

13.108

Messaggio

concernente il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero l'Accordo di cooperazione tra la Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri sui programmi europei di navigazione satellitare Galileo e EGNOS

del 13 dicembre 2013

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero l'Accordo di cooperazione tra la Svizzera e l'Unione europea e i suoi Stati membri sui programmi europei di navigazione satellitare Galileo e EGNOS (disegno di modifica della legge sul controllo dei beni a duplice impiego).

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

13 dicembre 2013

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

L'Accordo di cooperazione disciplina la partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare, Galileo e EGNOS, e comporta la modifica della legge sul controllo dei beni a duplice impiego.

I programmi europei di navigazione satellitare Galileo e EGNOS sono stati lanciati a metà degli anni Novanta, congiuntamente dall'Unione europea e dall'Agenzia spaziale europea (ESA). Dal 2008 l'Unione europea ne assume la responsabilità generale. Il 13 marzo 2009, il Consiglio federale ha approvato il mandato negoziale per la partecipazione della Svizzera a tali programmi. Il 12 marzo 2013, al termine di sei sessioni di negoziati, è stato possibile parafare l'Accordo di cooperazione.

L'Accordo consente alla Svizzera di partecipare a pieno titolo a Galileo e EGNOS. Galileo è un sistema di navigazione satellitare, composto da 30 satelliti e da specifiche stazioni terrestri, destinato a fornire cinque servizi diversi: un servizio di accesso aperto, un servizio commerciale destinato ad applicazioni di mercato e ad applicazioni nel campo del soccorso, della ricerca e del salvataggio (Safety of Life Service e Search and Rescue Service), nonché un servizio pubblico regolamentato (Public Regulated Service) per applicazioni sensibili destinate agli utenti autorizzati dai governi. Entro il 2015, dovrebbero essere in orbita 18 dei 30 satelliti previsti, consentendo così un esercizio preoperativo di alcuni servizi. Dal 2019/2020, dovrebbe essere realizzata la configurazione finale e quindi la piena operatività del sistema. EGNOS, operativo da marzo 2011, è un sistema regionale che migliora la precisione e l'affidabilità dei segnali trasmessi da costellazioni di satelliti di posizionamento globale.

In ragione della salvaguardia di importanti interessi e della particolare urgenza il Consiglio federale, dopo aver consultato le Commissioni della politica estera, ha deciso di applicare l'Accordo a titolo provvisorio.

Con il presente disegno sono sottoposti per approvazione alle Camere federali l'Accordo di cooperazione con l'Unione europea affinché la Svizzera possa partecipare ai suddetti programmi, e la modifica della legge sul controllo dei beni a duplice impiego ad esso connessa.

Messaggio

1 Linee generali del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 27 febbraio 2008, nel quadro delle decisioni su come procedere in materia di politica europea, abbiamo stabilito che la Svizzera deve intensificare le proprie relazioni con l'Unione europea (UE) in diversi settori. A tale scopo abbiamo identificato sette dossier prioritari che prevedono l'avvio di negoziati con l'UE e la continuazione di quelli già esistenti o la preparazione di mandati di negoziazione. Nel secondo gruppo rientra anche la partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare «Galileo» e «European Geostationary Navigation Overlay Service» (EGNOS).

Il 13 marzo 2009, abbiamo approvato il mandato negoziale per la partecipazione della Svizzera ai programmi «Global Navigation Satellite Systems» (programmi GNSS), in cui abbiamo sancito le condizioni quadro e gli orientamenti strategici dei negoziati, commissionando nel contempo un piano su come finanziare il contributo svizzero senza incidere sul bilancio.

L'Accordo di cooperazione consente alla Svizzera di partecipare a pieno titolo, dopo un'introduzione progressiva, ai programmi europei GNSS. Inoltre sarà necessario creare condizioni ottimali per l'industria spaziale e il settore dei servizi svizzeri, accordando per esempio alla Svizzera una rappresentanza in qualità di osservatrice in seno ai comitati importanti. L'Accordo di cooperazione garantisce inoltre la possibilità di accesso a tutti i segnali.

Le Commissioni della politica estera (CPE) del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno preso atto e approvato il mandato, rispettivamente l'8 maggio 2009 (CPE-S) e il 18 maggio 2009 (CPE-N).

1.2 Andamento dei negoziati

L'UE ha approvato il suo mandato negoziale il 29 giugno 2010 e le prime trattative hanno avuto luogo il 21 settembre 2010. Sia i negoziati sia i colloqui informali tenuti prima dell'approvazione del mandato di negoziazione con l'UE si sono svolti in un'atmosfera di apertura e di dialogo costruttivo da cui emergeva la volontà di trovare una soluzione comune. Sebbene i negoziati vertessero unicamente sulla partecipazione della Svizzera ai programmi europei GNSS, l'UE ha concesso alla Svizzera una rappresentanza a tempo determinato nei comitati dei programmi GNSS (nella fattispecie nello «European GNSS Programmes Committee» e nel «GNSS Security Board»). Tale rappresentanza, che poggiava sulla benevolenza dell'UE, è stata tuttavia possibile soltanto sino alla fine di aprile del 2012.

L'Accordo di cooperazione è stato parafato il 12 marzo 2013, dopo sei sessioni di negoziati, l'ultima delle quali si è tenuta il 13 novembre 2012.

1.3 Risultato dei negoziati

L'Accordo di cooperazione sancisce le condizioni quadro, nonché i diritti e gli obblighi derivanti dalla futura collaborazione nell'ambito dei programmi GNSS. Di durata indeterminata, punta in linea di principio a una collaborazione a lungo termine, benché entrambe le parti abbiano la facoltà di disdirlo in qualsiasi momento con un preavviso di sei mesi. Nell'Accordo figurano disposizioni di carattere generale relative agli obiettivi e ai principi della collaborazione. Tra le disposizioni salienti ricordiamo quelle inerenti al calcolo e allo scaglionamento del contributo finanziario richiesto alla Svizzera, quelle relative ai diritti e agli obblighi per l'accesso ai segnali e la rappresentanza nei comitati, nonché quelle relative al controllo delle esportazioni e alla sicurezza che poggiano sul principio di equivalenza.

1.4 Sintesi del contenuto dell'Accordo

I programmi europei di navigazione satellitare Galileo e EGNOS sono stati lanciati congiuntamente dall'Unione europea e dall'Agenzia spaziale europea (ESA) a metà degli anni Novanta. Dal 2008 la responsabilità generale incombe all'UE.

Galileo è un sistema di navigazione satellitare composto da 30 satelliti e da specifiche stazioni terrestri. Esso fornirà cinque diversi servizi, un segnale liberamente accessibile (*Open Service*), un servizio commerciale destinato ad applicazioni di mercato e ad applicazioni nel campo del soccorso, della ricerca e del salvataggio (*Safety of Life Service* e *Search and Rescue Service*) e un servizio pubblico regolamentato (*Public Regulated Service; PRS*) per applicazioni sensibili destinate agli utenti autorizzati dai governi. Entro il 2015, dovrebbero essere in orbita 18 dei 30 satelliti previsti, consentendo così un esercizio preoperativo di alcuni servizi. La configurazione finale, e quindi la piena operatività del sistema, dovrebbe essere realizzata dal 2019/2020.

EGNOS, operativo da marzo 2011, è un sistema regionale che migliora la precisione e l'affidabilità dei segnali trasmessi da costellazioni di satelliti di posizionamento globale.

L'Accordo di cooperazione disciplina le condizioni quadro, nonché i diritti e gli obblighi derivanti dalla futura collaborazione tra l'UE e la Svizzera nell'ambito dei programmi GNSS. Grazie all'Accordo di cooperazione, la Svizzera ottiene di principio l'accesso a tutti i segnali (per l'accesso al servizio PRS è previsto un accordo aggiuntivo) e la presenza nei comitati corrispondenti. In contropartita ai diritti concessi, la Svizzera partecipa al finanziamento dei programmi GNSS con un contributo proporzionale al suo prodotto interno lordo (PIL).

Le sfide tecnologiche, il potenziale innovativo e le opportunità di mercato che i programmi europei GNSS schiuderanno si preannunciano durevoli e di ampio respiro. Alla luce delle svariate possibilità d'impiego dei programmi GNSS e in particolare di quelle dei segnali da trasmessi, il GNSS offre ampie possibilità a una vasta cerchia di utenti.

1.5

Risultati della procedura di consultazione

La procedura di consultazione è stata avviata il 14 agosto 2013 su proposta del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR). Fino al 14 ottobre 2013 sono pervenute complessivamente 35 risposte, in 5 delle quali si è rinunciato a formulare un parere materiale; 27 partecipanti alla procedura di consultazione si sono dichiarati favorevoli all'Accordo di cooperazione e 3 contrari.

La Conferenza dei Governi cantonali (CdC) e i Cantoni che si sono espressi sostengono la partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare, evidenziando come in particolare il PRS possa essere utile alla protezione della popolazione per adempiere i propri compiti e auspicano che prima di concludere l'accordo necessario per accedere al PRS, si svolga una nuova procedura di consultazione. Hanno inoltre preso atto che la partecipazione ai programmi GNSS non comporta costi per i Cantoni.

Da parte dei partiti politici sono pervenuti quattro pareri. Il PPD, il PLR e il PSS approvano l'Accordo di cooperazione, cogliendovi vantaggi per il polo di ricerca e industriale svizzero. Il PPD e il PLR accolgono con favore il fatto che il finanziamento della partecipazione svizzera non incide sul bilancio federale e che dal 2014 i contributi dovranno essere compensati dai vari dipartimenti. L'UDC respinge l'Accordo adducendo, oltre a motivi di politica europea, anche preoccupazioni in materia di politica di sicurezza e di neutralità e si esprime in modo critico anche in merito agli eventuali benefici di Galileo per l'industria.

La grande maggioranza delle associazioni, delle conferenze e dei sindacati che si sono espressi nell'ambito della procedura salutano l'accordo negoziato, intravedendovi, fra l'altro, grandi opportunità per il polo di ricerca e industriale svizzero. L'associazione di categoria Ingegneri-Geometri Svizzeri e la Conferenza dei servizi cantonali del catasto sono interessate a un accesso possibilmente libero ai servizi proposti. L'Unione sindacale svizzera è favorevole all'Accordo, pur non condividendo il tipo di finanziamento scelto. L'Unione Svizzera dei Contadini respinge l'Accordo qualora dovesse comportare tagli del credito agricolo e non possa essere finanziato attraverso la cassa generale della Confederazione. L'Unione svizzera delle arti e mestieri assume una posizione sostanzialmente contraria all'Accordo, mostrando anch'essa dubbi riguardo alla politica di sicurezza e di neutralità ed esprimendosi in modo critico sugli eventuali benefici di Galileo per l'industria.

In generale, la riduzione della procedura di consultazione da tre a due mesi ha suscitato una certa incomprendimento.

Per il rapporto sulla procedura di consultazione rinviamo a: www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione ed indagini conoscitive concluse >2013 > DATEC

In linea di massima, dal sondaggio effettuato nel 2003 presso i diretti interessati (stakeholder) non è cambiato praticamente nulla per quanto concerne gli interessi della Svizzera: gli interessi principali continuano a vertere sulle politiche in materia di sicurezza e di ricerca, nonché in materia di politica europea, economica e spaziale.

Con l'Accordo di cooperazione, la Svizzera mantiene intatte le possibilità di partecipare in maniera ottimale al grande potenziale offerto dai programmi GNSS. Lo sviluppo di questi programmi apre nuove opportunità al nostro Paese. L'Accordo fornisce un contributo importante e irrinunciabile a difesa degli interessi spaziali della Svizzera, in particolare nel campo della navigazione satellitare globale. È solo grazie a questo Accordo che la Svizzera potrà ottenere una rappresentanza nei comitati pertinenti e che si potranno garantire le migliori condizioni di crescita per il polo industriale e di ricerca svizzero, nonché le possibilità di accedere al PRS.

In merito agli interessi politico-economici della Svizzera occorre sottolineare che le sfide tecnologiche, il potenziale innovativo e le opportunità di mercato a esso connesse derivanti dai programmi GNSS si manterranno a un livello costantemente elevato. Avere la possibilità di partecipare a questi programmi, in una situazione il più possibile paritaria in termini di diritti, potrebbe rivelarsi di estrema importanza per il polo industriale e di ricerca svizzero. La navigazione satellitare e i segnali da essa generati creeranno altresì enormi potenziali di applicazioni. Le stime per il 2020 parlano di 165 miliardi di euro¹ (servizi su base locale, p. es. nel settore del turismo, della gestione del traffico e del parco veicoli in ambito stradale, ferroviario, marittimo e aeronautico, dell'agricoltura, della ricerca di persone disperse ecc.).

Fatto salvo per alcune eccezioni, le disposizioni del mandato di negoziazione sono state adempite. In taluni casi le direttive sono state superate; in altri invece ci si è dovuti accontentare delle soluzioni di ripiego definite nel mandato stesso.

Per quanto riguarda il contributo finanziario da versare, il risultato dei negoziati è rimasto inferiore agli obiettivi previsti dal mandato di negoziazione. Inoltre il contributo richiesto per la partecipazione della Svizzera dal 2008 al 2013 potrà essere versato a scaglioni e una parte anche dopo il 2013 (per partecipare ai programmi GNSS dal 2008 al 2013, nel 2009 la Norvegia ha versato un importo totale di circa 79 milioni di euro).

Le esigenze del mandato di negoziazione concernenti la legislazione in materia di appalti pubblici sono state interamente soddisfatte. L'industria svizzera ottiene un accesso paritario alle gare d'appalto legate ai programmi GNSS. Per quanto riguarda gli appalti di servizi, l'Accordo di cooperazione può essere considerato un grande successo. Nel quadro dei programmi GNSS, gli elenchi per le procedure di gara di servizi, di solito rigorosamente reciproci, sono aperti pressoché unilateralmente.

L'Accordo di cooperazione prevede l'equivalenza di entrambi gli ordinamenti giuridici in materia di controllo delle esportazioni e di sicurezza. Le disposizioni previste in tal senso sulle misure di salvaguardia (safeguard measures), nonché la possibilità di ricorrere unilateralmente a tribunali arbitrali devono essere valutate positivamente, a maggior ragione se si tiene conto del fatto che dall'inizio degli anni

¹ Il relativo comunicato stampa del 10 novembre 2010 è consultabile sul sito www.gsa.europa.eu/>TheMarket>News.

Novanta la Commissione europea non si è mai dichiarata disposta ad accettare il ricorso a tribunali arbitrali con citazione unilaterale.

Nel corso dei colloqui e dei negoziati con la Commissione europea e alla luce degli sviluppi dei quali sono oggetto i programmi GNSS (conclusione della fase di messa a punto entro il 2019 o 2020) è emerso che la partecipazione della Svizzera dovrebbe essere orientata a una collaborazione sul lungo periodo. Non avrebbe infatti senso partecipare unicamente alla fase di sviluppo dei programmi europei GNSS e non a quella operativa. L'Accordo non prevede pertanto una scadenza temporale.

L'Accordo di cooperazione assicura alla Svizzera la possibilità di partecipare all'Agenzia del GNSS europeo (GSA) e di accedere al servizio pubblico regolamentato (PRS), a condizione che siano stati stipulati accordi separati. Non è stato possibile soddisfare interamente le esigenze dal mandato di negoziazione in tema di GSA e PRS, in quanto per tali elementi sono ancora necessari accordi aggiuntivi. Le trattative in merito saranno avviate quanto prima. Per fare in modo che il PRS non presenti lacune in termini di sicurezza e alla Svizzera sia garantito l'accesso permanente a questi segnali, occorrerà prevedere un meccanismo per l'adozione di disposizioni tecniche. La convenzione concernente il PRS potrà tuttavia essere conclusa soltanto quando l'UE ne avrà definito le disposizioni d'attuazione, il che, stando alle informazioni attuali, potrebbe concretizzarsi alla fine del 2013. Il presente Accordo non assicura alla Svizzera un accesso definitivo al PRS; si ritengono però soddisfatte le due condizioni formali preliminari, ossia la conclusione del presente Accordo e il già esistente accordo sulla sicurezza².

2 **Commento ai singoli articoli dell'Accordo**

Preambolo

Il preambolo rinvia agli obblighi di diritto internazionale della Svizzera in quanto stato neutrale, mentre il testo dell'Accordo stabilisce l'obiettivo generale della cooperazione nel campo della navigazione satellitare sotto controllo civile.

In questo modo si tiene conto dello statuto di neutralità della Svizzera.

Art. 1 **Obiettivo**

Il paragrafo 1 vede nell'obiettivo dell'Accordo di cooperazione la promozione di una collaborazione approfondita e a lungo termine tra la Svizzera e l'UE in materia di navigazione satellitare civile e, nello specifico, nei programmi GNSS.

Il paragrafo 2 delimita il contenuto dell'Accordo di cooperazione, segnatamente la regolamentazione dei diritti e degli obblighi.

Art. 2 **Definizioni**

Questo articolo include una serie di definizioni importanti ai fini dell'Accordo di cooperazione e della cooperazione in materia di navigazione satellitare civile. Una menzione speciale merita il PRS descritto nel paragrafo 6: un servizio sicuro ad

² Accordo del 28 aprile 2008 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate (RS **0.514.126.81**).

accesso ristretto fornito da Galileo e concepito per soddisfare le esigenze degli utenti autorizzati del settore pubblico.

Art. 3 Principi della cooperazione

Il presente titolo rimanda ai principi generali della cooperazione. Particolare attenzione va rivolta al paragrafo 1 che sancisce, tra l'altro, la possibilità di accesso a tutti i servizi.

Art. 4 Attività di cooperazione

Il paragrafo 1 riporta un elenco non esaustivo dei settori nei quali, in virtù dell'Accordo di cooperazione, è possibile instaurare una collaborazione. Nel paragrafo 3 le parti sono chiamate a sforzarsi di promuovere nella massima misura possibile le attività di cooperazione.

Il paragrafo 2 stabilisce in maniera restrittiva che l'Accordo di cooperazione non pregiudica le strutture istituzionali dei programmi GNSS fondate sul diritto europeo, né tanto meno intacca la normativa vigente in materia di obblighi di non proliferazione e di controllo delle esportazioni. L'Accordo non influisce in alcun modo sui controlli di trasferimenti immateriali di tecnologia o su misure nazionali di sicurezza.

Art. 5 Spettro radio

Questioni relative allo spettro radio devono essere chiarite in collaborazione con l'Unione internazionale delle telecomunicazioni (International Telecommunication Union, ITU), nel rispetto delle relative disposizioni in materia. L'articolo sancisce inoltre l'obbligo di proteggere le frequenze assegnate e di evitare interferenze e interruzioni delle radiofrequenze.

Art. 6 Ricerca e formazione scientifiche

Anche alla luce del rafforzamento della Svizzera come polo di ricerca, le parti concordano di promuovere attività di ricerca e di formazione volte, in particolare, a contribuire allo sviluppo dei programmi europei GNSS.

Art. 7 Appalti

Alla Svizzera è accordato un accesso con pari diritti agli appalti per la fornitura di beni e servizi connessi ai programmi europei GNSS. Sono fatti salvi – in base agli accordi già esistenti³ – gli appalti rilevanti per la sicurezza. Di solito impostati secondo rigidi criteri di reciprocità, gli elenchi per gli appalti di servizi vengono ora aperti alla Svizzera per servizi connessi ai programmi GNSS.

³ Accordo OMC del 15 aprile 1994 sugli appalti pubblici (RS **0.632.231.422**, AAP) e Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici (RS **0.172.052.68**).

Art. 8 Cooperazione industriale

Sulla base di questo articolo, le parti si impegnano a favorire la cooperazione tra le industrie con l'obiettivo di far decollare i programmi GNSS.

Art. 9 Diritti di proprietà intellettuale

Le parti s'impegnano a proteggere la proprietà intellettuale. Tale protezione avviene nell'ambito dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (Accordo TRIPS)⁴.

Art. 10 Controllo delle esportazioni

Nel paragrafo 1, la Svizzera s'impegna ad attuare le disposizioni in materia di controllo delle esportazioni dei programmi GNSS in ottemperanza alla legislazione nazionale vigente e a un livello equivalente a quello dell'UE. Se non è possibile un'attuazione equivalente, si possono adottare «misure di salvaguardia» di cui all'articolo 22 (cpv. 2). I controlli si limitano esplicitamente ai beni appositamente sviluppati e modificati per i programmi GNSS. In virtù di questi nuovi obblighi, si dovrà procedere a un adeguamento della legge del 13 dicembre 1996⁵ sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI).

Art. 11 Sviluppo del commercio e del mercato

In virtù di questo articolo, le parti si impegnano a promuovere e a sviluppare il commercio e il mercato pertinenti per i programmi europei GNSS. Sono espressamente fatti salvi i diritti e gli obblighi derivanti dall'Accordo OMC. Le parti dovranno nello specifico contribuire alla diffusione tra il grande pubblico dei programmi europei GNSS. Un «Forum degli utenti GNSS» dovrà poi contribuire a determinare le esigenze degli utenti.

Art. 12 Norme, certificazione e misure di regolamentazione

Nell'articolo 12 le parti si impegnano a sostenere in maniera congiunta lo sviluppo di norme Galileo ed EGNOS e a promuoverne l'applicazione, incentivando la collaborazione. In particolare, dovranno essere evitati inutili ostacoli al commercio. La Svizzera avrà l'obbligo di accordare a Galileo un trattamento non meno favorevole di quello concesso ad altri fornitori di sistemi e servizi di navigazione satellitare nel territorio soggetto alla sua giurisdizione.

Art. 13 Sicurezza

La disposizione di cui al paragrafo 1 impone alle parti di proteggere i programmi europei GNSS in particolare da abusi, interferenze, disturbi e atti di ostilità. Sono fatte espressamente salve le restrizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2.

La disposizione del paragrafo 2 mira a garantire l'equivalenza degli ordinamenti giuridici in materia di sicurezza. Nel caso in cui non si possa raggiungere una tale equivalenza, è possibile applicare le misure di salvaguardia di cui all'articolo 22.

⁴ Allegato 1C dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (RS 0.632.20).

⁵ RS 946.202

Art. 14 Scambio di informazioni classificate

La disposizione disciplina lo scambio e la protezione tra le parti di informazioni e documenti classificati.

Art. 15 Accesso ai servizi

Il paragrafo 1 assicura l'accesso ovvero la possibilità di accesso fondamentale a tutti i segnali dei programmi GNSS.

Per quanto riguarda il PRS, il paragrafo sancisce l'interesse della Svizzera all'accesso al PRS, che dovrà però essere oggetto di un accordo separato (par. 2). La base giuridica di riferimento dell'UE⁶ prevede che Stati terzi come la Svizzera ottengano l'accesso al PRS soltanto se sussistono, da un lato, un accordo di cooperazione e un accordo di sicurezza tra lo Stato terzo e l'UE e, dall'altro, se si stipula un accordo PRS separato. Con il presente Accordo di cooperazione e l'Accordo di sicurezza tra la Svizzera e l'UE concluso nel 2008,⁷ la Svizzera soddisfa la prima condizione. Il necessario accordo PRS dovrà essere ulteriormente negoziato.

Attualmente, l'UE sta elaborando le modalità dell'accesso al PRS, i cosiddetti «standard minimi» che dovranno essere approvati entro la fine del 2013. L'Accordo di cooperazione assicura alla Svizzera il tempestivo avvio dei lavori per la negoziazione di un necessario trattato PRS, non appena la Commissione europea avrà ricevuto il relativo mandato negoziale.

Art. 16 Partecipazione all'Agenzia del GNSS europeo

Questo articolo assicura alla Svizzera il diritto di partecipazione alla GSA, che svolgerà per la Commissione europea diversi compiti inerenti all'esecuzione del programma. Per Stati terzi come la Svizzera è però indispensabile un accordo separato con la Commissione europea che disciplini la natura e le modalità della partecipazione⁸.

Art. 17 Partecipazione ai comitati

La Svizzera sarà invitata a tutti i comitati di gestione, sviluppo e attuazione nel ruolo di osservatrice. Il suo diritto di partecipazione comprende precipuamente la partecipazione al comitato dei programmi GNSS e al consiglio di sicurezza GNSS.

Art. 18 Finanziamenti

In contropartita ai diritti accordati, la Svizzera partecipa in maniera proporzionale allo stanziamento dei fondi destinati dall'UE ai programmi GNSS, che per il periodo dal 2008 al 2013 ammontano a 3,405 miliardi di euro. La quota dovuta dalla Svizzera risulta dal rapporto tra il PIL del nostro Paese e la somma dei prodotti interni

⁶ Articolo 3 paragrafo 5 della decisione n. 1104/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativa alle regole di accesso al servizio pubblico regolamentato offerto dal sistema globale di navigazione satellitare istituito dal programma Galileo (GU L 287 del 4.11.2011, pag. 1).

⁷ Accordo del 28 aprile 2008 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate (RS **0.514.126.81**).

⁸ Articolo 23 del regolamento (UE) n. 912/2010 del 22 settembre 2010 che istituisce l'Agenzia del GNSS europeo (GU L 276 del 20.10.2010, pag. 11).

lordi degli Stati membri dell'Unione, la cui chiave di ripartizione è: $PIL_{CH}/PIL_{Stati\ membri\ dell'UE}$.

Per il periodo compreso tra il 2008 e il 2013 va inoltre sottolineato che la Svizzera ha già finanziato alcuni costi dei programmi europei GNSS attraverso il Settimo programma quadro di ricerca, che le potranno pertanto essere contabilizzati e detratti dall'importo da versare. Nel contributo sono inclusi anche i 10 milioni di franchi messi in previsione come contributo alla parte UE per la fase della *in orbit validation* di Galileo.

Per gli anni 2008–2013 ne risulta quindi un contributo pari a 80,050870 milioni di euro che la Svizzera dovrà versare in due tranche a partire dal 2013:

2013: 60 milioni di euro

2014: 20,050870 milioni di euro.

Le parti convengono inoltre che, dopo il 2014, la Svizzera partecipi annualmente ai finanziamenti sulla base della chiave di ripartizione negoziata e di eventuali ampliamenti dell'UE in base al $PIL_{Stati\ membri\ dell'UE+}$.

Sulla base della chiave di calcolo del PIL ($PIL_{CH}/PIL_{Stati\ membri\ dell'UE}$) e dei fondi previsti che l'UE intende stanziare per i programmi GNSS per il prossimo periodo finanziario a partire dal 2014 (proposta del Consiglio europeo: 6,3 miliardi di euro, stato 7/8 febbraio 2013), il contributo annuale della Svizzera per il periodo compreso tra il 2014 e il 2020 dovrebbe essere di circa 27 milioni di euro, considerando che nel 2014 dovrà essere saldata anche l'ultima tranche per il quinquennio 2008–2013. L'importo annuo menzionato dipende dal budget stanziato dell'UE e dalla chiave PIL. Si ipotizza che per il periodo compreso tra il 2014 e il 2020 saranno disponibili 6,3 miliardi di euro, che la tranche annuale sarà pari a 0,9 miliardi di euro e che la Svizzera parteciperà in base alla chiave PIL per circa il 3 % a questi costi.

Art. 19 Responsabilità

La Svizzera è esclusa dalle responsabilità derivanti dalla proprietà del GNSS europeo. Questa è una logica conseguenza del fatto che, dopo l'avvenuta cessione della proprietà dall'ESA all'UE, la Svizzera non detiene più lo status di proprietaria.

Art. 20 Comitato misto

In base al paragrafo 1, con l'entrata in vigore dell'Accordo di cooperazione si procede all'istituzione di un comitato misto, composto da rappresentanti delle parti, che si dota di un regolamento interno (par. 2). Al comitato saranno affidate competenze di routine quali la discussione e la risoluzione di problemi d'interpretazione o di attuazione legati all'Accordo di cooperazione. In caso di domande inerenti all'applicazione equivalente dell'Accordo, il comitato deve riunirsi entro 15 giorni (par. 3); per altre questioni può essere convocato da entrambe le parti. Il comitato misto prende decisioni nei casi previsti dall'Accordo stesso (costituzione di gruppi di lavoro [art. 20 par. 4], modifiche all'allegato I [art. 20 par. 5] e risoluzione delle controversie [art. 23]) pronunciandosi di comune accordo. Viene infine consultato dalle parti contestualmente all'applicazione di misure di salvaguardia e di compensazione (art. 22 par. 1).

Art. 21 Consultazioni

Vedi spiegazioni relative all'articolo 20.

Art. 22 Misure di salvaguardia

Sia l'articolo 10 concernente il controllo delle esportazioni, sia l'articolo 13 sulla sicurezza partono dall'assunto di un'equivalenza di ordinamenti giuridici; nel caso non sia possibile raggiungerla si rimanda all'articolo 22, secondo il quale è opportuno adottare adeguate misure di salvaguardia e di compensazione. Questa norma corrisponde a quella sancita dall'Accordo sulla facilitazione e la sicurezza doganali⁹ e comporta un aumento della certezza del diritto, chiarendo nel tempo sia la procedure, sia l'entità dei provvedimenti. Se il comitato misto non è in grado di dirimere le differenze sulla proporzionalità delle misure di salvaguardia e di compensazione, ogni Parte contraente ha la facoltà di nominare un tribunale arbitrale (par. 2). Le modalità di funzionamento del tribunale arbitrale sono disciplinate nell'allegato 1.

Art. 23 Risoluzione delle controversie

Eventuali dubbi inerenti all'interpretazione o all'applicazione dell'Accordo di cooperazione devono essere chiariti consultando il comitato misto.

Art. 24 Allegati

Gli allegati al presente Accordo costituiscono parte integrante del testo dell'Accordo. Si tratta di una clausola standard dei contratti di diritto internazionale.

Art. 25 Revisione

L'articolo 25 stabilisce che l'Accordo di cooperazione può essere rivisto, modificato o ampliato dalle Parti di comune accordo.

Art. 26 Denuncia

Conformemente al paragrafo 1, l'Accordo di cooperazione concluso per un periodo indeterminato (art. 27 par. 3) può essere denunciato in qualsiasi momento da entrambe le Parti per iscritto con un preavviso di sei mesi.

L'eventuale cessazione del presente Accordo non ha alcun effetto diretto sui contratti stipulati in base a esso, né sui diritti e gli obblighi che ne sono derivati in materia di proprietà intellettuale (par. 2).

Il paragrafo 3 stabilisce che il comitato misto deve sottoporre alle Parti contrattuali proposte risolutive per questioni derivanti dallo scioglimento del presente Accordo. Per quanto già erogato fa stato il principio del «pro rata temporis».

⁹ Accordo del 25 giugno 2009 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea riguardante l'agevolazione dei controlli e delle formalità nei trasporti di merci e le misure doganali di sicurezza, con allegati (RS **0.631.242.05**).

3.2

Commento alla modifica di legge

In seguito alla partecipazione della Svizzera ai programmi GNSS, in futuro sarà nell'interesse non solo dell'UE, ma anche della Svizzera, che la tecnologia satellitare sia sottoposta a controlli qualora la sua esportazione possa mettere in pericolo questa infrastruttura critica. La LBDI deve quindi prevedere che l'esportazione di beni strategici oggetto di accordi internazionali della Svizzera sia sottoposta all'autorizzazione della SECO. L'autorizzazione sarà rifiutata se vi è motivo di ritenere che l'esportazione possa nuocere a infrastrutture critiche a cui partecipa la Svizzera (art. 6 cpv. 1^{bis}). La modifica proposta della LBDI offre inoltre la possibilità di valutare le domande di esportazione in base alla loro portata politica. Un gruppo interdipartimentale di controllo delle esportazioni deciderà in merito a tali domande di esportazione. Il nostro Consiglio dovrà determinare quali beni debbano essere considerati «strategici» (art. 2 cpv. 2 lett. b), introducendo nell'ordinanza del 25 giugno 1997¹⁰ sul controllo dei beni a duplice impiego un apposito allegato basato sugli elenchi dei beni stilati dall'UE. Il controllo delle esportazioni tramite elenchi specifici di beni è già in uso nei regimi di controllo delle esportazioni esistenti; esso non comporterebbe quindi alcuna modifica sostanziale delle procedure per le autorità e per l'industria interessata. Al momento non è ancora disponibile un elenco definitivo dei beni da parte dell'EU, per cui non è possibile valutare con certezza il numero di richieste supplementari di esportazione. Tuttavia, dato che il controllo si limita a beni che sono stati sviluppati o modificati per i GNSS, tale modifica interesserà un numero esiguo di ditte svizzere specializzate. Per contro, queste stesse ditte potranno beneficiare degli stessi diritti di accesso alle gare di appalto per beni e servizi, come sancito nell'articolo 7 dell'Accordo di cooperazione.

4

Ripercussioni dell'Accordo e dell'atto di attuazione

4.1

Ripercussioni per la Confederazione

L'Amministrazione federale trarrà un vantaggio diretto segnatamente dal servizio PRS. Questo servizio è riservato agli utenti del settore pubblico e può essere utile anche a diversi uffici federali nell'adempimento dei loro compiti. In particolare permette alle dogane e ai partner della protezione della popolazione di meglio individuare la posizione di risorse e di ottimizzare l'impiego dei mezzi disponibili.

Il vantaggio diretto dei programmi GNSS risiede soprattutto nella possibilità di accedere liberamente ai servizi, in gran parte anche esternamente all'Amministrazione federale.

¹⁰ RS 946.202.1

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

Il finanziamento della partecipazione svizzera ai programmi GNSS deve avvenire, conformemente alle direttive del Consiglio federale del 2003, senza incidere sul bilancio nazionale. Visti i diversi interessi in gioco, i costi risultanti dovranno essere compensati da tutti i dipartimenti.

Per quanto riguarda la possibilità di far pagare i costi di partecipazione a terzi, occorre osservare che l'UE aveva inizialmente previsto di finanziare la messa a punto del sistema attraverso un partenariato pubblico privato (PPP), costituito per due terzi da un gruppo di imprese private. Tuttavia, le trattative avviate con le industrie interessate non sono andate a buon fine e nel 2007 l'UE ha deciso di finanziare il sistema interamente attraverso fondi comunitari. Alla luce di tali esperienze, non è certo che una compartecipazione finanziaria di terzi ai costi di partecipazione della Svizzera sia attuabile.

Contributo svizzero per il periodo 2008–2013

Il contributo svizzero per il quinquennio 2008–2013 deve essere corrisposto in due tranche annuali (nel 2013 e nel 2014).

Il finanziamento della prima tranche (nel 2013), pari a 60 milioni di euro (circa 72 milioni di franchi), avviene nell'ambito del secondo supplemento al budget 2013. L'importo della seconda tranche, pari a circa 20,05 milioni di euro (circa 25 milioni di franchi), è stato inserito nel preventivo 2014.

Contributo svizzero per le prospettive finanziarie dal 2014 al 2020

I costi sostenuti annualmente a partire dal 2014, pari a circa 27 milioni di euro (circa 33,75 milioni di franchi), vengono suddivisi tra i singoli dipartimenti, secondo la chiave pattuita in base all'intera cerchia di utenti in seno all'Amministrazione federale, come segue:

- Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni: 40 per cento;
- Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca: 25 per cento;
- Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport: 10 per cento;
- Dipartimento federale degli affari esteri, Dipartimento federale dell'interno, Dipartimento federale di giustizia e polizia, Dipartimento federale delle finanze: 6,25 per cento ciascuno.

4.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La partecipazione ai comitati pertinenti dei programmi GNSS, alla GSA e al comitato misto, e i lavori nell'ambito dei controlli di sicurezza comporteranno un fabbisogno di personale esiguo (da distribuirsi tra DATEC, DEFR e DDPS) che sarà di volta in volta compensato in seno ai dipartimenti.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna

Anche i Cantoni potranno trarre beneficio dalle svariate possibilità di utilizzo dei programmi GNSS e dai segnali da essi generati. Il PRS, in particolare, sarà direttamente utile ai Cantoni nell'adempimento dei loro compiti di protezione della popolazione (polizia e servizi di salvataggio). I Cantoni non sono chiamati a sostenere nessun esborso finanziario.

4.3 Ripercussioni per l'economia nazionale

Considerate le svariate possibilità d'impiego dei programmi GNSS e dei segnali da questi generati, esiste un elevato potenziale per gli utenti esterni all'Amministrazione, come la possibilità di offrire nuovi servizi basati sui segnali. Stando alle analisi condotte dall'UE, le possibilità di applicazione offerte dalla navigazione satellitare sono straordinarie (le stime parlano di 165 miliardi di euro per il 2020).¹¹

Le sfide tecnologiche, il potenziale innovativo e le opportunità di mercato che i programmi GNSS schiuderanno saranno elevati anche in futuro. Grazie all'Accordo di cooperazione sarà possibile per l'industria svizzera e anche per il polo di ricerca svizzero accedere a tali servizi in modo quasi paritetico.

Considerate le svariate possibilità d'impiego e il potenziale che ne deriva, una valutazione globale degli interessi e dell'utilizzo consente di supporre che l'economia nazionale e il polo industriale e di ricerca svizzero potranno trarre ampi benefici dalla partecipazione del nostro Paese ai programmi europei GNSS.

4.4 Ripercussioni per la società

L'Accordo di cooperazione non ha conseguenze dirette o indirette sulla società. Al contrario, i sistemi di navigazione satellitare, nonché una varietà di altre applicazioni basate sui satelliti, sono ormai parte integrante della nostra realtà quotidiana.

4.5 Ripercussioni per l'ambiente

L'Accordo di cooperazione non ha conseguenze dirette o indirette sull'ambiente. Al contrario, dai programmi GNSS e dai segnali da essi trasmessi si attendono anche miglioramenti nell'ambito della tutela ambientale, rendendo per esempio possibile un utilizzo ancora più mirato dei concimi in agricoltura.

¹¹ Il relativo comunicato stampa del 10 novembre 2010 è consultabile sul sito www.gsa.europa.eu/ > The Market > News.

5 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale

5.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012¹² sul programma di legislatura 2011–2015, né nel decreto federale del 15 giugno 2012¹³ sul programma di legislatura 2011–2015.

La conclusione dell'Accordo di cooperazione è tuttavia compatibile con l'obiettivo 9, menzionato nel programma di legislatura, di rafforzare le relazioni tra la Svizzera e l'UE e di concludere nuovi accordi nei settori d'interesse reciproco. Di conseguenza, abbiamo incluso la conclusione dei negoziati sull'Accordo di cooperazione negli «Obiettivi del Consiglio federale 2013, Parte I e II»¹⁴.

5.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Conformemente alla Strategia di politica estera 2012–2015¹⁵, l'Unione europea e i suoi Stati membri costituiscono uno dei quattro indirizzi strategici della politica estera. Sebbene non vi venga menzionata esplicitamente, la conclusione del presente Accordo è giustificata dalla strategia generale che consiste nell'adeguare e approfondire i rapporti con l'Unione europea tutelando a lungo termine il margine di manovra politico e gli interessi economici della Svizzera.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il disegno di decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale¹⁶ (Cost.), secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997¹⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA).

¹² FF 2012 305

¹³ FF 2012 6413

¹⁴ Gli Obiettivi 2013 del Consiglio federale sono consultabili su Internet all'indirizzo: www.bk.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pianificazione politica > Gli Obiettivi.

¹⁵ La Strategia di politica estera è consultabile su Internet all'indirizzo: www.eda.admin.ch > Documentazione > Pubblicazioni > Pubblicazioni sulla politica estera svizzera.

¹⁶ RS 101

¹⁷ RS 172.010

6.2 Forma dell'atto

6.2.1 Forma dell'Accordo

In base all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 1-3 Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, se prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale, comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono invece importanti le disposizioni che devono essere emanate sotto forma di legge federale in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost.

Il presente Accordo di cooperazione è di durata indeterminata ed è denunciabile (cfr. art. 26 par. 1 e art. 27 par. 3 dell'Accordo di cooperazione) e non prevede alcuna adesione a un'organizzazione internazionale. L'obbligo previsto dall'Accordo di disciplinare in maniera equivalente il controllo delle esportazioni di beni strategici rende necessaria una modifica della LBDI.

Il decreto federale che approva l'Accordo di cooperazione sottostà pertanto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

6.2.2 Forma dell'atto di attuazione

Secondo l'articolo 141a capoverso 2 Cost., le modifiche costituzionali o legislative necessarie all'attuazione di un trattato internazionale che sottostà a referendum facoltativo possono essere incluse nel decreto di approvazione. La revisione proposta della LBDI serve ad attuare l'Accordo di cooperazione con l'UE per la partecipazione della Svizzera ai programmi europei di navigazione satellitare Galileo e EGNOS e deriva direttamente dagli obblighi stabiliti in tale atto. Il disegno del testo di attuazione può dunque essere incluso nel decreto di approvazione.

6.3 Applicazione provvisoria

Secondo l'articolo 7b capoverso 1 LOGA se l'Assemblea federale è competente per l'approvazione di un trattato internazionale, il Consiglio federale può deciderne o convenirne l'applicazione provvisoria se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera e una particolare urgenza lo richiedono.

Riteniamo che la condizione della salvaguardia di importanti interessi della Svizzera sia adempiuta per i motivi formulati qui di seguito.

La Svizzera è coinvolta nel progetto Galileo attraverso il relativo programma dell'ESA soltanto fino al termine della fase di sviluppo e di validazione che si concluderà presumibilmente nell'inverno 2013. La conclusione del presente Accordo e la sua applicazione a titolo provvisorio consentono di garantire la continuità della partecipazione ai programmi GNSS e quindi di consolidare gli investimenti della Svizzera già effettuati attraverso l'ESA. L'applicazione provvisoria dell'Accordo permette inoltre alla Svizzera di assicurarsi l'accesso ai comitati rilevanti, un aspet-

to, questo, importante per seguire i futuri sviluppi. L'UE ha infatti concesso alla Svizzera una rappresentanza a tempo determinato nei comitati dei programmi europei GNSS («European GNSS Programmes Committee» e «GNSS Security Board»). Tuttavia dall'aprile 2012 e fino all'applicazione provvisoria dell'Accordo la Svizzera non ha più avuto accesso a tali comitati.

Riteniamo che la condizione della particolare urgenza sia adempiuta per i motivi formulati qui di seguito.

In base al testo dell'Accordo negoziato, talune disposizioni devono essere applicate prima della fine del 2013. Ciò vale in particolare per le disposizioni finanziarie, secondo le quali la Svizzera dovrà versare una parte dei suoi contributi nel 2013. Considerata la durata dei processi di ratifica è quindi necessaria un'applicazione provvisoria, senza la quale occorrerebbe condurre ulteriori negoziati che potrebbero essere conclusi soltanto a condizioni meno vantaggiose. Inoltre, per i prestatori di servizi svizzeri è primordiale potersi posizionare il prima possibile sul mercato degli appalti.

Firmando l'Accordo abbiamo pertanto deciso di notificare all'UE la nostra approvazione e di applicarlo a titolo provvisorio conformemente all'articolo 27 paragrafo 2. Le Commissioni della politica estera, consultate l'11 settembre 2013 (CPE-N) e il 10 ottobre 2013 (CPE-S) secondo l'articolo 152 capoverso 3^{bis} della legge del 13 dicembre 2002¹⁸ sul Parlamento, hanno approvato l'applicazione dell'Accordo a titolo provvisorio.

Secondo l'articolo 7b capoverso 2 LOGA, l'applicazione provvisoria cessa se il Consiglio federale, entro sei mesi dall'inizio dell'applicazione provvisoria, non ha sottoposto all'Assemblea federale il disegno di decreto federale concernente l'approvazione del trattato. Con la presentazione del presente messaggio il termine prescritto è stato rispettato.

