in quanto determinati Stati Schengen si avvalgono già ora della cooperazione con i Paesi terzi per quanto riguarda l'ambito dei rimpatri. Inoltre il regolamento Frontex attualmente in vigore tiene già conto degli aspetti legati all'assunzione della responsabilità finanziaria e organizzativa di tali operazioni. Il nuovo regolamento stabilisce tuttavia che d'ora in poi l'Agenzia può organizzare di propria iniziativa operazioni di rimpatrio effettuate dai Paesi terzi e proporle agli Stati Schengen che ne hanno necessità. Queste nuove disposizioni concernono tuttavia l'Agenzia e non gli Stati contemplati dal regolamento. Esse non comportano quindi nuovi obblighi per la Svizzera, bensì garantiscono una maggiore capacità di sostegno da parte dell'Agenzia nel settore dei rimpatri.

2.2 Altre disposizioni

Art. 1 Oggetto

L'articolo 1 istituisce la guardia di frontiera e costiera europea e fissa i suoi obiettivi, vale a dire garantire una gestione europea integrata delle frontiere esterne, allo scopo di gestire efficacemente il loro attraversamento. Ciò implica affrontare le sfide migratorie e le potenziali minacce future a tali frontiere, contribuendo così a lottare

¹⁶ RS 142.20

contro la criminalità grave di dimensione transfrontaliera, al fine di garantire un livello elevato di sicurezza interna nell'UE, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e salvaguardando al contempo la libera circolazione delle persone al suo interno.

Art. 3 Guardia di frontiera e costiera europea

L'articolo 3 paragrafo 1 precisa che la guardia di frontiera e costiera europea è composta, da un lato, dell'Agenzia e, dall'altro, delle autorità nazionali degli Stati Schengen preposte alla gestione delle frontiere.

Art. 8 Compiti

Nell'articolo 8 vengono enunciati i numerosi compiti dell'Agenzia, comprese le novità quali la valutazione delle vulnerabilità, l'invio di funzionari di collegamento per controllare la gestione delle frontiere esterne, l'impiego delle squadre in caso di una situazione che richieda un'azione urgente alle frontiere esterne nonché i nuovi compiti in materia di rimpatrio.

Inoltre, in virtù dell'articolo 11 e mediante decisione del consiglio di amministrazione, l'Agenzia è incaricata di elaborare un modello comune di analisi integrata avente l'obiettivo di sorvegliare i flussi migratori verso l'UE e al suo interno, le tendenze ed eventuali sfide alle frontiere esterne dell'UE. Essa si occupa altresì della valutazione delle vulnerabilità.

Art. 15 Avvio di operazioni congiunte e interventi rapidi alle frontiere esterne

L'articolo 15 prevede che gli Stati Schengen possono continuare a chiedere all'Agenzia l'avvio di operazioni congiunte per far fronte soprattutto alle minacce alle frontiere esterne. Essi possono inoltre richiedere l'avvio di interventi rapidi alle frontiere, la cui procedura è disciplinata all'articolo 17 che prevede, in particolare, l'invio della riserva di reazione rapida entro cinque giorni lavorativi dalla data di approvazione del piano operativo. Quest'ultimo viene stabilito d'intesa tra l'Agenzia e lo Stato membro ospitante (cfr. art. 16), analogamente all'ordinamento in vigore.

Art. 18 Squadre di sostegno per la gestione della migrazione

L'articolo 18 istituisce squadre di sostegno per la gestione della migrazione. Benché dal punto di vista formale si tratti di una novità, quest'articolo non fa altro che riassumere ciò che nella prassi è già una realtà nei punti di crisi (selezione [screening], identificazione e registrazione dei cittadini di Paesi terzi nonché raccolta di informazioni dai medesimi [debriefing], comunicazione di informazioni a persone in evidente bisogno di protezione internazionale e assistenza tecnica e operativa nel settore del rimpatrio). Le squadre di sostegno per la gestione della migrazione comprendono, laddove necessario, personale specializzato in materia di protezione dei minori, tratta di esseri umani, protezione contro le persecuzioni di genere e/o diritti fondamentali (art. 18 par. 5).

Art. 34–79 Disposizioni generali

Fatte salve le summenzionate disposizioni (acquisto e parco attrezzature tecniche, protezione dei dati, ambito dei rimpatri), le disposizioni generali del regolamento riprendono essenzialmente le disposizioni esistenti, adattandole in funzione dei nuovi compiti dell’Agenzia e riprendendo i concetti dell’orientamento comune allegato alla dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulle agenzie decentrate adottata il 12 giugno 2012¹⁷.

L’Agenzia è un organismo dell’UE dotato di personalità giuridica (art. 56 par. 1), ripresa peraltro da Frontex. Essa mantiene la propria sede a Varsavia e dispone di un consiglio di amministrazione, di un direttore esecutivo, di un forum consultivo e di un responsabile dei diritti fondamentali (art. 61).

Il consiglio di amministrazione rappresenta l’organo principale dell’Agenzia. Le sue numerose e importanti funzioni sono elencate all’articolo 62. Esso è composto di un rappresentante per ciascuno Stato partecipante, compreso un rappresentante per ogni Stato associato come la Svizzera (art. 63 par. 3). Il regolamento fissa le principali regole in materia di votazioni in seno al consiglio di amministrazione. Per quanto riguarda i diritti di voto degli Stati associati, l’articolo 67 paragrafo 4 fa una precisazione rispetto al regolamento attuale, in quanto menziona in modo esplicito che tali Paesi, tra cui la Svizzera, hanno diritti di voto limitati in seno al consiglio di amministrazione (cfr. a tal proposito il n. 1.4).

Il direttore esecutivo ha il compito di rappresentare e gestire l’Agenzia in modo del tutto indipendente (art. 68 par. 1 e art. 56 par. 4). Le sue funzioni e i suoi poteri sono illustrati all’articolo 68. Egli partecipa alle riunioni del consiglio di amministrazione ma non ha diritto di voto (art. 67 par. 2).

All’articolo 72 è stato introdotto un meccanismo di denuncia volto a monitorare e assicurare il rispetto dei diritti fondamentali in tutte le attività dell’Agenzia. Sono previsti due casi: da un lato, le denunce nei confronti di membri delle squadre (esaminate dallo Stato membro d’origine dell’agente interessato), dall’altro le denunce nei confronti dell’Agenzia (esaminate dal direttore esecutivo). In entrambi i casi possono essere adottate misure disciplinari, e il responsabile dei diritti fondamentali viene informato sul seguito dato alle denunce. Occorre inoltre notare che il meccanismo di denuncia non pregiudica la facoltà delle persone interessate di rivolgersi ai tribunali ordinari.

Analogamente al regolamento attuale, l’articolo 75 prevede che le entrate dell’Agenzia comprendano un contributo dell’UE, un contributo degli Stati associati, compensi per i servizi forniti e ogni contributo volontario da parte degli Stati membri. In base al paragrafo 1 lettera c di tale articolo vi è anche un finanziamento dell’UE sotto forma di accordi di delega o di sovvenzioni ad hoc.

¹⁷ www.europa.eu > it > A proposito dell’UE > Agenzie dell’UE > Agenzie decentrate > Per saperne di più sulle agenzie decentrate > Quadro di riferimento: agenzie decentrate – Ri-forma del 2012

3 Risultati della procedura di consultazione e parere del nostro Consiglio

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005¹⁸ sulla procedura di consultazione, tra il 13 ottobre 2016 e il 27 gennaio 2017 ha avuto luogo una procedura di consultazione ordinaria¹⁹.

3.1 Osservazioni generali sul progetto

La maggior parte dei 43 partecipanti alla consultazione approva, in linea di massima, il recepimento e la trasposizione del regolamento (AG, AI, BL, BE, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SH, SZ, SO, SG, TG, UR, VD, ZG, Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia [CDDGP], Associazione dei servizi cantonali di migrazione [ASM], PPD, PLR, i Verdi, PS, Centre Patronal, CHANCE Suisse, Commissione federale della migrazione, Fédération des entreprises romandes, Federazione delle Chiese evangeliche della Svizzera, Unione sindacale svizzera [USS] e Unione svizzera delle arti e mestieri [USAM]). Un partecipante (UDC) è chiaramente contrario, mentre altri due (Unione Professionale Svizzera della Carne [UPSC] e Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati [OSAR]) si esprimono solo in parte a favore. Cinque partecipanti (OW, NW, BS, Unione delle città svizzere e Organizzazione degli Svizzeri all'estero) rinunciano a prendere una posizione. ZH prende atto del contenuto del regolamento da applicare e delle sue conseguenze per i corpi di polizia cantonali.

I partecipanti alla consultazione (Cantoni, partiti e ambienti interessati) non contestano la partecipazione della Svizzera alla sorveglianza e al rafforzato controllo delle frontiere esterne di Schengen né quindi alla nuova riserva di reazione rapida dell'Agenzia. In linea di massima, essi concordano sul fatto che è nell'interesse della Svizzera disporre di una sorveglianza adeguata delle frontiere esterne dello spazio Schengen. I controlli delle persone che le attraversano devono essere affidabili e conformi al diritto. Alcuni partecipanti (p. es. PPD, FR e AI) si esprimono chiaramente a favore del contributo finanziario e in termini di personale da parte della Svizzera, altri (BL, FR, PS, ASM e Centre Patronal) lo reputano perlomeno sostenibile. Altri ancora (PLR, UPSC e USAM) invitano a riflettere sul fatto che il contributo a livello di personale non dovrebbe pregiudicare la sorveglianza ai confini svizzeri. Infine, alcuni fanno notare che i costi della partecipazione della Svizzera all'Agenzia devono essere tenuti sotto controllo dal nostro Collegio.

Posizione del Consiglio federale

In considerazione dei pareri positivi espressi, non è richiesto alcun adeguamento del progetto e il recepimento di questo sviluppo dell'acquis di Schengen viene approvato.

¹⁸ RS 172.061

¹⁹ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2016 > DFF

3.1.1 Osservazioni sulle situazioni che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne

Secondo alcuni partecipanti alla consultazione (PLR, USS, USAM, UPSC e OSAR), il recepimento e la trasposizione del regolamento non devono pregiudicare la sorveglianza ai confini svizzeri. L'OSAR ritiene che essi debbano fornire l'occasione per definire meglio la funzione e i compiti del Cgcf disciplinati nella legge del 18 marzo 2005²⁰ sulle dogane (LD) nonché chiarire quali siano le sue competenze in ambito di polizia di confine. In base al parere dell'Organizzazione, la proposta di modifica dell'articolo 92 LD non è quindi sufficiente per tenere debitamente conto di questi nuovi compiti.

Posizione del Consiglio federale

A nostro avviso non è necessario cogliere l'occasione del progetto per riesaminare nel dettaglio le competenze del Cgcf. In base al nuovo regolamento, al Cgcf non verranno affidate nuove competenze in materia di polizia di confine. Come menzionato al numero 3.1.2, la partecipazione della Svizzera all'Agenzia non comporta alcun potenziamento degli effettivi dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD).

3.1.2 Osservazioni sulla partecipazione finanziaria della Svizzera alla nuova Agenzia

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione (p. es. BL, FR, SO nonché l'ASM, il PPD, il PS e il Centre Patronal) è consapevole del fatto che l'estensione del mandato dell'Agenzia comporta una maggiore partecipazione finanziaria della Svizzera all'Agenzia. Al riguardo, tuttavia, alcuni (BL, ASM, PLR e Fédération des entreprises romandes) invitano espressamente alla prudenza. L'UDC è contrario a un aumento dei costi per la Svizzera.

Posizione del Consiglio federale

Il nostro Consiglio è consapevole del fatto che, nei prossimi anni, i costi della partecipazione della Svizzera aumenteranno notevolmente, e tratterà le relative operazioni budgetarie in maniera critica e con la dovuta attenzione. Non ritiene necessario adottare ulteriori provvedimenti. I versamenti dei contributi previsti vengono illustrati nel dettaglio al numero 4.1.1 e continueranno a essere conteggiati in base alla proporzione tra il PIL nazionale e il PIL di tutti i Paesi partecipanti all'Agenzia.

²⁰ RS 631.0

3.1.3 Osservazioni sul personale dell'AFD

Benché il PLR, l'UPSC, l'USS e l'USAM approvino che la Svizzera metta a disposizione, per operazioni di durata limitata, 16 guardie di confine supplementari e specialisti in materia di rimpatrio, ciò non deve comportare un indebolimento del Cgcf a livello di personale né pregiudicare la lotta al contrabbando di merci al confine svizzero. SZ chiede che le misure nazionali di sorveglianza dei confini continuino a essere garantite, indipendentemente da un possibile recepimento del regolamento. Nell'interesse della sicurezza pubblica e ai fini della lotta all'immigrazione illegale, il PLR e l'USAM sostengono un aumento delle risorse per il controllo ai confini.

Posizione del Consiglio federale

Durante l'elaborazione del progetto destinato alla consultazione, l'AFD era partita dal presupposto che avrebbe potuto gestire una partecipazione della Svizzera all'Agenzia con i propri mezzi senza dover chiedere un aumento degli effettivi.

Nel frattempo questa valutazione della situazione si è rivelata troppo ottimistica. A metà 2016 la situazione migratoria è cambiata radicalmente, e da allora non è più mutata. Il motivo è da ricondurre a un cambiamento sostanziale nel comportamento dei migranti. Mentre negli anni precedenti la maggior parte delle persone fermate che soggiornavano illegalmente presentava una domanda d'asilo, nel 2016 gran parte dei migranti ha provato ad attraversare la Svizzera per raggiungere la sua destinazione auspicata in Europa. Le persone che soggiornano illegalmente e non presentano alcuna domanda d'asilo devono essere consegnate alle autorità del Paese confinante competente, in virtù di un accordo bilaterale di riammissione. Nella maggior parte dei casi si tratta dell'Italia. Per il Cgcf ciò comporta un onere amministrativo più elevato e la necessità di assistere le persone al di fuori delle strutture d'asilo esistenti. La Svizzera intende e deve evitare di diventare un Paese di transito, soprattutto verso la Germania, la quale ha già chiesto alla Svizzera di rafforzare i controlli al confine settentrionale.

Visto quanto precede, abbiamo analizzato nuovamente la situazione. Non possiamo infatti più escludere che in futuro occorrerà aumentare gli effettivi del Cgcf. Ciò dipenderà dalla pressione migratoria, in particolare se il Cgcf dovrà far fronte in modo costante a maggiori esigenze, sia per svolgere le sue missioni alle frontiere esterne nel quadro dell'Agenzia sia per continuare a eseguire i propri compiti a livello nazionale. Queste due esigenze non sono opposte fra loro, bensì complementari e strettamente interconnesse. In effetti, le sfide cui siamo confrontati alle frontiere interne (migrazione secondaria) sono direttamente correlate a quelle che gli Stati Schengen devono affrontare alle frontiere esterne.

3.2 Osservazioni concernenti il settore dei rimpatri

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione approva gli adeguamenti proposti. Le osservazioni più importanti riguardano l'attuazione delle operazioni di rimpatrio da parte dell'Agenzia (art. 72 AP-LStr; nuovi art. 71a e 71a^{bis}).

3.2.1 Indennità per i Cantoni all'atto di operazioni internazionali

Tutti i Cantoni accolgono favorevolmente i nuovi compiti di loro competenza nel quadro delle operazioni internazionali di rimpatrio previste dal regolamento. Diversi di loro (p. es. BL, FR, GE, JU, SG, SH, TG, VD e ZG) e la CDDGP sottolineano che simili operazioni rappresentano un carico supplementare per i corpi di polizia cantonali, e chiedono che la Confederazione risarcisca le spese sostenute dagli agenti di scorta della polizia in occasione di tali impieghi. In tale ambito LU chiede un aumento delle indennità forfetarie oppure che i costi effettivi vengano fatturati direttamente alla Confederazione.

Posizione del Consiglio federale

Grazie alle critiche positive formulate, non è richiesto alcun adeguamento del progetto. Il nostro Consiglio rammenta che le spese d'invio degli agenti di scorta della polizia nell'ambito delle operazioni sono a carico dell'Agenzia. Esse includono in particolare i costi di trasporto verso e dal luogo dell'operazione nonché le spese di pernottamento. Gli stipendi non vengono tuttavia rimborsati né dall'Agenzia né dalla Confederazione, la quale intende invece risarcire i Cantoni per la prestazione fornita. A tale scopo, essa sta esaminando se sia in grado di versare ai Cantoni importi forfetari a titolo di compensazione, come nel caso delle operazioni svizzere di rimpatrio (art. 58 cpv. 2 dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999²¹ sull'asilo, OAsi 2). Per ciascuna operazione di rimpatrio dell'Agenzia potrebbe così essere versato un importo forfetario di 300 franchi al giorno per accompagnatore svizzero. Tale contributo verrà fissato in una convenzione tra i Cantoni e la Confederazione che disciplina, in particolare, le modalità finanziarie della messa a disposizione di agenti di polizia da parte dei Cantoni (nuovo art. 71a cpv. 3 LStr).

3.2.2 Coinvolgimento della CDDGP e della CCPCS nonché contributi dei Cantoni alla riserva

GE e SH chiedono che la CDDGP funga da intermediaria tra i Cantoni e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) nell'organizzazione dell'invio di agenti di scorta della polizia. BE, GE e la CDDGP chiedono il coinvolgimento della CCPCS in veste di organo dotato di conoscenze in materia di qualificazione del personale per questo tipo di impieghi. BE e GE chiedono inoltre quali siano le modalità di ripartizione fra i Cantoni nell'ambito delle operazioni internazionali. BE in particolare propone la creazione di una riserva intercantonale di agenti di scorta della polizia, soprattutto al fine di garantire una formazione di qualità nonché un elevato livello di flessibilità in vista di tali interventi.

Posizione del Consiglio federale

Come già menzionato, le procedure concrete riguardanti l'assegnazione di agenti di polizia cantonale verranno disciplinate in una convenzione con la CDDGP. La

²¹ RS 142.312

proposta di consultare la CCPCS viene accolta favorevolmente e verrà attuata. Per quanto riguarda le modalità di ripartizione fra i Cantoni, il DFGP valuterà insieme alla CDDGP e alla CCPCS quale modello soddisfi maggiormente le esigenze in vista delle operazioni internazionali. Il nostro Collegio ritiene che la questione di una riserva intercantonale non debba tuttavia essere esaminata esclusivamente nel contesto internazionale, bensì anche nell'ambito della strategia nazionale in materia di esecuzione dei rimpatri. L'Agenzia dà inoltre grande importanza alla formazione degli agenti coinvolti nei rimpatri internazionali e organizza corsi di perfezionamento ai quali può partecipare anche la Svizzera.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

L'articolo 75 paragrafo 1 lettera b conferma la regola attuale, vale a dire che il contributo finanziario degli Stati associati viene fissato secondo i rispettivi accordi che stabiliscono tale contributo. L'importo della partecipazione finanziaria da parte della Svizzera continuerà pertanto a essere calcolato sulla base della proporzione tra il suo prodotto interno lordo e quello di tutti i Paesi partecipanti al finanziamento dell'Agenzia (cfr. art. 11 par. 3 AAS, applicabile in virtù del rinvio dell'art. 2 dell'accordo complementare)²².

In futuro, la struttura, i mezzi e i compiti dell'Agenzia saranno rafforzati. Essa dovrà infatti essere in grado di reagire efficacemente di fronte alle sfide future in materia di migrazione e offrire sostegno agli Stati Schengen all'atto dei loro interventi. Si prevede quindi un rafforzamento del bilancio dell'Agenzia destinato in particolare a:

- continuare le attività operative su larga scala nell'ambito di operazioni congiunte in mare;
- continuare la partecipazione dell'Agenzia alle squadre di sostegno per la gestione della migrazione che operano nei punti di crisi;
- rafforzare il ruolo dell'Agenzia nell'assistere gli Stati Schengen nelle operazioni di rimpatrio e in altre attività pertinenti al nuovo mandato, il quale consente all'Agenzia di intensificare il suo sostegno agli Stati Schengen al fine, tra l'altro, di agevolare, organizzare e finanziare le operazioni di rimpatrio;
- costituire una riserva operativa che consente di finanziare l'invio della riserva di reazione rapida alle frontiere e gli interventi di sostegno ai rimpatri;
- acquisire, mantenere e prendere in locazione le proprie attrezzature;

²² La chiave di ripartizione è stata fissata al 3,85 % nel 2015 e al 3,59 % nel 2016. A seguito delle modifiche nel metodo di calcolo, dal 2017 essa dovrebbe aumentare di un po' meno di un punto percentuale e raggiungere il 4,4 %. Il motivo risiede nel fatto che la Gran Bretagna e l'Irlanda non fanno parte di Schengen, e quindi in futuro contribuiranno unicamente alle spese delle operazioni cui partecipano.

- svolgere i nuovi compiti relativi alla cooperazione dell’Agenzia con l’Agenzia europea di controllo della pesca e l’Agenzia europea per la sicurezza marittima;
- rafforzare la cooperazione dell’Agenzia con i Paesi terzi e la partecipazione dell’Agenzia alle attività operative con i Paesi terzi limitrofi;
- aumentare il numero di funzionari di collegamento dell’Agenzia nei Paesi terzi;
- impiegare 602 unità aggiuntive di personale al fine di consentire all’Agenzia di adempiere ai nuovi compiti.

In considerazione dell’importante rafforzamento del bilancio dell’Agenzia, la Svizzera deve aumentare il proprio contributo in modo proporzionale.

La seguente tabella mostra lo sviluppo del bilancio di Frontex e quello dei contributi versati dalla Svizzera (in mio. di euro):

Anno	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contributo dell’UE	106,1	133,5	281,3	298,3	310,3	322,2
Contributo di Paesi terzi	7,9	14,7	20,7	21,9	22,8	23,7
Bilancio di Frontex ²³	114,0	148,2	301,9	320,2	333,1	345,9
Contributo della Svizzera²⁴	4,6	9,9	12,4*	13,2*	13,7*	14,2*

* stime

Occorre tuttavia precisare che, conformemente alle modalità finanziarie in vigore, Frontex si assume una parte delle spese di viaggio dei collaboratori svizzeri che partecipano alle sue missioni.

L’importo dei rimborsi ammontava a circa 420 000 euro nel 2014, a un po’ più di 550 000 euro nel 2015 e a 1,7 milioni di euro nel 2016.

Va inoltre sottolineato che l’aumento del contributo finanziario con il quale la Svizzera partecipa al funzionamento dell’Agenzia comporta minori uscite nell’ambito dei rimpatri forzati. Ad esempio, nel caso di interventi di rimpatrio europei (voli congiunti dell’UE), le spese di volo sono interamente a carico dell’Agenzia.

Nel 2014 Frontex ha così rimborsato alla Svizzera oltre 100 000 franchi di spese di rimpatrio, nel 2015 un po’ più di 155 000 franchi e nel 2016 1,4 milioni di franchi. La nuova Agenzia finanzia e organizzerà essa stessa ancora più voli con-

²³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla guardia costiera e di frontiera europea che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, COM(2015) 671 final; scheda finanziaria legislativa.

²⁴ In base a un tasso di cambio dell’1,05 per il 2016 e dell’1,10 per gli anni successivi, il contributo della Svizzera ammonta in franchi a 10,4 mio. nel 2016, a 13,7 mio. nel 2017, a 14,5 mio. nel 2018, a 15,01 mio. nel 2019 e a 15,7 mio. nel 2020.

giunti dell'UE; nell'ambito dei rimpatri forzati sono quindi da prevedere ulteriori risparmi.

Infine, gli impieghi Frontex alle frontiere esterne dello spazio Schengen incidono sui flussi migratori in Svizzera, facendo diminuire i costi per l'economia federale (tuttavia non quantificabili).

4.1.2 Ripercussioni sugli effettivi del personale

Ripercussioni sugli effettivi di personale dell'AFD

In base alla situazione attuale, la partecipazione della Svizzera all'Agenzia non comporta alcun aumento degli effettivi dell'AFD. Nel caso ideale la Svizzera continuerà a partecipare agli interventi a favore di Frontex per un totale di 1700 giorni all'anno, tenendo conto dell'invio di esperti per la riserva di reazione rapida. La durata delle operazioni nell'ambito della riserva di reazione rapida viene stabilita dal Paese d'origine ma non dovrebbe superare i 30 giorni, motivo per cui l'AFD prevede una durata d'impiego analoga a quella delle operazioni ordinarie, vale a dire di 30 giorni.

Non possiamo tuttavia più escludere che in futuro la partecipazione svizzera all'Agenzia con le risorse previste comporti un aumento degli effettivi del Cgcf.

Inoltre, nel caso di una crisi a livello nazionale, la Svizzera può appellarsi a determinate disposizioni del regolamento (art. 20 par. 3 e 7) in base alle quali uno Stato Schengen confrontato con una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali può non mettere a disposizione il personale concordato oppure, nel caso della riserva di reazione rapida, metterne a disposizione solo la metà.

Nei prossimi anni il Cgcf intende potenziare costantemente la riserva utilizzabile per invii nel quadro di interventi Frontex. La partecipazione degli esperti a tale riserva rimane su base volontaria.

Occorre sottolineare che attualmente la Svizzera non ha alcun agente distaccato presso l'Agenzia; essa ha inviato un unico funzionario di collegamento, il quale tuttavia fa capo al Cgcf. Al momento non si prevede di destinare personale permanente all'Agenzia.

Ripercussioni nel settore dei rimpatri

La messa a disposizione delle risorse nel quadro dei compiti correlati ai rimpatri eseguiti dall'Agenzia ha delle conseguenze sia per la Confederazione (SEM) sia per i Cantoni (corpi di polizia cantonali).

Per quanto riguarda la messa a disposizione dell'Agenzia di specialisti in materia d'identificazione e di acquisizione dei documenti di viaggio, la SEM rappresenta l'unità competente, in quanto sostiene i Cantoni nell'ambito delle procedure correlate all'esecuzione dei rimpatri.

Non è ancora noto il numero esatto di collaboratori della SEM che dovrà essere inviato su domanda dell'Agenzia, poiché dipenderà dall'evoluzione della situazione

in materia di migrazione di anno in anno. Per questo motivo la Svizzera concorderà annualmente con l’Agenzia il contingente di collaboratori da mettere a disposizione.

La SEM prevede tuttavia che per l’esecuzione di questo mandato saranno necessari due collaboratori a tempo pieno. L’Agenzia si assumerà la totalità dei costi legati all’invio di questi collaboratori. Le disposizioni della Confederazione in materia di personale (art. 25 cpv. 3^{bis} lett. a nonché 104 dell’ordinanza del 3 luglio 2001²⁵ sul personale federale) prevedono già l’invio di collaboratori per simili impieghi e non necessitano pertanto di alcuna modifica. Inoltre, nel caso degli impieghi all’estero, si raccomanda di stipulare un accordo speciale tra il datore di lavoro e l’impiegato.

Quando l’Agenzia farà la richiesta, la SEM avrà tre settimane di tempo per mettere a disposizione gli esperti in materia di rimpatrio e farli intervenire sul territorio dello Stato Schengen a sostegno dell’Agenzia.

Il nuovo regolamento vincola la Svizzera a partecipare alla riserva di osservatori del rimpatrio forzato (art. 29).

Già oggi il nostro Consiglio può affidare a terzi compiti di sorveglianza dei rimpatri forzati. Al momento, in virtù del loro mandato legale²⁶, osservatori della CNPT scortano i voli speciali. In futuro anche le operazioni internazionali di rimpatrio dell’Agenzia dovranno essere scortate da osservatori. In quanto commissione indipendente, dal punto di vista giuridico la CNPT non può essere obbligata a scortare tali rimpatri forzati. Questa funzione deve dunque poter essere svolta da terzi indipendenti. A tal fine la SEM deve pertanto poter stipulare rispettive convenzioni (cfr. art. 15g dell’ordinanza dell’11 agosto 1999²⁷ concernente l’esecuzione dell’al-lontanamento e dell’espulsione di stranieri, OEAE). Poiché tuttavia si tratta esclusivamente di singoli interventi brevi, la SEM intende disciplinare le modalità e le procedure insieme a quelle per il monitoraggio dei voli speciali nazionali.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

4.2.1 Ripercussioni nell’ambito del controllo alle frontiere

In generale, i Cantoni partecipano all’applicazione dell’AAS, allo svolgimento dei compiti e alla copertura dei costi correlati allo sviluppo dell’acquis di Schengen, soprattutto nel settore della polizia. Tutti i Cantoni di confine affidano al Cgcf lo svolgimento di determinati compiti di polizia al confine o nell’area di confine. Tuttavia, nella maggior parte degli aerodromi doganali e negli aeroporti di Berna e Zurigo, il controllo delle persone viene eseguito dalla polizia cantonale, separatamente da quello del traffico transfrontaliero delle merci che viene effettuato dall’AFD. Gli aeroporti per i voli in provenienza da o a destinazione di una località fuori dallo spazio Schengen sono considerati frontiere esterne.

²⁵ RS 172.220.111.3

²⁶ Legge federale del 20 marzo 2009 sulla Commissione per la prevenzione della tortura; RS 150.1

²⁷ RS 142.281

È possibile che i Cantoni nei quali si trovano aeroporti internazionali con frontiere esterne debbano partecipare a valutazioni delle vulnerabilità o che sul loro territorio abbia luogo un'azione urgente. Occorre tuttavia ricordare ancora una volta che simili azioni urgenti possono aver luogo unicamente in circostanze straordinarie; la loro esecuzione in Svizzera rimane molto teorica, considerati l'obbligo di ottenere il consenso da parte dello Stato Schengen interessato nonché l'assenza di frontiere esterne marittime o terrestri in Svizzera.

4.2.2 Ripercussioni nel settore dei rimpatri

I Cantoni devono mettere a disposizione una parte del personale necessario all'esecuzione dei compiti correlati ai rimpatri forzati, vale a dire le scorte di polizia impiegate per tali rimpatri.

Come nel caso dei collaboratori della SEM, il numero di persone richiesto per lo svolgimento di tale compito nonché la durata degli interventi dipendono dalla pressione migratoria alle frontiere esterne europee e vengono pertanto concordati ogni anno bilateralmente tra i singoli Stati e l'Agenzia.

In vista di tali negoziati vengono sempre consultati anche i singoli Cantoni. La Confederazione prevede di dover mettere a disposizione della riserva di scorte circa 25 agenti di polizia cantonale per un totale di 750 giorni d'intervento all'anno (al massimo).

Su richiesta dell'Agenzia il personale interessato deve essere disponibile entro tre settimane. Tuttavia, qualora la Svizzera dovesse trovarsi a far fronte a una situazione eccezionale che incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali, essa può respingere tale richiesta.

Analogamente all'impiego dei collaboratori della SEM, tutte le spese derivanti dagli interventi delle scorte di polizia sono a carico dell'Agenzia. Lo stipendio non fa parte delle spese rimborsate.

Lo stipendio non viene rimborsato neppure dalla Confederazione, la quale intende invece risarcire i Cantoni per la prestazione fornita. A tale scopo, essa sta esaminando se sia in grado di versare ai Cantoni gli importi forfettari per i diversi impieghi effettuati nel quadro delle operazioni internazionali di rimpatrio, come previsto dall'attuale articolo 58 OAsi 2 per l'accompagnamento dei rimpatri a livello nazionale. I costi annuali per la Confederazione ammonterebbero a 0,3 milioni di franchi al massimo e potrebbero essere coperti mediante il credito per l'esecuzione della SEM.

La Confederazione intende disciplinare le procedure concrete relative all'invio di agenti di polizia cantonale in un accordo tra il DFGP e la CDDGP.

5 Modifiche legislative

5.1 Legge federale sugli stranieri

L'articolo 71 LStr disciplina l'assistenza della Confederazione alle autorità d'esecuzione e affida al DFGP il compito di assistere i Cantoni incaricati dell'esecuzione dell'allontanamento o dell'espulsione di stranieri. Tale articolo è valido solo per le persone da rimpatriare a partire dalla Svizzera. Esso disciplina esclusivamente le competenze interne correlate all'allontanamento o all'espulsione degli stranieri. Il recepimento del regolamento non ha alcuna conseguenza su di esse.

L'attuale articolo 71a LStr disciplina il monitoraggio dei rinvii coatti e prevede una norma di delega al nostro Consiglio concernente la procedura e la ripartizione delle competenze in materia. Quest'articolo si applica esclusivamente ai rinvii a partire dalla Svizzera che avvengono per mezzo di voli strettamente nazionali o di voli congiunti europei. Esso non riguarda, per contro, le operazioni di rimpatrio eseguite a partire dall'estero di persone che non hanno soggiornato in Svizzera. D'ora in poi dovrà essere applicato anche alle future operazioni internazionali di rimpatrio della Svizzera. Per questo motivo è stato creato un nuovo articolo 71a^{bis} (cfr. commento all'art. 71a^{bis}).

Analogamente alle disposizioni valide per l'AFD, si prevede di menzionare nella LStr che la SEM e i Cantoni possono intervenire all'estero in occasione di operazioni di rimpatrio di persone che soggiornano illegalmente nello spazio Schengen. Tali operazioni si prefiggono in primo luogo di rimpatriare i richiedenti l'asilo che soggiornano al di fuori della Svizzera e devono essere rimpatriati nel proprio Paese d'origine o di provenienza oppure in uno Stato terzo sicuro, a partire, tra l'altro, da punti di crisi dell'UE. Per questo motivo, nella LStr viene inserito un nuovo articolo 71a.

Nell'ambito della presente revisione si è inoltre colta l'occasione per aggiornare alcuni rinvii al CFS nella legge. Tale adeguamento redazionale, che non comporta alcuna modifica materiale del diritto, riguarda gli articoli 7 capoverso 3, 64c capoverso 1 lettera b e 64d capoverso 2 lettera e LStr. Attualmente queste disposizioni fanno ancora riferimento a una vecchia versione del CFS (regolamento [CE] n° 562/2006²⁸) non più in vigore. Nel frattempo quest'ultimo è stato infatti sostituito da una nuova versione consolidata (regolamento [UE] 2016/399²⁹) e successivamente modificato da altri regolamenti, da ultimo dal regolamento (UE) 2017/458³⁰. La Svizzera ha recepito tutti questi regolamenti come sviluppi dell'acquis di Schengen.

Art. 7 cpv. 3

Il riferimento al CFS viene aggiornato ai fini della trasparenza e della certezza del diritto. D'ora in poi l'articolo 7 capoverso 3 rinvia agli articoli 27, 28 e 29 CFS (regolamento (UE) 2016/399). Nella nota a piè di pagina viene aggiunto il riferimen-

²⁸ GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1.

²⁹ GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1.

³⁰ GU L 74 del 18.3.2017, pag. 1.

to all'ultima versione determinante per la Svizzera in base al regolamento (UE) 2017/458.

Art. 64c cpv. 1 lett. b

Il riferimento al CFS viene aggiornato ai fini della trasparenza e della certezza del diritto. D'ora in poi l'articolo 64c capoverso 1 lettera b rinvia all'articolo 14 CFS (regolamento (UE) 2016/399). Nella nota a piè di pagina viene aggiunto il riferimento all'ultima versione determinante per la Svizzera in base al regolamento (UE) 2017/458.

Art. 64d cpv. 2 lett. e

Il riferimento al CFS viene aggiornato ai fini della trasparenza e della certezza del diritto. D'ora in poi l'articolo 64d capoverso 2 lettera e rinvia all'articolo 14 CFS (regolamento (UE) 2016/399). Nella nota a piè di pagina viene aggiunto il riferimento al regolamento (UE) 2017/458.

Art. 71, frase introduttiva

In questa frase viene introdotta l'abbreviazione «DFGP».

Art. 71a Operazioni internazionali di rimpatrio

L'attuale articolo 71a LStr deve trovare applicazione anche nel caso delle operazioni internazionali di rimpatrio e diventa il nuovo articolo 71a^{bis} LStr.

Cpv. 1

Questa disposizione ha l'obiettivo di fissare il principio d'intervento della SEM e dei Cantoni nell'ambito delle operazioni di rimpatrio dell'Agenzia.

Per gli interventi internazionali di rimpatrio la SEM e i Cantoni devono mettere a disposizione il rispettivo personale per la riserva di scorte per i rimpatri forzati (art. 30) e la riserva di esperti in materia di rimpatrio (art. 31). In tale ambito si tratta, da un lato, di scorte di polizia cantonali aventi una formazione specifica, dall'altro, di esperti in materia di rimpatrio della SEM.

La riserva europea è inviata in veste di sostegno, su richiesta dell'Agenzia, ogniqualvolta uno Stato Schengen si trovi confrontato con una situazione difficile in materia di rimpatrio (squadra di intervento per i rimpatri, art. 32 e 33).

Cpv. 2

Al fine di garantire le misure internazionali previste al capoverso 1, il capoverso 2 consente al DFGP di concludere con l'Agenzia accordi riguardanti l'impiego di personale della SEM e dei Cantoni per interventi internazionali di rimpatrio.

Se per il monitoraggio degli interventi internazionali di rimpatrio vengono coinvolte terze persone in qualità di esperti, tali accordi ne tengono conto.

Questi accordi internazionali hanno essenzialmente natura tecnica. Essi disciplinano, tra l'altro, lo statuto del personale che partecipa a interventi nel quadro della cooperazione operativa.

Cpv. 3

Le modalità della messa a disposizione di agenti di polizia da parte dei Cantoni nonché le remunerazioni verranno disciplinate all'interno di un accordo tra la Confederazione e i Cantoni. Il capoverso 3 prevede dunque che il DFGP e i Cantoni concordino le modalità di tali impieghi.

Art. 71a^{bis} Monitoraggio dei rinvii coatti e delle operazioni internazionali di rimpatrio

L'articolo 71a LStr nonché gli articoli 15h e 15i OEAE già in vigore riguardano il monitoraggio e vanno applicati anche alla messa a disposizione di osservatori internazionali del rimpatrio forzato (art. 29).

Cpv. 1

Questo capoverso prevede che il Consiglio federale disciplini la procedura e la ripartizione delle competenze, non solo in materia di monitoraggio dei rinvii coatti ma anche delle operazioni internazionali di rimpatrio. Le norme previste nell'OEAE dal Consiglio federale dovranno essere adeguate di conseguenza per le operazioni internazionali di rimpatrio.

Cpv. 2

Questo capoverso consente al Consiglio federale di affidare a terzi, mediante ordinanza, il compito di scortare anche operazioni internazionali di rimpatrio organizzate dall'Agenzia.

Attualmente gli osservatori della CNPT scortano i voli speciali, in conformità alle disposizioni contenute nella direttiva europea sui rimpatri, la quale prevede un sistema di monitoraggio dei rimpatri autonomo ed efficiente.

Art. 100 cpv. 5

L'abbreviazione «DFGP» è stata introdotta nella frase introduttiva dell'articolo 71. Essa deve figurare anche in questo capoverso.

5.2 **Legge federale sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati**

L'articolo 5 della legge federale del 7 ottobre 1994³¹ sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati (LUC) deve essere completato (cpv. 1^{bis}) in modo tale che anche agli agenti di collegamento dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) possono essere assegnati compiti degli agenti di collegamento dell'AFD ai sensi dell'articolo 92 LD. Questa modifica non ha alcuna correlazione diretta con lo sviluppo dell'acquis di Schengen da approvare.

L'impiego di personale all'estero è impegnativo e oneroso. È quindi importante sfruttare le sinergie esistenti. Occorre completare e rendere più flessibile l'impiego delle reti di fedpol e dell'AFD, rafforzando la cooperazione di tutte le autorità svizzere in materia di sicurezza.

Il mandato viene conferito da fedpol d'intesa con l'AFD per una determinata funzione e un periodo ben preciso, e a condizione che le risorse dell'AFD lo consentano.

L'equivalente di tale regolamentazione è un complemento analogo nella LD.

L'accesso ai differenti sistemi d'informazione è un importante strumento di lavoro per gli agenti di collegamento di fedpol e dell'AFD. In essi vengono elaborati, in particolare, dati personali degni di particolare protezione. La nuova regolamentazione tiene conto dei requisiti a livello giuridico-formale di cui all'articolo 19 capoverso 3 della legge federale del 19 giugno 1992³² sulla protezione dei dati.

In futuro, l'adempimento comune dei compiti permetterà non solo di sfruttare meglio le sinergie esistenti tra i due uffici federali interessati, bensì anche di effettuare risparmi. A livello globale, da questa migliore cooperazione ci si attende un valore aggiunto operativo.

5.3 **Legge sulle dogane**

La legge del 18 marzo 2005³³ sulle dogane (LD) prevede già ora la partecipazione dell'AFD a missioni all'estero nonché la possibilità per il nostro Consiglio di concludere trattati internazionali di cooperazione con l'Agenzia. Tuttavia, col recepimento del nuovo regolamento, nella LD occorre precisare quale materiale deve mettere a disposizione l'AFD nonché adeguare la designazione ufficiale dell'Agenzia.

Dato che la designazione ufficiale dell'Agenzia viene modificata, occorre adeguare anche il relativo riferimento nella LD. Per evitare, in futuro, di dover modificare nuovamente tale legge a causa di un altro cambiamento di nome dell'Agenzia, si

³¹ RS 360

³² RS 235.1

³³ RS 631.0

prevede di non riprendere la sua designazione esatta, bensì di introdurre un riferimento più generale, come «agenzia dell'Unione europea responsabile della sorveglianza delle frontiere esterne Schengen».

Art. 92

Il titolo dell'articolo viene modificato. Non si tratta più esclusivamente di provvedimenti internazionali, bensì anche di impieghi all'estero.

Cpv. 1 e 2

I capoversi 1 e 2 rimangono invariati. Nell'ambito dei provvedimenti internazionali l'AFD può partecipare a impieghi all'estero, ma il suo personale viene impiegato su base volontaria.

Cpv. 3

Benché il messaggio Frontex³⁴ prevedesse già la possibilità per la Svizzera di mettere materiale di sorveglianza delle frontiere a disposizione non solo degli Stati esteri ma anche dell'Agenzia, essa non veniva menzionata esplicitamente all'articolo 92 capoverso 3 LD. Occorre pertanto aggiungere un riferimento in tal senso.

Nel testo di legge in lingua tedesca il termine «Zollgrenze» va inoltre sostituito con «Grenze», affinché ci sia una corrispondenza con le versioni in francese e in italiano.

Cpv. 4

Il capoverso 4 non ha alcuna correlazione diretta con lo sviluppo dell'acquis di Schengen da approvare. Questa disposizione mira a creare una base legale che permetta all'AFD di impiegare agenti di collegamento all'estero, come già avviene al momento. Attualmente tre agenti di collegamento dell'AFD sono impiegati all'estero a livello bilaterale: in Germania (a Berlino), presso Frontex (a Varsavia) e presso l'Ufficio europeo di polizia (Europol).

L'impiego di agenti di collegamento costituisce un aspetto importante della cooperazione internazionale, indispensabile per l'AFD. Gli agenti di collegamento dell'AFD (non solo ufficiali di collegamento del Cgcf ma anche rappresentanti del servizio civile) svolgono in particolare i tre seguenti compiti principali:

- raccolta di informazioni strategiche, tattiche e operative;
- scambio di informazioni;
- cooperazione nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria;

Se lo scambio di informazioni riguarda dati personali, allora il contenuto e le condizioni relative alle informazioni da scambiare si fondano sui rispettivi trattati internazionali, in particolare sugli accordi di cooperazione in materia di sicurezza o sugli accordi d'assistenza amministrativa in ambito doganale (cfr. art. 113 LD).

³⁴ Cfr. messaggio del 13 febbraio 2008 concernente l'approvazione e l'attuazione degli scambi di note tra la Svizzera e la Comunità europea relativi all'adozione del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT, FF **2008** 1225.

Cpv. 5

Il capoverso 5 è l'equivalente dell'articolo 5 capoverso 1^{bis} LUC. Esso prevede che agli agenti di collegamento dell'AFD possono essere assegnati compiti degli agenti di collegamento di fedpol. Questa modifica non ha alcuna correlazione diretta con lo sviluppo dell'acquis di Schengen da approvare.

Il mandato viene conferito dall'AFD d'intesa con fedpol per una determinata funzione e un periodo ben preciso, e a condizione che le risorse di fedpol lo consentano.

Per il rimanente, si rinvia alle spiegazioni di cui al numero 5.2.

Cpv. 6

L'attuale riferimento a Frontex viene sostituito con quello all'«agenzia dell'Unione europea responsabile della sorveglianza delle frontiere esterne Schengen». In virtù della clausola di delega alla lettera c, d'ora in poi al Consiglio federale viene affidata la competenza di disciplinare l'estensione dei compiti previsti al capoverso 4.

Inoltre, le note a piè di pagina dell'articolo 92 capoversi 3 e 6 devono essere modificate in modo da rinviare al nuovo decreto federale e al nuovo regolamento.

5.4 Ulteriore adeguamento dell'ordinanza sulla cooperazione operativa con gli altri Stati Schengen in materia di protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen

L'ordinanza del 26 agosto 2009³⁵ sulla cooperazione operativa con gli altri Stati Schengen in materia di protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen (OCOFE) deve essere adeguata e includere le novità introdotte dal regolamento. Le modifiche saranno oggetto di una proposta separata al nostro Consiglio a tempo debito. In particolare si intende precisare che il Cgcf è responsabile della collaborazione con l'Agenzia anche per tutte le questioni riguardanti l'invio di un funzionario di collegamento (in particolare il punto di contatto menzionato all'art. 12 par. 4 lett. b), la valutazione delle vulnerabilità e le decisioni adottate in caso di situazioni che richiedono un'azione urgente alle frontiere esterne.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale³⁶ (Cost.), secondo il quale gli affari esteri competono alla Confederazione. A livello federale, l'articolo 184 capoverso 2 Cost.

³⁵ RS 631.062

³⁶ RS 101

conferisce al nostro Consiglio la competenza di firmare e ratificare i trattati internazionali. Infine, conformemente all'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale può approvare questi trattati internazionali, ad eccezione dei casi in cui la loro conclusione spetta al Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. anche art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³⁷ sul Parlamento [LParl] e art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997³⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione); ciò non è il caso nella fattispecie.

6.2 Forma dell'atto

Come già indicato nel messaggio Frontex³⁹, la partecipazione della Svizzera all'Agenzia non implica l'adesione a un'organizzazione di sicurezza collettiva o a una comunità sopranazionale. Il decreto di approvazione non è pertanto sottoposto al referendum previsto dall'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost.

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. i trattati internazionali sottostanno al referendum quando sono di durata indeterminata e indenunciabili, prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Nella fattispecie, lo scambio di note può essere denunciato alle condizioni previste agli articoli 7 e 17 AAS. Il recepimento del regolamento non comporta in alcun caso l'adesione a un'organizzazione internazionale (cfr. n. 2.2).

Ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. un trattato internazionale sottostà al referendum quando comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione del quale è necessaria l'emanazione di leggi federali. L'articolo 22 capoverso 4 LParl stabilisce che contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Infine, sono considerate disposizioni importanti quelle che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., nel diritto interno dovrebbero essere emanate sotto forma di legge federale.

Nella fattispecie, il regolamento recepito mediante lo scambio di note contiene disposizioni importanti che stabiliscono norme di diritto (p. es. responsabilità condivisa delle frontiere esterne, invio di funzionari di collegamento, valutazione delle vulnerabilità, azione urgente alle frontiere esterne e costituzione di una riserva di reazione rapida). Inoltre, il recepimento del regolamento necessita di adeguamenti della legge. Di conseguenza, il decreto federale di approvazione sottostà al referendum ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

L'Assemblea federale approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottostanti al referendum (art. 24 cpv. 3 LParl).

³⁷ RS 171.10

³⁸ RS 172.010

³⁹ FF 2008 1225, in particolare pag. 1244

6.3 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il recepimento del regolamento e gli adeguamenti del diritto che esso comporta sono compatibili con il diritto internazionale.

