

14.049

Messaggio

**relativo all'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE
concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1052/2013 che
istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR)
(Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

del 28 maggio 2014

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1052/2013 che istituisce il sistema nazionale di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR).

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

28 maggio 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier Burkhalter
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il presente messaggio ha per oggetto l'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1052/2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR).

Situazione iniziale

Il 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, di seguito denominato «regolamento EUROSUR») concerne la sorveglianza delle frontiere esterne degli Stati Schengen.

Gli Stati Schengen sono giunti alla conclusione che le procedure parallele di sorveglianza e controllo alle frontiere esterne, la scarsa collaborazione e il mancato scambio di informazioni tra le autorità interessate comportano lacune nell'ambito della sicurezza. Da qui l'esigenza di creare uno strumento comune in grado di coordinare centralmente i processi e le attività delle autorità cui compete la sorveglianza delle frontiere esterne. Il regolamento EUROSUR costituisce pertanto la corrispondente base legale.

Il regolamento EUROSUR è stato emanato dall'UE il 22 ottobre 2013 e notificato alla Svizzera quale sviluppo dell'acquis di Schengen il 12 novembre 2013 per recepimento ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 3 dell'Accordo d'associazione a Schengen (AAS). Il 6 dicembre 2013 il Consiglio federale ha approvato il recepimento di questo sviluppo dell'acquis di Schengen con riserva del soddisfacimento dei requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS). La procedura di consultazione è durata dal 6 dicembre 2013 al 21 marzo 2014.

Contenuto del progetto

Il regolamento EUROSUR funge da base legale per istituire un sistema che coordini lo scambio comune di informazioni e la collaborazione tra gli Stati Schengen e l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne dell'UE (Frontex). L'individuazione, la prevenzione e la lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera, ad esempio la tratta di esseri umani e il contrabbando di stupefacenti, sono prioritarie. La collaborazione nel quadro di EUROSUR fornisce inoltre un contributo alla protezione e al salvataggio di migranti in situazioni di emergenza.

Il regolamento EUROSUR disciplina in modo obbligatorio lo scambio di informazioni sulla sorveglianza delle frontiere esterne terrestri e marittime degli Stati Schengen. Lo scambio di informazioni sulla sorveglianza delle frontiere esterne aeree è invece facoltativo. Pertanto, nella collaborazione EUROSUR la Svizzera riveste un ruolo passivo poiché, considerate le sue frontiere esterne aeree, non è tenuta a fornire informazioni a Frontex o ad altri Stati Schengen. Nello scambio di informazioni con altri Stati Schengen occorre tener conto delle prescrizioni nazionali e di quelle convenute a livello bilaterale.

Competenza per la conclusione di trattati

Il presente scambio di note concernente il recepimento del regolamento EUROSUR dev'essere approvato dall'Assemblea federale ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) poiché non è un trattato di portata limitata e manca una competenza specifica del Consiglio federale in virtù di una legge federale o di un trattato internazionale. Considerato che il regolamento EUROSUR contempla diverse disposizioni che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 Cost., lo scambio di note sul suo recepimento sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

La sorveglianza delle frontiere esterne nello spazio Schengen coinvolge numerose autorità. Le procedure parallele di sorveglianza e controllo, la scarsa collaborazione e il mancato scambio di informazioni tra le autorità interessate generano lacune a livello di sicurezza nella sorveglianza delle frontiere esterne dello spazio Schengen. Da qui l'esigenza di creare uno strumento comune in grado di coordinare centralmente i processi e le attività delle autorità cui compete la sorveglianza delle frontiere esterne. EUROSUR (European Border Surveillance System) serve proprio a coordinare gli sforzi in questo ambito e a incrementarne l'efficacia allo scopo di ridurre la migrazione illegale nello spazio Schengen, la criminalità transfrontaliera e le perdite di vite umane in mare. Il regolamento (UE) n. 1052/2013 che istituisce il sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (di seguito denominato «regolamento EUROSUR»)¹ costituisce la corrispondente base legale.

L'approvazione del regolamento EUROSUR è stata notificata alla Svizzera dal Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea (UE) il 12 novembre 2013. Esso rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 1 AAS². Pertanto, secondo l'articolo 2 paragrafo 3 in combinato disposto con l'articolo 7 AAS, la Svizzera è per principio tenuta a recepire questo regolamento.

1.2 Negoziati nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio (COMIX) e relativi risultati

Nel 2008 la Commissione UE ha approvato una comunicazione che valutava la creazione di un sistema europeo di sorveglianza delle frontiere e fissava una tabella di marcia per lo sviluppo, la verifica e l'attuazione del sistema. Nel dicembre 2011 la Commissione ha presentato una proposta legislativa in tal senso, intesa quale ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen.

Negli anni 2011–2013, gli Stati membri dell'UE hanno condotto consultazioni sul testo del regolamento in seno al competente gruppo di lavoro (gruppo di lavoro del Consiglio sulle frontiere) e al comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (COREPER) a Bruxelles. La Svizzera ha fatto valere il proprio parere esercitando il diritto di partecipare all'adozione di decisioni che l'UE concede agli Stati associati in virtù dell'AAS. Non disponeva tuttavia del diritto di voto (cfr. art. 7 par. 1 AAS).

Nella versione originale del regolamento non era prevista la partecipazione degli Stati Schengen senza frontiere esterne terrestri e marittime (Svizzera, Principato del

¹ 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), versione della GU L 295 del 6.11.2013, pag 11.

² Accordo 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 (RS **0.362.31**).

satelliti, vengono raccolte informazioni provenienti da diverse fonti della sorveglianza delle frontiere esterne. I quadri situazionali sono allestiti secondo criteri unitari sia a livello nazionale (quadro situazionale nazionale) sia a livello europeo (quadro situazionale europeo e quadro comune di intelligence pre-frontaliera) nonché scambiati tra i centri di coordinamento nazionali e Frontex. Il regolamento EUROSUR prevede che, per acquisire le informazioni ai fini dell'allestimento dei quadri situazionali, Frontex collabori strettamente con altre autorità e uffici dell'UE, segnatamente il Centro satellitare dell'UE, l'Agenzia europea di controllo della pesca e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, nel fornire i servizi per l'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza nonché Europol.

L'articolo 24 del regolamento EUROSUR disciplina l'entrata in vigore e la decorrenza dell'applicazione. Riguardo a quest'ultima, in tutti gli Stati Schengen con frontiere esterne terrestri e marittime³ il regolamento si applica dal 2 dicembre 2013, mentre in tutti gli altri Stati Schengen (quindi anche in Svizzera) la rete EUROSUR sarà operativa dal 1° dicembre 2014.

1.4 Valutazione

La rete di comunicazione EUROSUR è la prima rete europea che permette lo scambio sicuro di informazioni confidenziali e sensibili. Ai sensi dell'articolo 13 paragrafo 2 del regolamento EUROSUR, vi rientra in primo luogo lo scambio dei numeri di identificazione delle imbarcazioni. Per gli Stati Schengen lo scambio di dati personali deve avvenire conformemente alle disposizioni nazionali sulla protezione dei dati e ai principi di cui all'articolo 11^{ter} del regolamento Frontex sul trattamento di dati personali⁴. Il regolamento Frontex è parte dell'acquis di Schengen già recepito dalla Svizzera⁵.

Recependo il regolamento EUROSUR, la Svizzera si collega alla rete EUROSUR mediante il centro nazionale di coordinamento, ancora da istituire. Le disposizioni per istituirlo sono elencate nell'articolo 5 del regolamento EUROSUR. Questa rete assicura alla Svizzera l'accesso alle informazioni sul quadro situazionale europeo e sul quadro comune di intelligence pre-frontaliera.

Il regolamento EUROSUR riguarda la sorveglianza delle frontiere esterne terrestri e marittime dello spazio Schengen. Poiché, ai sensi di tale regolamento, la Svizzera ne è priva, non è tenuta a fornire a Frontex dati in base al regolamento EUROSUR né ad allestire quadri situazionali nazionali. È tuttavia possibile applicare il regolamento su base volontaria anche alle frontiere esterne aeree degli Stati Schengen. Secondo la Svizzera, l'invio volontario di informazioni sulla sorveglianza delle frontiere esterne aeree è opportuno solo laddove sia obbligatorio raccoglierle e trasmetterle. Pertanto la Svizzera rinuncia a fornire volontariamente informazioni sulla sorveglianza delle frontiere esterne aeree nel quadro di EUROSUR.

³ Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria.

⁴ 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; modificato dal regolamento (CE) n. 863/2007, GU L 199 del 31.07.2007, pag. 30.

⁵ RS **0.362.380.018**

Tramite l'istituendo centro nazionale di coordinamento, all'occorrenza la Svizzera riceve dati sulla sorveglianza delle frontiere esterne dagli Stati vicini. Ad esempio, i dati sulla sorveglianza alle frontiere esterne raccolti dagli Stati confinanti a sud possono rivelarsi utili per valutare la situazione migratoria nazionale.

Nell'ottica della politica europea perseguita dalla Svizzera, la partecipazione a EUROSUR è giudicata positivamente. EUROSUR amplia la collaborazione con l'UE e con gli Stati Schengen in un ambito importante come quello della sorveglianza delle frontiere esterne ed è una logica conseguenza della partecipazione a Frontex. Questo strumento di coordinamento contribuisce a rafforzare la gestione delle frontiere nello spazio Schengen, perciò presumibilmente acquisirà sempre maggiore importanza. È quindi nell'interesse della Svizzera aderire alla rete di comunicazione, altrimenti vi è il rischio di non ricevere dati importanti sulla sorveglianza delle frontiere esterne e, di riflesso, di non poter disporre di un quadro completo per valutare la situazione nazionale. Infine la collaborazione EUROSUR è volta a migliorare la sicurezza in Svizzera.

1.5 Procedura sul recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen

Nel quadro dell'AAS, la Svizzera si è impegnata nei confronti dell'UE a recepire per principio tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen (art. 2 par. 3 e art. 7 AAS)⁶. Il recepimento di un nuovo atto legislativo avviene nel contesto di una procedura speciale che prevede la notifica di un nuovo sviluppo da parte degli organi UE e la trasmissione di una nota di risposta da parte della Svizzera. Tale procedura inizia con l'adozione dell'atto giuridico da parte dei competenti organi dell'UE.

Se l'atto giuridico da recepire è giuridicamente vincolante, la notifica dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note, che per la Svizzera rappresenta un trattato di diritto internazionale pubblico. Conformemente ai requisiti costituzionali, il trattato deve essere adottato dal Consiglio federale, dal Parlamento o, in caso di referendum, dal popolo.

Se l'approvazione dello scambio di note compete all'Assemblea federale, nella sua nota di risposta la Svizzera deve comunicare all'UE che lo sviluppo dell'acquis di Schengen in questione è per lei vincolante «soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali» (art. 7 par. 2 lett. b AAS). A decorrere dalla notifica dell'atto da parte dell'UE, la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni per recepire e attuare lo sviluppo di Schengen. Entro tale termine deve aver luogo anche un eventuale referendum.

Se la procedura di approvazione a livello nazionale è terminata e quindi sono soddisfatti tutti i requisiti costituzionali, la Svizzera comunica immediatamente questo risultato all'UE in forma scritta. La comunicazione da parte della Confederazione equivale, per quanto concerne il recepimento dell'atto in questione, alla ratifica dello scambio di note, che entra così in vigore.

Il regolamento EUROSUR è stato emanato il 22 ottobre 2013 e notificato alla Svizzera, quale sviluppo dell'acquis di Schengen, il 12 novembre 2013 ai fini del recepimento. Il 6 dicembre 2013 il Consiglio federale ha deciso di accettare il regola-

⁶ RS 0.362.31

mento con riserva del soddisfacimento dei requisiti costituzionali. Il 12 novembre 2013 esso ha notificato la propria decisione al Consiglio dell'UE. Pertanto il termine massimo di due anni per il recepimento scade il 12 novembre 2015.

Secondo l'articolo 7 paragrafo 4 AAS, l'eventuale non recepimento di uno sviluppo dell'acquis di Schengen potrebbe comportare, nel peggiore dei casi, la cessazione della collaborazione Schengen (dunque automaticamente anche Dublino).

1.6 Esigenze in materia di attuazione

Il regolamento EUROSUR è un atto giuridico dettagliato dell'UE. Le basi legali necessarie per l'attuazione sono già state create in buona parte per Frontex, con cui esistono molte affinità. Vi rientrano in particolare le normative sulla protezione dei dati, la cooperazione e lo scambio di informazioni nell'ambito della sorveglianza delle frontiere esterne (cfr. art. 92 della legge del 18 marzo 2005⁷ sulle dogane). Questo scambio di informazioni è stato introdotto⁸ a seguito del recepimento e dell'applicazione del regolamento Frontex e del regolamento RABIT⁹; cfr. anche l'ordinanza sulla cooperazione operativa con gli altri Stati Schengen in materia di protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen [OCOFE]¹⁰). A livello nazionale esiste inoltre una buona rete per lo scambio di informazioni su migrazione e criminalità transfrontaliera (un'ottimizzazione di questa rete è prevista nell'ambito dei lavori in corso sulla gestione integrata delle frontiere [IBM]).

Ai sensi del regolamento EUROSUR, per «frontiere esterne» si intendono le frontiere esterne terrestri e marittime dell'UE e degli Stati Schengen. Ciò significa che la Svizzera non dispone di sezioni di frontiere esterne secondo tale regolamento, quindi non deve allestire quadri situazionali nazionali né gestire una rete nazionale per la sorveglianza delle frontiere esterne. Perciò numerose disposizioni del regolamento EUROSUR non sono rilevanti per la Svizzera.

Attualmente il regolamento EUROSUR impone alla Svizzera di allestire e gestire un centro nazionale di coordinamento che assicuri i contatti con la rete EUROSUR (art. 5 in combinato disposto con l'art. 24 par. 4 del regolamento EUROSUR) e che agevoli la ricezione di eventuali informazioni da parte degli Stati vicini sulla sorveglianza delle frontiere esterne. Il centro nazionale di coordinamento da istituire in base al regolamento EUROSUR avrà sede presso il Corpo delle guardie di confine (Cgcf). Una base legale in tal senso dovrà essere inserita nella OCOFE.

⁷ RS 631.0

⁸ Decreto federale del 3 ottobre 2008, RU 2009 4583

⁹ 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 (GU L 199 del 31.07.2007, pag. 30).

¹⁰ RS 631.062

1.7

Risultati della procedura di consultazione

Ai sensi dell'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge federale del 18 marzo 2005¹¹ sulla procedura di consultazione, dal 6 dicembre 2013 al 21 aprile 2014 si è svolta una procedura di consultazione ordinaria. Sono stati invitati a esprimere il proprio parere i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali e altri ambienti interessati.

Complessivamente sono pervenuti 36 pareri: 25 sono giunti dai Cantoni (JU escluso), sei dei quali (AR, AI, BS, GR, SH, UR) hanno rinunciato a prendere posizione, anche se Appenzello Esterno e Uri si sono pronunciati a favore dello sviluppo proposto. Tutti gli altri Cantoni, tranne Svitto che ha posto come riserva il fatto di non utilizzare EUROSUR come programma di sorveglianza nazionale, hanno approvato la proposta di recepimento del regolamento EUROSUR.

Anche la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia si dichiara esplicitamente d'accordo con la proposta di recepimento.

I partiti e le associazioni hanno fatto pervenire dieci pareri. Solo l'UDC esprime un chiaro parere contrario. Il Partito Pirata non condivide il contenuto di alcuni punti del regolamento e chiede ulteriori chiarimenti.

Non sono pervenuti pareri di privati.

In genere la proposta di recepimento del regolamento EUROSUR è ben accolta. In particolare, la grande maggioranza dei partecipanti alla consultazione plaude a un migliore coordinamento degli Stati Schengen nella sorveglianza delle frontiere esterne, al fine di prevenire la migrazione illegale e contrastare la criminalità transfrontaliera. Anche un altro obiettivo del regolamento EUROSUR, ovvero la protezione e il salvataggio dei migranti in situazioni di emergenza in mare, è visto di buon occhio da diversi partecipanti (PS e Cantoni ZG, TI).

Non sono stati apportati adeguamenti in base all'esito della procedura di consultazione.

2

Commento ai singoli articoli del regolamento EUROSUR

Considerandi

I considerandi motivano in modo conciso le norme essenziali dell'articolato, senza riprodurne il dettato. Non contengono enunciati di carattere normativo o dichiarazioni di natura politica. I tre obiettivi del regolamento EUROSUR qui di seguito illustrati sono: prevenire la migrazione illegale, contrastare la criminalità transfrontaliera, impegnarsi per proteggere i migranti e salvare loro la vita.

Frontex è inoltre inteso a migliorare la collaborazione e lo scambio di informazioni con le altre istituzioni e uffici dell'UE, come l'Agenzia europea per la sicurezza marittima e il Centro satellitare dell'UE. Le sinergie vengono sfruttate, poiché si

¹¹ RS 172.061

garantisce l'accesso a informazioni, strutture e sistemi già esistenti, ad esempio il Programma europeo per l'osservazione della terra.

Occorre ottimizzare la collaborazione già in atto tra Frontex e gli uffici e le autorità dell'UE. Il regolamento EUROSUR è considerato parte integrante del modello europeo di gestione integrata delle frontiere esterne e della strategia di sicurezza interna dell'UE. Nei considerandi 19–24 si precisa che il regolamento EUROSUR costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen.

Art. 1–3 Disposizioni generali

Gli articoli 1 e 2 disciplinano l'oggetto e il campo di applicazione del regolamento EUROSUR. Il primo riguarda l'istituzione di un quadro comune per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri e Frontex. L'obiettivo del regolamento EUROSUR è aumentare la capacità di reazione delle autorità di sorveglianza degli Stati Schengen alle frontiere esterne e di sostenerli nei loro sforzi volti a tracciare un quadro esaustivo della situazione alle loro frontiere esterne. L'individuazione, la prevenzione e la lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera, ad esempio la tratta di esseri umani e il contrabbando di stupefacenti, sono prioritarie. EUROSUR fornisce un contributo alla protezione e al salvataggio dei migranti in situazioni di emergenza.

Il campo d'applicazione del regolamento EUROSUR si limita alla sorveglianza delle frontiere esterne terrestri e marittime degli Stati Schengen. Possono essere scambiate informazioni sulla sorveglianza delle frontiere aeree esterne solo su base volontaria. Ciò significa che il regolamento EUROSUR esplica effetti limitati sulla Svizzera, poiché essa non dispone di frontiere esterne terrestri e marittime ai sensi del regolamento in questione.

L'articolo 3 spiega le principali definizioni utilizzate nel regolamento.

Art. 4–7 Struttura e componenti

Gli articoli 4–7 disciplinano le componenti necessarie per l'istituzione e la gestione della rete EUROSUR. L'articolo 4 paragrafo 1 precisa che le informazioni devono essere scambiate tenendo conto dei meccanismi esistenti di scambio e cooperazione. EUROSUR non mira quindi a introdurre nuovi meccanismi per sorvegliare le frontiere esterne, bensì a coordinare quelli esistenti.

L'istituzione del centro nazionale di coordinamento quale elemento centrale della rete è disciplinato nell'articolo 5. Ogni Stato Schengen deve allestire un centro analogo, che funga da riferimento unico per lo scambio di informazioni con Frontex e gli altri centri nazionali. Il centro nazionale di coordinamento da istituire in base al regolamento EUROSUR garantisce l'accesso alla rete EUROSUR e avrà sede presso il Cgcf.

Poiché la Svizzera non ha sezioni di frontiere esterne ai sensi del regolamento EUROSUR, il centro nazionale di coordinamento non deve gestire la collaborazione con le autorità nazionali nella sorveglianza delle frontiere esterne, ossia non deve allestire quadri situazionali né garantire lo scambio di informazioni in tempo reale o la collaborazione delle autorità competenti per la sorveglianza delle frontiere esterne. Il centro nazionale di coordinamento da istituire in base al regolamento EUROSUR garantisce l'accesso alla rete EUROSUR e sarà gestito dal Cgcf. Questo

si giustifica tenuto conto dello stretto rapporto con Frontex, il cui referente nazionale ha sede a sua volta presso il Cgcf.

Il centro nazionale di coordinamento della Svizzera riveste quindi un ruolo di osservatore nell'ambito della sorveglianza delle frontiere esterne degli Stati Schengen. Esso riceverà informazioni sul quadro situazionale europeo e sul quadro comune di intelligence pre-frontaliera.

L'articolo 6 contiene disposizioni che definiscono gli impegni di Frontex nell'ambito delle attività di coordinamento EUROSUR. È importante che Frontex sia responsabile dell'istituzione e della gestione della rete di comunicazione EUROSUR e coordini l'applicazione di tutti gli strumenti di sorveglianza.

L'articolo 7 disciplina le competenze e i compiti che riguardano la rete di comunicazione. In particolare, regolamenta lo scambio sicuro in tempo reale di informazioni che possono essere anche sensibili e confidenziali. Secondo il paragrafo 2, Frontex deve garantire l'interoperabilità della rete di comunicazione con gli altri sistemi di comunicazione e informazione che gestisce.

Art. 8–12 Conoscenza situazionale

Gli articoli 8-12 disciplinano la portata e la base dei diversi quadri situazionali e di intelligence da allestire a livello nazionale ed europeo in base a determinate regole.

L'articolo 8 pone le condizioni generali per l'elaborazione dei tre diversi quadri situazionali (quadro situazionale nazionale, quadro situazionale europeo, quadro comune di intelligence pre-frontaliera). I quadri situazionali si compongono di tre livelli (eventi, operazioni, analisi), suddivisi a loro volta in sottolivelli (art. 9). Uno di essi concerne tra l'altro, l'acquisizione di informazioni sulla base di immagini e geodati.

L'articolo 9 disciplina i quadri situazionali nazionali. Poiché la Svizzera non ha sezioni di frontiere esterne ai sensi del regolamento EUROSUR, il centro di coordinamento nazionale non allestirà quadri situazionali nazionali e riceverà il quadro situazionale europeo e il quadro comune di intelligence pre-frontaliera unicamente a titolo informativo. Questo articolo precisa inoltre le modalità per lo scambio diretto di informazioni estrapolate dai quadri situazionali tra Stati Schengen limitrofi.

L'articolo 10 si concentra sul quadro situazionale europeo. Le fonti di informazione a disposizione per il suo allestimento sono numerose, ad esempio i quadri situazionali nazionali, Frontex, la Commissione europea, le delegazioni (ambasciate UE), gli uffici e altre istituzioni dell'UE oppure le organizzazioni internazionali.

L'articolo 11 regola il sistema comune di intelligence pre-frontaliera che, al pari del quadro situazionale europeo, viene allestito sotto la responsabilità di Frontex in base a svariate fonti di informazione quali i centri nazionali di coordinamento, Frontex stessa, le delegazioni UE (ambasciate UE) e gli uffici dell'UE.

L'articolo 12 affida a Frontex il coordinamento dell'iter in vista dell'applicazione comune degli strumenti di sorveglianza ponendo l'accento sull'affidabilità e l'efficienza economica. Su richiesta di uno Stato Schengen, Frontex fornisce ad esempio informazioni sul monitoraggio di porti e coste di Paesi terzi e di imbarcazioni o aree marittime designate, previsioni meteo per le regioni verso cui fanno rotta le imbarcazioni delle autorità di frontiera nonché informazioni sul monitoraggio selettivo di una determinata zona pre-frontaliera alle frontiere esterne. Tra le

fonti di dati figurano i sistemi di segnalazione delle navi, immagini satellitari e sensori montati su veicoli e imbarcazioni.

Art. 13 Trattamento dei dati personali

L'articolo 13 disciplina il trattamento di dati personali nell'ambito dei quadri situazionali, da allestire sulla base del regolamento EUROSUR. In linea di massima il trattamento di questi dati nei quadri situazionali nazionali si fonda sulle prescrizioni nazionali e sulle disposizioni in materia di protezione dei dati dell'UE¹². I dati personali possono essere elaborati nell'ambito del quadro situazionale europeo e del quadro comune di intelligence pre-frontaliera solo rispettando le disposizioni del regolamento Frontex. Il regolamento EUROSUR pone tuttavia dei limiti, precisando che i dati personali possono essere trattati nell'ambito dei quadri situazionali europei e di quelli comuni di intelligence pre-frontaliera esclusivamente se riguardano numeri di identificazione di imbarcazioni. Nel quadro situazionale europeo e nel quadro comune di intelligence pre-frontaliera, tali dati possono inoltre servire solo ai fini dell'individuazione, dell'identificazione e della localizzazione di imbarcazioni nonché per gli scopi menzionati nell'articolo 11^{ter} paragrafo 3 del regolamento Frontex (trasmissione a Europol o altre autorità di perseguimento penale dell'UE, allestimento di analisi dei rischi). I dati sono automaticamente cancellati entro sette giorni dalla ricezione da parte di Frontex o, qualora occorra più tempo per localizzare un'imbarcazione, entro due mesi dalla ricezione. In casi eccezionali, mediante la rete di comunicazione possono essere scambiati anche dati personali degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c della legge federale del 19 giugno 1992¹³ sulla protezione dei dati. Un'eventualità che però in Svizzera trova applicazione solo in misura limitata, dato che il centro nazionale di coordinamento non allestisce quadri situazionali nazionali e quindi non elabora dati personali.

Art. 14–16 Capacità di reazione

Gli articoli 14–16 disciplinano la capacità di reazione necessaria per raggiungere gli obiettivi della sorveglianza comune delle frontiere esterne. Definiscono inoltre le sezioni di frontiera e le suddividono in livelli di rischio. La conseguente reazione rispecchia la classificazione. I meccanismi comuni di reazione a questi rischi sono disciplinati all'articolo 15. Frontex può fornire il proprio sostegno su richiesta dello Stato Schengen interessato unicamente se il rischio è elevato («high impact level») e se sono adempiute le condizioni per l'avvio di operazioni congiunte o di interventi rapidi ai sensi del regolamento Frontex.

Art. 17–23 Disposizioni specifiche e finali

Il titolo III contempla, oltre alle disposizioni finali, disposizioni specifiche sulla collaborazione con diverse autorità, terzi (istituzioni e altri uffici dell'UE, organizzazioni internazionali), Irlanda e Regno Unito nonché con i Paesi terzi vicini.

¹² Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU L 281 del 23.11.1995, pag. 31); decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (GU L 350 del 30.12.2008, pag. 60).

¹³ RS 235.1

L'articolo 17 contempla la possibilità di trasferire compiti a determinate autorità nazionali nell'ambito della sorveglianza delle frontiere esterne. Si tratta soprattutto di garantire la conoscenza situazionale e la capacità di reazione, tra cui rientrano ad esempio il sostegno e la pianificazione delle attività nazionali di sorveglianza delle frontiere. Le autorità nazionali possono quindi assumere i compiti che competono al centro nazionale di coordinamento, basta che quest'ultimo ne sia adeguatamente informato e la sua attività non ne risulti compromessa.

Oggetto dell'articolo 18 è la collaborazione tra Frontex e terzi. In questo contesto, per «terzi» si intendono istituzioni e altri servizi dell'UE nonché organizzazioni internazionali. Su questo articolo si fonda tra l'altro la collaborazione di Frontex con Europol, il Centro satellitare dell'UE, l'Agenzia europea per la sicurezza marittima, l'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo e l'Agenzia europea di controllo della pesca. In virtù di questa disposizione è consentito anche lo scambio di informazioni con il Centro di analisi e operazioni contro il narcotraffico marittimo (MAOC-N) e il Centro di coordinamento per la lotta antidroga nel Mediterraneo (CeCLAD-M).

Le informazioni scambiate con terzi confluiscono nel quadro situazionale europeo (art. 10) e nel quadro comune di intelligence pre-frontaliera (art. 11). Le informazioni vengono scambiate attraverso la rete di comunicazione EUROSUR (art. 7) o mediante altre reti di comunicazione che adempiono i criteri di sicurezza. Questo scambio di informazioni avviene nel rispetto dei pertinenti requisiti di protezione dei dati.

L'articolo 19 disciplina la cooperazione con l'Irlanda e il Regno Unito. Tale cooperazione necessita di una regolamentazione ad hoc, poiché il regolamento EUROSUR è parte integrante dell'acquis di Schengen e dunque non trova applicazione in questi Paesi. Affinché Irlanda e Regno Unito possano scambiare informazioni con i Paesi Schengen vicini è quindi stata elaborata una disposizione ad hoc che ammette lo scambio sulla base di accordi bilaterali o multilaterali. La conclusione di questi accordi deve essere notificata alla Commissione UE. La questione non riguarda tuttavia la Svizzera, che non confina con sezioni di frontiera esterna di Irlanda e Regno Unito.

L'articolo 20 riguarda la cooperazione con i Paesi terzi vicini che – come per l'Irlanda e il Regno Unito – è retta da accordi bilaterali e multilaterali. Prima di concludere un accordo in tal senso, gli Stati interessati lo notificano alla Commissione UE, che ne verifica la compatibilità con il regolamento EUROSUR. È espressamente vietato scambiare informazioni che possano mettere in pericolo persone o gruppi di persone. Ogni Stato Schengen che ha fornito ad altri Stati Schengen informazioni da scambiare nell'ambito di questi accordi deve dapprima dare il proprio consenso alla trasmissione di informazioni. Un rifiuto in tal senso è vincolante. La Svizzera non è interessata a concludere tali accordi, dal momento che è circondata da Paesi Schengen e non ha sezioni di frontiera esterna con Stati terzi vicini.

L'articolo 21 costituisce la base legale per un manuale che verrà realizzato da Frontex in collaborazione con gli Stati Schengen. Si tratta di una guida pratica contenente informazioni tecniche e operative sull'applicazione e la gestione delle disposizioni EUROSUR, nonché raccomandazioni e buone prassi.

L'articolo 22 riguarda il monitoraggio e la valutazione di EUROSUR. Frontex è tenuta presentare, per la prima volta il 1° dicembre 2015 e in seguito ogni due anni, una relazione sul funzionamento di EUROSUR all'attenzione del Parlamento europeo. La Commissione UE deve inoltre sottoporre ogni quattro anni (la prima volta

il 1° dicembre 2016) al Parlamento europeo una valutazione generale relativa all'applicazione del regolamento EUROSUR.

L'articolo 23 costituisce la base legale per modificare il regolamento Frontex affinché questa agenzia possa assumere i compiti che le sono affidati dal regolamento EUROSUR.

Art. 24 Entrata in vigore e applicazione

L'articolo 24 fissa al 2 dicembre 2013 l'entrata in vigore e l'applicazione del regolamento EUROSUR. Ai sensi dell'articolo 5, Stati come la Svizzera che non hanno frontiere esterne terrestri e marittime devono tuttavia istituire un centro nazionale di coordinamento solo dal 1° dicembre 2014. Conformemente all'AAS la Svizzera ha tempo fino al 12 novembre 2015 per recepire il regolamento EUROSUR nel diritto nazionale e applicarlo (due anni dalla notifica del regolamento EUROSUR da parte dell'UE).

Allegato

Infine l'allegato stabilisce i principi più importanti da rispettare per l'istituzione, il funzionamento e la gestione delle varie componenti EUROSUR.

3 **Ripercussioni**

3.1 **Per la Confederazione**

Il recepimento del regolamento EUROSUR comporta per la Confederazione solo un leggero aumento delle spese. Al momento attuale si prevede che l'esiguo onere supplementare in termini finanziari e di personale sia interamente finanziabile con il preventivo esistente. Visto che attualmente la Svizzera non è tenuta ad allestire né un quadro situazionale nazionale né una rete per la sorveglianza delle frontiere esterne, risultano solamente i costi legati al centro di coordinamento. Nell'interesse di un utilizzo efficace delle sinergie, questo centro avrà sede presso il referente nazionale Frontex già operativo, contribuendo a ridurre gli oneri. Inoltre Frontex mette a disposizione e finanzia l'intera struttura informatica da parte europea, aggiornamenti compresi. Ad esempio, il server che assicura la comunicazione con i server degli Stati Schengen e con quello centrale di Frontex.

Il finanziamento dei costi legati all'applicazione del regolamento EUROSUR è perlopiù a carico del contributo Frontex inserito nel preventivo. Attualmente non è previsto un aumento del pagamento dei relativi contributi da parte degli Stati Schengen e dunque nemmeno da parte della Svizzera.

Il server EUROSUR verrà installato e configurato sul posto da un tecnico Frontex. A tale proposito è imperativo coinvolgere l'Ufficio federale dell'informatica e della telecomunicazione, per garantire che l'installazione sia eseguita conformemente ai requisiti della legislazione svizzera, in particolare rispetto alle esigenze di sicurezza.

3.2 Per i Cantoni

Per i Cantoni non ci saranno ripercussioni né sul piano finanziario né su quello del personale.

4 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012¹⁴ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012¹⁵ sul programma di legislatura 2011–2015. Viene comunque presentato per questioni di urgenza.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Se l'atto normativo da recepire è giuridicamente vincolante, la notifica da parte dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note che, dal punto di vista della Svizzera, va qualificato come trattato internazionale. Il presente regolamento da recepire è giuridicamente vincolante.

Il decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento EUROSUR si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)¹⁶ secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. L'articolo 166 capoverso 2 Cost. affida all'Assemblea federale la competenza di approvare trattati. Fanno eccezione quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]¹⁷; art. 24 cpv. 2 della legge sul Parlamento [LParl]¹⁸) o che sono di portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA).

Nel presente caso non sussiste alcuna norma di delega contenuta in una legge speciale che autorizzi il Consiglio federale a concludere autonomamente lo scambio di note. Non si tratta nemmeno di un trattato internazionale di portata limitata secondo l'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento EUROSUR va pertanto sottoposto all'Assemblea federale per approvazione.

5.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di

¹⁴ FF **2012** 305

¹⁵ FF **2012** 6413

¹⁶ RS **101**

¹⁷ RS **172.010**

¹⁸ RS **171.10**

leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Per disposizioni importanti s'intendono le disposizioni che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il presente scambio di note contempla diverse disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere e, g Cost., tra cui l'obbligo di istituire un centro nazionale di coordinamento e di aderire alla rete europea di comunicazione per lo scambio di informazioni sensibili e confidenziali. Attraverso questa rete, in casi eccezionali è possibile, ad esempio, scambiare dati personali degni di particolare protezione ai sensi dell'articolo 3 lettera c LPD. Pertanto, l'approvazione di questo trattato internazionale compete all'Assemblea federale e il recepimento del regolamento EUROSUR è assoggettato al referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. d Cost.).