



19.017

Messaggio

concernente l'approvazione dell'Accordo tra la Svizzera, la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein, da una parte, e l'Unione europea, dall'altra, sulla partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala (eu-LISA)

del 13 febbraio 2019

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di un decreto federale che approva l'Accordo tra l'Unione europea, da una parte, e il Regno di Norvegia, la Repubblica d'Islanda, la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein, dall'altra, sulla partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

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

13 febbraio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer

Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il messaggio del 23 maggio 2012 e il messaggio supplementare del 6 luglio 2016 riguardavano il recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011. Per partecipare in modo efficace all'Agencia eu-Lisa, la Svizzera e tre altri Stati associati a Schengen e Dublino hanno negoziato e concluso con l'Unione europea un accordo che fissa le modalità della loro partecipazione. Con il presente messaggio questo accordo è sottoposto alle Camere federali per approvazione.

Contesto

Il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'Agencia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, recepito dalla Svizzera nel dicembre del 2016 in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen e dell'acquis «Dublino/Eurodac», prevede che «conformemente alle pertinenti disposizioni dei rispettivi accordi di associazione, sono presi accordi per specificare in particolare la natura, la portata e le modalità di partecipazione ai lavori dell'Agencia dei paesi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen e alle misure relative a Eurodac, comprese disposizioni sui contributi finanziari, sul personale e sul diritto di voto». A tal fine è stato negoziato un accordo aggiuntivo tra la Svizzera e gli altri Stati associati, da una parte, e l'Unione europea, dall'altra.

Il decreto federale sottoposto al Parlamento nel dicembre 2016 si limitava al recepimento formale dell'atto di base, ossia del regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce l'Agencia. Per contro, per attuare concretamente detto regolamento, è indispensabile che entri formalmente in vigore l'accordo aggiuntivo negoziato. Il presente messaggio ha quindi per oggetto l'approvazione dell'accordo aggiuntivo che fissa le modalità di partecipazione della Svizzera all'Agencia europea, ufficialmente denominata «eu-LISA».

Contenuto del progetto

L'accordo aggiuntivo contiene quindici articoli e quattro allegati che disciplinano punto per punto le modalità di partecipazione della Svizzera e degli altri Stati associati all'Agencia eu-LISA.

Per quanto riguarda i diritti di partecipazione, quelli che ha ottenuto la Svizzera vanno oltre i diritti previsti in generale dall'Accordo di associazione a Schengen (AAS) (ossia i cosiddetti «decision shaping rights») in quanto l'accordo aggiuntivo prevede che, in un certo numero di casi elencati in modo esaustivo, i rappresentanti svizzeri possono partecipare formalmente al voto (ossia dispongono di cosiddetti «decision making rights»). Per quanto concerne invece il calcolo dei contributi finanziari, la soluzione raggiunta è in linea con il mandato negoziale. L'accordo aggiuntivo prevede l'uso della chiave di ripartizione fissata nell'AAS, detta «chiave Schengen», per tutti i sistemi d'informazione gestiti dall'Agencia, attuali e futuri, compresi quelli legati a Dublino, fatta eccezione per il contributo dovuto per i costi

operativi del sistema Eurodac, che rimane soggetto alla «chiave Eurodac». Il risultato ottenuto è dunque conforme al mandato negoziale e alle attese.

L'accordo aggiuntivo contiene inoltre disposizioni relative allo statuto giuridico e alla responsabilità dell'Agenzia, nonché alla competenza giurisdizionale della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'Agenzia. Un articolo rinvia poi a uno degli allegati, che definisce il regime dei privilegi e delle immunità. L'accordo disciplina inoltre lo statuto del personale dell'Agenzia, il diritto dei cittadini svizzeri di farsi assumere come dipendenti dell'Agenzia, nonché il regime applicabile agli esperti e ai rappresentanti ufficiali svizzeri distaccati presso l'Agenzia. Altre disposizioni regolano, rispettivamente, la lotta antifrode, mediante un rinvio a uno degli allegati, e la procedura applicabile per risolvere eventuali controversie tra le Parti. Infine sono previste disposizioni sull'entrata in vigore, sulla validità e l'estinzione dell'accordo. Per quanto riguarda questi punti, le soluzioni scelte sono simili a quelle adottate per la partecipazione della Svizzera ad altre agenzie dell'UE e quindi conformi al mandato negoziale.

Il contenuto dell'accordo è equilibrato e soddisfacente.

Messaggio

1 Contesto

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi perseguiti

Oggetto del messaggio

Il presente messaggio verte sull'approvazione dell'accordo aggiuntivo che fissa le modalità di partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la quale porta il nome ufficiale «eu-LISA» (*European Union Large-Scale Information Systems Agency*; in precedenza denominata Agenzia IT).

L'Agenzia eu-LISA (qui di seguito: l'Agenzia) è formalmente un'istituzione dell'UE. È stata istituita con il regolamento (UE) n. 1077/2011¹. L'Agenzia ha sede a Tallinn (Estonia) e ha iniziato la sua attività il 1° dicembre 2012.

Il regolamento n. 1077/2011 attribuisce all'Agenzia, anziché alla Commissione europea, la gestione operativa a lungo termine del sistema d'informazione visti (VIS), di Eurodac, del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), del sistema d'informazione sugli ingressi e le uscite (EES; «*Entry Exit System*») e del sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS; «*European Travel Information and Authorization System*»). In termini concreti la creazione dell'Agenzia implica, da una parte, lo sviluppo di una nuova struttura istituzionale, dato che gli organi incaricati della gestione dei sistemi d'informazione sono integrati nell'Agenzia e non più in seno alla Commissione europea, e, dall'altra parte, un trasferimento della responsabilità e dei compiti di gestione dei sistemi dalla Commissione all'Agenzia.

Negli anni a venire l'Agenzia potrà anche essere incaricata di sviluppare o di gestire altri sistemi d'informazione nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Giustizia e affari interni, GAI), purché tali nuovi sistemi siano opportunamente istituiti da un nuovo atto legislativo dell'UE. Per contro non ha competenze normative. Il compito essenziale dell'Agenzia consiste in realtà nell'assicurare la gestione operativa dei sistemi d'informazione su larga scala che le sono stati affidati, in modo che funzionino 24 ore su 24, sette giorni su sette, garantendo così uno scambio di dati costante ed ininterrotto.

Come Stato associato a Schengen e Dublino, la Svizzera fa già uso dei sistemi d'informazione SIS, VIS, Eurodac ed EES e prossimamente dovrebbe aderire al

¹ Regolamento (UE) n. 1077/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU L 286 dell'1.11.2011, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite (EES) per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto, GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20.

sistema ETIAS mediante la procedura di recepimento formale del regolamento che istituisce l'ETIAS in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen.

Il recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 aveva come effetto principale quello di ridefinire la partecipazione della Svizzera nel quadro della nuova struttura istituzionale comune, ma implicava anche la conclusione di un accordo aggiuntivo tra l'UE, da una parte, e la Svizzera e gli altri Stati associati (Norvegia, Islanda, Liechtenstein), dall'altra parte, destinato a precisare la natura, la portata nonché le regole applicabili alla partecipazione degli Stati associati all'Agenzia. Il presente messaggio mira dunque a presentare il contenuto dell'accordo in vista della sua approvazione.

Nel frattempo, il regolamento (UE) n. 1077/2011 è stato sostituito dal regolamento (UE) 2018/1726, adottato dall'UE il 14 novembre 2018². Questo nuovo regolamento è stato notificato alla Svizzera il 23 novembre 2018 come sviluppo dell'acquis di Schengen e Dublino. Il Consiglio federale ha approvato lo scambio di note relativo al suo recepimento nella seduta del 14 dicembre 2018. Lo scambio di note è entrato in vigore lo stesso giorno, al momento della notificazione da parte della Svizzera. Il nuovo regolamento modernizza l'attuale regime e il funzionamento dell'Agenzia, e autorizza un allargamento dei compiti conferiti all'Agenzia. Esso permette anche all'Agenzia di svolgere un ruolo essenziale nell'attuazione e nell'interoperabilità dei diversi sistemi d'informazione nel settore GAI. Non richiede invece alcuna modifica del contenuto del progetto di accordo aggiuntivo firmato l'8 novembre 2018.

Gli antecedenti

Il 23 maggio 2012 il Consiglio federale ha adottato il messaggio e il disegno di decreto federale relativi all'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia³, l'Agenzia «eu-LISA». Questo primo messaggio verteva, da un lato, sul recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 e, dall'altro, su una delega al Consiglio federale della competenza di concludere con l'Unione europea un accordo aggiuntivo volto a precisare le modalità di partecipazione della Svizzera all'Agenzia. Nella sessione estiva e in quella autunnale del 2012, il Parlamento aveva tuttavia deciso di rinviare il dossier al nostro Consiglio per l'esame delle conseguenze del recepimento e della conclusione dell'accordo aggiuntivo da parte della Svizzera. I lavori parlamentari erano dunque stati sospesi. Conformemente alla prassi in vigore fino ad allora, gli Stati associati erano autorizzati a posticipare il recepimento degli sviluppi delle normative di Schengen e di Dublino fino all'approvazione dei relativi accordi aggiuntivi, motivo per cui si pensava che l'UE avrebbe accettato parimenti il conseguente rinvio del termine di recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011. Nel frattempo, tuttavia, l'UE ha comunicato che, per motivi istituzionali interni, non avrebbe più potuto

- 2 Regolamento (UE) 2018/1726 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, relativo all'Agenzia dell'Unione europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA), che modifica il regolamento (CE) n. 1987/2006 e la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (UE) n. 1077/2011, GU L 295 del 21.11.2018, pag. 99.
- 3 FF **2012** 5177

accettare tale prassi. Nel febbraio 2014 ha chiesto spiegazioni al Consiglio federale riguardo al mancato rispetto da parte della Svizzera del termine massimo di due anni (scaduto l'8 novembre 2013) per il recepimento del regolamento. Da uno scambio di lettere tra il Capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e il commissario competente emerge che per l'UE la sigla dell'accordo sarebbe stata possibile soltanto quando tutti gli Stati associati avessero confermato di accettare il regolamento al termine della procedura parlamentare richiesta dai loro requisiti costituzionali. La Svizzera, da parte sua, aveva insistito sul fatto che non era disposta a sottoporre il regolamento (UE) n. 1077/2011 al Parlamento per approvazione prima che l'UE confermasse che il testo dell'accordo aggiuntivo era definitivo. Con lettera del 21 aprile 2016 la Commissione ha confermato agli Stati associati di non avere l'intenzione di modificare il testo dell'accordo aggiuntivo e che i parlamenti nazionali potevano quindi portare a termine le procedure nazionali di recepimento in piena cognizione di causa.

Il Consiglio federale ha allora proposto, in un messaggio supplementare⁴ datato 6 luglio 2016, di adeguare la procedura inizialmente prevista nel 2012 e ha invitato il Parlamento a recepire il regolamento in considerazione del contenuto del progetto di accordo. Il cambiamento di procedura proposto dal Consiglio federale era legato non solo ai problemi imputabili alla scadenza del termine, ma anche all'impasse risultante dalla decisione dell'UE di modificare la sua prassi. La nuova procedura scelta dal Consiglio federale permetteva quindi di superare questo blocco, in modo da poter parafare e firmare l'accordo aggiuntivo.

Nel messaggio supplementare, il Consiglio federale illustrava in dettaglio le ripercussioni finanziarie e tecniche che derivano dal recepimento dello sviluppo, tenuto conto del contenuto, ormai conosciuto, del progetto di accordo, in modo da adempiere al mandato del Parlamento del 2012 «di esaminare e negoziare le conseguenze finanziarie, tecniche o di altra natura, che il progetto avrebbe per la Svizzera», nonché permettere al Parlamento di pronunciarsi con cognizione di causa in merito al recepimento del regolamento.

Il 16 dicembre 2016 il Parlamento ha adottato il decreto federale che approva lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 da parte della Svizzera⁵. Il termine referendario è scaduto inutilizzato il 7 aprile 2017. Con nota dell'11 aprile 2017 la Svizzera ha informato l'UE che i suoi requisiti costituzionali sono stati soddisfatti. Lo scambio di note è entrato in vigore lo stesso giorno.

Motivi per la conclusione di un accordo

L'articolo 37 del regolamento (UE) n. 1077/2011 prevede espressamente che «conformemente alle pertinenti disposizioni dei rispettivi accordi di associazione, sono presi accordi per specificare in particolare la natura, la portata e le modalità di partecipazione ai lavori dell'Agenzia dei paesi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen e alle misure relative a Eurodac, comprese disposizioni sui contributi finanziari, sul personale e sul diritto di voto».

⁴ FF 2016 5865

⁵ FF 2016 7991; RU 2017 2633

Dal momento che l'accordo aggiuntivo fissa le modalità della partecipazione della Svizzera all'Agenzia, la sua conclusione è una condizione indispensabile per prendere parte a pieno titolo all'Agenzia che gestisce i sistemi informatici di cui la Svizzera beneficia dalla sua associazione a Schengen e Dublino, nonché per garantire nel migliore dei modi i diritti attribuitile dagli Accordi di associazione a Schengen e Dublino. Senza di esso, mancherebbe la base legale che permette ai rappresentanti svizzeri di sedere in qualità di membri a pieno titolo negli organi dell'Agenzia e di votare.

Mediante l'approvazione dell'accordo aggiuntivo saranno precisati e formalizzati tutti i diritti e gli obblighi della Svizzera in seno all'Agenzia. In particolare la Svizzera (come gli altri Stati associati) otterrà, contrariamente alla situazione attuale, diritti di voto formali almeno nella misura in cui essi si riferiscono a decisioni di natura operativa.

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

Il mandato negoziale svizzero è stato adottato con decisione del Consiglio federale del 25 maggio 2011, mentre la decisione del Consiglio dell'Unione europea che autorizza l'avvio dei negoziati è stata presa il 16 luglio 2012.

I negoziati sono stati condotti in accordo con gli altri Stati associati, ossia la Norvegia, il Liechtenstein e l'Islanda. La prima tornata di negoziati ha avuto luogo nell'ottobre del 2012. Sono quindi seguite altre cinque tornate, nonché numerosi scambi tra le delegazioni fino all'inizio del 2016. Come previsto, le discussioni si sono concentrate essenzialmente sulla portata dei diritti di voto dei rappresentanti svizzeri e degli altri Stati associati in seno agli organi dell'Agenzia e in particolare sulla determinazione dell'elenco delle decisioni sulle quali la Svizzera e gli altri Stati associati sono abilitati a votare, da una parte, e sulla chiave di calcolo dei loro contributi finanziari all'Agenzia e sulle relative modalità di versamento, dall'altra parte. La maggior parte degli altri elementi dell'accordo, invece, hanno suscitato poche discussioni, sia perché non vi era disaccordo tra le parti, sia perché si tratta di questioni ricorrenti per le quali sono state trovate soluzioni abituali, o ancora perché questi elementi rivestono un'importanza secondaria.

I negoziati si sono conclusi ufficialmente all'inizio del 2016 come confermato formalmente dalla Commissione nella sua lettera del 21 aprile 2016, il che ha permesso al Consiglio federale di presentare al Parlamento il messaggio supplementare del 6 luglio 2016 concernente il recepimento del regolamento. Dopo essere stato aggiornato formalmente nel 2017, il testo dell'accordo è stato parafato il 15 giugno 2018. Il 14 settembre 2018 il Consiglio federale ha deciso di autorizzarne la firma, che ha avuto luogo l'8 novembre 2018.

Le direttive fissate nel mandato negoziale conferito dal Consiglio federale erano le seguenti:

- ottenere diritti di voto il più possibile estesi;

- ottenere un metodo di calcolo dei contributi conforme alla chiave di ripartizione dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)⁶;
- ottenere modalità di partecipazione della Svizzera all'Agenzia corrispondenti alle soluzioni previste nella Convenzione Frontex, nell'Accordo sul Fondo delle frontiere esterne oppure nella Convenzione Comitatologia⁷.

Il testo dell'accordo aggiuntivo sul quale i negoziatori hanno trovato un'intesa conferisce agli Stati associati diritti di partecipazione che vanno oltre i diritti generalmente previsti dagli accordi di associazione («*decision shaping rights*»), comprendendo anche diritti di partecipare formalmente al voto («*decision making rights*») per una serie di questioni elencate in maniera esaustiva. Il voto formale dei rappresentanti svizzeri è tuttavia escluso per le questioni legate alle istituzioni, alle procedure, all'ordinamento giuridico e alle finanze dell'UE.

Per quanto riguarda il calcolo dei contributi finanziari, la soluzione scelta è in linea con il mandato negoziale. L'accordo prevede l'utilizzo della chiave di ripartizione fissata nell'AAS, detta «chiave Schengen», per tutti i sistemi d'informazione, attuali e futuri, gestiti dall'Agenzia, ivi compresi quelli legati a Dublino, fatta eccezione per il contributo dovuto per i costi operativi del sistema Eurodac, che resta soggetto alla «chiave Eurodac» prevista nell'Accordo di associazione a Dublino (AAD)⁸. Sebbene le due chiavi siano calcolate nello stesso modo, la chiave Schengen usa come coefficiente la percentuale del prodotto interno lordo della Svizzera rispetto al prodotto interno lordo di tutti i Paesi partecipanti, adeguata anno per anno (art. 11 par. 2 e 3 AAS), mentre la chiave Eurodac usa un coefficiente fisso invariato pari al 7,286 per cento degli stanziamenti iscritti in bilancio relativi all'esercizio finanziario in questione (art. 8 par. 1 comma 1 AAD).

Gli altri punti sono stati oggetto di discussioni essenzialmente o unicamente di natura formale. Si tratta in particolare delle disposizioni relative ai privilegi e alle immunità, la cui formulazione è stata rivista a fondo su richiesta della delegazione dell'UE; tale richiesta ha contribuito ad allungare notevolmente la durata dei negoziati senza tuttavia modificare il contenuto materiale rispetto alle corrispondenti disposizioni degli altri accordi aggiuntivi già in vigore.

⁶ Accordo del 26 ottobre 2004 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**.

⁷ Cfr. 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 (Convenzione Frontex), RS **0.362.313**; Accordo del 19 marzo 2010 fra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia, la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein su disposizioni complementari in relazione al Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007–2013 (Accordo sul Fondo delle frontiere esterne), RS **0.362.312**; Convenzione del 22 settembre 2011 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 (Convenzione Comitatologia), RS **0.362.11**.

⁸ RS **0.142.392.68**

1.3 **Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale**

Il progetto non è stato annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015–2019⁹, né nel decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015–2019¹⁰. La conclusione di questo accordo aggiuntivo è necessaria affinché la Svizzera possa partecipare a pieno titolo all’Agenzia eu-LISA, che costituisce uno strumento centrale della cooperazione Schengen e Dublino.

2 **Rinuncia alla procedura di consultazione esterna**

Secondo l’articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge sulla consultazione (LCo)¹¹, la procedura di consultazione è indetta per la preparazione di trattati internazionali che sottostanno a referendum conformemente all’articolo 140 capoverso 1 lettera b o 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale¹² o che riguardano interessi essenziali dei Cantoni. In virtù dell’articolo 3a capoverso 1 LCo si può tuttavia rinunciare a una procedura di consultazione se il progetto concerne principalmente l’organizzazione o le procedure di autorità federali o la ripartizione delle competenze tra autorità federali (lett. a) oppure non v’è da attendersi nessuna nuova informazione poiché le posizioni degli ambienti interessati sono note, in particolare poiché è già stata svolta una consultazione sull’oggetto su cui verte il progetto (lett. b).

Durante la procedura di recepimento del regolamento (UE) n. 1077/2011 nel 2012 e nel 2016, si era già rinunciato a procedere a una consultazione esterna dato che lo sviluppo in questione era di natura tecnica, ossia una riorganizzazione istituzionale della gestione operativa dei sistemi informatici dell’UE, ai quali la Svizzera già partecipava nel quadro della sua associazione a Schengen e Dublino. I Cantoni e i partiti erano già stati consultati sul principio stesso della partecipazione della Svizzera a ciascuno dei sistemi gestiti dall’Agenzia. I Cantoni avevano anche potuto seguire l’elaborazione del regolamento da recepire nel quadro del diritto riconosciuto alla Svizzera di partecipare all’elaborazione degli sviluppi Schengen, nonché lo svolgimento dei negoziati relativi al contenuto dell’accordo nell’ambito delle usuali procedure d’informazione nei settori Schengen e Dublino.

Nel caso presente abbiamo rinunciato a procedere a una consultazione esterna per quanto riguarda la firma dell’accordo e il presente messaggio per gli stessi motivi: dato che non è intervenuto alcun cambiamento sostanziale dal 2016, le posizioni degli ambienti interessati in materia sono già note e non si prevedono informazioni nuove da un’eventuale procedura di consultazione esterna. Il contenuto dell’accordo era infatti già stato descritto in dettaglio nel messaggio supplementare del 6 lu-

⁹ FF 2016 909

¹⁰ FF 2016 4999

¹¹ RS 172.061

¹² RS 101

glio 2016. Dal momento che tale messaggio non è stato oggetto di contestazioni, riteniamo che le posizioni degli ambienti interessati siano note e, di conseguenza, non ci attendiamo alcuna informazione nuova da un'eventuale procedura di consultazione esterna ai sensi dell'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCo.

3 Presentazione dell'accordo

Riassunto del contenuto

L'accordo comprende quindici articoli e quattro allegati, che ne costituiscono parte integrante (art. 13). L'allegato II, relativo ai privilegi e alle immunità, comprende anche quattro appendici, una per ogni Stato associato. Il contenuto dell'accordo è già stato presentato nel quadro del messaggio supplementare del 6 luglio 2016. Il presente messaggio è volto a completare e precisare tale presentazione.

Gli articoli 1–3 trattano la portata dei diritti di voto e di partecipazione degli Stati associati nel consiglio di amministrazione («*Management Board*») e nei gruppi consultativi («*Advisory Group*»). L'articolo 4 prevede disposizioni relative ai contributi finanziari. È completato dall'allegato I, che descrive la formula per il calcolo dei contributi. Gli articoli 5–7 trattano, rispettivamente, lo statuto giuridico, la responsabilità dell'Agenzia e la competenza giurisdizionale esclusiva della Corte di giustizia dell'Unione europea sull'Agenzia. L'articolo 8 rinvia all'allegato II per quanto riguarda il regime dei privilegi e delle immunità. Gli articoli 9 e 10 disciplinano lo statuto del personale dell'Agenzia, il diritto dei cittadini svizzeri e degli altri Stati associati di farsi assumere come dipendenti dell'Agenzia, nonché il regime applicabile agli esperti e ai rappresentanti ufficiali svizzeri e degli altri Stati associati distaccati presso l'Agenzia. Gli articoli 11 e 12 regolano, rispettivamente, la lotta contro la frode a scapito degli interessi finanziari dell'UE mediante un rinvio all'allegato III, e la procedura applicabile per risolvere eventuali controversie. Infine l'articolo 14 disciplina l'entrata in vigore dell'accordo e l'articolo 15 la sua validità ed estinzione.

L'accordo è formulato in modo da poter essere applicato anche a futuri nuovi sistemi d'informazione che saranno affidati all'Agenzia e ai quali la Svizzera deciderà di partecipare. In ogni caso, però, la Svizzera potrà partecipare a tali nuovi sistemi soltanto mediante il recepimento formale degli atti giuridici dell'UE che li istituiscono e che attribuiscono all'Agenzia le pertinenti competenze, il che implica l'approvazione da parte del Parlamento federale e, di riflesso, il referendum facoltativo in tutti i casi previsti dalla legge. Per contro, il recepimento di uno sviluppo di questo genere da parte della Svizzera non implicherà alcuna revisione dell'accordo.

Dal momento che si limita a regolare in dettaglio le modalità di partecipazione della Svizzera all'Agenzia senza modificare il diritto svizzero, l'accordo non richiede alcuna trasposizione nel diritto nazionale.

Valutazione

Il contenuto dell'accordo è equilibrato e può essere considerato un successo, dato che prevede segnatamente diritti di partecipazione che, nonostante siano logicamente più limitati di quelli riconosciuti agli Stati membri dell'UE, sono sicuramente più

sultativo Eurodac. Avrà anche un rappresentante nel gruppo consultativo ETIAS, non appena il pertinente regolamento sarà stato formalmente recepito. Il numero dei gruppi consultativi si evolve quindi in funzione dell'attribuzione di nuovi sistemi all'Agenzia e il numero di quelli in cui siedono rappresentanti svizzeri in funzione del numero di sistemi a cui la Svizzera decide di partecipare.

Il paragrafo 2 dell'articolo 3 stabilisce che i rappresentanti svizzeri nei gruppi consultativi sono abilitati a votare formalmente su tutti i pareri adottati dai gruppi consultativi in relazione alle decisioni figuranti nell'elenco dell'articolo 2 paragrafo 2 comma 1 (consiglio di amministrazione). Allo stesso modo i rappresentanti svizzeri in seno ai gruppi consultativi hanno il diritto di esprimere il parere della Svizzera su tutte le questioni per le quali essa non gode di un diritto di voto formale (par. 3).

Art. 4 Contributi finanziari

L'articolo 4 tratta i contributi finanziari alle entrate dell'Agenzia dovuti dagli Stati associati. Conformemente alla presentazione del bilancio dell'Agenzia che prevede tre titoli, distingue innanzitutto tra i costi amministrativi, corrispondenti al titolo 1 (costi legati alle risorse umane) e al titolo 2 (costi legati alle infrastrutture e costi di funzionamento dell'Agenzia), da una parte, e i costi operativi dei sistemi, iscritti nel titolo 3, dall'altra parte. Poi effettua una distinzione per ognuno dei diversi sistemi gestiti dall'Agenzia, ossia il SIS, il VIS, l'EES, Eurodac, DubliNet, nonché tutti gli eventuali sistemi futuri che costituiranno nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen ai sensi dell'AAS o nuove misure Dublino/Eurodac ai sensi dell'AAD.

Soltanto i contributi dovuti dalla Svizzera per i costi amministrativi, corrispondenti ai titoli 1 e 2 del bilancio dell'Agenzia, possono essere considerati contributi nuovi legati alla partecipazione all'Agenzia (cfr. di seguito il commento relativo ai costi amministrativi). I contributi che corrispondono ai costi operativi, ossia il titolo 3 del bilancio dell'Agenzia (cfr. di seguito il commento relativo ai costi operativi), vengono già versati dalla Svizzera, sulla base dell'AAS e dell'AAD, per ciascuno dei sistemi ai quali essa partecipa.

i. Principio

Al paragrafo 1 l'articolo 4 fissa innanzitutto il principio secondo cui i contributi di ciascuno Stato associato sono limitati ai soli sistemi d'informazione a cui tale Stato partecipa a titolo individuale.

L'articolo 4 rinvia anche all'allegato I dell'accordo, che spiega in dettaglio la formula per il calcolo dei contributi per i costi operativi (n. 1.1, 1.2 e 1.3) e per i costi amministrativi (n. 1.4 e 1.5) e definisce le modalità di pagamento.

ii. Costi operativi

I costi *operativi* dei sistemi d'informazione figurano nel titolo 3 del bilancio dell'Agenzia. Per la Svizzera non si tratta di contributi nuovi in senso stretto, in quanto già li paga sulla base dell'AAS e dell'AAD, a prescindere dall'esistenza dell'Agenzia.

Sistemi SIS II, VIS, EES e tutti gli altri sistemi che costituiscono uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen

I paragrafi 2 e 3 regolano rispettivamente la chiave di calcolo dei contributi dovuti per i costi dei sistemi SIS II e VIS e la chiave di calcolo dei contributi dovuti per il sistema EES. Per questi tre sistemi, come per ogni altro sistema che costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen, è previsto che la Svizzera versi un importo annuale calcolato sulla base della percentuale del prodotto interno lordo (PIL) nazionale in rapporto al PIL di tutti gli Stati che partecipano all'Agenzia, secondo la formula di calcolo illustrata in dettaglio nell'allegato I numero 1.1 dell'accordo, in applicazione della regola generale di cui all'articolo 11 paragrafo 3 AAS.

Sistema Eurodac

Il paragrafo 4 prevede che la Svizzera partecipi ai costi operativi di Eurodac. Per questo quarto sistema si prevede che la Svizzera versi un contributo annuo calcolato secondo la formula descritta nell'allegato I numero 1.2, e in applicazione della regola specifica di cui all'articolo 8 paragrafo 1 primo comma AAD, che prevede una percentuale fissa pari al 7,286 per cento.

Sistema DubliNet

Per quanto concerne il sistema DubliNet, l'articolo 4 paragrafo 5 e l'allegato I numero 1.3 fissano la regola secondo cui il calcolo del contributo della Svizzera ai costi operativi di questo sistema è fatto applicando la chiave prevista dall'articolo 8 paragrafo 1 secondo comma AAD, che corrisponde alla chiave usuale prevista dall'articolo 11 paragrafo 3 AAS, come nel caso degli altri sistemi ai quali partecipa la Svizzera (SIS, VIS, EES), eccetto Eurodac.

Esigibilità dei costi operativi (art. 4 par. 6 cma. 2)

Per i costi operativi, i contributi fissati nei paragrafi 2–5 sono dovuti ed esigibili, sulla base dell'AAS, per il SIS II e il VIS a partire dal 1° dicembre 2012 e, nella misura in cui tali costi esistano, per l'EES a partire dal 29 dicembre 2017, data in cui l'Agenzia ha assunto la gestione operativa del sistema EES, oppure, sulla base dell'AAD, per Eurodac a partire dal 1° dicembre 2012 e per DubliNet a partire dal 31 luglio 2014, data in cui il supporto tecnico di DubliNet è stato trasferito all'Agenzia.

iii. Costi amministrativi

I costi amministrativi dell'Agenzia, che figurano sotto i titoli 1 e 2 del bilancio, sono costituiti dalle spese generate dalla creazione dell'Agenzia. Soltanto i contributi dovuti dalla Svizzera a questo titolo derivano dalla sua partecipazione all'Agenzia e possono dunque essere considerati come nuovi. Va rilevato che la Svizzera ne era stata «dispensata» fintanto che era responsabile la Commissione, ossia prima dell'entrata in funzione dell'Agenzia.

Sistemi SIS II, VIS, EES, Eurodac, DubliNet e futuri sistemi che costituiscono sviluppi Schengen o misure Dublino/Eurodac

Conformemente all'articolo 4 paragrafi 7 e 8 in combinato disposto con l'allegato I numero 1.4, i contributi svizzeri dovuti per i costi amministrativi (titoli 1 e 2 del bilancio) dei sistemi SIS II, VIS, EES, Eurodac e DubliNet sono calcolati secondo la regola usuale, ossia come percentuale del PIL nazionale rispetto al PIL di tutti gli Stati che partecipano all'Agenzia.

Ammontare dei costi amministrativi a carico della Svizzera

Per quanto riguarda i futuri sistemi d'informazione che ricadranno sotto la responsabilità dell'Agenzia, i paragrafi 7 e 8 fissano il principio secondo cui la Svizzera dovrà contribuire ai costi amministrativi di tali sistemi soltanto se costituiscono sviluppi dell'acquis di Schengen ai sensi dell'AAS o nuove misure ai sensi dell'AAD (cfr. all. I n. 1.5, *a contrario*). All'occorrenza i contributi saranno calcolati nello stesso modo (percentuale relativa del PIL) di quelli dovuti per i sistemi SIS II, VIS, DubliNet ed EES (cfr. spiegazioni in merito ai par. 2, 3 e 5 qui di seguito), in applicazione dell'articolo 11 paragrafo 3 AAS (SIS, VIS, EES) o dell'articolo 8 paragrafo 1 comma 2 AAD (DubliNet).

Partecipazione retroattiva ai costi amministrativi (art. 4 par. 6 cma. 1)

Nella misura in cui si tratta di costi *amministrativi* dell'Agenzia, il paragrafo 6 primo comma dell'articolo 4 fissa la regola secondo cui i contributi previsti ai paragrafi 2 (SIS II e VIS) e 4 (Eurodac) sono dovuti a partire dal 1° dicembre 2012¹³, data in cui l'Agenzia ha cominciato la sua attività. Quelli previsti al paragrafo 3 (EES) sono invece dovuti a partire dal 29 dicembre 2017, data in cui l'Agenzia ha assunto la gestione operativa del sistema EES, mentre quelli previsti al paragrafo 5 sono dovuti a partire dal 31 luglio 2014, data in cui il supporto tecnico di DubliNet è stato trasferito all'Agenzia. Tuttavia, il totale degli importi dovuti è esigibile soltanto a partire dal giorno successivo all'entrata in vigore dell'accordo aggiuntivo, che serve da base legale per tali pagamenti.

Divieto di cumulo dei contributi

Infine, il paragrafo 9 prevede che, nell'ipotesi in cui la Svizzera abbia già contribuito finanziariamente allo sviluppo e alla gestione operativa di nuovi sistemi d'informazione nel quadro di altri strumenti di finanziamento ai quali partecipa, o in tutti i casi in cui un nuovo sviluppo Schengen o una nuova misura Dublino/Eurodac sia finanziata mediante commissioni o altre entrate con destinazione specifica, i corrispondenti contributi versati dalla Svizzera a titolo dell'articolo 4 dell'accordo saranno ridotti di conseguenza.

¹³ Tuttavia, dato che l'autonomia finanziaria dell'Agenzia ha avuto inizio nel marzo del 2013, non dovrebbero esserci costi amministrativi da versare per il 2012.

Art. 5 Status giuridico

Conformemente all'articolo 5, la Svizzera si impegna a riconoscere, nel suo ordinamento giuridico, una personalità giuridica all'Agenzia e a garantirle la capacità civile passiva e attiva più ampia possibile.

Art. 6 Responsabilità

Per quanto riguarda la responsabilità civile dell'Agenzia, essa è disciplinata dall'articolo 24 paragrafi 1, 3 e 5 del regolamento (UE) n. 1077/2011 (art. 6).

Art. 7 Corte di giustizia dell'Unione europea

Secondo l'articolo 7, la Svizzera si impegna a riconoscere la giurisdizione della Corte di giustizia dell'UE (CGUE) sull'Agenzia conformemente all'articolo 24 paragrafi 2 e 4 del regolamento (UE) n. 1077/2011. Si tratta dei casi in cui un contratto concluso dall'Agenzia contiene una clausola compromissoria a tal fine e dei casi in cui l'Agenzia è tenuta a risarcire, secondo i principi generali del diritto, i danni causati dai suoi servizi o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni. La soluzione scelta è coerente e conforme alle soluzioni già adottate in altri accordi simili tra la Svizzera e l'UE (cfr. p. es. art. 6 della Convenzione Frontex).

Art. 8 Privilegi e immunità

Secondo l'articolo 8, la Svizzera si impegna ad applicare all'Agenzia e al suo personale le norme in materia di privilegi e immunità che sono riportate in modo dettagliato nell'allegato II dell'accordo e che si ispirano al protocollo dell'UE sui privilegi e le immunità dell'Unione europea, che disciplina in modo esaustivo tali questioni per gli Stati membri dell'UE.

In altri accordi già conclusi e in vigore tra la Svizzera e l'UE, la disposizione in questione si accontentava, dal punto di vista formale, di rinviare alle pertinenti disposizioni di detto protocollo. La soluzione adottata all'articolo 8 del presente accordo è diversa dal punto di vista formale rispetto alle soluzioni già in vigore, poiché rinvia non al protocollo stesso, ma a un allegato in cui sono espressamente riprese e dovutamente adattate tutte le pertinenti disposizioni del protocollo. Tuttavia, il suo contenuto materiale non differisce da quello previsto negli altri accordi della stessa natura conclusi con l'UE. Questa nuova soluzione in termini formali è stata scelta per ragioni istituzionali proprie dell'UE.

Art. 9 Personale dell'Agenzia

Il paragrafo 1 ricorda, in modo puramente dichiarativo, che le regole dello statuto dei funzionari dell'Unione europea e del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea si applicano anche ai membri del personale di nazionalità svizzera assunti dall'Agenzia.

Il paragrafo 2 garantisce ai cittadini svizzeri, in deroga alle regole ordinarie dello statuto dei funzionari dell'Unione europea e del regime applicabile agli altri agenti dell'Unione europea, di poter essere assunti come personale dell'Agenzia alle stesse

condizioni e secondo le stesse regole in vigore per i membri del personale che sono cittadini degli Stati membri dell'UE. Come la Commissione e gli Stati membri dell'UE, la Svizzera è anche abilitata a distaccare, a titolo temporaneo, funzionari o esperti presso l'Agenzia (art. 9 par. 3). Per contro, nessun cittadino dei quattro Stati associati può essere designato direttore esecutivo dell'Agenzia (art. 9 par. 4).

Art. 10 Funzionari ed esperti distaccati

L'articolo 10 fissa alcune regole in materia fiscale e di sicurezza sociale che si applicano specificamente agli esperti e ai funzionari svizzeri distaccati presso l'Agenzia (ad esclusione dei cittadini svizzeri impiegati dall'Agenzia). Lo scopo è di allineare il regime di tali funzionari ed esperti distaccati a quello applicabile agli esperti e ai funzionari distaccati dagli Stati membri dell'UE.

Art. 11 Lotta antifrode

L'articolo 11 tratta la lotta contro la frode a scapito degli interessi finanziari dell'UE e i controlli che possono essere effettuati dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e dalla Corte dei conti. Il paragrafo 3, che si riferisce alla Svizzera, rinvia all'allegato III, che illustra in dettaglio le regole applicabili ai controlli finanziari (audit, controlli sul posto) per quanto concerne i partecipanti e i beneficiari svizzeri delle attività dell'Agenzia, ossia i partecipanti a un programma dell'Agenzia, i beneficiari di un pagamento a carico del bilancio dell'Agenzia o dell'Unione europea o i loro subfornitori. Questi controlli corrispondono agli obblighi contratti da detti partecipanti al momento della firma dei contratti per progetti con l'Agenzia. L'allegato III fissa anche regole di procedura, di assistenza e per le sanzioni amministrative. Il Controllo federale delle finanze è informato in anticipo e può prendere parte ai controlli e ai controlli sul posto.

Anche in questo caso la soluzione adottata equivale a quella scelta negli accordi della stessa natura già conclusi tra la Svizzera e l'UE, in particolare gli accordi che fissano le modalità di partecipazione della Svizzera all'agenzia Frontex e all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO).

Art. 12 Risoluzione delle controversie

L'articolo 12 fissa la procedura applicabile per risolvere eventuali controversie tra le Parti relative all'applicazione dell'accordo. La procedura scelta si ispira per analogia a quella in vigore per l'AAS e l'AAD.

Ogni controversia di questo tipo deve essere sottoposta al Comitato misto a livello ministeriale, che per dirimerla dispone di un termine di 90 giorni, a decorrere dalla data di adozione dell'ordine del giorno della seduta in cui la controversia è stata iscritta. Nel caso in cui non sia possibile risolvere la controversia entro detto termine, occorre distinguere tra le controversie legate a questioni Schengen e quelle legate a questioni Dublino. Nel primo caso il Comitato misto dispone di un secondo termine di 30 giorni per trovare un accordo. Se non ci riesce, sei mesi dopo la scadenza di quest'ultimo termine l'accordo si estingue soltanto per lo Stato associato interessato. Nel secondo caso il Comitato misto dispone di un secondo termine di 90 giorni per

trovare un accordo. Se ciò non è possibile, l'accordo sarà considerato estinto soltanto per lo Stato associato interessato al termine dell'ultimo giorno di questo secondo termine.

Art. 13 Allegati

L'articolo 13 stabilisce che gli allegati costituiscono parte integrante dell'accordo.

Art. 14 Entrata in vigore

L'articolo 14 fissa le regole che reggono l'entrata in vigore dell'accordo, di cui il Segretario generale del Consiglio dell'UE è depositario. Ciascuna Parte dell'accordo lo approva secondo le proprie procedure interne. Affinché l'accordo possa entrare in vigore, occorre che sia stato approvato dall'UE, da un lato, e almeno da uno degli Stati associati, dall'altro. Infine, per ciascuna Parte dell'accordo, l'accordo entrerà in vigore il primo giorno del primo mese successivo al deposito formale del suo strumento di approvazione presso il depositario.

Art. 15 Validità ed estinzione

L'accordo è concluso per una durata indeterminata (par. 1).

Per la Svizzera (par. 3) cessa di essere in vigore sei mesi dopo che l'AAS è stato denunciato dalla Svizzera o per decisione del Consiglio dell'UE o che l'AAS cessa di essere applicabile conformemente alle procedure previste dagli articoli 7 paragrafo 4, 10 paragrafo 3 o 17 AAS. Allo stesso modo cessa di essere in vigore sei mesi dopo che l'AAD cessa di essere applicabile o è stato denunciato secondo le procedure fissate agli articoli 4 paragrafo 7, 7 paragrafo 3 o 16 AAD.

L'accordo è redatto in un unico originale in lingua bulgara, ceca, croata, danese, estone, finlandese, francese, greca, inglese, islandese, italiana, lettone, lituana, maltese, neerlandese, norvegese, polacca, portoghese, rumena, slovacca, slovena, spagnola, svedese, tedesca e ungherese; ciascun testo facente ugualmente fede.

5 Ripercussioni

5.1 Per la Confederazione

5.1.1 Ripercussioni finanziarie

Le stime dei costi di una partecipazione svizzera all'Agencia riportate nel messaggio supplementare del 6 luglio 2016¹⁴ possono essere completate sulla base dei bilanci e della pianificazione finanziaria dell'UE e dell'Agencia, nel frattempo adottati e pubblicati.

Le cifre indicate di seguito restano comunque stime per varie ragioni: innanzitutto, le cifre del PIL relativo della Svizzera rispetto a quello di tutti gli Stati partecipanti a

¹⁴ FF 2016 5865, in particolare 5874

ciascuno dei sistemi si evolvono e sono fissate di anno in anno. Allo stesso modo, il tasso di cambio tra il franco svizzero e l'euro è variabile e quindi il tasso usato per il pagamento dei contributi svizzeri è diverso ogni anno. Infine, gli importi preventivati dall'Agenzia per l'anno in corso e per quelli successivi sono regolarmente stati sottoposti ad aggiustamenti, talvolta anche rilevanti. A titolo di esempio, le stime effettuate all'inizio del 2014 e usate per la stesura del preventivo 2015 della Confederazione¹⁵ sono state riviste al ribasso, in particolare in seguito agli adeguamenti dei bilanci dell'Agenzia nel corso dell'anno e sulla base delle nuove cifre fornite successivamente. Lo stesso dicasi per gli anni 2015–2017.

Considerate le recenti crisi legate alla migrazione e alla sicurezza, i ministri degli Stati Schengen e Dublino hanno deciso, alla fine del 2016 e all'inizio del 2017, di sviluppare nuovi strumenti e sistemi d'informazione per far fronte agli sviluppi migratori e di potenziare drasticamente la lotta contro il terrorismo sul continente europeo. Queste decisioni implicano segnatamente l'incremento dei fondi allocati al sistema Dublino e lo sviluppo del sistema Eurodac¹⁶, ma anche il miglioramento delle prestazioni e delle funzionalità del SIS II¹⁷ e del VIS¹⁸, nonché l'attivazione

¹⁵ I mezzi finanziari iscritti a bilancio per il 2015 sulla base delle stime più elevate effettuate all'inizio del 2014 sono bloccati e quindi esclusivamente riservati ai costi legati all'Agenzia eu-LISA.

¹⁶ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di paese terzo o da un apolide, per l'identificazione di cittadini di paesi terzi o apolidi il cui soggiorno è irregolare e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto (rifusione), COM(2016) 272 finale.

¹⁷ Regolamento (UE) 2018/1860 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, versione della GU L 312 del 7.12.2018, pag. 1; regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006, versione della GU L 312 del 7.12.2018, pag. 14; regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione, versione della GU L 312 del 7.12.2018, pag. 56.

¹⁸ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 767/2008, il regolamento (CE) n. 810/2009, il regolamento (UE) 2017/2226, il regolamento (UE) 2016/399, il regolamento (UE) 2018/XX [regolamento sull'interoperabilità] e la decisione 2004/512/CE, e che abroga la decisione 2008/633/GAI del Consiglio, COM(2018) 302 finale.

tempestiva del sistema EES («*Entry-Exit-System*»)¹⁹ e lo sviluppo rapido del nuovo sistema ETIAS («*European Travel Information and Authorisation System*»)²⁰, destinati in particolare a rafforzare i controlli delle persone alle frontiere sia esterne che interne dello spazio Schengen e a ridurre l'immigrazione illegale. Infine occorre ancora migliorare l'interoperabilità dei diversi sistemi d'informazione²¹. Lo sviluppo e l'attivazione di questi nuovi sistemi sono stati, o saranno, affidati all'Agenzia eu-LISA, accrescendo di fatto notevolmente le previsioni del preventivo dell'Agenzia per gli anni 2017–2020. Il presente messaggio si colloca quindi in una fase di sviluppo importante dei sistemi informatici già operativi o ancora da creare nel settore di Schengen e Dublino. Dopo questo «picco» nel preventivo dell'Agenzia, ci si dovrebbe poter attendere una certa stabilizzazione almeno per i prossimi anni, una volta che i sistemi saranno stati sviluppati e che ci saranno essenzialmente soltanto costi di esercizio, fatta salva ovviamente un'eventuale continuazione dello sviluppo dei sistemi esistenti.

In ogni caso è importante sottolineare che, all'articolo 4 paragrafo 1, l'accordo prevede la regola secondo cui i contributi di ciascuno Stato associato sono limitati ai soli sistemi d'informazione ai quali tale Stato ha accettato di partecipare a titolo individuale.

Tenendo conto della chiave di calcolo prevista nel progetto di accordo, il totale dei contributi a favore dell'Agenzia (ossia i costi amministrativi e i costi operativi) ammonterebbe, per gli esercizi finanziari 2013–2020, a un importo complessivo stimato di circa 33,5 milioni di euro (cfr. tabella 1 lett. c). Di questo totale, una quota importante è costituita da contributi ai costi operativi dei sistemi d'informazione Schengen e Dublino (vale a dire il titolo 3 del preventivo dell'Agenzia), che concernono il funzionamento dei sistemi ai quali la Svizzera già partecipa. Questi contributi non possono dunque essere considerati nuovi, poiché sono dovuti sulla base degli accordi di associazione in vigore e devono essere versati dal momento in cui la Svizzera partecipa a ciascuno dei sistemi d'informazione in questione, a prescindere dalla

- ¹⁹ Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011, versione della GU 327 del 9.12.2017, pag. 20.
- ²⁰ Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226, GU L 236 del 19.9.2018, pag. 1; regolamento (UE) 2018/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, recante modifica del regolamento (UE) 2016/794 ai fini dell'istituzione di un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS), versione della GU L 236 del 19.9.2018, pag. 72.
- ²¹ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE (frontiere e visti) e che modifica la decisione 2004/512/CE del Consiglio, il regolamento (CE) n. 767/2008, la decisione 2008/633/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) 2016/399, il regolamento (UE) 2017/2226, il regolamento (UE) 2018/XX [regolamento ETIAS], il regolamento (UE) 2018/XX [regolamento sul SIS nel settore delle verifiche di frontiera] e il regolamento (UE) 2018/XX [regolamento eu-LISA], COM(2018) 478 finale.

creazione dell’Agenzia e dall’entrata in vigore del presente accordo. Questi contributi ai costi operativi coprono sia importi dovuti per i sistemi ai quali la Svizzera già partecipa (SIS II, VIS, Eurodac, Dublinet, EES) sia eventuali importi da versare in futuro per la partecipazione ad ETIAS, a condizione che la Svizzera vi prenda parte, dopo averne recepito le basi legali in quanto sviluppi di Schengen e Dublino.

Di conseguenza, soltanto una parte dell’importo totale stimato di 33,5 milioni di euro, ossia i contributi ai costi amministrativi dell’Agenzia (costi amministrativi figuranti nei titoli 1 e 2 del preventivo dell’Agenzia), può essere considerata come nuova. Tali contributi sono dovuti a partire dall’entrata in vigore del presente accordo e da tale data saranno versati retroattivamente per gli anni già trascorsi.

Per gli anni 2013–2017, su un totale di circa 10,4 milioni di euro di contributi dovuti all’Agenzia (tabella 1 lett. c, anni 2013–2017), quasi 6,8 milioni di euro, corrispondenti ai costi operativi del SIS, del VIS e di Eurodac, sono già stati versati (tabella 1 lett. d), per cui rimane un saldo di costi amministrativi («nuovi») da versare per gli stessi cinque anni di circa 3,6 milioni di euro. Per quanto riguarda i costi amministrativi per il periodo 2018–2020, è molto difficile effettuare una stima precisa, dato che i preventivi dell’Agenzia possono variare fortemente ed essere adeguati diverse volte all’anno. Se, però, si fa riferimento alla media degli anni precedenti, questi nuovi costi possono essere stimati in circa un terzo dei contributi totali dovuti dalla Svizzera per questi anni, ossia tra 7 e 8 milioni di euro (cfr. tabella 1: lett. c).

Dal totale dei contributi dovuti dalla Svizzera all’Agenzia per gli anni 2013–2020, ossia 33,5 milioni di euro (tabella 1 lett. c, totale), occorre quindi detrarre i circa 6,8 milioni di euro già versati (tabella 1 lett. d), per cui si arriva a un saldo stimato ancora da versare, per gli anni 2013–2020, di 26,7 milioni di euro. Se si considera un tasso di cambio indicativo di 1,20 franchi per 1 euro, ciò corrisponde a un totale di circa 32 milioni di franchi ancora da pagare per il periodo 2013–2020.

Tabella

Stima dei contributi svizzeri all'Agenzia:

In milioni €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
a) Pagamenti secondo preventivo eu-LISA	26,7	64,9	67,6	80,0	155,9	167,9	228,4	182,9	974,3
b) Pagamenti eseguiti da eu-LISA	17,8	48,9	57,8	72,7	62,3	–	–	–	259,5
c) Contributi svizzeri (stimati) PIL al 4 %	0,7	2,0	2,3	2,9	2,5	(6,7)	(9,1)	(7,3)	(33,5)²²
Di cui: d) contributi già pagati	0,4	1,3	1,5	2,2	1,4	–	–	–	6,8

Per gli anni 2013–2020, il PIL relativo medio è stato stimato a un tasso medio del 4 per cento, senza distinguere tra la chiave di calcolo del SIS, del VIS, di DubliNet e dell'EES (variabile in base al PIL relativo della Svizzera in rapporto al PIL di tutti gli Stati partecipanti), da un lato, e quella di Eurodac (fissata a 7,286 % dall'art. 8 par. 1 AAD), dall'altro²³. Inoltre, anche la Svizzera, come gli altri Stati associati, parteciperà d'ora in avanti a tutti i costi dell'Agenzia, ossia anche ai costi amministrativi dell'Agenzia (titoli 1 e 2 del preventivo dell'Agenzia) connessi all'utilizzo dei sistemi d'informazione in questione, come già avviene per Frontex e EASO, mentre ne era stata «dispensata» fintanto che ne era responsabile la Commissione, ovvero prima dell'entrata in funzione dell'Agenzia. Inoltre, non sono stati naturalmente presi in considerazione nella stima dei contributi da versare a eu-LISA gli importi che la Svizzera già versa allo stato attuale direttamente alla Commissione per partecipare ai costi delle sue attività residuali relative alla gestione delle reti dei tre sistemi informatici in questione. Ma queste fatture, emesse dalla Commissione per le sue attività connesse ai sistemi d'informazione dell'Agenzia, dovrebbero a lungo termine sparire, poiché saranno gradualmente riprese dall'Agenzia.

Le cifre riportate per il periodo 2013–2017 corrispondono ai pagamenti effettuati concretamente dall'Agenzia (cfr. tabella 1 lett. c in relazione alla lett. b) in base a quanto risulta dai suoi bilanci annuali.

²² Totale per gli anni 2013–2017: 10,4 mio. euro; totale per gli anni 2018–2020: 23,1 mio. euro; totale per gli anni 2013–2020: 23,1 + 10,4 = 33,5 mio. euro.

²³ La percentuale scelta (4 %; cfr. tabella 1 lett. c) corrisponde a un valore arrotondato delle percentuali relative annue medie del PIL svizzero in rapporto al PIL di tutti gli Stati partecipanti per gli anni considerati.

Gli importi dei contributi svizzeri per gli anni seguenti (2018–2020) sono riportati in corsivo e tra parentesi nella tabella 1, poiché sono calcolati sulla base dei crediti previsti per l’Agenzia (cfr. tabella 1 lett. c in relazione alla lett. a), e non sulla base delle sue spese effettive (cfr. tabella 1 lett. b). In ogni caso la Svizzera pagherà soltanto la sua quota del totale effettivamente versato dall’Agenzia per l’anno in questione (cfr. tabella 1 lett. b), una volta che questo totale è noto in via definitiva, a prescindere dal totale inizialmente preventivato (cfr. tabella 1 lett. a).

Inoltre, occorre ricordare che l’articolo 4 paragrafo 9 dell’accordo prevede che, se la Svizzera ha già contribuito allo sviluppo o alla gestione operativa di un sistema d’informazione su larga scala attraverso altri strumenti di finanziamento dell’Unione europea, o se lo sviluppo e/o la gestione operativa di un sistema d’informazione su larga scala sono finanziati da commissioni o altre entrate a destinazione vincolata, i suoi contributi sono adeguati di conseguenza. Questa regola si applicherà, ad esempio, dopo il 2020 agli importi dovuti per la partecipazione al sistema ETIAS, nella misura in cui i relativi costi dovranno essere coperti mediante il prelievo di emolumenti a carico dei cittadini di Stati terzi soggetti all’obbligo di registrarsi secondo ETIAS.

L’accordo aggiuntivo prevede che la Svizzera partecipi ai costi dell’Agenzia in maniera retroattiva a decorrere dalla sua entrata in funzione, nella misura in cui gli Stati associati beneficiano dei servizi di eu-LISA dal momento della sua creazione²⁴. Gli importi dovuti da tale data e non ancora versati (segnatamente i titoli 1 e 2 del bilancio dell’Agenzia; cfr. n. 4, commento all’art. 4) dovrebbero essere esigibili e pagabili dall’entrata in vigore dell’accordo aggiuntivo, ossia presumibilmente all’inizio del 2020. Logicamente, per il 2020, anno fissato per il pagamento retroattivo degli importi dovuti dall’entrata in funzione dell’Agenzia fino al 2019, ma non ancora saldati dalla Svizzera, risulteranno versamenti effettivi più elevati rispetto alla media. Negli anni successivi i contributi complessivi saranno dovuti su base annua.

I mezzi finanziari richiesti sono stati debitamente integrati nel preventivo 2019 e nel piano integrato di conti e finanze 2020–2022.

5.1.2 Ripercussioni sull’effettivo del personale

Come già spiegato nel messaggio del 23 maggio 2012²⁵, in virtù dell’articolo 13 paragrafo 5 del regolamento che istituisce eu-LISA, la Svizzera nomina un rappresentante e un supplente nel consiglio di amministrazione dell’Agenzia. Nomina altresì un membro in seno a ciascuno dei gruppi consultivi relativi ai sistemi di informazione cui partecipa (art. 19 par. 2 cma. 3 del regolamento). Per quanto riguarda i rappresentanti svizzeri in seno ai gruppi consultivi, si tratta dei collaboratori che facevano parte dei gruppi di lavoro competenti dell’UE (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS) prima della creazione dell’Agenzia e che provengono dalle unità

²⁴ Fatto salvo l’inizio dell’autonomia finanziaria dell’Agenzia, che ha avuto luogo nell’aprile del 2013.

²⁵ FF 2012 5177, in particolare 5193

amministrative federali competenti e continuano a ricoprire la loro funzione nella nuova struttura dal 2012. Non è quindi necessario creare nuovi posti.

Per contro, vista la nuova funzione di rappresentante svizzero nel consiglio di amministrazione dell'Agenzia, è opportuno prevedere la creazione di un posto supplementare a tempo parziale in seno all'unità amministrativa incaricata di distaccare un rappresentante a Tallinn, vale a dire la Segreteria generale del Dipartimento federale di giustizia e polizia (SG-DFGP). Sebbene sia nuova, questa funzione è già esercitata dal 2012 in via temporanea da un rappresentante della SG-DFGP. Questo fabbisogno aggiuntivo in termini di personale può essere compensato internamente al DFGP. Dal punto di vista del personale, è stato possibile compiere gli sforzi profusi fino ad oggi senza incidere sui crediti per il personale.

5.2 Per i Cantoni

La partecipazione della Svizzera all'Agenzia eu-LISA non ha conseguenze per i Cantoni.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il decreto federale che approva l'accordo aggiuntivo che fissa le modalità della partecipazione della Svizzera e degli altri Stati associati all'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)²⁶, secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare i trattati internazionali. Infine, l'articolo 166 capoverso 2 Cost. conferisce all'Assemblea federale la competenza di approvarli, fatta eccezione per quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (cfr. anche l'art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002²⁷ sul Parlamento [LParl] e l'art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997²⁸ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione).

6.2 Forma dell'atto da adottare

Il presente accordo è denunciabile (art. 15) e non implica l'adesione a un'organizzazione internazionale. Dunque non è soggetto a referendum in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1 e 2 Cost.

²⁶ RS 101

²⁷ RS 171.10

²⁸ RS 172.010

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum se 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 LParl, 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, per disposizioni importanti s'intendono le disposizioni che, in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., sono emanate sotto forma di legge federale nel diritto interno.

Nel caso specifico, l'accordo aggiuntivo concluso tra la Svizzera e gli altri Stati associati, da una parte, e l'UE, dall'altra, comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto come le disposizioni in materia di lotta antifrode (art. 11). Se queste regole dovessero essere emanate nel diritto interno, lo sarebbero a livello di legge. Di conseguenza, il decreto federale di approvazione sottostà al referendum facoltativo in virtù 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).

6.3 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non è subordinato al freno alle spese ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non prevede né sussidi né crediti d'impegno o dotazioni finanziarie che implicherebbero nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi.