

04.063

## **Messaggio**

**concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»)**

del 1° ottobre 2004

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, i decreti federali concernenti gli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea e gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi nel diritto svizzero.

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

1° ottobre 2004

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Joseph Deiss

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

---

## Compendio

*Secondo il Consiglio federale la conclusione di accordi bilaterali – correntemente denominati «Bilaterali II» – è al momento la via più appropriata e che gode del più ampio sostegno interno per migliorare il quadro giuridico delle relazioni fra la Svizzera e l'Unione europea (UE). Gli accordi e le leggi d'applicazione sottoposti al Parlamento con il presente messaggio rappresentano una nuova tappa della politica di tutela degli interessi svizzeri nei confronti dell'UE perseguita dopo il no popolare del 6 dicembre 1992 allo Spazio economico europeo (SEE).*

*Già negli atti finali degli Accordi bilaterali del 21 giugno 1999 le Parti contraenti avevano dichiarato la loro intenzione di avviare negoziati su altri settori (servizi, doppia imposizione delle pensioni di ex funzionari dell'UE residenti in Svizzera, aggiornamento del Protocollo n. 2 all'Accordo di libero scambio del 1972, partecipazione della Svizzera ai programmi comunitari per la formazione, la gioventù, i media, la statistica e l'ambiente). La Svizzera, in una dichiarazione unilaterale, aveva inoltre ribadito il proprio interesse al rafforzamento della cooperazione nel settore della politica di migrazione e d'asilo.*

*Nonostante queste dichiarazioni d'intenzione, l'UE si è mostrata in un primo tempo scettica e poco propensa ad avviare immediatamente ulteriori trattative. La disponibilità dell'UE, manifestata in seguito, a negoziare un secondo ciclo di accordi bilaterali è dovuta soltanto all'interesse da essa rivolto a due questioni: la partecipazione della Svizzera a un sistema per garantire l'imposizione del risparmio a livello europeo e una sua cooperazione più efficace nel settore della lotta contro la frode in materia di fiscalità indiretta (in particolare il contrabbando di sigarette). La Svizzera ha acconsentito all'avvio dei negoziati e alla conclusione dei relativi accordi soltanto a due condizioni: in primo luogo la salvaguardia degli interessi della piazza finanziaria svizzera (in particolare del segreto bancario) e, in secondo luogo, l'inclusione nei negoziati dei temi enumerati nella dichiarazione d'intenti menzionata in precedenza.*

*L'approccio scelto dalla Svizzera si è rivelato proficuo. A partire dal 17 giugno 2002 la Svizzera e l'UE hanno svolto in parallelo negoziati riguardanti dieci dossier. Nel marzo 2003 le due Parti hanno convenuto di sospendere i negoziati sulla liberalizzazione dei servizi, a causa di numerosi problemi irrisolti, e di riprenderli successivamente. Nell'estate 2003, sette dei nove rimanenti dossier erano stati sostanzialmente conclusi. Nella successiva fase dei negoziati si trattava di risolvere le ultime questioni politicamente delicate nei dossier riguardanti la lotta contro la frode e Schengen/Dubliino. In sostanza, andava regolata la questione dello scambio d'informazioni in caso di reati di natura fiscale nel quadro dell'assistenza amministrativa e giudiziaria. Il 19 maggio 2004 un incontro fra la Commissione europea e la presidenza del Consiglio dell'UE e una delegazione del Consiglio federale ha permesso di raggiungere un'intesa politica su tutti i punti ancora in sospeso. Gli accordi sono stati parafati il 25 giugno 2004 e firmati a Lussemburgo il 26 ottobre 2004.*

---

*I risultati di questi negoziati permetteranno di estendere non solo la rete dei trattati conclusi fra la Svizzera e l'UE ma anche il campo della cooperazione, che in futuro non si limiterà alla mera cooperazione economica. Nel dettaglio, essi riguardano i seguenti temi:*

- prodotti agricoli trasformati: *la revisione del Protocollo 2 all'Accordo di libero scambio del 1972 permetterà alle imprese dell'industria alimentare svizzera di esportare senza dazi doganali un ampio ventaglio di prodotti verso il mercato europeo. Concretamente, l'UE si impegna a sopprimere interamente i propri dazi doganali sui prodotti svizzeri nell'ambito di un meccanismo semplificato di compensazione dei prezzi e a rinunciare a sovvenzioni all'esportazione. La Svizzera, dal canto suo, ridurrà i propri dazi doganali e sovvenzioni all'esportazione o in determinati casi li eliminerà totalmente. Il campo d'applicazione del Protocollo 2 viene esteso ad altri prodotti;*
- statistica: *l'Accordo sulla cooperazione nel settore statistico disciplina la progressiva armonizzazione della rilevazione di dati statistici fra la Svizzera e l'UE. In tal modo sarà possibile comparare i dati statistici svizzeri ed europei in settori fondamentali quali le relazioni commerciali, il mercato del lavoro, la sicurezza sociale, i trasporti, la pianificazione del territorio e l'ambiente;*
- ambiente: *la Svizzera diventerà membro dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e parteciperà alla rete EIONET. L'AEA ha il compito di raccogliere e analizzare dati sulla situazione dell'ambiente nei Paesi europei, fornendo una base scientifica per la politica ambientale degli Stati parte. L'adesione all'AEA permetterà alla Svizzera di avere pieno accesso ai dati dell'UE sull'ambiente, di influenzare attivamente l'orientamento dei progetti e della ricerca a livello europeo e di fornire a sua volta i propri dati;*
- MEDIA: *l'UE ha avviato il programma MEDIA nell'intento di promuovere il cinema europeo. La partecipazione della Svizzera a questo programma è stata sospesa dall'UE in seguito al no allo Spazio economico europeo nel 1992. L'Accordo permetterà alla Svizzera di partecipare ai programmi MEDIA in corso (MEDIA Plus e MEDIA formazione). I professionisti dell'industria cinematografica svizzera potranno usufruire delle misure di sostegno offerte dall'EU alla stregua dei loro omologhi europei;*
- pensioni: *dato che non vi è alcuna convenzione di doppia imposizione fra la Svizzera e l'UE, le rendite pensionistiche degli ex funzionari delle istituzioni comunitarie residenti in Svizzera vengono tassate due volte. In base all'Accordo sulle pensioni, la Svizzera rinuncia a un'imposizione delle persone interessate (attualmente circa 50), a condizione che i redditi delle pensioni siano effettivamente tassati alla fonte dall'UE;*
- Schengen/Dubliino: *nell'ambito della cooperazione Schengen/Dubliino gli Stati partecipanti hanno abolito i controlli delle persone alle frontiere interne e nel contempo hanno introdotto una serie di provvedimenti per rafforzare la sicurezza interna. Fra questi vi sono in particolare il potenziamento dei*

---

controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen, una politica comune in materia di visti per i soggiorni di breve durata, il miglioramento della collaborazione nel settore dell'assistenza giudiziaria in materia penale e l'intensificazione della cooperazione transfrontaliera in materia di polizia. Fra gli strumenti più importanti di questa collaborazione vi è il Sistema d'informazione Schengen (SIS), una banca dati elettronica a livello europeo concernente la ricerca di persone e di oggetti. La cooperazione di Dublino è un elemento dello spazio europeo in materia d'asilo; essa garantisce ai richiedenti l'asilo il diritto di presentare una domanda d'asilo, ma una sola, nell'ambito del sistema di Dublino. Dublino stabilisce i criteri per determinare lo Stato competente per trattare una domanda d'asilo, provvedendo in tal modo a una ripartizione equilibrata dei richiedenti fra gli Stati partecipanti. Grazie alla banca dati elettronica Eurodac, le domande d'asilo presentate in più Stati sono individuate sistematicamente. Gli strumenti della collaborazione di Schengen/Dublino sono costantemente adeguati alle nuove esigenze e ai progressi tecnologici. Gli Accordi di associazione alla normativa di Schengen/Dublino garantiscono alla Svizzera la partecipazione completa a questa collaborazione. Il nostro Paese potrà partecipare ai dibattiti e influire sulle decisioni che svilupperanno questa collaborazione ma non disporrà del diritto di voto formale. In caso di modifiche dell'acquis di Schengen e Dublino la Svizzera deciderà volta per volta in modo sovrano se intende adottare le nuove decisioni. Gli accordi d'associazione consentono alla Svizzera scadenze piuttosto lunghe per recepire le nuove normative in modo da poter rispettare le procedure previste dal diritto svizzero (approvazione da parte del Parlamento, referendum). Se la Svizzera non riprendesse un atto o una misura dell'UE, le due parti si impegnano a cercare una soluzione pragmatica. Nel caso estremo, il rifiuto di una nuova normativa comporterebbe la disdetta dell'Accordo. Alla Svizzera è stata tuttavia accordata una deroga di durata indeterminata a questo principio per il caso in cui l'UE dovesse abolire il requisito della doppia punibilità per l'assistenza giudiziaria in materia di fiscalità diretta (ciò che sarebbe incompatibile con il segreto bancario);

- lotta contro la frode: l'Accordo sulla lotta contro la frode prevede una collaborazione più intensa fra la Svizzera e l'UE nella lotta contro il contrabbando e altri reati nel settore della fiscalità indiretta (dazi doganali, IVA, imposte di consumo) nonché in materia di appalti pubblici e di sovvenzioni. A tale scopo l'assistenza amministrativa e giudiziaria verrà rafforzata e lo scambio di informazioni fra le autorità competenti sarà intensificato;
- fiscalità del risparmio: nell'ambito dell'Accordo in materia di tassazione dei redditi da risparmio la Svizzera si impegna a riscuotere una ritenuta d'imposta sugli interessi del risparmio di origine estera versati a persone fisiche con domicilio fiscale in uno Stato membro dell'UE. Questa ritenuta d'imposta sarà progressivamente portata al 35 per cento. Su espressa istruzione del beneficiario effettivo, essa potrà essere sostituita da una divulgazione volontaria relativa al versamento di interessi al fisco dello Stato di residenza. Non vi sarà alcuno scambio automatico d'informazioni fra autorità

---

*fiscali. Il segreto bancario rimane pertanto preservato. L'Accordo prevede inoltre l'abolizione dell'imposizione alla fonte dei dividendi, degli interessi e dei canoni di licenza fra società consociate, fra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE;*

- *educazione, formazione professionale, gioventù: l'UE incoraggia la mobilità di studenti, apprendisti e giovani nell'ambito dei programmi comunitari SOCRATES (educazione generale), LEONARDO DA VINCI (formazione professionale) e Gioventù (attività extrascolastiche). Una partecipazione della Svizzera ai programmi in corso (2000–2006) non era possibile per questioni giuridiche, secondo l'UE. Per questo motivo le due parti hanno convenuto mediante uno scambio di lettere di avviare negoziati per sviluppare e approfondire l'attuale «partenariato silenzioso». L'UE (Commissione e Consiglio) ha inoltre espresso il proprio accordo di principio alla partecipazione della Svizzera alla prossima generazione di programmi (a partire dal 2007). Lo scambio di lettere non costituisce un accordo dal profilo giuridico e pertanto non sottostà all'approvazione delle Camere federali.*

*Durante tutta la fase dei negoziati bilaterali II la Svizzera ha insistito sull'applicazione del principio secondo il quale poteva essere ammessa soltanto la conclusione in parallelo di tutti i dossier. La sua tenacia ha senza dubbio contribuito alla positiva riuscita dei negoziati. I presenti Accordi costituiscono un insieme equilibrato. Per questo motivo sono sottoposti al Parlamento sotto forma di un messaggio unico. Contrariamente a quanto avvenne per i Bilaterali I, gli accordi derivanti dai Bilaterali II non sono collegati giuridicamente. Pertanto ogni Accordo è oggetto di un decreto d'approvazione separato.*

*I Bilaterali II sono una continuazione dei Bilaterali I. Anch'essi hanno lo scopo di disciplinare in modo pragmatico i problemi concreti che si presentano nelle nostre relazioni con l'UE e di estendere e sistematizzare la rete di accordi esistente, laddove vi sia un interesse reciproco. Come gli Accordi bilaterali I, questi nuovi accordi non pregiudicano in alcun modo le prossime tappe della politica europea della Svizzera.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>5274</b>
<b>Elenco delle abbreviazioni</b>	<b>5288</b>
<b>1 Parte generale</b>	<b>5293</b>
1.1 Introduzione	5293
1.2 Svolgimento dei negoziati	5296
1.2.1 Fase preparatoria	5296
1.2.2 Mandato di negoziazione	5297
1.2.3 Svolgimento dei negoziati	5298
1.2.4 Fase finale dei negoziati	5300
1.2.5 Partecipazione del Parlamento	5301
1.2.6 Partecipazione dei Cantoni	5302
1.3 Risultati dei negoziati	5303
1.3.1 Prodotti agricoli trasformati	5303
1.3.2 Statistica	5304
1.3.3 Ambiente	5305
1.3.4 MEDIA	5306
1.3.5 Pensioni	5307
1.3.6 Schengen/Dublino	5307
1.3.7 Lotta contro la frode	5309
1.3.8 Fiscalità del risparmio	5310
1.3.9 Educazione, formazione professionale, gioventù	5310
1.4 Rapporto con il diritto europeo e con il diritto internazionale	5312
1.4.1 Diritto dell'Unione europea	5312
1.4.2 Diritto del Consiglio d'Europa	5312
1.4.3 Diritto dell'OMC	5313
1.4.4 Diritto dell'ONU	5313
1.5 Valutazione degli Accordi	5314
1.5.1 Valutazione politica	5314
1.5.1.1 Con riferimento alle relazioni con l'Unione europea	5314
1.5.1.2 Con riferimento ai rapporti fra Confederazione e Cantoni	5315
1.5.2 Valutazione economica	5317
1.6 Risultati della procedura di consultazione	5319
1.6.1 In generale	5319
1.6.2 Risultati della procedura di consultazione presso i Tribunali federali	5320
1.6.3 Risultati della procedura di consultazione presso i Cantoni	5320
1.6.4 Risultati della procedura di consultazione presso i partiti politici	5321
1.6.5 Risultati della procedura di consultazione presso le federazioni centrali dell'economia, i partner sociali e le altre associazioni, organizzazioni o cerchie interessate ai risultati degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'UE	5323
1.6.6 Risultati della procedura di consultazione in alcuni settori	5327
1.6.6.1 Prodotti agricoli trasformati	5327
1.6.6.2 Statistica	5328

1.6.6.3 Ambiente	5329
1.6.6.4 MEDIA	5329
1.6.6.5 Pensioni	5330
1.6.6.6 Schengen/Dubliino	5330
1.6.6.6.1 Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)	5330
1.6.6.6.2 Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi)	5331
1.6.6.6.3 Codice penale del 21 dicembre 1937 (CP)	5331
1.6.6.6.4 Legge federale del 20 giugno 1997 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (LArm)	5332
1.6.6.6.5 Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) e legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD)	5336
1.6.6.7 Lotta contro la frode	5336
1.6.6.8 Fiscalità del risparmio	5337
1.6.6.9 Educazione, formazione professionale, gioventù	5338
1.6.7 Valutazione	5338
<b>2 I singoli accordi</b>	<b>5339</b>
2.1 Prodotti agricoli trasformati	5339
2.1.1 Situazione iniziale	5339
2.1.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati	5340
2.1.3 Contenuto	5341
2.1.3.1 Adeguamento dell'Accordo di libero scambio	5341
2.1.3.2 Nuovo campo d'applicazione del Protocollo 2	5341
2.1.3.3 Semplificazione del meccanismo di compensazione del prezzo	5342
2.1.4 Importanza dell'Accordo per la Svizzera	5343
2.1.5 Adeguamento del diritto svizzero	5344
2.2 Statistica	5344
2.2.1 Situazione iniziale	5344
2.2.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati	5345
2.2.3 Contenuto	5345
2.2.3.1 Struttura istituzionale dell'Accordo	5345
2.2.3.2 Campo d'applicazione materiale dell'Accordo	5346
2.2.4 Importanza dell'Accordo per la Svizzera	5347
2.2.5 Adeguamenti del diritto svizzero	5348
2.3 Ambiente	5348
2.3.1 Situazione iniziale	5348
2.3.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati	5350
2.3.3 Contenuto	5350
2.3.3.1 Disposizioni dell'Accordo	5350
2.3.3.2 Allegato I: Atti applicabili	5352
2.3.3.3 Allegato II: Contributo finanziario della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente	5352
2.3.3.4 Allegato III: Privilegi e immunità	5352

2.3.3.5 Allegato IV: Controllo finanziario	5353
2.3.3.6 Struttura istituzionale dell'Accordo	5353
2.3.4 Importanza dell'Accordo per la Svizzera	5354
2.3.4.1 Importanza politica	5354
2.3.4.2 Importanza economica	5355
2.3.4.3 Importanza giuridica	5355
2.3.5 Adeguamenti del diritto svizzero	5356
2.4 MEDIA	5356
2.4.1 Situazione iniziale	5356
2.4.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati	5357
2.4.3 Contenuto	5358
2.4.3.1 Disposizioni finanziarie	5358
2.4.3.2 Disposizioni istituzionali	5359
2.4.3.3 Disposizioni in ambito televisivo	5360
2.4.3.4 Disposizioni sul controllo finanziario	5361
2.4.4 Importanza dell'Accordo per la Svizzera	5362
2.4.5 Adeguamenti del diritto svizzero	5362
2.5 Pensioni	5363
2.5.1 Situazione iniziale	5363
2.5.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati	5364
2.5.2.1 Mandato negoziale del Consiglio federale	5364
2.5.2.2 Svolgimento dei negoziati	5364
2.5.3 Contenuto	5365
2.5.4 Importanza dell'Accordo per la Svizzera	5366
2.5.5 Adeguamento del diritto svizzero	5366
2.6 Schengen/Dublino	5366
2.6.1 Situazione iniziale	5366
2.6.1.1 Schengen	5366
2.6.1.2 Dublino	5368
2.6.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati	5369
2.6.3 Compendio su Schengen e Dublino	5370
2.6.3.1 Sviluppo di Schengen e Dublino	5370
2.6.3.2 Prospettive	5374
2.6.4 Contenuto dell'acquis di Schengen	5375
2.6.4.1 Acquis di Schengen in materia di controlli alle frontiere	5375
2.6.4.2 Acquis di Schengen in materia di visti	5379
2.6.4.3 Acquis di Schengen nel settore della cooperazione di polizia (inclusi SIS e SIRENE)	5382
2.6.4.3.1 Situazione iniziale	5382
2.6.4.3.2 Quadro della collaborazione Schengen in materia di polizia	5382
2.6.4.3.3 Forme della cooperazione Schengen in materia di polizia	5384
2.6.4.3.4 Disposizioni sulla protezione dei dati nel settore della cooperazione Schengen in materia di polizia	5391
2.6.4.3.5 Relazioni con Interpol, Europol e gli accordi bilaterali di cooperazione in materia di polizia	5394

2.6.4.3.6	Misure nazionali sostitutive in materia di polizia volte a migliorare la sicurezza interna	5396
2.6.4.4	Acquis di Schengen nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale	5397
2.6.4.4.1	Principi	5397
2.6.4.4.2	Assistenza giudiziaria in materia penale	5398
2.6.4.4.3	Estradizione	5400
2.6.4.4.4	Garanzia del divieto di doppio perseguimento	5402
2.6.4.4.5	Trasmissione dell'esecuzione delle sentenze	5402
2.6.4.5	Acquis di Schengen in materia di stupefacenti	5402
2.6.4.6	Acquis di Schengen in materia di armi da fuoco	5405
2.6.4.6.1	Controllo dell'acquisizione e della detenzione	5405
2.6.4.6.2	Formalità per il traffico transfrontaliero di armi e munizioni	5407
2.6.4.6.3	Misure di accompagnamento	5408
2.6.4.7	Acquis di Schengen in materia di protezione dei dati	5408
2.6.4.7.1	Protezione dei dati nei settori del primo pilastro	5408
2.6.4.7.2	Protezione dei dati nei settori del terzo pilastro	5410
2.6.5	Contenuto dell'acquis di Dublino	5411
2.6.5.1	Regolamento Dublino	5414
2.6.5.2	Misure di applicazione	5417
2.6.5.3	Banca dati Eurodac	5417
2.6.5.4	Protezione dei dati secondo il regolamento Dublino	5420
2.6.6	Associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino	5421
2.6.6.1	Accordi conclusi nel quadro di Schengen e Dublino e legami giuridici reciproci	5421
2.6.6.1.1	Accordi conclusi nel quadro di Schengen	5421
2.6.6.1.2	Legame giuridico fra questi accordi	5422
2.6.6.1.3	Accordi conclusi nel quadro di Dublino	5423
2.6.6.1.4	Legame giuridico fra questi accordi	5424
2.6.6.2	Legame giuridico fra i due accordi d'associazione	5424
2.6.7	Aspetti istituzionali degli accordi di associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino	5425
2.6.7.1	Nozione di accordo d'associazione	5425
2.6.7.2	Comitato misto	5426
2.6.7.3	Partecipazione ai comitati che assistono la Commissione (comitologia)	5429
2.6.7.4	Accettazione dei nuovi sviluppi dell'acquis	5429
2.6.7.4.1	Principio dell'accettazione	5429
2.6.7.4.2	Procedura d'accettazione e difesa dei diritti popolari	5430
2.6.7.5	Conseguenze della non accettazione	5433
2.6.7.6	Giurisprudenza e prassi	5434
2.6.7.7	Composizione delle controversie	5434
2.6.7.8	Atti finali e processo verbale concordato	5435
2.6.7.9	Lingue	5437

2.6.7.10	Entrata in vigore, messa in vigore e denuncia	5437
2.6.8	Conseguenze materiali per la Svizzera dell'associazione alla normativa di Schengen e Dublino	5439
2.6.8.1	Ripercussioni nel settore del controllo alle frontiere	5439
2.6.8.2	Ripercussione nel settore dei visti	5442
2.6.8.3	Ripercussioni nel settore della cooperazione in materia di polizia (compresi SIS e SIRENE)	5445
2.6.8.3.1	Trasposizione giuridica e pratica dell'acquis di Schengen nel settore della cooperazione in materia di polizia	5445
2.6.8.3.2	Misure sostitutive nazionali	5451
2.6.8.3.3	Pianificazione e coordinamento	5452
2.6.8.3.4	Ripercussioni sulla delimitazione delle competenze fra Confederazione e Cantoni in materia di polizia	5453
2.6.8.4	Ripercussioni nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale	5453
2.6.8.4.1	Assistenza giudiziaria in materia penale in generale	5453
2.6.8.4.2	Assistenza giudiziaria per reati fiscali	5458
2.6.8.4.3	Soluzione particolare per la Svizzera	5459
2.6.8.4.4	Dichiarazioni e comunicazioni del Consiglio federale nel settore dell'assistenza giudiziaria	5463
2.6.8.4.5	Dichiarazione d'intenti sul futuro della cooperazione in materia d'assistenza giudiziaria	5465
2.6.8.5	Ripercussioni sul settore degli stupefacenti	5466
2.6.8.6	Ripercussioni nel settore delle armi da fuoco	5469
2.6.8.7	Ripercussioni sul settore dell'asilo	5472
2.6.8.8	Ripercussioni sul settore della protezione dei dati	5473
2.6.8.8.1	Protezione dei dati nei settori relativi al primo pilastro	5473
2.6.8.8.2	Protezione dei dati nei settori del terzo pilastro	5475
2.6.9	Importanza degli accordi per la Svizzera	5476
2.6.9.1	A livello federale	5476
2.6.9.1.1	Aspetti istituzionali concernenti la Confederazione	5477
2.6.9.1.2	Aspetti materiali concernenti la Confederazione	5478
2.6.9.2	A livello cantonale	5480
2.6.9.2.1	Aspetti istituzionali concernenti i Cantoni	5480
2.6.9.2.2	Aspetti materiali concernenti i Cantoni	5481
2.7	Lotta contro la frode	5483
2.7.1	Situazione iniziale	5483
2.7.2	Obiettivi e svolgimento dei negoziati	5483
2.7.3	Contenuto	5484
2.7.3.1	Normativa vigente nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria	5484
2.7.3.2	Nuova normativa in materia di assistenza amministrativa e giudiziaria	5485

2.7.3.3	Commenti ai singoli articoli dell'Accordo	5486
2.7.3.3.1	Struttura	5486
2.7.3.3.2	Disposizioni generali	5486
2.7.3.3.3	Assistenza amministrativa	5488
2.7.3.3.4	Assistenza giudiziaria	5492
2.7.3.3.5	Disposizioni finali	5500
2.7.4	Importanza dell'Accordo per la Svizzera	5502
2.7.5	Adeguamento del diritto svizzero	5502
2.8	Fiscalità del risparmio	5502
2.8.1	Situazione iniziale	5502
2.8.2	Obiettivi e svolgimento dei negoziati	5503
2.8.3	Contenuto	5506
2.8.3.1	Osservazioni generali	5506
2.8.3.2	Accordo	5506
2.8.3.2.1	Pagamenti di interessi alle persone fisiche	5506
2.8.3.2.2	Dividendi, interessi e canoni tra società consociate	5510
2.8.3.2.3	Altre disposizioni	5512
2.8.3.2.4	Memorandum of Understanding (Memorandum d'intesa)	5513
2.8.4	Significato dell'Accordo per la Svizzera	5514
2.8.5	Adeguamenti del diritto svizzero	5514
<b>3</b>	<b>Ripercussioni</b>	<b>5514</b>
3.1	Prodotti di trasformazione agricoli	5514
3.1.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	5514
3.1.1.1	A livello della Confederazione	5514
3.1.1.1.1	Diminuzioni dei proventi doganali	5515
3.1.1.1.2	Riduzione dei rimborsi dei dazi	5515
3.1.1.1.3	Risparmi sui contributi all'esportazione	5515
3.1.1.1.4	Ripercussioni sull'effettivo del personale	5516
3.1.1.2	A livello dei Cantoni e dei Comuni	5516
3.1.2	Ripercussioni economiche	5516
3.1.2.1	Esportazioni della Svizzera verso l'UE	5516
3.1.2.2	Importazioni della Svizzera provenienti dall'UE	5516
3.2	Statistiche	5517
3.2.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	5517
3.2.1.1	A livello della Confederazione	5517
3.2.1.2	A livello dei Cantoni e dei Comuni	5518
3.2.2	Ripercussioni economiche	5518
3.2.3	Altre ripercussioni	5518
3.3	Ambiente	5519
3.3.1	Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	5519
3.3.1.1	A livello della Confederazione	5519
3.3.1.2	A livello dei Cantoni e dei Comuni	5519
3.3.2	Ripercussioni economiche	5519
3.3.3	Altre ripercussioni	5519

3.4 MEDIA	5520
3.4.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale	5520
3.4.1.1 A livello federale	5520
3.4.1.2 A livello cantonale e comunale	5520
3.4.2 Conseguenze economiche	5520
3.4.3 Altre conseguenze	5521
3.5 Pensioni	5521
3.5.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale	5521
3.5.1.1 A livello federale	5521
3.5.1.2 A livello cantonale e comunale	5522
3.5.2 Conseguenze economiche	5522
3.6 Schengen/Dublino	5522
3.6.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale	5522
3.6.1.1 A livello federale	5522
3.6.1.1.1 Conseguenze finanziarie	5522
3.6.1.1.2 Conseguenze sul personale	5522
3.6.1.2 A livello cantonale	5523
3.6.2 Conseguenze economiche	5523
3.6.3 Conseguenze nel settore informatico	5524
3.7 Lotta alla frode	5524
3.7.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale	5524
3.7.1.1 A livello federale	5524
3.7.1.2 A livello cantonale e comunale	5524
3.7.2 Conseguenze economiche	5525
3.8 Tassazione dei redditi da risparmio	5526
3.8.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale	5526
3.8.1.1 A livello federale	5526
3.8.1.1.1 Spese materiali e di personale	5526
3.8.1.1.2 Introiti dalla ritenuta d'imposta	5526
3.8.1.1.3 Conseguenze finanziarie della soppressione delle imposte alla fonte sui dividendi, gli interessi e i canoni tra società consociate	5526
3.8.1.2 A livello cantonale e comunale	5527
3.8.2 Conseguenze economiche	5527
3.8.3 Altre conseguenze	5528
3.9 Sintesi	5528
3.10 Freno all'indebitamento	5531
<b>4 Programma di legislatura</b>	<b>5531</b>
<b>5 Disegni legislativi</b>	<b>5531</b>
5.1 Compendio	5531
5.2 MEDIA	5532
5.2.1 Spiegazioni	5533
5.2.2 Conseguenze	5534
5.3 Schengen/Dublino	5535
5.3.1 Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)	5535

5.3.1.1	Linee generali delle modifiche	5535
5.3.1.1.1	Compendio	5535
5.3.1.1.2	Protezione dei dati in particolare	5536
5.3.1.2	Spiegazioni relative alle singole disposizioni	5536
5.3.2	Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi)	5548
5.3.2.1	Caratteristiche principali delle modifiche	5548
5.3.2.2	Spiegazioni relative alle singole disposizioni	5548
5.3.3	Collaborazione in materia di polizia (compresi SIS e SIRENE)	5552
5.3.3.1	Linee generali delle modifiche	5552
5.3.3.2	Spiegazioni relative alle singole disposizioni	5553
5.3.3.2.1	Codice penale del 21 dicembre 1937 (CP)	5553
5.3.3.2.2	Legge del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (LResp)	5556
5.3.4	Armi	5558
5.3.4.1	Tratti essenziali delle modifiche	5558
5.3.4.1.1	Adeguamenti in rapporto con l'acquisto e il possesso di armi da fuoco e munizioni	5559
5.3.4.1.2	Adeguamenti in materia di importazione ed esportazione di armi da fuoco	5561
5.3.4.1.3	Misure d'accompagnamento	5561
5.3.4.2	Spiegazioni concernenti le singole disposizioni	5562
5.3.4.2.1	Legge sulle armi del 20 giugno 1997 (LArm)	5562
5.3.4.2.2	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (LMB)	5577
5.3.5	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)	5577
5.3.5.1	Tratti essenziali delle modifiche	5577
5.3.5.2	Spiegazioni relative alle singole disposizioni	5578
5.3.6	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD)	5579
5.3.7	Legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti (LStup)	5579
5.3.7.1	Tratti essenziali delle modifiche	5579
5.3.7.2	Spiegazioni delle singole disposizioni	5579
5.4	Tassazione dei redditi da risparmio	5581
5.4.1	Tratti essenziali della legge federale	5581
5.4.2	Spiegazioni	5581
5.4.3	Conseguenze	5585
<b>6</b>	<b>Aspetti giuridici</b>	<b>5585</b>
6.1	Costituzionalità	5585
6.2	Decreti di approvazione	5585
6.3	Legislazione d'attuazione	5586
6.3.1	MEDIA	5586
6.3.2	Schengen/Dubliino	5586
6.3.3	Fiscalità del risparmio	5586
6.4	Referendum in materia di trattati internazionali	5586
6.4.1	Referendum obbligatorio	5586
6.4.2	Referendum facoltativo in materia di trattati internazionali	5588

6.5 Applicazione provvisoria	5591
6.5.1 Principio	5591
6.5.2 Prodotti agricoli trasformati	5592
6.5.3 Schengen e Dublino	5592
6.5.3.1 Applicazione provvisoria di talune disposizioni degli Accordi di associazione	5592
6.5.3.2 Eventuale applicazione provvisoria di un nuovo atto normativo	5593
6.6 Norme di delega	5593
6.6.1 MEDIA	5593
6.6.2 Schengen/Dublino	5594
6.6.2.1 Norma di delega per la conclusione dell'Accordo e del Protocollo concernenti la Danimarca	5594
6.6.2.2 Norme di delega nelle leggi	5594
6.6.3 Fiscalità del risparmio	5597
6.7 Applicabilità diretta dell'acquis di Schengen e di Dublino	5598
<b>Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la CE sui prodotti agricoli trasformati (<i>Disegno</i>)</b>	<b>5599</b>
<b>Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che modifica l'accordo del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea per quanto concerne le disposizioni che si applicano ai prodotti agricoli trasformati</b>	<b>5601</b>
<b>Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la CE sulla cooperazione nel settore statistico (<i>Disegno</i>)</b>	<b>5647</b>
<b>Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla cooperazione nel settore statistico</b>	<b>5649</b>
<b>Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la CE sulla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente e alla rete EIONET (<i>Disegno</i>)</b>	<b>5675</b>
<b>Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sulla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente e alla rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale</b>	<b>5677</b>
<b>Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero l'Accordo bilaterale con la CE sulla partecipazione della Svizzera ai programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione (<i>Disegno</i>)</b>	<b>5695</b>
<b>Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce modalità e condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera ai programmi comunitari MEDIA Plus e MEDIA Formazione</b>	<b>5697</b>

<b>Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la Commissione della CE per evitare la doppia imposizione degli ex funzionari dell'UE residenti in Svizzera (Disegno)</b>	<b>5711</b>
<b>Accordo tra il Consiglio federale svizzero e la Commissione della Comunità europea per evitare la doppia imposizione dei funzionari in pensione delle istituzioni e agenzie delle Comunità europee residenti in Svizzera</b>	<b>5713</b>
<b>Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (Disegno)</b>	<b>5715</b>
<b>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</b>	<b>5747</b>
<b>Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera</b>	<b>5777</b>
<b>Accordo tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen nonché sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in Svizzera, in Islanda o in Norvegia</b>	<b>5791</b>
<b>Accordo sotto forma di scambio di lettere tra il Consiglio dell'Unione europea e la Confederazione Svizzera concernente i comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi</b>	<b>5795</b>
<b>Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la CE e i suoi Stati membri sulla lotta contro la frode (Disegno)</b>	<b>5799</b>
<b>Accordo di cooperazione fra la Confederazione Svizzera, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri dall'altro, per lottare contro la frode e ogni altra attività illecita che leda i loro interessi finanziari</b>	<b>5801</b>
<b>Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero l'Accordo bilaterale con la CE sulla fiscalità del risparmio (Disegno)</b>	<b>5825</b>
<b>Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva del Consiglio 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi</b>	<b>5837</b>
<b>Accordo in forma di scambio di lettere tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera relativo alla data di applicazione dell'Accordo tra la Comunità europea e la Confederazione Svizzera che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva 2003/48/CE del Consiglio, del 3 giugno 2003, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi</b>	<b>5859</b>

## Elenco delle abbreviazioni

AAD	Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in Svizzera o in uno degli Stati membri (Accordo di associazione della Svizzera alla normativa di Dublino)
AAS	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 (Accordo di associazione della Svizzera alla normativa di Schengen)
AEA	Agenzia europea dell'ambiente
AELS	Associazione europea di libero scambio
AFC	Amministrazione federale delle contribuzioni
AFD	Amministrazione federale delle dogane
AIMP	Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.1)
ALC	Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681)
ALS	Accordo del 22 luglio 1972 di libero scambio tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS 0.632.401)
AS	Accordo di Schengen
Boll. Uff. N	Bollettino ufficiale del Consiglio nazionale
Boll. Uff. S	Bollettino ufficiale del Consiglio degli Stati
CAS	Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica Francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen)
CdC	Conferenza dei governi cantonali
CDCGP	Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia
CE	Comunità europea
CEAG	Convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale (RS 0.351.1)
CEDU	Convenzione europea dei diritti dell'uomo (RS 0.101)
CEEstr	Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 (RS 0.353.1)
CETT	Convenzione europea del 5 maggio 1989 sulla televisione transfrontaliera del Consiglio d'Europa (RS 0.784.405)
CGCE	Corte di giustizia delle Comunità europee

Cgcf	Corpo delle guardie di confine (organo in uniforme e armato dell'Amministrazione federale delle dogane, che fa parte del Dipartimento federale delle finanze)
CIG	Conferenza intergovernativa
CIREFI	Centro d'informazione, di riflessione e di scambi in materia di attraversamento delle frontiere e d'immigrazione
CO	Codice delle obbligazioni (RS 220)
Coreper	Comitato dei rappresentanti permanenti
Cost.	Costituzione federale del 18 aprile 1999 (RS 101)
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
CPM	Codice penale militare (RS 321.0)
cpv.	capoverso
C-SIS	Sede centrale del sistema d'informazione Schengen
DATEC	Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFE	Dipartimento federale dell'economia
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DPA	Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS 313.0)
DTF	Decisione del Tribunale federale svizzero
ECU <sup>1</sup>	European Currency Unit (unità di conto europea)
EIONET	European Environment Information and Observation Network; Rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale
Eurodac	EUROpean DACtylography; banca dati sulle impronte digitali dei richiedenti l'asilo
EUROSTAT	Ufficio di statistica dell'Unione europea
EVA	Sistema automatizzato di rilascio e controllo dei visti
Fedpol	Ufficio federale di polizia
FF	Foglio federale
GATS	Accordo generale sugli scambi di servizi
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
ICC	Istruzione consolare comune diretta alle rappresentanze diplomatiche e consolari di prima categoria (GU C 313 del 16.12.2002, p. 1)
IDEKOF	Gruppo di coordinazione interdipartimentale in materia di federalismo
IFPD	Incaricato federale della protezione dei dati

<sup>1</sup> A partire dal 1° gennaio 1999 convertito irrevocabilmente in euro (unità monetaria europea), con un rapporto di 1:1

IMES	Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'emigrazione
IPAS	Sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli
JANUS	Sistema d'informazione della polizia giudiziaria federale
LAID	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei comuni (RS 642.14)
LArm	Legge federale del 20 giugno 1997 sulle armi (RS 514.54)
LAsi	Legge federale del 26 giugno 1998 sull'asilo (RS 142.31)
LBDI	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni a duplice impiego (RS 946.202)
LCin	Legge federale del 14 dicembre 2001 sul cinema (RS 443.1)
LCStr	Legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RS 741.01)
LD	Legge federale del 1° ottobre 1925 sulle dogane (RS 631.0)
LDDS	Legge federale del 26 marzo 1931 concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (RS 142.20)
LFPC	Legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (RS 138.1)
LFR	Legge federale sulla fiscalità del risparmio
LIFD	Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (RS 642.11)
LMB	Legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico (RS 514.51)
LMSI	Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (RS 120)
LNA	Legge federale del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (RS 748.0)
LOGA	Legge federale del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del governo e dell'Amministrazione (RS 172.010)
LParl	Legge federale del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10)
LPD	Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1)
LResp	Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (RS 170.32)
LRTV	Legge federale del 21 giugno 1991 sulla radiotelevisione (RS 784.40)
LStup	Legge federale del 3 ottobre 1951 sugli stupefacenti (RS 812.121)
LTAGSU	Legge federale del 3 ottobre 1975 relativa al Trattato concluso con gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS 351.93)

LTD	Legge federale del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane (RS 632.10)
LUC	Legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (RS 360)
NPC	Nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni
N-SIS	Istanza di controllo nazionale relativa al SIS
OAIMP	Ordinanza del 24 febbraio 1982 sull'assistenza internazionale in materia penale (RS 351.11)
OBDI	Ordinanza del 25 giugno 1997 sul controllo dei beni a duplice impiego (RS 946.202.1)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OEnS	Ordinanza del 14 gennaio 1998 concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (RS 142.211)
OEPM	Ordinanza del 5 dicembre 2003 sull'equipaggiamento personale dei militari (RS 514.10)
OG	Legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (RS 173.110)
OLAF	Ufficio europeo per la lotta antifrode
OMB	Ordinanza del 25 febbraio 1998 sul materiale bellico (RS 514.511)
OMC	Organizzazione mondiale del commercio
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
O-RCS	Ordinanza del 23 novembre 1994 sul Registro centrale degli stranieri (RS 142.215)
ORTV	Ordinanza del 6 ottobre 1997 sulla radiotelevisione (RS 784.401)
p./pp.	pagina/e
PA	Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (RS 172.021)
par.	paragrafo
PAS	Partenariato dei Paesi alpini in materia di sicurezza
PESEUS	Gruppo di lavoro del DFGP sulla strategia Svizzera-UE
PMI	Piccole e medie imprese
PPI	Protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e le immunità delle CE
RCS	Registro centrale degli stranieri
RS	Raccolta sistematica del diritto federale
SA	Sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci
SCH/ComEs	Atti del Comitato esecutivo di Schengen
SCIFA	Comitato strategico sull'immigrazione, le frontiere e l'asilo
SEE	Spazio economico europeo (Accordo del 21.5.1992)
seg./segg.	seguente/i
SIS	Sistema d'informazione Schengen

SIRENE	Informazioni supplementari richieste all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale
STE	Serie di trattati europei (Consiglio d'Europa)
TAGSU	Trattato del 25 maggio 1973 fra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale (con scambio di lettere RS 0.351.933.6)
TCE	Trattato che istituisce la Comunità economica europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UFAFP	Ufficio federale dell'ambiente, delle foreste e del paesaggio
UFC	Ufficio federale della cultura
UFG	Ufficio federale di giustizia
UFR <sup>2</sup>	Ufficio federale dei rifugiati
UNESCO	Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura
USIS	Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera
UST	Ufficio federale di statistica
VIS	Visa Information System (database dei visti centralizzato a livello europeo)
VISION	Visa Inquiry Open Border Network (rete di consultazione tra autorità centrali in materia di visti nelle capitali, secondo l'art. 17 cpv. 2 CAS)

<sup>2</sup> Dal 1° gennaio 2005 l'UFR e l'IMES saranno riuniti in un nuovo Ufficio federale della migrazione.

# Messaggio

## 1 Parte generale

### 1.1 Introduzione

Gli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea (UE)<sup>3</sup> che vi presentiamo («Accordi bilaterali II») sono stati conclusi nella scia degli accordi settoriali del 1999 («Accordi bilaterali I»). Anch'essi hanno lo scopo di disciplinare in modo pragmatico i problemi concreti che si presentano nelle nostre relazioni con l'UE e di estendere e sistematizzare la rete di accordi esistenti, laddove vi sia un interesse delle due parti.

In occasione dell'incontro al vertice fra la Svizzera e l'UE svoltosi a Bruxelles il 19 maggio 2004, i negoziati Bilaterali II hanno raggiunto una conclusione politica dopo due anni di trattative. Essi hanno dato luogo a nove risultati negoziali nei seguenti settori:

1. prodotti agricoli trasformati (aggiornamento del Protocollo 2 all'Accordo di libero scambio del 1972);
2. statistica;
3. MEDIA;
4. ambiente;
5. pensioni;
6. cooperazione nei settori della giustizia, della polizia, dei visti e dell'asilo (Schengen/Dublino);
7. lotta contro la frode;
8. fiscalità del risparmio;
9. educazione, formazione professionale, gioventù.

Gli accordi sono stati negoziati e conclusi parallelamente. Non sussiste pertanto alcun legame giuridico fra di essi com'era il caso per i Bilaterali I («clausola capestro»), salvo fra gli accordi di Schengen e Dublino. Nel settore dell'educazione, della formazione professionale e della gioventù è stata fatta soltanto una dichiarazione d'intenzioni, che non costituisce un accordo nel senso giuridico<sup>4</sup>. Tre degli otto accordi devono essere trasposti in leggi a livello interno. Si tratta degli accordi seguenti: MEDIA, Schengen/Dublino e fiscalità del risparmio.

<sup>3</sup> Da parte comunitaria, le Parti contraenti per i vari accordi sono le seguenti: la Comunità europea (CE) e l'Unione europea (UE) per l'accordo d'associazione a Schengen; la CE e i suoi Stati membri per l'accordo sulla lotta contro la frode, la Commissione CE per l'accordo sulle pensioni la CE per tutti gli altri accordi (prodotti agricoli trasformati, statistica, ambiente, MEDIA, Dublino, fiscalità del risparmio). Nel presente messaggio il termine Unione europea (UE) è tuttavia inteso nel senso comune e non nel senso giuridico (cfr. rapporto sull'integrazione 1999 del 3 febbraio 1999, n. 211 [FF 1999 3400 segg.]).

<sup>4</sup> Questa dichiarazione d'intenzioni non deve pertanto essere sottoposta al Parlamento per approvazione e sarà presentata in questo messaggio fra i risultati dei negoziati, n. 139, e nella sezione concernente i risultati della procedura di consultazione, n. 166.9.

Diversi atti giuridici dell'acquis di Schengen e di Dublino sono direttamente applicabili in Svizzera o contengono misure direttamente applicabili (la Convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen, il regolamento Dublino e il regolamento Eurodac). Le misure direttamente applicabili più importanti saranno pubblicate ufficialmente<sup>5</sup>.

Con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione gli otto Accordi bilaterali nonché gli adeguamenti di legge<sup>6</sup> che ne derivano (cfr. lista di seguito). Essi sono stati firmati a Lussemburgo il 26 ottobre 2004 dalla Svizzera, dall'UE e dai suoi Stati membri.

Come già gli Accordi bilaterali I, gli Accordi bilaterali II sono strettamente legati materialmente. Essi si inseriscono nella politica europea del nostro Consiglio fondata, a breve e medio termine, sulla via bilaterale. Affinché i votanti possano esprimere la loro volontà nel miglior modo possibile, sottoponiamo gli Accordi al Parlamento sotto forma di otto decreti d'approvazione separati. Ad eccezione dell'Accordo sui prodotti agricoli trasformati, un referendum in materia di trattati internazionali potrà essere chiesto contro ogni Accordo separatamente, secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (cfr. n. 6.4.2).

Al fine di tener conto del risultato d'insieme equilibrato ottenuto grazie al negoziato in parallelo e dello stretto legame materiale esistente fra vari Accordi, ma anche allo scopo di garantire la maggior trasparenza possibile nelle procedure, sottoponiamo gli Accordi in un solo messaggio. È inoltre nell'interesse della Svizzera e dell'UE di ratificare il più rapidamente possibile l'insieme degli Accordi. Per questo motivo, abbiamo proposto alla conferenza di coordinamento del Parlamento di trattare nella stessa sessione nei due Consigli il messaggio e gli accordi (art. 85 cpv. 2 LParl<sup>7</sup>).

### **Panoramica dei decreti**

1. Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la CE sui prodotti agricoli trasformati.
2. Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la CE sulla cooperazione nel settore statistico.
3. Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la CE sulla partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente e alla rete EIONET.
4. Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero l'Accordo bilaterale con la CE sulla partecipazione della Svizzera ai programmi MEDIA Plus e MEDIA Formazione. La seguente legge federale è modificata:
  - legge federale del 21 giugno 1991<sup>8</sup> sulla radiotelevisione (LRTV).
5. Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la Commissione delle CE per evitare la doppia imposizione degli ex funzionari dell'UE residenti in Svizzera.

<sup>5</sup> Cfr. a tale proposito le spiegazioni del n. 67.

<sup>6</sup> L'art. 141a cpv. 2 Cost. prevede una votazione sotto forma di pacchetto in caso di referendum, ossia le modifiche legislative derivanti da un accordo sono parte integrante del decreto d'approvazione e sono sottoposte a votazione contemporaneamente.

<sup>7</sup> RS 171.10

<sup>8</sup> RS 784.40

6. Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino. Le seguenti leggi federali sono modificate:
  - legge federale del 26 marzo 1931<sup>9</sup> concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS);
  - legge sull'asilo del 26 giugno 1998<sup>10</sup> (LAsi);
  - Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937<sup>11</sup> (CP);
  - legge federale del 14 marzo 1958<sup>12</sup> sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità);
  - legge federale del 20 giugno 1997<sup>13</sup> sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (Legge sulle armi, LArm);
  - legge federale del 13 dicembre 1996<sup>14</sup> sul materiale bellico (LMB);
  - legge federale del 14 dicembre 1990<sup>15</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID);
  - legge federale del 14 dicembre 1990<sup>16</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD);
  - legge federale del 3 ottobre 1951<sup>17</sup> sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (Legge sugli stupefacenti, LStup).
7. Decreto federale che approva l'Accordo bilaterale con la CE e i suoi Stati membri sulla lotta contro la frode.
8. Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero l'Accordo bilaterale con la CE sulla fiscalità del risparmio. La seguente nuova legge federale è adottata:
  - legge federale relativa all'Accordo con la Comunità europea sulla fiscalità del risparmio con la Comunità europea (Legge sulla fiscalità del risparmio, LFR).

Mediante i decreti 1–8, vengono approvati tutti gli Accordi bilaterali negli otto settori menzionati nonché gli adeguamenti richiesti a livello di legislazione per la loro attuazione. Non sono previste decisioni in materia di crediti o misure d'accompagnamento.

Gli Accordi devono essere ratificati anche nell'UE. L'Accordo sulla lotta contro la frode richiede anche la ratifica da parte dei 25 Stati membri. Soltanto dopo la ratifica gli Accordi saranno pubblicati ufficialmente ed entreranno in vigore. I testi degli Accordi fanno fede in tutte le lingue dell'UE (provvisoriamente con l'eccezione del maltese), tre delle quali sono anche le lingue ufficiali della Svizzera.

9 RS 142.20  
 10 RS 142.31  
 11 RS 311.0  
 12 RS 170.32  
 13 RS 514.54  
 14 RS 514.51  
 15 RS 642.14  
 16 RS 642.11  
 17 RS 812.121

Secondo gli articoli 31–33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>18</sup>, in caso di eventuali divergenze fra le varie versioni linguistiche le disposizioni devono essere interpretate conformemente al senso delle disposizioni risultanti dagli Accordi e alla luce del loro scopo e obiettivi.

La conclusione dei Bilaterali II rafforzerà le relazioni fra la Svizzera e l'UE. I nove risultati negoziali forniscono soluzioni ai problemi concreti che si sono posti in taluni settori della cooperazione fra la Svizzera e l'UE. Essi rispondono sia a interessi economici (rafforzamento dell'industria alimentare, piazza finanziaria, turismo) che a interessi politici, e conducono a una cooperazione più intensa nei settori della sicurezza interna (Schengen), dell'ambiente, della statistica, della cultura e della formazione.

## **1.2 Svolgimento dei negoziati**

### **1.2.1 Fase preparatoria**

Dopo la conclusione dei Bilaterali I (1999), la Commissione europea e il Parlamento europeo erano scettici riguardo all'apertura di nuovi negoziati con la Svizzera. Un nuovo ciclo di negoziati ha potuto tuttavia essere avviato dopo che l'Unione europea aveva, a sua volta, avanzato due nuove richieste. Voleva, da un lato, includere la Svizzera nei suoi progetti intesi a disciplinare la tassazione a livello comunitario dei redditi da risparmio e, dall'altro, intendeva intensificare la cooperazione con la Svizzera nella lotta contro la frode in materia di fiscalità indiretta.

La Svizzera è entrata in materia sulle domande dell'UE, ponendo tuttavia tre condizioni:

1. i nuovi negoziati dovevano riguardare non soltanto i due dossier proposti dall'UE, bensì anche altri dossier importanti per la Svizzera, ossia la sua associazione ai sistemi di Schengen/Dublino (cooperazione nei settori di polizia, giustizia, visti e asilo) e i sette temi cosiddetti «leftovers» dei Bilaterali I (prodotti agricoli trasformati, statistica, ambiente, MEDIA, educazione, pensioni e servizi). Nelle dichiarazioni comuni allegate agli Accordi bilaterali I nel 1999, la Svizzera e l'UE avevano in effetti convenuto di avviare negoziati su questi temi;
2. i negoziati dovevano essere condotti e conclusi in parallelo, al fine di garantire un risultato d'insieme equilibrato tenendo conto anche degli interessi della Svizzera;
3. gli interessi della piazza finanziaria svizzera e in particolare il segreto bancario dovevano essere preservati.

In visita a Bruxelles l'11 luglio 2000, il capo del Dipartimento federale degli affari esteri dell'epoca aveva convenuto con il Commissario europeo incaricato delle relazioni estere dell'UE di esplorare le possibilità di nuovi negoziati bilaterali fra la Svizzera e l'UE e di definirne i temi. Al fine di esaminare queste possibilità, è seguito uno scambio di lettere fra i consiglieri federali responsabili dei dossier nei quali era prevista l'apertura di negoziati e i corrispondenti commissari europei.

<sup>18</sup> RS 0.111

Il 19 gennaio 2001 si è svolta una riunione fra rappresentanti svizzeri e comunitari, allo scopo di stabilire gli argomenti che avrebbero potuto essere oggetto di negoziati. Il 1° marzo 2001 la Presidenza svedese dell'UE ha inviato una lettera al presidente della Confederazione nella quale era fissato il programma dei Bilaterali II. Il 16 marzo 2001 la Svizzera e l'UE hanno deciso di avviare colloqui esplorativi in vista dell'apertura di nuovi negoziati bilaterali. Nel corso del 2000 e all'inizio del 2001 l'UE aveva già approvato quattro mandati di negoziazione. Il 25 giugno 2001 il Consiglio generale dell'UE ha approvato l'apertura di negoziati bilaterali con la Svizzera nei 10 dossier oggetto dei colloqui esplorativi. Due giorni più tardi, il 27 giugno 2001, il nostro Collegio ha deciso l'apertura del processo negoziale e ha adottato i mandati di negoziazione in sette settori: lotta contro la frode doganale, prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica, educazione/formazione professionale/gioventù, MEDIA, imposizione delle pensioni degli ex funzionari dell'UE residenti in Svizzera.

I negoziati riguardanti i settori per i quali le due parti disponevano già di mandati (lotta contro la frode doganale, prodotti agricoli trasformati, ambiente e statistica) sono stati così avviati il 5 luglio 2001, nel corso della prima riunione di coordinamento. Il 30 gennaio 2002, il nostro Collegio ha adottato i mandati negoziali nei settori della fiscalità del risparmio, dei servizi e della cooperazione rafforzata in materia di giustizia, polizia, visti e asilo (Schengen/Dubliino). Il Consiglio generale dell'UE ha adottato gli ultimi mandati il 17 giugno 2002, dando così il via all'apertura dei negoziati nei settori ancora in sospenso (servizi, pensioni, programmi MEDIA, fiscalità del risparmio e Schengen/Dubliino).

## **1.2.2 Mandato di negoziazione**

In questo nuovo ciclo di negoziati l'obiettivo perseguito dalla Svizzera è sempre stato di raggiungere un risultato d'insieme equilibrato. Oltre ai «leftovers», la Svizzera auspicava un rafforzamento della cooperazione in materia di polizia, giustizia, visti e asilo, in particolare l'accesso alle banche dati dell'UE nei settori della sicurezza interna e dell'asilo. Il nostro Collegio mirava concretamente alla partecipazione a Schengen/Dubliino.

I negoziati dovevano permettere di realizzare i seguenti obiettivi:

- Schengen/Dubliino: rafforzamento della sicurezza interna e alleviamento dell'onere finanziario in materia d'asilo mediante una partecipazione alla cooperazione Schengen e Dubliino, pur mantenendo la possibilità di decidere in modo autonomo e sovrano in merito al recepimento di futuri atti legislativi in questi settori e salvaguardando il segreto bancario;
- fiscalità del risparmio: partecipazione della Svizzera al sistema europeo inteso a garantire la tassazione dei redditi da risparmio, salvaguardando gli interessi della piazza finanziaria svizzera mediante il mantenimento del segreto bancario;
- prodotti agricoli trasformati: miglioramento delle possibilità di esportazione per l'industria agroalimentare svizzera mediante la riduzione dei dazi doganali e delle sovvenzioni all'esportazione;
- ambiente: partecipazione a pieno titolo della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA);

- statistica: partecipazione della Svizzera al sistema di cooperazione previsto da Eurostat, l'ufficio delle statistiche dell'UE: armonizzazione del sistema statistico, accesso ai dati pubblicati nello SEE;
- MEDIA: partecipazione della Svizzera ai due programmi MEDIA (MEDIA Plus e MEDIA formazione): promozione della pluralità culturale, della competitività dell'industria audiovisiva e distribuzione di film e produzioni svizzeri;
- educazione: partecipazione della Svizzera ai programmi comunitari SOCRATES (educazione generale), LEONARDO DA VINCI (formazione professionale) e Gioventù (attività extrascolastiche).

Gli interessi dell'UE si concentravano essenzialmente sui due dossier della fiscalità del risparmio e della lotta contro la frode doganale. Per quanto riguarda la fiscalità del risparmio, la decisione del Consiglio europeo di Feira del giugno 2000 comportava la conclusione di un accordo con la Svizzera al fine di permettere l'adozione definitiva della corrispondente direttiva comunitaria. In effetti, l'UE voleva evitare che la propria direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio fosse elusa per il tramite di Stati terzi come la Svizzera. L'estensione della cooperazione nella lotta contro la frode era un altro obiettivo prioritario dell'UE: una cooperazione rafforzata con la Svizzera doveva permettere di coprire tutti i reati gravi nel settore delle imposte indirette (contrabbando, frode sull'IVA e sulle imposte di consumo).

Per quanto riguarda l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen/Dublino, l'UE, dopo essersi mostrata scettica, ha accettato di entrare in materia, precisando che gli accordi con la Norvegia e l'Irlanda dovevano servire da modello per un accordo fra Svizzera e UE.

### **1.2.3 Svolgimento dei negoziati**

Dopo la prima riunione di coordinamento dei capi negoziatori (riunione orizzontale) il 5 luglio 2001, i negoziati riguardanti i prodotti agricoli trasformati sono iniziati il 18 luglio 2001, quelli sulla lotta contro la frode il 19 luglio 2001, quelli sulla statistica il 10 settembre 2001 e quelli sull'ambiente il 2 ottobre 2001.

Dopo l'adozione degli ultimi mandati di negoziazione da parte dell'UE il 17 giugno 2002, anche i negoziati riguardanti gli altri sei temi hanno potuto essere avviati: fiscalità del risparmio (18 giugno 2002), doppia imposizione delle pensioni (26 giugno 2002), Schengen/Dublino (11 luglio 2002), servizi (15 luglio 2002) e programmi MEDIA (18 luglio 2002). Nel settore educazione / formazione professionale / gioventù, l'UE per motivi giuridici non era in grado di concludere un accordo che prevedesse la partecipazione svizzera ai programmi corrispondenti. La partecipazione di Stati terzi a questi programmi si limita in effetti per ora ai candidati all'adesione e agli Stati parte allo Spazio economico europeo (SEE). Le due Parti hanno pertanto convenuto, sotto forma di scambio di lettere, di discutere della possibilità di negoziare la partecipazione della Svizzera ai nuovi programmi a partire dal 2007.

Dal 17 giugno 2002 e sino alla fine del processo, i negoziati si sono svolti in parallelo su tutti i dossier. Essi si sono tenuti in ogni settore seguendo il proprio ritmo, a Bruxelles o in Svizzera. Inoltre, nel corso di tutti i negoziati si sono svolte regolar-

mente riunioni orizzontali fra i capi negoziatori svizzeri e comunitari, allo scopo di coordinare il processo d'insieme.

Il dossier della fiscalità del risparmio ha svolto un ruolo chiave nel processo dei negoziati bilaterali II. In effetti, dopo aver deciso di emanare una direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio, l'UE voleva ottenere il più rapidamente possibile una soluzione equivalente con gli Stati terzi, fra cui in particolare la Svizzera. Man mano che le scadenze interne fissate dal Consiglio europeo di Feira si avvicinavano, l'UE aveva sempre più fretta di ottenere un accordo con il nostro Paese. La Svizzera ha sfruttato questa dinamica a proprio vantaggio, dapprima per ottenere che l'UE entrasse in materia sugli altri dossier, in seguito affinché accettasse lo svolgimento e la conclusione in parallelo dei negoziati. In occasione dei Consigli Ecofin, i Ministri delle finanze dell'UE hanno a più riprese minacciato «misure di accompagnamento» (ossia sanzioni) nei confronti della Svizzera nel caso in cui, a loro avviso, i progressi nel dossier della fiscalità del risparmio fossero insufficienti. La Svizzera ha sempre chiaramente rifiutato di cedere a queste minacce, che giudicava ingiuste e controproducenti. Il nostro Paese ha mantenuto il proprio approccio coordinato al processo negoziale, insistendo nella ricerca di un risultato d'insieme equilibrato.

Il 25 novembre 2002 il primo dossier dei Bilaterali II è stato concluso nella sostanza: si trattava dei negoziati sui prodotti agricoli trasformati.

Il 21 gennaio 2003, gli Stati membri dell'UE hanno raggiunto un accordo politico interno in materia di fiscalità del risparmio. La soluzione convenuta prevede che 12 Stati membri applichino lo scambio automatico di informazioni, mentre tre (Lussemburgo, Austria e Belgio) applicheranno una ritenuta d'imposta che ammonterà progressivamente sino al 35 per cento. Questi tre Stati si conformeranno allo scambio automatico di informazioni soltanto quando gli Stati terzi applicheranno a loro volta lo scambio di informazioni secondo gli standard dell'OCSE sviluppati per la cooperazione con i paradisi fiscali. Questa soluzione è conforme all'offerta svizzera e riconosce in particolare l'equivalenza della nostra ritenuta d'imposta. Questo accordo interno ha aperto la via a una soluzione per l'Accordo Svizzera-UE sulla fiscalità del risparmio. Il 6 marzo 2003, i negoziatori svizzeri e comunitari hanno così convenuto un progetto d'accordo, che è stato approvato dai Ministri delle finanze dell'EU durante il Consiglio Ecofin del 3 giugno 2003.

Dopo l'accordo intervenuto fra i negoziatori sulla tassazione dei redditi da risparmio, il nostro Collegio ha nuovamente ricordato all'UE che la conclusione dei negoziati sulla fiscalità del risparmio era possibile unicamente nell'ambito di una soluzione globale. In altre parole, occorre che anche i problemi riscontrati negli altri dossier fossero risolti e che i corrispondenti accordi fossero finalizzati in parallelo. Questa posizione è stata mantenuta sino alla fine dei negoziati.

Considerate le numerose questioni ancora aperte nel dossier sui servizi, la Svizzera e l'UE hanno deciso di comune accordo, il 23 marzo 2003, di dedicare più tempo a questo tema e di sospendere provvisoriamente i negoziati, con l'obiettivo di riprenderli successivamente.

## 1.2.4 Fase finale dei negoziati

I negoziati sono entrati nella fase finale il 3 giugno 2003, quando i Ministri delle finanze dell'UE hanno approvato il progetto d'accordo in materia di fiscalità del risparmio durante il Consiglio Ecofin.

Raggiunto il consenso sulla fiscalità del risparmio, il processo di negoziazione si è in seguito concentrato sui punti ancora in sospeso negli altri dossier. Nel corso dell'estate 2003, è stato possibile trovare rapidamente soluzioni alle questioni ancora aperte negli altri dossier negoziali, salvo quelli su Schengen/Dublino e sulla lotta contro la frode. I negoziatori del dossier sull'ambiente hanno raggiunto un accordo materiale il 4 luglio 2003. Alcuni giorni più tardi, il 17 luglio 2003, è stato trovato un consenso di principio anche nel dossier MEDIA (cooperazione nella promozione del film europeo). Per quanto riguarda le pensioni e la statistica rimanevano alcuni problemi minori: era tuttavia implicito che avrebbero potuto essere risolti alla conclusione dei negoziati.

Nei dossier Schengen/Dublino e lotta contro la frode, invece, i negoziatori hanno dovuto affrontare questioni politicamente delicate. In particolare, sussistevano notevoli divergenze riguardanti la questione dello scambio di informazioni nel quadro dell'assistenza amministrativa e giudiziaria e, nel dossier della lotta contro la frode, sulla questione del riciclaggio di denaro sporco. A partire dall'estate 2003 è apparso in modo netto che questi problemi avrebbero potuto essere risolti soltanto a livello politico. Le discussioni sono proseguite a livello di capi negoziatori per cercare di preparare una soluzione. Per quanto riguarda Schengen/Dublino, l'UE dapprima si è dimostrata dogmatica: la Svizzera non avrebbe dovuto ottenere deroghe all'acquis. Nel novembre 2003, vi è stato un certo avvicinamento delle posizioni nel dossier della lotta contro la frode.

Il 4 giugno 2003, il giorno successivo alla decisione del Consiglio Ecofin in merito all'Accordo sulla fiscalità del risparmio, il presidente della Confederazione aveva inviato una lettera al presidente del Consiglio e al presidente della Commissione europea nella quale chiedeva di organizzare una riunione ad alto livello politico (presidente della Confederazione, presidente della Commissione europea e presidenza dell'UE), allo scopo di risolvere le questioni in sospeso negli altri dossier e di concludere i negoziati bilaterali II. Il presidente della Commissione e il presidente del Consiglio dell'UE hanno confermato, in una lettera rivolta al presidente della Confederazione il 22 ottobre 2003, che erano disposti a tenere una riunione. Questa intenzione è stata ribadita anche dal presidente della Commissione in occasione del suo incontro con il presidente della Confederazione il 24 ottobre 2003 a Losanna.

Nella sua seduta del 28 gennaio 2004, il nostro Collegio ha esaminato l'avanzamento dei negoziati Bilaterali II e ha riaffermato la necessità di concludere contemporaneamente i negoziati in tutti i dossier per ottenere un risultato complessivo equilibrato e che soddisfacesse gli interessi legittimi della Svizzera. Oltre allo scopo perseguito, questo approccio era giustificato anche dal fatto che sussiste un legame materiale fra i principali dossier di negoziato, ossia la questione dello scambio di informazioni nell'assistenza giudiziaria e amministrativa. Tale questione richiedeva soluzioni coerenti nei tre dossier sulla fiscalità del risparmio, sulla lotta alla frode e Schengen/Dublino.

Il 31 marzo 2004 abbiamo ribadito la nostra volontà di concludere tutti dossier in parallelo e incaricato i nostri negoziatori di preparare l'accordo finale, fissando il

loro margine di manovra per esplorare possibili soluzioni. Questi colloqui esplorativi sono stati condotti a livello dei capi negoziatori.

Il 21 aprile 2004 abbiamo discusso i risultati di questi colloqui e precisato la nostra posizione in vista di una conclusione dei negoziati. Per quanto riguarda la questione dello scambio di informazioni in materia fiscale, abbiamo deciso di continuare a esigere una garanzia durevole del segreto bancario in relazione con la fiscalità diretta. Abbiamo anche convenuto, come auspicava l'UE, di estendere la nostra cooperazione al settore delle imposte indirette nel capitolo della lotta contro la frode. Per quanto riguarda il riciclaggio di denaro, abbiamo deciso di accordare l'assistenza amministrativa e giudiziaria quando il reato preliminare costituisce una frode in materia fiscale ai sensi del diritto svizzero.

Il 26 aprile 2004, nel corso di una riunione orizzontale a Bruxelles, i negoziatori hanno raggiunto un accordo sulla base delle decisioni del nostro Collegio del 21 aprile 2004. Le soluzioni trovate sono state in seguito sottoposte agli Stati membri dell'UE, che ne hanno discusso a varie riprese tra la fine di aprile e l'inizio di maggio 2004. Parallelamente, la Svizzera ha intrapreso passi ad alto livello per convincere gli Stati ancora riluttanti della fondatezza di queste proposte di soluzione.

Il 19 maggio 2004, i negoziati Bilaterali II hanno potuto essere conclusi in occasione di un vertice svoltosi a Bruxelles fra il Consiglio federale e la Commissione dell'UE nonché la presidenza del Consiglio. Gli Accordi sono stati parafati a Bruxelles il 25 giugno 2004, dopo che il COREPER (Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri a Bruxelles) aveva deciso, il 23 giugno, di rinviare la data dell'applicazione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio al 1° luglio 2005. Gli accordi sono stati firmati dalle Parti contraenti, al termine della procedura di consultazione, il 26 ottobre 2004 a Lussemburgo.

### **1.2.5 Partecipazione del Parlamento**

Le Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati hanno seguito il processo negoziale come prescrivono loro gli articoli 24 e 152 LParl<sup>19</sup> e hanno collaborato da vicino con il nostro Collegio per fissare i mandati di negoziazione. «Lo stato dei negoziati Bilaterali II» è un punto che è stato regolarmente all'ordine del giorno delle due Commissioni e, dal 2003, è stato sistematicamente trattato in tutte le loro sedute. Le due Commissioni sono state regolarmente informate dai capi del DFAE e del DFE. Per le urgenze i loro presidenti, come anche quelli del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, sono stati direttamente informati e consultati.

## 1.2.6 Partecipazione dei Cantoni

La partecipazione dei Cantoni alla politica europea, nella fattispecie ai negoziati dei Bilaterali II, è basata sull'articolo 55 della Costituzione federale e sulla legge sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera<sup>20</sup> che concretizza il disposto costituzionale.

Su questa base, i Cantoni sono stati consultati l'11 aprile 2001, per il tramite della Conferenza dei governi cantonali (CdC), sui mandati di negoziazione nei settori della lotta contro la frode e della formazione nonché sui mandati preliminari di negoziazione nei settori di Schengen/Dublino, della fiscalità del risparmio e dei servizi. Benché la CdC si sia rammaricata che i Bilaterali I non fossero ancora entrati in vigore a quell'epoca, ha approvato i mandati di negoziazione. Il 25 gennaio 2002 ha nuovamente avuto la possibilità di prendere posizione sui mandati di negoziazione di Schengen/Dublino, dei servizi e della fiscalità del risparmio. I Cantoni hanno approvato il mandato relativo a Schengen/Dublino con riserva poiché a quel momento ritenevano che le lacune istituzionali di un accordo d'associazione non dovessero essere minimizzate. Nel dossier della fiscalità del risparmio, i Cantoni hanno sostenuto la linea generale del mandato negoziale. Una nuova consultazione si è svolta il 22 aprile 2004 in occasione di un nostro incontro con i rappresentanti della CdC. Sono state discusse in particolare questioni in relazione con il dossier della lotta contro la frode. I Cantoni erano rappresentati nelle delegazioni svizzere per i dossier Schengen/Dublino, frode, fiscalità del risparmio e formazione. I rappresentanti dei Cantoni sono stati associati alla preparazione delle sedute ufficiali di negoziato e hanno partecipato alle sedute vere e proprie.

A causa della competenza cantonale in materia di polizia e di giustizia, i Cantoni sono interessati in particolare al dossier di Schengen/Dublino. Questo dossier non introdurrà certo regole relative all'organizzazione della polizia e dei tribunali, tuttavia le autorità cantonali di polizia riceveranno nuovi strumenti per la cooperazione internazionale in materia di polizia e dovranno cooperare strettamente e in modo efficace con il Corpo delle guardie di confine per le misure di compensazione (controlli mobili alle frontiere). Per questo motivo i Cantoni erano rappresentati anche nei gruppi di lavoro PESEUS, Gruppo d'accompagnamento e USIS, che hanno preparato delle analisi per i negoziati o, nel caso di USIS, per l'attuazione degli accordi.

Il processo negoziale ci ha spesso chiesto di reagire rapidamente, in particolare verso la fine dei negoziati, ponendo a volte i Cantoni di fronte a termini di consultazione molto brevi. Grazie a un'informazione ininterrotta della CdC tramite la sua rappresentante in seno all'Ufficio dell'integrazione, i Cantoni hanno sempre avuto a disposizione rapidamente basi di decisione per cercare di colmare i termini di reazione relativamente brevi. Complessivamente, questo tipo di collaborazione ha dato buoni frutti, tuttavia se in futuro situazioni simili dovessero ripresentarsi, occorrerebbe ottimizzare le procedure (cfr. anche spiegazioni nel n. 1.5.1.2).

<sup>20</sup> Legge federale del 22 dicembre 1999 concernente la partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione (LFPC; RS 138.1); accordo del 7 ottobre 1994 fra il Consiglio federale e la CdC.

## 1.3

## Risultati dei negoziati

### 1.3.1

### Prodotti agricoli trasformati

Questo accordo disciplina il trattamento tariffario dei prodotti agricoli trasformati. Si tratta di prodotti dell'industria alimentare, ossia il cosiddetto secondo livello di trasformazione, quali cioccolato, biscotti, paste alimentari e gelati commestibili. Non rientrano invece in questa categoria i prodotti agricoli di base né i prodotti di prima trasformazione immediatamente a monte dell'agricoltura, ad esempio i prodotti di carne, la polvere di latte, il formaggio, la farina, lo zucchero cristallizzato, gli oli e i grassi ecc.

L'Accordo sui prodotti agricoli trasformati rivede il Protocollo n. 2<sup>21</sup> dell'Accordo di libero scambio concluso nel 1972 fra la Svizzera e la CEE (ALS)<sup>22</sup>. Esso riguarda in primo luogo il meccanismo di compensazione del prezzo che serve a compensare le differenze, derivanti dalla politica agricola, dei prezzi delle materie prime in Svizzera e nell'UE. In tal modo gli svantaggi concorrenziali al momento della trasformazione dei prodotti agricoli svizzeri di base dovrebbero poter essere evitati, consentendo sbocchi più favorevoli per l'agricoltura svizzera. Nell'ordinamento svizzero queste misure di compensazione dei prezzi si fondano sulla legge sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati, la cosiddetta «Schoggigesetz»<sup>23</sup>.

L'attualizzazione del Protocollo 2 fa parte dei dossier che non hanno potuto essere trattati («leftovers») nei negoziati bilaterali I conclusi nel 1999. Il presente risultato dei negoziati risponde dunque a una vecchia aspettativa.

La versione atualizzata del Protocollo 2 semplifica considerevolmente il meccanismo della compensazione del prezzo. Quest'ultimo non sarà più basato sulla differenza rispetto al prezzo praticato sul mercato mondiale, bensì unicamente sulla differenza di prezzo delle materie prime, che in generale è nettamente minore, fra la Svizzera e l'UE. Per tale motivo prende il nome di «sistema di compensazione del prezzo netto». Dato che prezzi svizzeri delle materie prime agricole sono più elevati di quelli dell'UE, questo cambiamento avrà le seguenti conseguenze. In primo luogo l'UE rinuncerà interamente a prendere misure di compensazione del prezzo nel commercio con la Svizzera. In altre parole, non accorderà più contributi all'esportazione per i prodotti destinati alla Svizzera né preleverà più dazi doganali sulle importazioni provenienti dalla Svizzera. A sua volta, la Svizzera ridurrà, nell'ambito del «sistema di compensazione del prezzo netto», i dazi doganali sui prodotti trasformati provenienti dall'UE e i suoi contributi all'esportazione.

Lo zucchero è un caso particolare, dato che il suo prezzo in Svizzera è rimasto più o meno equivalente a quello nell'UE. Per questo motivo la Svizzera e l'UE hanno convenuto nel presente Accordo di rinunciare a prendere misure di compensazione del prezzo per lo zucchero contenuto nei prodotti agricoli trasformati («soluzione doppio zero»). Lo zucchero contenuto nei prodotti agricoli trasformati beneficerà dunque del libero scambio. L'organizzazione del mercato dello zucchero in Svizzera

<sup>21</sup> Protocollo n. 2 del 22 luglio 1972 dell'Accordo di libero scambio tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS **0.632.401.2**).

<sup>22</sup> Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS **0.632.401**).

<sup>23</sup> Legge federale del 13 dicembre 1974 sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati (RS **632.111.72**).

potrebbe in futuro dover essere adeguata se dovesse aver luogo la riforma dell'organizzazione del mercato dello zucchero dell'UE, annunciata dalla Commissione nell'estate 2004. Tutto ciò affinché il livello dei prezzi dello zucchero destinato alla trasformazione in Svizzera rimanga identico a quello esistente nell'UE.

L'introduzione della «compensazione del prezzo netto» permette alla Svizzera e all'UE di risparmiare, con un flusso di merci uguale, una parte dei fondi che esse utilizzavano per accordare sovvenzioni all'esportazione. Contemporaneamente, si può anche prevedere che la Svizzera esporti a prezzo ridotto un quantitativo maggiore di prodotti agricoli di base, senza per questo superare il limite di sovvenzioni all'esportazione che si è impegnata a rispettare nell'ambito del ciclo dell'Uruguay dell'OMC (115 mio di fr.).

L'attualizzazione del Protocollo 2 consiste peraltro nell'estensione della lista dei prodotti che non contengono materie prime importanti dal profilo della politica agricola, salvo lo zucchero, e che godono di una franchigia doganale reciproca. Il Protocollo 2 comprende in particolare, a questo proposito, i complementi alimentari, i prodotti fitofarmaceutici, il caffè torrefatto, il caffè solubile e le bevande spiritose. L'integrazione delle bevande spiritose nel Protocollo 2, che era stata decisa nel 1972 ma all'epoca non era stata attuata, rappresentava pertanto una premessa vincolante per la conclusione del presente Accordo. Questa estensione del campo d'applicazione del Protocollo 2 tiene conto dell'evoluzione dell'industria alimentare negli ultimi trent'anni in Svizzera e nell'UE.

Il presente Accordo istituisce migliori condizioni d'accesso al mercato europeo per i prodotti agricoli trasformati svizzeri. L'industria alimentare del nostro Paese potrà così realizzare economie di scala che l'esiguità del mercato svizzero rende impossibili. Dato che l'industria alimentare è un acquirente importante, l'agricoltura svizzera trarrà profitto anche dal miglioramento delle condizioni degli scambi.

Per quanto riguarda le importazioni, è probabile che l'accesso facilitato al mercato svizzero per i prodotti provenienti dall'UE porti a una concorrenza accresciuta che, invece, dovrebbe stimolare la diversificazione dei prodotti e far diminuire i prezzi per i consumatori.

### **1.3.2 Statistica**

Disporre di informazioni statistiche obiettive e affidabili è fondamentale per ogni società democratica e una condizione necessaria al buon funzionamento di un'economia di mercato competitiva.

In effetti, la statistica è indispensabile per i responsabili di tutti i livelli per pianificare, attuare e sviluppare le varie politiche. Essa permette anche all'opinione pubblica e ai media di farsi un'idea precisa dei risultati dell'azione politica. Inoltre, gli attori economici e sociali, confrontati a un rapido mutamento della società e a una globalizzazione dell'economia, hanno sempre più bisogno di punti di riferimento pertinenti per le loro decisioni.

Un accordo di cooperazione nel settore statistico permetterà non soltanto di istituzionalizzare e di rafforzare il partenariato con l'UE, ma anche di far valere più facilmente le opinioni e gli interessi della Svizzera in seno alle strutture comunitarie incaricate dello sviluppo di strumenti tecnici e scientifici, dell'armonizzazione delle norme e dei metodi e dell'elaborazione del programma statistico europeo.

L'Accordo sulla statistica disciplina la cooperazione fra la Svizzera e l'Unione europea nel settore della statistica. Il programma quinquennale della statistica comunitaria servirà quale quadro alla cooperazione statistica fra la Svizzera e l'UE; inoltre sarà stabilito un programma congiunto. Eurostat (l'Ufficio statistico della Commissione europea) si impegna a pubblicare tutte le informazioni statistiche eurocompatibili sulla Svizzera e il nostro Paese avrà la possibilità di destinare a Eurostat un certo numero di esperti.

### 1.3.3 Ambiente

L'Accordo concluso con l'UE nel settore dell'ambiente apre alla Svizzera la piena partecipazione all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) e alla rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale (rete EIONET)<sup>24</sup>.

Istituita all'inizio degli anni Novanta con l'obiettivo di fornire informazioni affidabili e confrontabili sullo stato dell'ambiente nei Paesi europei, l'Agenzia riunisce nella rete EIONET i migliori dati ambientali disponibili dei suoi Stati membri e dei Paesi partner, li sintetizza e fornisce così la base scientifica su cui si fonda la politica ambientale europea. Essa contribuisce a elaborare e ad attuare politiche ambientali appropriate negli Stati membri dell'Agenzia e nei loro partner. Considerato il carattere transnazionale delle minacce all'ambiente, l'Agenzia è divenuta uno strumento indispensabile della cooperazione fra gli Stati europei.

Nel corso dei prossimi cinque anni le attività dell'Agenzia saranno incentrate sulla fornitura di informazioni e di valutazioni ambientali necessarie all'attuazione del sesto programma comunitario<sup>25</sup> d'azione per l'ambiente e della strategia per uno sviluppo sostenibile in Europa. L'Agenzia definisce nella sua strategia 2004–2008 quattro grandi settori tematici: cambiamenti climatici, perdita di biodiversità e comprensione dei cambiamenti spaziali, protezione della salute umana e della qualità di vita, utilizzazione e gestione sostenibile delle risorse naturali e dei rifiuti.

In questi settori i temi prioritari sono:

- qualità dell'aria ed emissioni atmosferiche;
- qualità dell'acqua, inquinanti e risorse idriche;
- stato dei suoli, della fauna, della flora e dei biotopi;
- utilizzazione del suolo e risorse naturali;
- gestione dei rifiuti;
- emissioni sonore;

<sup>24</sup> L'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale sono state istituite dal regolamento (CEE) 1210/90 del Consiglio del 7 maggio 1990 (GU L 120 dell'11.5.1990, p. 1); modificato da ultimo dal regolamento (CE) 933/1999 del Consiglio del 29 aprile 1999 (GU L 117 del 5.5.1999, p. 1) e dal regolamento (CE) 1641/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003 (GU L 245 del 29.9.2003, p.1).

<sup>25</sup> Cfr. decisione 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU 2002 L 242 del 10.9.2002, p. 1). Il programma ha una durata di dieci anni (inizio 22 luglio 2002).

- sostanze chimiche pericolose per l'ambiente;
- protezione del litorale e dell'ambiente marino.

L'Agenzia si interessa in particolare ai fenomeni frontalieri, plurinazionali o globali. Sono presi in considerazione anche gli aspetti socioeconomici (ad es.: politiche settoriali nell'agricoltura, energia, industria, sanità, trasporti e turismo).

Le sue attività comprendono:

- rilevamento e analisi di dati sull'ambiente provenienti dai servizi della Commissione, dagli Stati membri dell'Agenzia e dalle organizzazioni e convenzioni internazionali;
- preparazione di rapporti obiettivi destinati alle istanze decisionali;
- ampia diffusione di informazioni attendibili sull'ambiente;
- sorveglianza delle misure ambientali;
- comparabilità dei dati ambientali a livello europeo;
- sviluppo e integrazione delle tecniche di previsione ambientali.

Grazie alla partecipazione all'Agenzia, la Svizzera potrà rafforzare il suo contributo agli sforzi di protezione dell'ambiente a livello europeo. Finora ha partecipato soltanto in maniera informale alle attività dell'Agenzia, sulla base di progetti puntuali. La partecipazione permetterà alla Svizzera di contribuire attivamente all'orientamento strategico dei progetti e delle ricerche condotti a livello europeo, di accedere alle informazioni dell'Agenzia e di fornire dati svizzeri comparabili, utili all'elaborazione di una politica ambientale coordinata.

Il contributo finanziario della Svizzera per la sua partecipazione all'Agenzia è fissato nell'Accordo. Esso equivale alla sovvenzione annua di base dell'UE all'Agenzia divisa per il numero degli Stati membri dell'UE.

### **1.3.4 MEDIA**

L'oggetto dell'Accordo è la partecipazione della Svizzera ai programmi dell'UE: MEDIA Plus e MEDIA formazione (2001–2006) dedicati alle produzioni audiovisive. La partecipazione svizzera è uno dei dossier non trattati («leftovers») nel corso dei Bilaterali I. MEDIA Plus intende incentivare lo sviluppo, la distribuzione e la promozione delle opere audiovisive europee. Sostiene i realizzatori nell'elaborazione delle sceneggiature, nella scelta delle squadre per le riprese, durante la preparazione del piano di produzione e la stesura del preventivo e nella realizzazione di film pilota e promozionali. Le società che distribuiscono film europei nelle sale di diversi Paesi d'Europa ricevono sovvenzioni prelevate sui crediti del programma MEDIA Plus; lo stesso avviene per la promozione di una produzione audiovisiva. MEDIA formazione aiuta i professionisti del settore audiovisivo a migliorare la loro formazione. Il programma versa un aiuto agli istituti di formazione che propongono corsi sulle nuove tecnologie digitali per la produzione e distribuzione o sulla realizzazione di sceneggiature, che formano i realizzatori sugli aspetti giuridici della gestione o li aiutano ad acquisire le tecniche di finanziamento della produzione e distribuzione di programmi audiovisivi.

Le decisioni relative ai programmi MEDIA dell'UE prevedono espressamente l'apertura alla partecipazione di Paesi terzi che, come la Svizzera, hanno firmato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla televisione transfrontaliera (CETT)<sup>26</sup>, a condizione che la legislazione del Paese terzo interessato corrisponda allo standard della direttiva europea 89/552 CEE (direttiva «televisione senza frontiere»)<sup>27</sup>. Una parte importante del negoziato era riservata al recepimento nel diritto svizzero dell'obbligo di diffondere quote di opere europee e indipendenti, che avrà quale conseguenza un adeguamento della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV)<sup>28</sup> (cfr. n. 5.2.1). Conformemente all'accordo convenuto, la Svizzera parteciperà a pieno titolo a tutte le azioni dei due programmi MEDIA. I realizzatori, i produttori e i distributori svizzeri potranno pertanto beneficiare delle stesse misure di sostegno dei loro omologhi dei Paesi dell'UE. La partecipazione svizzera ai costi del programma MEDIA ammonta a 4,2 milioni di euro (ca. 6,5 mio di fr.) per il 2006; questa somma sarà ampiamente compensata dai riflussi finanziari, dal miglioramento delle condizioni di distribuzione e, in generale, dall'accresciuta presenza del cinema svizzero sui mercati.

### 1.3.5 Pensioni

L'accordo concluso dalla Commissione europea con il Consiglio federale elimina la doppia imposizione delle pensioni versate dalle istituzioni e agenzie delle Comunità europee a funzionari pensionati residenti in Svizzera.

### 1.3.6 Schengen/Dublino

La Svizzera ha concluso con l'UE e la CE un accordo d'associazione per il settore retto dall'Accordo di Schengen e, con la CE, un accordo d'associazione per il settore coperto dall'Accordo di Dublino<sup>29</sup>. Fin dall'inizio dei negoziati con l'UE è stato convenuto che per questi due accordi sarebbero stati presi a modello gli accordi d'associazione conclusi dall'UE e dalla CE con la Norvegia e l'Islanda nel 1999<sup>30</sup>. Tuttavia, su alcuni punti la Svizzera, conformemente agli obiettivi che si era prefissata per i negoziati, ha ottenuto che l'UE tenesse conto delle sue particolarità. Sostanzialmente, i principali risultati dei negoziati sono i seguenti:

<sup>26</sup> RS **0.784.405**

<sup>27</sup> GU L 298 del 17.10.1989, p. 23; modificato dalla direttiva 97/36/CE (GU L 202 del 30.7.1997, p. 60).

<sup>28</sup> RS **784.40**

<sup>29</sup> 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 (AAS); Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in Svizzera o in uno degli Stati membri (AAD).

<sup>30</sup> Accordo del 18 maggio 1999 tra il Consiglio dell'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU L 176 del 10.7.1999, p. 35); Accordo del 19 gennaio 2001 tra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo ai criteri e meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro oppure in Islanda o Norvegia (GU L 93 del 3.4.2001, p. 40).

*Partecipazione a pieno titolo alla cooperazione e collaborazione all'elaborazione di decisioni concernenti lo sviluppo futuro:* la Svizzera parteciperà pienamente alla cooperazione instaurata da Schengen e Dublino; inoltre, disporrà di un esteso diritto di partecipazione all'elaborazione delle decisioni concernenti lo sviluppo di questa cooperazione. Sarà rappresentata nelle riunioni dei gruppi di lavoro del Consiglio attivi nei settori coperti da Schengen e Dublino e sarà associata ai lavori dei comitati che assistono la Commissione.

*Termini transitori:* alla Svizzera è stato accordato un termine massimo di due anni per recepire nel proprio diritto nazionale i nuovi atti e provvedimenti adottati nei settori coperti da Schengen e Dublino (in confronto la Norvegia dispone a tale effetto di un termine massimo di sei mesi e l'Islanda di un termine massimo di quattro settimane). Tale termine permetterà alla Svizzera, in caso di adozione di nuovi atti legislativi per trasporre gli sviluppi di Schengen e Dublino, di rispettare il processo normale imposto dal suo sistema di democrazia.

*Sviluppo dell'acquis di Schengen e di Dublino:* al fine di garantire una migliore prevedibilità dello sviluppo dell'acquis di Schengen e di Dublino, i due accordi d'associazione definiscono tutti gli atti e provvedimenti sui quali si fonda la cooperazione. Ogni sviluppo dell'acquis si riferirà unicamente a questa definizione. Nell'ambito dei negoziati sull'associazione a Schengen, la Svizzera è riuscita a ottenere un allentamento della cosiddetta «clausola capestro» (decadenza immediata dell'Accordo in caso di rifiuto di recepire nel diritto interno un nuovo atto legislativo o un nuovo provvedimento adottati dall'UE; art. 7 par. 4 AAS). In effetti, se il recepimento di un nuovo atto legislativo o di un nuovo provvedimento dovesse rimettere in questione i principi fondamentali della neutralità, del federalismo e della democrazia diretta, come sono iscritti nella Costituzione federale, questa clausola non sarebbe applicabile (art. 4 par. 3 del regolamento interno del Comitato misto Schengen<sup>31</sup>).

*Segreto bancario:* grazie a una deroga negoziata dalla Svizzera (art. 7 par. 5 AAS) il segreto bancario nel settore fondamentale della fiscalità diretta è salvaguardato. Sono così mantenuti gli interessi dalla piazza finanziaria Svizzera.

*Diritto in materia di armi:* il regime di Schengen per quanto riguarda le armi non si applica all'esercito. Questa eccezione è stata espressamente confermata in una dichiarazione comune integrata nel Processo verbale approvato dei negoziati sull'AAS<sup>32</sup> e precisata per quanto riguarda il sistema svizzero di milizia: il prestito di armi militari nell'ambito dei corsi volontari per giovani tiratori, il prestito di armi militari durante l'obbligo di leva nonché la cessione dell'arma d'ordinanza ai militari che lasciano l'esercito rimangono esclusivamente disciplinati dalla pertinente legislazione svizzera.

<sup>31</sup> Decisione n. 1/2004 del Comitato misto Svizzera/UE istituito dall'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, per l'adozione del proprio regolamento interno.

<sup>32</sup> Processo verbale approvato dei negoziati sull'Accordo tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea sull'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen; dichiarazione riguardante l'allegato B, alla direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi da fuoco.

### 1.3.7

### Lotta contro la frode

La conclusione dei negoziati sulla lotta contro la frode ha permesso di trovare soluzioni comuni soddisfacenti su una serie di questioni in sospeso in materia di lotta contro la frode e altre attività illegali nel settore delle imposte indirette, delle sovvenzioni e degli appalti pubblici. L'Accordo mira a rafforzare, facilitare e accelerare la cooperazione internazionale in queste materie. Per quanto riguarda la piazza finanziaria, si può constatare che il segreto bancario rimane tutelato per le imposte dirette, conseguendo in tal modo un importante obiettivo dei negoziati.

L'Accordo comprende l'assistenza amministrativa e giudiziaria, ossia la cooperazione internazionale fra autorità amministrative, da un lato, e fra autorità giudiziarie, dall'altro. Il campo d'applicazione dell'Accordo è limitato alle imposte indirette, alle sovvenzioni e alle infrazioni concernenti l'attribuzione di appalti pubblici. Per imposte indirette si intendono i dazi doganali, l'imposta sul valore aggiunto, le imposte speciali di consumo su bevande spiritose, tabacco, oli minerali ecc. Le imposte dirette sono *escluse* dal campo d'applicazione dell'Accordo.

L'Accordo prevede che le autorità della CE che chiedono informazioni relative a un reato nel settore delle imposte indirette potranno beneficiare dello stesso trattamento applicato nel caso di procedure interne svizzere. Ciò significa che la possibilità di eseguire misure coercitive quali perquisizioni, sequestri, esami di conti bancari dovrà essere concessa, nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria, alle stesse condizioni di quelle previste nelle procedure interne svizzere in virtù del diritto svizzero, se l'importo dei diritti non riscossi o riscossi solo parzialmente supera 25 000 euro o se il valore delle merci importate o esportate senza autorizzazione supera 100 000 euro ed esiste un mandato di perquisizione delle autorità competenti della Parte richiedente oppure una domanda di assistenza giudiziaria.

In virtù del principio di specialità, le informazioni trasmesse all'estero nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria possono essere utilizzate unicamente in relazione con le imposte indirette. L'utilizzazione di queste informazioni nel settore della fiscalità diretta è vietata dall'Accordo.

In caso di riciclaggio di denaro, la Svizzera coopererà (sempre in materia di fiscalità indiretta) se il denaro proviene da un reato che – se fosse stato commesso in Svizzera – costituirebbe una frode fiscale e anche, dopo la revisione totale della legge federale sulle dogane, se il denaro proviene dal contrabbando professionale secondo il diritto svizzero. La definizione di riciclaggio di denaro figurante nel Codice penale svizzero rimane invariata, pertanto, per gli intermediari finanziari non ne deriva alcun nuovo obbligo di comunicazione.

Le autorità implicate in un procedimento all'estero possono presenziare all'esecuzione dell'assistenza amministrativa o giudiziaria, a condizione che la Parte contraente richiama vi consenta. Il consenso può sottostare a condizioni specifiche. L'indagine è invece condotta dall'inizio alla fine da un funzionario nazionale.

In considerazione della natura fiscale dei reati che ricadono nel campo d'applicazione dell'Accordo, quest'ultimo si applica soltanto alle domande relative alle attività illecite commesse almeno sei mesi dopo la data della sua firma.

### **1.3.8                   Fiscalità del risparmio**

Con l'Accordo in materia di tassazione dei redditi da risparmio la Svizzera s'impegna nei confronti della CE a sostenere gli Stati membri nell'imposizione delle persone fisiche residenti sul loro territorio che ricevono pagamenti transfrontalieri di interessi tramite agenti pagatori svizzeri. A tale scopo, la Svizzera prevede l'introduzione di una ritenuta d'imposta da parte degli agenti pagatori stabiliti sul suo territorio o, al suo posto, la consegna di una comunicazione degli interessi, purché il beneficiario effettivo degli interessi domiciliato fiscalmente in uno Stato membro autorizzi a tal fine l'agente pagatore.

La Svizzera ha invece respinto lo scambio automatico d'informazioni senza il consenso esplicito del beneficiario degli interessi, dato che un simile disciplinamento sarebbe inconciliabile con il segreto bancario in materia fiscale. Non era neppure disposta ad accettare il passaggio allo scambio automatico d'informazioni alla scadenza di un termine transitorio. La Svizzera non ha preteso la reciprocità, ossia il prelievo di una ritenuta o la consegna di comunicazioni concernenti il pagamento di interessi a persone fisiche residenti in Svizzera da parte di agenti pagatori stabiliti negli Stati membri.

I negoziati hanno portato a un compromesso politico con i seguenti effetti per gli agenti pagatori svizzeri:

- a. introduzione di una ritenuta d'imposta con un'aliquota crescente: dapprima 15 per cento, poi 20 per cento e infine 35 per cento a partire dal settimo anno dopo l'introduzione del sistema di fiscalità del risparmio;
- b. divulgazione volontaria in caso di espressa autorizzazione data dal beneficiario effettivo degli interessi;
- c. ripartizione degli introiti provenienti dalla ritenuta d'imposta fra gli Stati membri dell'UE e la Svizzera nella proporzione di tre quarti e un quarto; e
- d. introduzione dell'assistenza amministrativa in materia fiscale fra gli Stati membri e la Svizzera in caso di frode fiscale o di infrazioni analoghe, ossia che presentano lo stesso livello di illiceità.

Inoltre, le parti hanno convenuto di rinunciare, reciprocamente, all'imposizione alla fonte dei pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni di licenza tra società consociate. L'Accordo e il relativo memorandum d'intesa hanno potuto essere negoziati su questa base.

### **1.3.9                   Educazione, formazione professionale, gioventù**

La Svizzera fa parte dello «spazio europeo dell'educazione». La cooperazione internazionale è essenziale per la qualità dell'insegnamento nelle istituzioni svizzere e per il livello di conoscenze delle persone in formazione. L'esperienza internazionale, l'apprendimento delle lingue e la conoscenza di altre culture sono opportunità importanti sul mercato del lavoro. I programmi di scambi sono una possibilità per molti Europei qualificati di scoprire e apprezzare il nostro Paese e offrono un importante potenziale di relazioni fruttuose per il futuro.

Nel 1991–1992 la Svizzera aveva concluso con l'UE accordi bilaterali per la partecipazione ai programmi di formazione COMETT e ERASMUS. Questi accordi sono

stati denunciati dall'UE nel 1995 al momento del lancio dei programmi SOCRATES, LEONARDO DA VINCI e Gioventù. Da allora la Svizzera vi partecipa soltanto in maniera indiretta.

Una nuova partecipazione ufficiale permetterebbe al nostro Paese di cooperare in modo diretto e con pari diritti garantiti da un accordo, compreso in particolare il diritto di contribuire all'orientamento strategico dei programmi, di lanciare progetti e di accedere alle reti di informazioni europee.

Il 16 maggio 2001, il nostro Collegio ha deciso di negoziare nell'ambito dei Bilaterali II la partecipazione ufficiale della Svizzera ai programmi in materia di educazione, formazione professionale e gioventù dell'Unione europea.

La Commissione europea non ha adottato questo mandato di negoziazione; per ragioni giuridiche, i negoziati concernenti la partecipazione ufficiale della Svizzera a questi programmi potranno essere avviati soltanto per la prossima generazione di programmi, a partire dal 2007.

Il 17 giugno 2002 il Consiglio dell'UE e la Commissione hanno affermato in una dichiarazione comune la loro intenzione di preparare dei negoziati in vista della partecipazione ufficiale della Svizzera alla prossima generazione di programmi e di studiare soluzioni pratiche per il sistema attuale di partecipazione indiretta.

#### *Svolgimento dei colloqui: scambio di lettere sul consolidamento della partecipazione indiretta*

Nell'ambito degli accordi pratici, il Segretario di Stato svizzero per la scienza e la ricerca e il Direttore generale per l'educazione e la cultura della Commissione europea hanno negoziato uno scambio di lettere nel quale sono stabilite le modalità degli incontri regolari che si svolgeranno dopo la conclusione dei Bilaterali II. Questi incontri serviranno essenzialmente per lo scambio di informazioni sui programmi in corso e su quelli futuri, in modo da preparare utilmente la partecipazione ufficiale della Svizzera a tali programmi. In quest'ambito, la Svizzera e l'UE esamineranno anche la possibilità di approfondire la loro cooperazione in taluni settori della politica europea dell'educazione.

La partecipazione indiretta della Svizzera praticata attualmente è consolidata da questi incontri, benché le basi giuridiche e le modalità rimangano invariate. Dato che lo scambio di lettere non costituisce un accordo in senso giuridico, non è sottoposto all'approvazione delle Camere.

#### *Obiettivo: negoziati nel 2006 in vista di una partecipazione ufficiale a partire dal 2007*

I negoziati sulla partecipazione ufficiale della Svizzera ai programmi comunitari in materia di educazione, formazione professionale e gioventù previsti nella dichiarazione comune del Consiglio e della Commissione del 17 giugno 2002 potranno essere probabilmente avviati nel 2006, durante la fase di decisione dell'UE o dopo l'adozione della nuova generazione di programmi comunitari. Al momento opportuno sottoporremo al Parlamento un messaggio nel quale proporremo le basi legali e i mezzi necessari.

Dato che il risultato del negoziato nel settore dell'educazione, della formazione professionale e della gioventù non costituisce un accordo comprendente diritti e obblighi di diritto internazionale pubblico bensì uno scambio di lettere, questo

dossier sarà trattato nel presente messaggio soltanto nel n. 1.6.6.9 (Risultati della procedura di consultazione).

## **1.4 Rapporto con il diritto europeo e con il diritto internazionale**

### **1.4.1 Diritto dell'Unione europea**

I presenti Accordi sono stati negoziati fra la Svizzera e l'Unione europea e, a partire dalla loro entrata in vigore, saranno parte integrante dell'ordinamento giuridico dell'UE e dalla Svizzera. Quando conclude un trattato con uno Stato terzo, l'UE veglia sistematicamente affinché il proprio diritto applicabile nel settore interessato sia recepito nelle relazioni con questo Stato al momento della firma del trattato. Nel presente caso, l'UE e la Svizzera non hanno proceduto in modo uniforme dato che le esigenze pratiche erano divergenti. Per Schengen/Dubliino, per esempio, le due parti hanno effettivamente convenuto di recepire nelle loro relazioni bilaterali l'acquis comunitario pertinente sotto forma di enumerazione nei corrispondenti allegati degli accordi e di applicare un meccanismo che concede dalla Svizzera un diritto di partecipazione esteso per quanto riguarda il futuro sviluppo del diritto di Schengen/Dubliino. Altri Accordi, invece, si fondano sul principio dell'equivalenza delle legislazioni delle due Parti (statistica, MEDIA, pensioni) o legiferano ispirandosi, almeno in parte, al diritto vigente dell'UE. Nel caso dell'Accordo sui prodotti agricoli trasformati, si tratta di una revisione dell'Accordo di libero scambio tra la Svizzera e la CEE del 1972 e dunque di disposizioni puramente tariffali che non rispondono né al principio dell'equivalenza delle rispettive legislazioni né a quello del recepimento del diritto comunitario.

### **1.4.2 Diritto del Consiglio d'Europa**

I due programmi MEDIA (MEDIA Plus e MEDIA formazione) si fondano su due decisioni<sup>33</sup>, le quali prevedono che Stati terzi, membri della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla televisione transfrontaliera<sup>34</sup>, possono partecipare a questi programmi sulla base di un contributo complementare. L'Accordo MEDIA negoziato tra la Svizzera e l'UE è conforme alle disposizioni di questa convenzione.

<sup>33</sup> Decisione 2000/821/CE del Consiglio del 20 dicembre 2000 relativa all'attuazione di un programma d'incentivazione dello sviluppo, della distribuzione e della promozione delle opere audiovisive europee (MEDIA PLUS – Sviluppo, distribuzione, promozione; GU L 336 del 30.12.2000, p. 82), modificata dalla decisione 846/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 (GU L 157 del 30.4.2004, p. 4), nonché decisione 163/2001/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 gennaio 2001 relativa alla realizzazione di un programma di formazione per professionisti nell'industria del programma audiovisivo (MEDIA – formazione; GU L 26 del 27.1.2001, p. 1), modificata dalla decisione 845/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 (GU L 157 del 30.4.2004, p. 1).

<sup>34</sup> La Svizzera ha ratificato la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera il 9 ottobre 1991 (RS **0.784.405**).

Tutti gli Stati partecipanti a Schengen/Dublino sono membri del Consiglio d'Europa e in quanto tali sono vincolati dalla CEDU<sup>35</sup>. In un certo numero di settori, anche l'acquis di Schengen/Dublino si basa sugli strumenti del Consiglio d'Europa e li concretizza ed estende. Ciò vale in particolare nei settori dell'assistenza giudiziaria in materia penale<sup>36</sup> e della protezione dei dati<sup>37</sup>. L'acquis di Schengen/Dublino è complessivamente compatibile con le norme del Consiglio d'Europa.

### 1.4.3 Diritto dell'OMC

L'Accordo sui prodotti agricoli trasformati estende il libero scambio nel senso degli impegni presi dalla Svizzera nell'ambito degli Accordi dell'OMC e più precisamente degli accordi preferenziali (art. XXIV GATT94).

### 1.4.4 Diritto dell'ONU

Nel settore degli stupefacenti, la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS) rinvia a diverse convenzioni dell'ONU di cui gli Stati partecipanti a Schengen devono tener conto (art. 71 CAS)<sup>38</sup>. La Svizzera ha ratificato queste convenzioni con l'eccezione della Convenzione di Vienna del 1988. Quest'ultima è già stata sottoposta al Parlamento per approvazione nel 1995, ma la sua ratifica è stata rinviata per motivi legati alla pianificazione dei lavori legislativi. Questo progetto dovrà essere nuovamente messo all'ordine del giorno nell'ambito dell'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen.

Inoltre, la CAS, come anche il regolamento Dublino e il regolamento Eurodac, menziona espressamente in diverse disposizioni la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951<sup>39</sup> sullo statuto dei rifugiati, nella versione del Protocollo di New York del 31 gennaio 1967<sup>40</sup>.

<sup>35</sup> Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione dei diritti dell'uomo; RS **0.101**).

<sup>36</sup> Convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.1**), Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 (RS **0.353.1**), Convenzione del 21 marzo 1983 sul trasferimento dei condannati (RS **0.343**).

<sup>37</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (Convenzione STE n. 108; RS **0.235.1**).

<sup>38</sup> Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, conclusa il 30 marzo 1961 (RS **0.812.121.0**), nella versione modificata dal Protocollo di emendamenti del 25 marzo 1972 della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 (RS **0.812.121.01**); Convenzione del 21 febbraio 1971 sulle sostanze psicotrope (RS **0.812.121.02**); Convenzione del 20 dicembre 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (Convenzione di Vienna; cfr. il messaggio del 29 novembre 1995 concernente la ratificazione da parte della Svizzera della Convenzione del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope, FF **1996 I 521** segg.).

<sup>39</sup> Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (RS **0.142.30**).

<sup>40</sup> Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo statuto dei rifugiati (RS **0.142.301**).

## **1.5 Valutazione degli Accordi**

### **1.5.1 Valutazione politica**

#### **1.5.1.1 Con riferimento alle relazioni con l'Unione europea**

Le relazioni con l'Unione europea hanno un'importanza fondamentale per la difesa degli interessi svizzeri in materia di politica estera e di politica economica esterna. Minime tensioni in queste relazioni possono già tradursi in conseguenze negative per la popolazione del nostro Paese. Un accesso della Svizzera il più possibile libero al mercato interno europeo riveste un interesse vitale per la nostra economia. È pertanto essenziale per il nostro Paese avere solide basi giuridiche nelle relazioni con il nostro partner più importante.

Il nostro Collegio considera di conseguenza la conclusione dei Bilaterali II come un passo fondamentale verso il consolidamento e l'estensione della cooperazione della Svizzera con i suoi vicini europei. Gli obiettivi di negoziazione hanno potuto essere raggiunti. Il risultato è oltremodo positivo se si considera che l'UE, in origine, era stata piuttosto scettica sull'apertura di un secondo ciclo di negoziati ed era soprattutto interessata alla conclusione degli accordi sulla fiscalità del risparmio e sulla lotta contro la frode. È stato possibile ottenere un risultato negoziale equilibrato, da un lato, grazie al fatto che le richieste materiali svizzere erano realistiche e, dall'altro, grazie alla disponibilità della Svizzera a venire incontro all'UE nel settore della fiscalità del risparmio, ma anche per merito della determinazione con la quale abbiamo insistito per mantenere il principio del parallelismo dei negoziati.

La conclusione degli Accordi bilaterali II rafforzerà le relazioni tra la Svizzera e l'UE. I nove risultati di negoziazione forniscono soluzioni a problemi concreti che si sono posti in settori specifici della cooperazione tra la Svizzera e l'UE. Questi accordi non coprono soltanto gli interessi economici dei due partner (industria alimentare, settore finanziario, turismo), ma estendono anche la cooperazione a nuovi settori quali la sicurezza interna e l'asilo, l'ambiente, le statistiche e la cultura. Essi costituiscono pertanto la continuazione logica della via bilaterale che la Svizzera ha scelto con gli Accordi bilaterali I del 21 giugno 1999. Considerate le possibilità offerte da questa via, il presente risultato negoziale è il migliore possibile oggi per la Svizzera.

Al momento della conclusione degli Accordi bilaterali I, la Svizzera non poteva prevedere che la firma di un Accordo di cooperazione nel settore di Schengen/Dublino sarebbe stata possibile mantenendo integralmente le sue procedure di decisione interne per il recepimento del futuro sviluppo in questo ambito. Il fatto che l'UE si sia finalmente attivata per trovare una soluzione che soddisfa queste esigenze dimostra non soltanto il suo interesse per la collaborazione della Svizzera nella lotta contro la criminalità e in materia d'asilo, ma testimonia anche il rispetto dell'UE per le particolarità del nostro Paese, ad esempio la sua procedura decisionale conforme al sistema della democrazia diretta.

Gli obiettivi negoziali essenziali per la Svizzera sono stati pienamente presi in considerazione (conclusione parallela dei negoziati in tutti i settori, tutela del segreto bancario, mantenimento delle procedure interne di decisione in caso di sviluppi dell'acquis di Schengen/Dublino). È stato così possibile raggiungere un equilibrio fra gli interessi svizzeri e quelli dell'UE.

Come già i Bilaterali I, i Bilaterali II non pregiudicano in nessun modo gli sviluppi della politica europea della Svizzera.

### **1.5.1.2 Con riferimento ai rapporti fra Confederazione e Cantoni**

Con la crescente integrazione europea della Svizzera, le competenze dei diversi livelli dello Stato federale tendono a sovrapporsi, ragione per cui vi è la necessità di rafforzare e accelerare le consultazioni (fra Confederazione e Cantoni come pure tra i Cantoni e gli organi intercantonali istituiti a tale scopo) e di attuarle celermente, anche nelle materie di competenza cantonale. Affinché ciò avvenga nel modo migliore possibile, le procedure previste nella Costituzione federale e nella legge concernente la partecipazione dei Cantoni<sup>41</sup> devono favorire un dialogo obiettivo e costruttivo fra Confederazione e Cantoni, anche quando i termini sono serrati<sup>42</sup>, e consentire ai Cantoni di valorizzare le loro conoscenze, la loro volontà politica e la loro vicinanza ai cittadini. In generale, trattandosi di una forma di collaborazione istituzionalizzata relativamente nuova, le esperienze maturate finora possono essere ritenute positive.

La legge federale concernente la partecipazione dei Cantoni si prefigge di facilitare l'apporto del loro contributo nelle relazioni internazionali, in particolare laddove le loro competenze nell'ambito della politica estera della Confederazione sono toccate. I Cantoni devono tuttavia organizzarsi tra di loro in modo appropriato per poter esercitare nel modo più efficace i diritti di partecipazione loro attribuiti e affinché la Confederazione possa debitamente tenere conto dei loro pareri. In questo contesto, sorgono due domande fondamentali:

- in che modo la Confederazione può conservare il suo margine d'azione in materia di politica estera e in che modo gli interessi legittimi dei Cantoni a partecipare alla procedura possono essere tenuti in considerazione?
- in che modo la Confederazione può sincerarsi che i Cantoni esprimano le loro preoccupazioni in modo unitario e in che modo la Confederazione può esprimersi in modo unitario verso l'esterno?

Dai negoziati e dalla conclusione di questi nuovi accordi bilaterali è emersa la necessità di istituire una procedura che consenta alla Confederazione di informare i Cantoni tempestivamente e in maniera esaustiva, prevedendo un punto di contatto da parte cantonale che sia in grado, ove occorra, di fornire a breve termine un parere concertato. Negli anni scorsi, la CdC si è rivelata un valido partner della Confederazione in materia di politica estera. Ha dimostrato di possedere una capacità di reazione rapida e ha dato la possibilità ai Cantoni di esprimersi in modo unitario. È stata confrontata con situazioni particolari soprattutto quando:

<sup>41</sup> RS 138.1

<sup>42</sup> In considerazione dell'ampliamento dell'UE, è stato concesso ai Cantoni un termine di sei settimane per esprimersi sul mandato di negoziato di un Protocollo aggiuntivo all'Accordo sulla libera circolazione delle persone, che i Cantoni hanno saputo sfruttare in modo costruttivo ed efficace.

- dovevano essere definite posizioni controverse dal profilo politico;
- il tempo era limitato durante la fase di negoziato (critica formulata dai Cantoni per i termini troppo serrati<sup>43</sup>);
- dovevano essere svolti compiti complessi inerenti all'attuazione (informazione tempestiva dei Cantoni e istruzioni sul modo di procedere).

I pareri che i Cantoni hanno espresso nel corso delle consultazioni sui mandati di negoziazione contenevano suggerimenti preziosi, che sono stati ripresi direttamente nei mandati di negoziazione definitivi o sono stati tenuti in considerazione durante i negoziati. Per esempio, la delegazione svizzera si è fatta portavoce con successo dell'esigenza dei Cantoni di applicare illimitatamente nel momento della trasposizione futura del diritto Schengen i meccanismi legislativi esistenti. Alla Svizzera sono stati concessi termini di attuazione abbastanza lunghi. Inoltre, è stato istituito un meccanismo grazie al quale la Svizzera può proporre soluzioni alternative attraverso il Comitato misto nei casi in cui la trasposizione del diritto di Schengen/Dubliino pregiudicasse il federalismo.

L'informazione dei Cantoni sullo svolgimento dei negoziati è stata garantita, da un punto di vista formale, dalla presenza durante i negoziati di rappresentanti dei Cantoni nelle varie delegazioni e dalla loro partecipazione alle sedute di preparazione e di «debriefing». Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che le autorità cantonali (a livello politico e a livello amministrativo) auspicano caldamente di essere informate in modo formale, ossia non solo attraverso canali «confidenziali», sul contenuto esatto dei negoziati e sulle sfide che occorrerà raccogliere al momento dell'attuazione degli accordi.

L'applicazione futura della legge concernente la partecipazione dei Cantoni dovrebbe consolidare la crescente importanza della CdC in materia di politica europea della Svizzera. La Confederazione si impegna a mettere tempestivamente a disposizione dei Cantoni e della CdC la documentazione necessaria affinché questi ultimi possano prendere le decisioni e a concedere loro termini congrui, vale a dire rispettando per quanto possibile i termini ordinari e istituendo procedure trasparenti. Occorre inoltre prevedere di migliorare lo scambio di informazioni tra Confederazione e Cantoni prima che il Consiglio federale prenda le decisioni e che la CdC esprima i suoi pareri<sup>44</sup>.

I presenti accordi non comportano riforme radicali; al contrario, è opportuno procedere gradualmente. Si devono raccogliere esperienze di cui tenere debitamente conto in occasione di ulteriori riforme. Un progetto di riforma che va in questa direzione è già in fase di preparazione: si tratta della nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC)<sup>45</sup>. Per quanto concerne i Bilaterali II, la necessità di agire si fa sentire soprattutto nell'ambito dell'applica-

<sup>43</sup> La Confederazione fa valere che «il tempo è limitato» non solo durante la fase di negoziato ma anche nel periodo durante il quale è preparata la procedura di approvazione, per esempio durante la procedura di consultazione esterna. I Cantoni auspicano che la Confederazione si attenga ai termini ordinari.

<sup>44</sup> Per esempio mediante rapporti dei rappresentanti dei Cantoni in seno alle delegazioni di negoziato o avvisi tempestivi in caso di problemi di attuazione nei Cantoni.

<sup>45</sup> Cfr. messaggio concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 14 novembre 2001, FF 2002 2065 segg. e decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC) del 3 ottobre 2003, FF 2003 5745.

zione e dell'ulteriore sviluppo dell'Accordo su Schengen/Dublino. In questo caso, i Cantoni e la Confederazione dovranno collaborare in maniera costruttiva nell'ambito della comitologia e dei gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE. Anche su questo punto, la Costituzione federale e la legge concernente la partecipazione dei Cantoni fissano le basi necessarie. Tali lavori potrebbero essere coordinati da una rappresentanza dei Cantoni presso il DFGP (cfr. in particolare n. 2.6.9.2). Queste rappresentanze sono state istituite in seno al DFF per l'elaborazione della NPC o presso l'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE al fine di fornire ai Cantoni informazioni sulla politica europea. Bisogna valutare se è necessario o auspicabile prevedere rappresentanze dei Cantoni anche presso altri dipartimenti o uffici.

In questo contesto, la futura attuazione degli Accordi deve avvenire in collaborazione con i Cantoni. La Confederazione e i Cantoni prevedranno l'organizzazione necessaria e istituiranno le procedure volte a garantire la partecipazione dei Cantoni nella trasposizione dell'ulteriore evoluzione dell'acquis comunitario. Ciò significa che anche i Cantoni devono fornire le conoscenze e le risorse necessarie, singolarmente e in collaborazione con gli altri Cantoni, per poter tutelare i loro interessi a livello europeo. Dopo una fase di prova, sarà necessario riflettere sulla possibilità di sancire le norme corrispondenti in una convenzione tra la Confederazione e i Cantoni o in una legge. Vanno cercate soluzioni chiare in materia di coordinamento, in particolare per quanto riguarda l'adempimento dei compiti di polizia.

Le esperienze maturate e l'impegno dei Cantoni nell'ambito dello studio EuRefKa<sup>46</sup> costituiscono un punto di partenza promettente per il nostro Consiglio per quanto attiene al funzionamento della politica europea e all'attuazione delle relative decisioni. Siamo consci del fatto che altri passi verso l'integrazione europea potrebbero ispirarsi alle componenti del federalismo e rafforzarlo.

## **1.5.2 Valutazione economica**

L'Accordo di libero scambio del 1972 e gli Accordi bilaterali del 1999 si prefiggevano essenzialmente di migliorare l'integrazione della Svizzera nel mercato unico europeo, mentre la maggior parte dei presenti Accordi non sono considerati accordi economici nel senso classico del termine. Si prefiggono infatti di estendere la cooperazione tra la Svizzera e l'UE, al di là degli aspetti puramente economici, ad altri settori molto importanti come la sicurezza interna e l'asilo, l'ambiente, la statistica, la cultura e la formazione.

Sebbene questa volta l'aspetto politico sia stato sottolineato più di quello economico, i nuovi accordi hanno effetti innegabili anche sull'economia svizzera. In generale, consolidano i molteplici legami esistenti tra la Svizzera e il suo principale partner economico e contribuiscono a istituire condizioni quadro prevedibili, sicure e dunque favorevoli agli scambi con i 25 Stati membri dell'UE. In particolare, procurano vantaggi specifici a diversi settori e imprese, o direttamente perché rientrano nell'oggetto dell'accordo o indirettamente quale ripercussione della maggiore cooperazione in settori non economici.

L'Accordo sui prodotti agricoli trasformati è un accordo economico nel senso classico del termine volto a migliorare l'accesso dell'industria alimentare svizzera al

<sup>46</sup> Gruppo di lavoro «Riforme – Europa dei Cantoni», aggregato alla CdC.

mercato unico europeo. Le imprese tradizionali che producono in Svizzera tali prodotti (p. es. cioccolata, biscotti, caffè) vedranno la loro posizione rafforzarsi. Dell'Accordo beneficiranno anche i fornitori indigeni di questa industria, vale a dire l'agricoltura e, più in generale, le regioni rurali.

I tre Accordi inerenti agli interessi della piazza finanziaria (fiscalità del risparmio, lotta contro la frode e Schengen) hanno ripercussioni indirette ma considerevoli sull'economia nazionale. Essi concernono lo scambio di informazioni relative ai reati fiscali nel quadro dell'assistenza amministrativa e giudiziaria. Le disposizioni sono state definite in modo tale da garantire il mantenimento del segreto bancario, che rappresenta una caratteristica essenziale della piazza finanziaria svizzera ed è un fattore importante nel contesto della forte concorrenza tra piazze finanziarie a livello internazionale. La soluzione trovata con l'UE offre condizioni quadro vantaggiose e sicure, favorevoli all'evoluzione di questo importante settore economico.

L'Accordo sulla fiscalità del risparmio comporta l'abolizione della tassazione alla fonte sui dividendi, sugli interessi e sui canoni tra società consociate in modo tale da sopprimere uno svantaggio concorrenziale di cui soffrivano finora le società svizzere con filiali nell'UE.

Un altro vantaggio indiretto per l'economia svizzera consiste nell'introduzione del visto unico di Schengen. Tale visto dispensa i turisti provenienti dalla Russia, dall'Asia e dai Paesi d'oltremare dall'obbligo di procurarsi un visto supplementare per la Svizzera quando viaggiano in Europa. Di conseguenza, sono prevedibili incrementi significativi del volume d'affari nel settore del turismo, che impiega molta manodopera.

Le conseguenze dei Bilaterali II sulla prosperità e la crescita economica in Svizzera non possono essere quantificate con precisione. Gli Accordi aboliscono ostacoli e rischi negli scambi con l'UE e intensificano la cooperazione in parecchi settori, creando nuove opportunità per le iniziative private da ambedue le Parti. Non è possibile prevedere né quantificare il comportamento degli attori privati. Tuttavia è certo che condizioni quadro favorevoli e sicure nei confronti del nostro principale partner economico rivestano un'importanza vitale per un'economia come quella svizzera, piccola e aperta e molto dipendente dagli scambi internazionali.

Inversamente, rinunciare ai Bilaterali II non significherebbe mantenere lo *status quo*. Ne risulterebbero rischi considerevoli dal profilo economico. Il ritardo della Svizzera per quanto concerne l'accesso ai mercati aumenterebbe ulteriormente rispetto alle regioni limitrofe sempre più integrate, con conseguenze negative sulla nostra concorrenzialità. La Svizzera diventerebbe sempre più vulnerabile nei confronti di un'UE con un peso economico e politico in costante aumento, che eserciterebbe una pressione sempre più forte sul segreto bancario nel caso in cui gli accordi relativi agli interessi della piazza finanziaria dovessero fallire. Se la Svizzera, quale destinazione turistica, non entrasse nello spazio Schengen, continuerebbe a essere evitata dai turisti d'oltremare, scoraggiati dall'obbligo di procurarsi un visto supplementare. I controlli più severi alla frontiera esterna dello spazio Schengen comporterebbero gravi ingorghi del traffico ai posti di frontiera svizzeri. Dal profilo economico, ne scaturirebbero costi elevati, tenuto conto del numero molto alto di veicoli che attraversano quotidianamente la frontiera e degli stretti legami economici esistenti con le regioni limitrofe.

Nel contesto politico attuale, non vi sono dunque alternative, da un punto di vista economico, a una collaborazione bilaterale rafforzata tra la Svizzera e l'Unione europea.

Al di là delle ripercussioni economiche di ordine generale, i Bilaterali II hanno conseguenze concrete anche sul piano finanziario. Esse sono trattate qui di seguito nel numero 3.

## **1.6 Risultati della procedura di consultazione**

### **1.6.1 In generale**

Conformemente all'articolo 147 della Costituzione federale e all'articolo 1 capoverso 2 lettera d dell'ordinanza del 17 giugno 1991<sup>47</sup> sulla procedura di consultazione, dev'essere indetta una procedura di consultazione per i trattati internazionali di portata rilevante<sup>48</sup>. I presenti accordi contengono per la maggior parte disposizioni importanti che fissano norme di diritto e la loro attuazione richiede talvolta l'adozione o la modifica di leggi federali (ai sensi dell'art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.). I Bilaterali II sono dunque trattati di particolare importanza ai sensi di queste disposizioni. Inoltre, la loro ratifica è soggetta a una particolare urgenza poiché l'entrata in vigore dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio è prevista per il 1° luglio 2005.

La procedura di consultazione permette alla Confederazione di informare il pubblico sui suoi progetti e di sapere in tempo utile se sono materialmente corretti, attuabili e se incontrano approvazione. È l'espressione di un federalismo contraddistinto dallo spirito di collaborazione e costituisce uno strumento importante e necessario per la presa di decisioni nello Stato federale. Di regola, la procedura può essere organizzata mediante conferenza o per scritto; se è organizzata per scritto, dovrebbe durare tre mesi, ma questo termine può essere abbreviato.

Il 30 giugno 2004, cinque giorni dopo la parafatura degli Accordi, è stata avviata la procedura di consultazione scritta riguardanti gli otto Accordi e i provvedimenti d'applicazione; essa è durata sino al 10 settembre 2004, e sino al 17 settembre 2004 per i Cantoni<sup>49</sup>. I diversi termini sono motivati dal fatto che i Cantoni non possono prendere decisioni durante le vacanze dei loro rispettivi governi. La cerchia degli organismi consultati non è stata limitata; i due Tribunali federali, i Cantoni, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le federazioni centrali e varie altre cerchie interessate sono stati consultati.

La necessità di negoziare e concludere tutti i dossier parallelamente, le connessioni fra i vari argomenti e la trasparenza della procedura giustificano il fatto di raggruppare gli accordi in un messaggio e dunque anche nell'avamprogetto posto in consultazione. Sono state inviate in procedura di consultazione le versioni degli Accordi parafati, ossia i testi nella lingua in cui l'accordo era stato negoziato. Dei nove dossier, cinque sono stati negoziati in francese (Schengen/Dublinko, lotta contro la

<sup>47</sup> RS 172.062

<sup>48</sup> Cfr. anche le spiegazioni nel messaggio del 21 gennaio 2004 concernente la legge federale sulla procedura di consultazione (Legge sulla consultazione, LPCo; FF 2004 453 segg.).

<sup>49</sup> La consultazione concernente il disegno di legge federale relativa all'Accordo sulla fiscalità del risparmio è stata avviata il 18 agosto 2004 ed è durata sino al 10 risp. al 17 settembre 2004.

frode, MEDIA, pensioni, educazione/gioventù) e quattro in inglese (fiscalità del risparmio, prodotti agricoli trasformati, statistica e ambiente). L'Unione europea ha tradotto i testi per l'inizio di settembre nelle lingue ufficiali dell'UE e pertanto nelle tre lingue ufficiali svizzere. Sarebbe stato un lavoro inutile se la Svizzera avesse tradotto a sua volta gli Accordi, tanto più che la tabella di marcia era serrata. Questa procedura era stata ad esempio utilizzata durante i Bilaterali I. Un riassunto dettagliato, disponibile nelle tre lingue ufficiali, è stato tuttavia allegato alle spiegazioni concernenti i vari accordi e le eventuali modifiche di legge. I documenti relativi al dossier Schengen/Dublino erano disponibili in francese e in tedesco. Un elenco delle persone di contatto è stato messo a disposizione degli organismi consultati per permettere loro di chiarire eventuali questioni relative ai diversi accordi e alle loro spiegazioni. Inoltre, una seduta d'informazione speciale è stata proposta in particolare agli organismi di lingua italiana. Queste offerte sono state poco o per niente utilizzate.

Una parte significativa dei destinatari della procedura di consultazione ha espresso un parere. Diverse dozzine di istituzioni e di privati hanno inoltre inviato spontaneamente i loro pareri.

### **1.6.2 Risultati della procedura di consultazione presso i Tribunali federali**

Il Tribunale federale e il Tribunale federale delle assicurazioni hanno rinunciato a esprimere un parere.

### **1.6.3 Risultati della procedura di consultazione presso i Cantoni**

I governi cantonali hanno incaricato la *Conferenza dei governi cantonali (CdC)* di elaborare una posizione comune e di sottoporla ai Cantoni per decisione. In occasione dell'assemblea plenaria della CdC del 17 settembre 2004, 25 governi cantonali l'hanno approvata: hanno approvato all'unanimità la conclusione prevista degli accordi nei settori Schengen/Dublino, lotta contro la frode, fiscalità del risparmio, prodotti agricoli trasformati, MEDIA e imposizione dei funzionari in pensione. I Cantoni prendono atto della volontà del Consiglio federale di concludere degli accordi nei settori statistica e Agenzia europea dell'ambiente. Deplorano espressamente che non sia stato concluso alcun accordo nel settore educazione / formazione professionale / gioventù. Invitano il Consiglio federale ad avviare al più presto i negoziati in modo da garantire la Svizzera una partecipazione paritaria alla prossima generazione di programmi. Prendono atto della sospensione dei negoziati nel settore dei servizi e esigono di essere nuovamente consultati prima della ripresa di questi negoziati. Deplorano espressamente che la Confederazione abbia rinunciato a tradurre nelle varie lingue ufficiali tutti i documenti sottoposti alla consultazione.

I Cantoni sostengono l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen. In effetti, tenuto conto dell'aumento della criminalità organizzata internazionale, la cooperazione transfrontaliera delle autorità di polizia e di giustizia come è esercitata nell'ambito della cooperazione in seno a Schengen assume viepiù importanza. Secondo la CdC, la Svizzera non può rimanere in disparte in questo settore. Per i

Cantoni, anche un'associazione a Dublino e a Eurodac presenta dei vantaggi poiché permette di affrontare il problema delle domande d'asilo multiple. Considerata la grande importanza degli Accordi di Schengen/Dublino per le politiche europea e di sicurezza, i Cantoni sono disposti a consentire alla conclusione dell'accordo nonostante i suoi inconvenienti istituzionali. Invitano la Confederazione a definire, di comune accordo, la loro partecipazione nei comitati misti e nell'ambito della comitologia. Inoltre, Confederazione e Cantoni devono elaborare congiuntamente l'organizzazione richiesta e le modalità di procedura che garantiscano la partecipazione dei Cantoni nelle procedure di adozione dei nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen o di Dublino; dopo una fase sperimentale, queste modalità dovranno essere sancite nella legislazione.

Per quanto riguarda il disegno di legge federale sulla fiscalità del risparmio, i Cantoni subordinano la loro approvazione alla menzione, nella legge, del modo in cui sarà utilizzata l'aliquota di questa imposta spettante alla Svizzera. I Cantoni esigono a tale proposito che questa aliquota copra le spese supplementari delle banche e che il saldo sia incluso nella ripartizione del gettito dell'imposta anticipata, di cui il 10 per cento spetta ai Cantoni.

Oltre alla CdC, alcuni Cantoni hanno presentato dei pareri specifici. Il *Cantone di Appenzello Esterno* per principio sostiene i Bilaterali II, a condizione che venga garantito che i Cantoni saranno associati alla partecipazione della Svizzera a livello europeo e che potranno anche partecipare ai lavori a livello federale. Il Cantone di Ginevra auspica, in una lettera alla quale ha allegato la sua risposta alla CdC, che i Cantoni possano collaborare direttamente al concretamento degli accordi. Il *Cantone di Vaud* appoggia la posizione del Consiglio federale in relazione ai Bilaterali II, poiché gli accordi corrispondono agli interessi economici e contribuiscono alla stabilità in Europa. Il *Cantone del Vallese* ribadisce le affermazioni di principio della CdC e considera che l'Accordo sui prodotti agricoli trasformati esporrà i prodotti agricoli svizzeri a una maggiore concorrenza, con le esigenze che ciò comporterà in materia d'adattamento. Il Cantone di *Appenzello Interno* si esprime in una lettera separata, che costituisce un parere sommario corrispondente in gran parte alla posizione della CdC. Anche il parere del *Cantone di Neuchâtel* corrisponde ampiamente con quello della CdC. Il Cantone osserva nella sua lettera che la via bilaterale costituisce unicamente una soluzione a breve termine e che non si può rinunciare a una discussione approfondita sull'organizzazione delle relazioni con l'UE. Ricorda che il Consiglio di Stato, per principio, è favorevole a un'adesione della Svizzera all'UE.

#### **1.6.4 Risultati della procedura di consultazione presso i partiti politici**

I quattro partiti di governo hanno espresso il loro parere. Salvo l'UDC, tutti valutano positivamente degli accordi. Benché siano state formulate talune riserve, essi approvano la ratifica dell'insieme degli Accordi.

L'UDC ritiene che con i Bilaterali II si intenda essenzialmente togliere gli ostacoli all'adesione. Il Consiglio federale vorrebbe in tal modo imporre il suo obiettivo sempre valido di un'adesione della Svizzera all'UE. Per l'UDC, il dossier Schengen/Dublino ha la priorità nell'ambito dei Bilaterali II. A suo avviso, questi accordi minano le colonne portanti dello Stato di diritto e minacciano la sicurezza interna e la sovranità. L'UDC respinge categoricamente gli Accordi di Schengen/Dublino,

sulla fiscalità del risparmio e sulla lotta contro la frode. Per quanto riguarda gli altri accordi, raggiunge la conclusione che si riveleranno poco utili per la Svizzera, anzi, provocheranno soprattutto spese e formalità burocratiche. A suo avviso, la Svizzera può comunque sperare di trarre dei vantaggi nel settore dei prodotti agricoli trasformati.

Il *PS* ritiene che i Bilaterali II rappresentino un eccellente risultato complessivo. A suo avviso, i risultati dei negoziati normalizzano le relazioni della Svizzera con l'UE e migliorano la cooperazione, dato che gli interessi congiunti, la prossimità politica e culturale, nonché lo scambio quotidiano fra vicini richiedono regole comuni. Il partito approva anche il risultato in termini di politica d'integrazione. L'obiettivo del PS rimane l'adesione della Svizzera all'UE. A suo avviso, il limite del bilateralismo è raggiunto con la conclusione dei Bilaterali II. Quali motivi a sostegno di tale affermazione cita il costo elevato dei negoziati, il ridottissimo margine di manovra nei negoziati nonché la mancanza di una possibilità formale di partecipare alla presa di decisioni. Il PS si esprime a favore di Schengen/Dublino poiché la cooperazione in materia di polizia e di giustizia con gli Stati Schengen dispone di una chiara base legale, la protezione dei dati è rafforzata e permette complessivamente un miglior controllo politico. A suo avviso, è determinante che gli obiettivi essenziali perseguiti con l'associazione alla normativa di Schengen/Dublino siano consolidati, e in nessun caso diminuiti, in occasione dell'attuazione nazionale del futuro sviluppo della legislazione di Schengen/Dublino.

Il *PLR* sostiene gli accordi negoziati nell'ambito dei Bilaterali II. La conclusione di questi accordi ha permesso di completare gli accordi dei Bilaterali I in settori importanti. La Svizzera è riuscita a preservare il segreto bancario, inoltre approfitterà di questi accordi sul piano economico ma anche nel settore della sicurezza interna. Pertanto, il *PLR* ritiene che l'entrata in vigore di questi accordi rivesta una grande importanza per il nostro Paese; di conseguenza si impegnerà a favore di questi trattati. Tuttavia, secondo il *PLR*, il sostegno politico interno degli accordi è ancora insufficiente. Nel settore Schengen/Dublino esige che la Confederazione conceda ai Cantoni un diritto di partecipazione vincolante nello sviluppo ulteriore dell'acquis. Per quanto riguarda la legge sulle armi, il *PLR* pensa che occorrerebbe procedere agli adeguamenti richiesti dall'accordo; si oppone a una burocratizzazione della legge sulle armi.

Il *PPD* approva gli Accordi bilaterali II poiché sono il prolungamento degli Accordi bilaterali I che hanno dato buoni risultati. Corrisponde agli interessi politici, economici e culturali della Svizzera consolidare le sue relazioni con l'UE nei settori dei Bilaterali II. Il *PPD* considera la conclusione degli Accordi bilaterali come un successo per la politica estera svizzera. A suo avviso, la Svizzera e i Cantoni hanno interesse a lavorare in stretta collaborazione con l'UE nel settore della sicurezza interna. È convinto che la cooperazione con l'UE rappresenti un elemento indispensabile per migliorare la sicurezza interna.

I *Verdi* si esprimono a favore dell'adozione degli accordi, pur emettendo talune riserve per quanto riguarda Schengen/Dublino. A loro avviso questo secondo ciclo di negoziati dovrebbe porre un termine alla via bilaterale. Nonostante la critica formulata contro la politica europea in materia d'asilo e di migrazione, i Verdi si pronunciano a favore dell'adozione degli Accordi di Schengen/Dublino, dato che l'acquis di Schengen/Dublino è parte integrante del diritto comunitario. Inoltre, sembra poco ragionevole che la Svizzera faccia da sola nel settore della giustizia e dell'asilo. Secondo i Verdi, la cooperazione delle autorità di polizia e di giustizia

non deve essere rafforzata a scapito della protezione dei dati, dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto.

Il *Partito liberale svizzero (PLS)* considera i Bilaterali II come il seguito logico dei Bilaterali I. A suo avviso fanno gli interessi dell'economia. Il PLS approva in particolare gli Accordi sulla fiscalità del risparmio e di Schengen/Dubliino. Per quanto riguarda questi ultimi, si osserva un certo squilibrio istituzionale dovuto certamente, occorre ammetterlo, alla non appartenenza della Svizzera all'UE.

Il *Partito evangelico (PEV)* ritiene che, complessivamente, i negoziati abbiano avuto un risultato positivo, senza esprimersi sui vari dossier.

L'*Unione democratica federale (UDF)* è del parere che il risultato negoziale non rifletta gli interessi reali della Svizzera. L'UDF respinge chiaramente gli Accordi di Schengen/Dubliino nella loro forma attuale. Solleva talune obiezioni critiche nei confronti degli altri accordi, pur senza respingerli in modo esplicito.

### **1.6.5 Risultati della procedura di consultazione presso le federazioni centrali dell'economia, i partner sociali e le altre associazioni, organizzazioni o cerchie interessate ai risultati degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'UE**

Le federazioni centrali dell'economia approvano i Bilaterali II e la loro ratifica. *Economiesuisse* e l'*Unione svizzera degli imprenditori* condividono l'opinione che i negoziati hanno raggiunto un risultato positivo ed equilibrato per l'economia svizzera e rappresentano un passo in avanti verso il consolidamento delle strette relazioni con il principale partner commerciale della Svizzera. In particolare gli accordi nei quattro settori seguenti rivestono un'importanza considerevole per l'economia svizzera: fiscalità del risparmio, prodotti agricoli trasformati, Schengen/Dubliino e lotta contro la frode.

L'*Associazione svizzera dei banchieri (ASB)* sostiene la politica del Consiglio federale, che privilegia la via bilaterale dell'integrazione europea, e approva gli accordi nell'ambito dei Bilaterali II. È innanzitutto favorevole all'Accordo sulla fiscalità del risparmio, all'Accordo sulla lotta contro la frode e agli Accordi di Schengen/Dubliino. Propone tuttavia che talune misure d'accompagnamento siano inserite nel diritto svizzero. L'ASB accoglie inoltre favorevolmente l'adozione della legge federale sulla fiscalità del risparmio, anche se alcuni ambiti dovrebbero ancora essere esaminati. L'*Unione delle banche cantionali svizzere* condivide le riflessioni dell'ASB per quanto riguarda la legge federale relativa all'accordo sulla fiscalità del risparmio.

L'*Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)* approva i Bilaterali II e osserva che i negoziati sono stati condotti con efficacia e successo. Il risultato si rivela equilibrato e gli interessi dell'economia sono stati presi in considerazione in modo appropriato. Attualmente, l'USAM considera la via bilaterale come l'unica soluzione adeguata per sviluppare idealmente le relazioni con l'UE.

Per l'*Unione svizzera dei contadini*, la valutazione generale dei Bilaterali II dipende essenzialmente dall'accoglienza riservata alle sue preoccupazioni in merito all'Accordo sui prodotti agricoli trasformati. Essa approva il passaggio al sistema della compensazione netta del prezzo. A suo avviso, per il mercato svizzero dello

zucchero la soppressione completa delle misure di compensazione del prezzo e la pressione sui prezzi che ne deriverà saranno molto problematiche. Si esprime anche a favore del dossier statistica, poiché le informazioni statistiche costituiscono, in numerosi settori – e in particolare anche nell'agricoltura – una base indispensabile per decisioni fondate. Approva infine anche il dossier della lotta contro la frode che permetterà, in futuro, di combattere con maggiore efficacia o di evitare il traffico di prodotti agricoli (per es. la carne) diretto contro la Svizzera e gli abusi in materia di sussidi.

Secondo l'*Unione sindacale svizzera (USS)*, questi accordi normalizzano le relazioni fra la Svizzera e l'UE e rafforzano la cooperazione. Per quanto riguarda gli Accordi di Schengen/Dublino, è molto importante, dal punto di vista del sindacato, che il superamento agevolato delle frontiere in seno allo spazio Schengen sia completato da una politica comune in materia di visti. In tal modo sparirebbero le pratiche in materia di visto, considerate vessatorie nei confronti dei lavoratori stranieri provenienti da Paesi terzi e residenti in Svizzera. L'USS si esprime inoltre a favore di una cooperazione ragionevole fra la polizia e il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) nelle proporzioni attuali. È contraria a una soppressione di personale in seno al Cgcf e auspica che, nell'ambito delle banche dati SIS e Eurodac, la protezione dei dati venga rigorosamente rispettata.

*Travail.Suisse* accoglie positivamente i Bilaterali II poiché forniscono soluzioni ragionevoli ai problemi che si pongono fra la Svizzera e l'UE. Nonostante il successo dei Bilaterali II, *Travail.Suisse* esige che il progetto di presentare un «Rapporto sulle conseguenze di un'adesione all'UE» nel 2006, come previsto dal programma di legislatura 2003–2007, sia realizzato.

La *Società svizzera degli impiegati di commercio* sostiene i Bilaterali II poiché tengono conto dell'integrazione economica, politica e culturale della Svizzera nell'ambiente europeo. Per quanto riguarda Schengen/Dublino, sottolinea la necessità di accordare alla protezione dei dati la necessaria attenzione; nel settore educazione / formazione professionale / gioventù, dà particolare importanza al fatto che la Svizzera partecipi a pieno titolo ai programmi poiché si impegna notevolmente nella formazione professionale.

L'*Associazione svizzera d'assicurazioni* si dice favorevole al fatto che la Svizzera continui sulla via bilaterale e sostiene tutti gli accordi presentati nell'ambito dei Bilaterali II.

Il *Forum Piazza finanziaria Svizzera* ritiene che i Bilaterali II saranno positivi per la piazza finanziaria svizzera. I due principali obiettivi della Svizzera hanno potuto essere conseguiti, ossia salvaguardare il principio della doppia incriminazione – con il mantenimento del segreto bancario – e concludere contemporaneamente le convenzioni richieste per preservare importanti interessi economici svizzeri in altri dossier.

L'*Associazione svizzera di gestori di patrimoni* appoggia gli accordi in materia di fiscalità del risparmio e di lotta contro la frode.

L'*Unione svizzera degli installatori elettricisti* si esprime a favore dell'approvazione dei Bilaterali II dato che la Svizzera, Paese rivolto all'esportazione, ha un notevole interesse a occupare una posizione forte sui mercati mondiali e in particolare su quelli europei. Per quanto riguarda l'attuazione dei Bilaterali II, un eccesso di zelo non è indicato.

*GastroSuisse* si dichiara favorevole ai Bilaterali II poiché costituiscono un'opportunità ragionevole di alleviare, per quanto possibile, le imprese stabilite in una «Svizzera, isola dei prezzi elevati». L'accesso agevolato al mercato turistico svizzero dovrebbe avere effetti positivi grazie al visto Schengen. *GastroSuisse* approva inoltre il disegno di legge federale relativa all'Accordo sulla fiscalità del risparmio.

La *Federazione svizzera del turismo* accoglie favorevolmente e sostiene la rapida conclusione e l'attuazione immediata dei Bilaterali II, poiché per la Svizzera e la sua economia gli accordi sono fonte di vantaggi supplementari e di agevolazioni nella concorrenza internazionale e nella cooperazione con i vicini europei.

Per *Hotelleriesuisse (Associazione svizzera degli albergatori)* i Bilaterali II, e in particolare gli Accordi Schengen/Dublino, sono particolarmente importanti dato che gran parte delle circa 250 000 persone attive nel turismo provengono dall'UE. Un'associazione alla normativa di Schengen/Dublino rappresenta un interesse vitale per questo ramo e provocherà un aumento del numero di turisti che spontaneamente sceglieranno di visitare le regioni turistiche svizzere. Gli esperti prevedono un incremento significativo della cifra d'affari per questo ramo in seguito all'associazione alla normativa di Schengen, in particolare per i mercati asiatici del futuro come la Cina e l'India.

Il *Centre Patronal*, la *Fédération patronale vaudoise* e la *Fédération des entreprises romandes* accolgono favorevolmente gli accordi conclusi con l'UE che rafforzano la piazza economica svizzera.

Senza volersi esprimere esplicitamente sui singoli accordi, l'*Unione svizzera dei fiduciari* ritiene che gli accordi proposti diano l'impressione che l'UE voglia dirci «di che cosa si tratta».

L'*industria delle derrate alimentari* e la *Federazione delle industrie alimentari svizzere* giudicano il risultato dei negoziati bilaterali II molto positivo.

L'*Azione per una Svizzera neutrale e indipendente (ASNI)* prega il Consiglio federale e il Parlamento di sottoporre gli Accordi di Schengen/Dublino al referendum obbligatorio. Secondo l'ASNI, Schengen è sinonimo di maggiore illegalità, criminalità e insicurezza. Ne parla come di un trattato coloniale e sostiene l'opinione che nella prassi, Schengen si sia rivelato inadatto. Inoltre, Schengen è considerato come un attacco contro il segreto bancario e il tiro sportivo. L'ASNI ritiene poi che la sovranità cantonale nel settore della polizia venga rimessa in discussione e che la cooperazione di Dublino sia illusoria. Non si esprime in merito agli altri accordi.

La *Federazione svizzera delle comunità israelitiche* accoglie con favore gli Accordi bilaterali e dà particolare importanza al fatto che l'importazione di prodotti casher non venga limitata. Sconsiglia di utilizzare la probabile diminuzione del numero di richiedenti l'asilo come strumento pubblicitario per i Bilaterali II.

Il *Nuovo movimento europeo svizzero (Nomes)* sostiene i Bilaterali II poiché la stretta cooperazione con l'UE è nell'interesse della Svizzera. Il Nomes ritiene nel contempo che la conclusione degli Accordi bilaterali rappresenti soltanto una misura provvisoria destinata a limitare gli inconvenienti per la Svizzera. Il Nomes considera l'adesione all'UE indispensabile per poter disciplinare a lungo termine la cooperazione con i vicini europei.

L'*Unione delle Città svizzere* accoglie con favore la conclusione dei Bilaterali II perché permettono alla Svizzera di migliorare la sua situazione in seno all'Europa in

settori importanti. Esige che la riorganizzazione derivante dall'Accordo sulla statistica non avvenga a scapito delle statistiche regionali. Approva innanzitutto gli Accordi di Schengen/Dublino, in particolare vista la posizione economica delle città di frontiera. Deplora la mancanza di informazione sugli intermediari tra la Confederazione, i Cantoni e i Comuni, nonché sugli adeguamenti e le acquisizioni necessari alle autorità di polizia.

Per l'*Associazione svizzera di politica estera (ASPE)*, l'insieme degli accordi sembra equilibrato, poiché sono state trovate soluzioni accettabili per soddisfare sia i desideri dell'UE sia le richieste elvetiche. L'ASPE condivide il parere del Consiglio federale di valutare la ratifica dei Bilaterali II indipendentemente dal fatto di sapere se, successivamente, saranno necessari altri passi nell'ambito dell'avvicinamento all'Unione europea.

L'*Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR)* ritiene che gli Accordi d'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen/Dublino costituiscano una tappa necessaria per porre termine alla spirale di inasprimento della politica d'asilo. Benché l'OSAR consideri con occhio critico questa associazione, ragionamenti pragmatici fanno pendere la bilancia a favore dell'associazione a Schengen/Dublino.

La *Comunità di lavoro Swissaid, Sacrificio quaresimale, Pane per tutti, Helvetas, Caritas, Aces* considera fondamentalmente in modo positivo la conclusione dei Bilaterali II con l'UE e ritiene tutti gli accordi una tappa utile della cooperazione con l'UE. Osserva che l'Accordo sulla fiscalità del risparmio non risolve il problema essenziale, ossia che la legislazione svizzera favorisce la frode fiscale. Accoglie tuttavia positivamente la cooperazione in materia di lotta contro la frode.

Secondo *Caritas Svizzera*, la problematica attuale in materia di migrazioni e innanzitutto in materia d'asilo e di rifugiati potrà essere regolamentata unicamente in un contesto multilaterale. Essa ritiene che la Svizzera, avendo rifiutato di aderire all'UE, sia tenuta a coordinare la sua politica d'asilo e degli stranieri con quest'ultima, perlomeno in modo puntuale e bilaterale.

L'*Organizzazione degli Svizzeri all'estero (OSE)* accoglie con favore i Bilaterali II poiché è convinta che un rafforzamento della cooperazione con l'UE avrà ripercussioni positive sia per gli Svizzeri all'estero che per la Svizzera. Il superamento agevolato delle frontiere per le persone derivante dalla cooperazione della Svizzera nell'ambito di Schengen costituisce un vantaggio inconfutabile per la mobilità. Per questo motivo, l'OSE ritiene importante che la frontiera svizzera non rappresenti più, per l'UE, una frontiera esterna dello spazio Schengen.

Il *Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)* adotta una posizione favorevole nei confronti della conclusione dei Bilaterali II; approva il trattamento separato dei dossier, che permette una discussione dettagliata. Il dossier dei prodotti agricoli trasformati presenta numerosi vantaggi per l'industria alimentare svizzera.

La *Federazione svizzera delle attività giovanili (FSAG)* è favorevole ai Bilaterali II e spera che un'integrazione più approfondita in Europa sarà possibile. Ritiene che l'adesione all'Unione europea costituirebbe sempre la migliore soluzione per rappresentare gli interessi della Svizzera.

La *Nuova società elvetica* approva i Bilaterali II nel loro complesso e sottolinea l'importanza del ruolo dei Cantoni nella partecipazione della Svizzera a livello europeo.

La *Commissione federale degli stranieri* approva la conclusione dei Bilaterali II in tutti gli ambiti. È convinta che la cooperazione con l'UE potrà così essere garantita e rafforzata nei settori importanti.

Le posizioni specifiche delle organizzazioni consultate saranno affrontate nei numeri 1.6.6.1–1.6.6.8.

## **1.6.6 Risultati della procedura di consultazione in alcuni settori**

### **1.6.6.1 Prodotti agricoli trasformati**

Nell'ambito della procedura di consultazione, l'Accordo sui prodotti agricoli trasformati ha avuto un'accoglienza ampiamente favorevole, essenzialmente senza riserve. Le cerchie interessate si compiacciono perché l'aggiornamento del Protocollo 2 risponde a una rivendicazione di vecchia data.

I Cantoni approvano il risultato dei negoziati e sottolineano soltanto il fatto che potrebbero esserci problemi per il ramo dello zucchero in seguito all'adozione della «soluzione doppio zero».

I principali partiti si esprimono in modo positivo sull'Accordo. I quattro partiti di governo sottolineano in particolare il miglioramento della competitività dell'industria d'esportazione.

La Federazione delle imprese svizzere (*economiesuisse*), la Federazione centrale delle piccole e medie imprese (PMI), la Federazione delle industrie alimentari svizzere (FIAL), nonché Migros, Coop e Nestlé approvano il miglioramento della situazione concorrenziale; sottolineano le possibilità di risparmi in materia di sovvenzioni per l'esportazione e chiedono che l'Accordo entri in vigore il più presto possibile. Anche Travail.Suisse si esprime in modo positivo, ricordando l'importanza dell'industria alimentare come datore di lavoro nelle regioni rurali.

L'Unione svizzera dei contadini e le organizzazioni agricole sostengono per principio il risultato negoziale, ma chiedono che il potenziale di risparmi realizzato per le sovvenzioni per l'esportazione sia impiegato per accrescere il volume delle esportazioni, in modo da rinunciare al traffico di perfezionamento o ad altre misure appropriate. Soltanto così l'Accordo avrà gli effetti positivi sperati nell'agricoltura svizzera. Inoltre, nell'ambito dell'attuale riforma della politica agricola dell'UE in materia di zucchero, attirano l'attenzione sulla problematica della «soluzione doppio zero» e attendono misure per assicurare la coltura della barbabietola da zucchero in Svizzera.

La Federazione svizzera dei liquori chiede che anche i dazi doganali sulla frutta destinata alla distillazione siano ridotti a zero quando le importazioni di bevande spiritose dall'UE saranno interamente liberalizzate nel quadro di questo Accordo. Chiede inoltre l'armonizzazione delle disposizioni legali nel settore del diritto alimentare con quelle dell'UE. L'Associazione svizzera frutta si oppone invece a un'eventuale riduzione dei dazi doganali sulla frutta destinata alla distillazione. Il nostro Collegio esaminerà come può essere garantita la competitività del settore. Per le bevande spiritose, come per l'insieme dell'agroalimentare, intendiamo intraprendere un'armonizzazione delle disposizioni del diritto alimentare svizzero con quelle

dell'UE. Stabiliremo se le differenze puntuali che esistono ancora attualmente devono essere mantenute.

### **1.6.6.2 Statistica**

La Commissione della statistica federale sottolinea fra l'altro che la Svizzera ha un evidente interesse ad armonizzare le sue statistiche con quelle dei suoi principali partner europei e che gli esperti svizzeri avranno la possibilità di partecipare a tutti i gruppi di lavoro e altri comitati europei incaricati di sviluppare strumenti tecnici e scientifici nel settore della statistica. A causa delle misure di risparmio già proposte per la statistica, la Commissione della statistica federale si oppone al fatto che i mezzi necessari per l'armonizzazione siano ottenuti esclusivamente mediante compensazioni in seno alla statistica federale.

Sia la Conferenza dei governi cantonali, sia l'Unione delle Città svizzere, nei rispettivi pareri si sono dichiarate favorevoli all'Accordo di cooperazione con l'UE nel settore della statistica. I Cantoni hanno preso nota del fatto che spetta alla Confederazione sostenere l'onere finanziario e amministrativo derivante da questo Accordo e che, pertanto, esso non dovrebbe comportare conseguenze per i Cantoni. Tuttavia, i Cantoni e le Città svizzeri temono che la mobilitazione dei mezzi per l'attuazione di un accordo sulla statistica avvenga a loro detrimento. Essi temono in particolare la soppressione di statistiche esistenti a livello locale e cantonale a causa di eventuali misure di compensazione. Insistono invece affinché l'armonizzazione delle statistiche svizzere agli standard europei porti loro dei vantaggi, ossia che si tenga conto della dimensione cantonale e regionale.

La maggior parte dei partiti politici che si sono espressi sull'Accordo statistico sono favorevoli a una cooperazione rafforzata fra la Svizzera e l'Unione europea in questo settore. Il PS chiede che a tale scopo il Consiglio federale preveda le risorse finanziarie e il personale necessari all'attuazione dell'Accordo. Auspica anche che la Svizzera svolga un ruolo attivo nello sviluppo della statistica comunitaria, in particolare nel settore delle finanze, della giustizia e della sicurezza. All'opposto, l'UDC ritiene questo Accordo dispendioso e inutile. Giudica cattiva la qualità delle statistiche pubblicate da Eurostat e auspica che la Svizzera sviluppi innanzitutto le proprie statistiche.

La Federazione delle imprese svizzere (economiesuisse) ritiene che la pubblicazione dei dati economici sulla Svizzera da parte di Eurostat aumenterà la visibilità del nostro Paese sulla scena europea e contribuirà alla sua fama come piazza economica competitiva con una buona qualità di vita. Fa tuttavia osservare che questo Accordo non è mai stato sollecitato dall'economia. Nonostante il suo costo elevato e l'eventuale onere statistico supplementare per le imprese, le associazioni mantello dell'economia svizzera ritengono che sia nell'interesse del nostro Paese accettare questo Accordo.

L'USAM accoglie molto favorevolmente questo Accordo e ritiene che l'avvicinamento fra la Svizzera e l'UE in materia di statistica dovrebbe condurre all'adozione di una definizione ufficiale di PMI, presupposto indispensabile per qualsiasi politica degna di questo nome rivolta a queste imprese.

### **1.6.6.3 Ambiente**

Economiesuisse, l'Unione delle Città svizzere, il PS e i Verdi si rallegrano per l'Accordo bilaterale in materia d'ambiente che è stato negoziato. Economiesuisse esige che al momento dell'attuazione degli Accordi sulla statistica e sull'ambiente si cerchino i mezzi per minimizzare l'onere amministrativo delle imprese, ossia la rilevazione dei dati. L'Unione delle Città svizzere deplora che l'UE non abbia voluto discutere la partecipazione della Svizzera all'Ecolabel.

L'UDC ritiene che il dossier Ambiente regola un problema di dettaglio e sostiene che l'UE si interessa unicamente alla partecipazione svizzera al finanziamento dell'Agenzia europea dell'ambiente (AEA). Critica anche l'assenza del diritto di voto in seno al consiglio d'amministrazione (Management board) dell'AEA.

I Cantoni (CdC) prendono nota del fatto che il Consiglio federale intende concludere un accordo ambientale (partecipazione all'AEA) con l'UE. Essi esigono che il messaggio precisi le ripercussioni di un simile accordo per i Cantoni, e più particolarmente che il Consiglio federale presenti le basi legali su cui si fonderà l'impiego dei dati ambientali in Svizzera. Il messaggio dovrà infine stabilire modalità obbligatorie concernenti il finanziamento delle spese supplementari che dovrà assumere l'Ufficio federale incaricato dell'attuazione dell'accordo.

Inoltre, i Cantoni auspicano:

1. di avere anch'essi accesso alle conoscenze e ai dati dell'AEA;
2. che un eventuale aumento dell'effettivo del personale sia pienamente compensato;
3. di non dover subire né direttamente né indirettamente, nell'ambito del prossimo programma di sgravio, le ripercussioni degli oneri imputabili al bilancio federale derivanti dagli accordi.

I disciplinamenti contenuti nell'Accordo sull'ambiente relativi all'applicazione all'AEA del Protocollo sui privilegi e le immunità (PPI) nonché relativi al controllo finanziario sono stati commentati soltanto dai Cantoni, che li approvano.

I dati e i risultati dell'AEA sono accessibili via Internet e sono a disposizione anche dei Cantoni. Per quanto riguarda le future modalità di trattamento dei dati relativi all'ambiente in Svizzera, occorrerà esaminare se dovrà essere adottata un'ordinanza sui dati relativi all'ambiente per precisare l'articolo 44 capoverso 2 LPAmb.

### **1.6.6.4 MEDIA**

I partiti che si sono espressi su MEDIA durante la procedura di consultazione sono tutti favorevoli, con l'eccezione dell'UDC, alla partecipazione della Svizzera ai programmi di incoraggiamento. Anche i Cantoni sono favorevoli a questi programmi ma esigono che l'onere finanziario supplementare non venga loro imputato. Le associazioni del ramo sottolineano l'importanza dell'Accordo per le piccole e medie imprese attive nel settore del cinema e dell'audiovisivo alle quali la partecipazione permetterà di avere le stesse opportunità delle imprese dei Paesi dell'UE per quanto riguarda le condizioni di concorrenza. In questo senso anche economiesuisse è favorevole alla partecipazione della Svizzera ai programmi MEDIA, pur facendo osservare che la promozione statale accordata ai film costituisce, per l'economia,

una sovvenzione che deve essere rimessa in discussione in quanto tale. L'Unione sindacale svizzera e l'Unione delle arti e mestieri sono pure favorevoli a una piena partecipazione della Svizzera a MEDIA, perché offre delle opportunità affinché la creazione di film svizzeri susciti nuovamente maggior interesse in Europa e diventi più concorrenziale. Il ramo del cinema esige che la convenzione entri in vigore il 1° gennaio 2005 affinché possa avere effetto almeno durante due anni e che i negoziati relativi a un nuovo accordo valido a partire dal 2007 possano fondarsi su queste prime esperienze.

#### **1.6.6.5 Pensioni**

I Cantoni, i partiti politici e le cerchie interessate consultate valutano nell'insieme favorevolmente il progetto di Accordo fra il Consiglio federale e la Commissione delle Comunità europee per evitare la doppia imposizione dei funzionari in pensione delle istituzioni e agenzie delle Comunità europee residenti in Svizzera. Accolgono in particolare con favore l'eliminazione della doppia imposizione che colpiva questi ex funzionari.

#### **1.6.6.6 Schengen/Dublino**

Vari partecipanti alla consultazione si sono espressi per quanto riguarda la legislazione d'attuazione proposta. Le loro osservazioni sono riassunte e commentate di seguito.

##### **1.6.6.6.1 Legge federale del 26 marzo 1931<sup>50</sup> concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)**

- Il Partito socialista svizzero (PS) e Caritas Svizzera ritengono che la deroga di cui all'articolo 22a<sup>ter</sup> capoverso 4 dovrebbe essere applicabile anche al capoverso 2.

L'articolo 22a<sup>ter</sup> capoverso 2 indica che l'obbligo comprende il trasporto immediato dei viaggiatori ai quali l'entrata è stata negata nonché l'assunzione di determinate spese fino al momento della partenza o dell'entrata in Svizzera. Di conseguenza, se l'entrata è stata autorizzata in vista dell'esame della domanda d'asilo, automaticamente il capoverso 2 non si applica più. Perciò non è necessario completare il capoverso 4.

- I Cantoni e il PS sono del parere che lo scambio di dati nel quadro dell'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto dovrebbe essere disciplinato nella legge.

Il progetto di messaggio prevede un nuovo articolo 22j che disciplina lo scambio di dati fra le autorità e le imprese di trasporto, nell'ambito dell'obbligo di collaborare.

Per quanto riguarda l'articolo 22p capoverso 1, i Cantoni si chiedono se non sia superfluo prevedere che le autorità comunali di polizia hanno l'obbligo di rilevare le impronte digitali in caso di entrata illegale in un aeroporto.

<sup>50</sup> RS 142.20

Non è escluso che nei piccoli aeroporti il potere di polizia sia assunto dai Comuni. È pertanto ragionevole menzionarli anche nella legge.

#### **1.6.6.2 Legge del 26 giugno 1998<sup>51</sup> sull'asilo (LAsi)**

Il PS, l'OSAR e Caritas Svizzera chiedono la soppressione dell'articolo 107a dell'avamprogetto di revisione della legge sull'asilo poiché questa disposizione non è conforme agli obblighi derivanti dal diritto internazionale pubblico. Conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, la Svizzera sarebbe considerata responsabile di una violazione dell'articolo 3 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) dallo Stato terzo nel quale ha rinvio una persona. La Svizzera deve pertanto adeguare la sua procedura di ricorso per renderla conforme alle esigenze della CEDU, ossia facendo sì che un ricorso interposto contro un rinvio in uno Stato dello spazio Dublino abbia un effetto sospensivo. Un ricorso senza effetto sospensivo può costituire una violazione dell'articolo 13 CEDU.

Conformemente all'articolo 19 paragrafo 2 del regolamento Dublino, ogni ricorso interposto contro la decisione di non esaminare una domanda d'asilo non ha effetto sospensivo. Tutti i Paesi vincolati dall'Accordo d'associazione alla normativa di Dublino sono firmatari della Convenzioni di Ginevra sullo statuto dei rifugiati e della CEDU e ne applicano le disposizioni. Nell'ambito della cooperazione prevista da Dublino, lo Stato membro responsabile dell'esame di una domanda d'asilo è determinato sulla base dei diritti e delle procedure definiti nel regolamento Dublino. Lo Stato così designato è tenuto a condurre la procedura d'asilo nel rispetto delle disposizioni della Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati e della CEDU. Questa regola, secondo la quale lo Stato membro responsabile dell'esame della domanda d'asilo sottostà agli stessi obblighi di diritto internazionale della Svizzera, permette di distinguere il rinvio nello Stato responsabile dell'esame della domanda d'asilo secondo il regolamento Dublino da un rinvio in uno Stato terzo. Gli Stati vincolati dall'Accordo d'associazione alla normativa di Dublino non costituiscono dunque Stati terzi nel senso abituale. Imporre la responsabilità della procedura d'asilo condotta nello Stato membro responsabile dell'esame della domanda d'asilo a uno Stato che non è competente in materia sarebbe contrario ai principi stessi di Dublino.

#### **1.6.6.3 Codice penale<sup>52</sup> (CP)**

Per quanto riguarda l'articolo 351<sup>decies</sup> CP (Parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen), i Cantoni hanno osservato che sarebbe più ragionevole indicare, nei capoversi 3 lettera d e 4 lettera a, «le autorità di perseguimento penale e di polizia dei Cantoni». Nel capoverso 8, la menzione «art. 7 lett. d ed e» dev'essere inoltre sostituita da «art. 7 lett. e ed f».

Queste osservazioni sono state prese in considerazione e il corrispondente testo di legge è stato modificato.

<sup>51</sup> RS 142.31

<sup>52</sup> RS 311.0

*Compendio*

I partecipanti alla procedura di consultazione hanno riservato una particolare attenzione alle modifiche previste nella legislazione sulle armi. I pareri espressi divergono ampiamente per quanto concerne il contenuto. Qui appresso riassumiamo le osservazioni fatte in occasione della procedura di consultazione.

La maggioranza dei partiti approva le modifiche proposte, pur esprimendo alcune riserve. Il PPD approva l'insieme degli adeguamenti poiché non mettono in discussione né il sistema di milizia svizzero, né la caccia, né il tiro. Il PLR trova positivo il fatto che la dichiarazione comune salvaguardi la tradizione del tiro, ma ritiene che sia indispensabile limitarsi agli adeguamenti legislativi imposti imperativamente da Schengen. Chiede, inoltre, che i compiti amministrativi generati da Schengen siano ridotti al minimo indispensabile. Il PS è dell'opinione che il progetto, pur essendo nella buona direzione, sia insufficiente poiché va meno lontano della revisione della legge sulle armi avviata a livello nazionale. Solo l'UDC respinge in blocco le modifiche proposte, ritenendo che comportino la morte certa della tradizione liberale della Svizzera in materia di armi e che contengano aspetti già respinti in modo categorico in occasione della procedura di consultazione relativa alla revisione della legge sulle armi.

In linea generale, i Cantoni giudicano positivamente le modifiche derivanti dall'associazione alla normativa di Schengen/Dublino, proposte nell'ambito delle armi. In particolare, essi constatano con soddisfazione che il progetto si limita alla ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni, ma deplorano nel contempo il fatto che saranno confrontati, moderatamente, a compiti supplementari in materia d'esecuzione (segnatamente per quanto concerne la dichiarazione delle armi già in possesso ai sensi dell'art. 10 LArm).

L'avamprogetto sottoposto a consultazione ha suscitato molte critiche nelle cerchie interessate del settore delle armi. Esse hanno respinto, in modo più o meno categorico, tutte le modifiche legislative poiché le considerano incompatibili con la tradizione svizzera in questo ambito. Gli aspetti seguenti sono particolarmente criticati: l'integrazione delle «armi da fuoco militari» nell'elenco delle armi vietate, la parità di trattamento di tutti i casi di acquisto (e quindi l'abbandono della differenziazione tra l'acquisto tra privati e nell'ambito commerciale, nonché il disciplinamento sulla devoluzione per successione), l'adeguamento delle condizioni per ottenere un permesso d'acquisto di armi per le armi da fuoco («interesse fondato all'acquisto»), il disciplinamento del possesso e l'introduzione dell'obbligo di comunicazione. L'introduzione di una carta europea d'arma da fuoco è stata accolta positivamente; infatti in particolare CacciaSvizzera, la Federazione svizzera dei tiratori (FST) e l'Associazione degli armaioli svizzeri e dei commercianti d'armi specializzati (ASA) da molto tempo auspicano una semplificazione delle formalità per portare un'arma all'estero.

Quasi tutti i partecipanti alla consultazione hanno inoltre criticato il fatto gli adeguamenti proposti vadano ben oltre a quanto richiesto da Schengen. Secondo gli oppositori, con il pretesto di Schengen non si dovrebbero ripresentare gli aspetti del

<sup>53</sup> RS 514.54

disciplinamento che sono stati categoricamente disapprovati nell'ambito della procedura di consultazione relativa alla revisione «interna» della legge sulle armi. La FST esige pertanto una trasparenza totale e chiede di limitarsi chiaramente alle modifiche richieste imperativamente da Schengen. Talune associazioni (in particolare Pro Tell, Swissguns, CacciaSvizzera, Carabinieri veterani) respingono l'avamprogetto nel suo insieme. Dal loro punto di vista, le modifiche proposte inciterebbero i cittadini che non hanno niente da rimproverarsi a diventare interdetti e criminali, finirebbero per disarmare il popolo e sono quindi inaccettabili. Secondo queste associazioni la legge sulle armi in vigore soddisfa pienamente le esigenze della lotta contro gli abusi, anche in caso di associazione alla normativa di Schengen.

### *Critiche espresse e modifiche dell'avamprogetto posto in consultazione*

L'elaborazione dell'avamprogetto posto in consultazione al fine di attuare le prescrizioni di Schengen sulle armi si è basata sul presupposto che si dovevano introdurre solo le modifiche derivanti imperativamente dalla direttiva 91/477/CEE («direttiva sulle armi»)<sup>54</sup>. Pertanto, le modifiche della legge sulle armi che vanno oltre le esigenze della direttiva e gli adeguamenti voluti nell'ambito della revisione della legge sulle armi avviata a livello nazionale non dovevano essere integrate nell'avamprogetto. Il margine di manovra lasciato dalle prescrizioni minime della direttiva sulle armi dovrebbe, per quanto possibile, essere utilizzato per tener conto sia del contenuto e della sistematica della legge sulle armi, da un lato, e della tradizione svizzera in materia di armi, dall'altro. La dichiarazione comune integrata nel verbale dei negoziati sull'ASS va in questo senso e indica che il diritto svizzero rimane salvo per tutti gli aspetti del sistema di milizia che concernono il diritto in materia di armi. Il tenore dei pareri inoltrati conferma l'esattezza fondamentale di questo principio.

In questo contesto e alla luce dei risultati della procedura di consultazione e della consultazione degli uffici interni all'amministrazione, il primo avamprogetto del 30 giugno 2004 è stato modificato in alcuni punti per tener conto, per quanto possibile (ossia nell'ambito del margine di manovra concesso dalla direttiva sulle armi) delle critiche espresse nei diversi pareri. Qui di seguito riportiamo in sintesi gli aspetti legislativi modificati rispetto all'avamprogetto posto in consultazione.

- *Definizione di «armi da fuoco militari»:* la definizione di «*armi da fuoco militari*» introdotta nell'articolo 5 dell'avamprogetto posto in consultazione (Divieti in materia di armi), che si fonda sulla versione tedesca della direttiva sulle armi, che utilizza la nozione di «*militärischen Feuerwaffen*», è stata giudicata nel suo insieme troppo imprecisa e incomprensibile. È quindi stato deciso di adeguarsi alle versioni francese, inglese e italiana e si parla ora di «*ordigni militari per il lancio di munizioni, proiettili o missili con effetto dirompente*». Questa formulazione indica chiaramente che non sono le armi da fuoco portatili ad essere prese di mira e vietate, ma piuttosto i lanciamine, lanciagranate, lanciarazzi, lanciarazzi anticarro e altri ordigni dello stesso tipo utilizzati a scopi militari.
- *Condizioni (minime) per l'acquisto di armi da fuoco vietate:* l'articolo 5 capoverso 4<sup>bis</sup> dell'avamprogetto posto in consultazione prevedeva inizialmente di riprendere esplicitamente nella legge la condizione minima definita

<sup>54</sup> Direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU L 256 del 13.9.1991, p. 51).

dalla direttiva sulle armi per il rilascio di autorizzazioni speciali («a condizione che la sicurezza e l'ordine pubblici non siano minacciati»). In considerazione del fatto che i Cantoni avrebbero dovuto concretizzare nel diritto cantonale questa condizione minima, formulata in modo molto ampio e quindi l'effetto di armonizzazione perseguito per assicurare un'esecuzione uniforme della legge su tutto il territorio svizzero sarebbe minimo, si può rinunciare a menzionare esplicitamente questa condizione nella legge.

- *Adeguamento delle condizioni per ottenere un permesso d'acquisto di armi per le armi da fuoco*: secondo l'articolo 8 capoverso 1<sup>bis</sup> dell'avamprogetto posto in consultazione, chiunque chiede un permesso d'acquisto di armi deve indicare il motivo dell'acquisto. La disposizione contiene inoltre un elenco non esaustivo dei motivi possibili. Le associazioni interessate hanno criticato questa tecnica legislativa affermando che equivaleva a introdurre un obbligo di provare un bisogno per poter acquistare un'arma. Per evitare questa impressione, l'elenco dei motivi di acquisto è soppresso. Contrariamente a quanto avviene per ottenere il permesso di porto d'armi, per acquistare un'arma non è necessario provare un bisogno, anche se occorre indicarne il motivo.
- *Norma sulla successione*: ha suscitato critiche anche la norma secondo cui per le armi, sottoposte ad autorizzazione, acquisite per successione, è necessaria un'autorizzazione eccezionale o un permesso d'acquisto di armi. Oltre a un rifiuto puro e semplice della norma, si è fatto notare che gli interessati dovrebbero pagare emolumenti sproporzionati se ereditano diverse armi nello stesso tempo. Per tener conto di questa critica, è previsto esplicitamente che, per le armi da fuoco sottoposte all'obbligo dell'autorizzazione eccezionale o del permesso d'acquisto, è necessaria un'unica autorizzazione per l'insieme delle armi acquistate a titolo di successione (art. 6a cpv. 2; 8 cpv. 2<sup>bis</sup> in relazione con art. 9b cpv. 2 LArm). In questo ambito si dovrà stabilire mediante ordinanza che gli interessati devono presentare alle autorità competenti una lista delle armi acquisite per successione, che sarà allegata all'autorizzazione dopo che le condizioni saranno verificate. Se l'autorizzazione non può essere rilasciata (per un motivo d'impedimento secondo l'art. 8 cpv. 2 LArm) e se l'arma da fuoco non può nemmeno essere alienata a una persona legittimata, si applica l'articolo 31 della vigente legge sulle armi: l'arma è posta sotto sequestro.
- *Acquisto di armi da parte di persone domiciliate all'estero*: l'articolo 6b dell'avamprogetto posto in consultazione era formulato in modo impreciso per quanto concerne le condizioni di acquisto di armi da fuoco da parte di persone domiciliate all'estero e ha sollevato numerose critiche. Le associazioni interessate ritengono che occorra attenersi alle condizioni quadro attuali e che tutte le persone non domiciliate in Svizzera devono presentare un attestato ufficiale del loro Stato di domicilio se desiderano acquistare un'arma nel nostro Paese. Gli adeguamenti linguistici introdotti tengono conto di queste critiche (art. 6b, 9a, 10a cpv. 3 LArm).
- *Competenza del Consiglio federale di emanare mediante ordinanza disposizioni in relazione alle armi che beneficiano di un regime normativo meno restrittivo*: l'articolo 10 capoverso 2 dell'avamprogetto posto in consultazione prevedeva che il Consiglio federale poteva restringere il campo d'applicazione dell'articolo 10 capoverso 1 (secondo cui certe armi possono essere

acquistate senza permesso d'acquisto), escludendo certi gruppi di persone. In considerazione dell'obiettivo prefissato, ossia di sottoporre l'acquisto di armi da parte di un cittadino straniero senza permesso di soggiorno in Svizzera all'obbligo di essere titolare di un permesso d'acquisto di armi, come avviene oggi, la competenza conferita al nostro Collegio di emanare disposizioni mediante ordinanza è stata giudicata troppo vaga. Per tener conto di questa osservazione giustificata, l'articolo 10 capoverso 2 LArm è stato adeguato dal profilo linguistico.

- *Introduzione dell'obbligo di comunicazione*: secondo la concezione dell'avamprogetto posto in consultazione, l'acquisto di un'arma da fuoco ai sensi dell'articolo 10 LArm che non necessita di un permesso di acquisto doveva essere comunicato alle autorità cantonali competenti del rilascio dei permessi d'acquisto di armi, mediante una copia del contratto scritto di alienazione. Questo sistema di comunicazione è stato modificato in due punti. Si prevede, da un lato, che queste comunicazioni siano indirizzate a un servizio di comunicazione designato dai Cantoni i quali possono evidentemente incaricare le istituzioni private di ricevere dette comunicazioni (art. 11 cpv. 3 e 4 in relazione con l'art. 38a LArm). D'altro lato, i Cantoni, oltre a chiedere una copia del contratto scritto, possono prevedere anche altre forme di comunicazione adeguate (art. 11 cpv. 3 LArm).
- *Bolletta di scorta per l'esportazione di armi da fuoco*: l'avamprogetto posto in consultazione prevedeva di attribuire al Segretariato di Stato dell'economia (Seco), che in virtù della legge sul materiale bellico (LMB)<sup>55</sup> e della legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)<sup>56</sup> rilascia le autorizzazioni per l'esportazione di armi, il compito di comunicare agli Stati Schengen interessati le esportazioni definitive di armi da fuoco. Un simile sistema ha sollevato dubbi per il fatto che nell'ambito della procedura di rilascio di un'autorizzazione d'esportazione, il Seco non disporrebbe di tutte le informazioni che devono essere comunicate in virtù della direttiva sulle armi (in particolare le informazioni relative al trasporto). Secondo la procedura prevista ora dall'articolo 22b LArm, l'Ufficio centrale presso l'Ufficio federale di polizia comunica agli Stati Schengen interessati le informazioni necessarie che sono state comunicate dall'esportatore prima dell'esportazione effettiva. La bolletta di scorta, rilasciata dall'Ufficio centrale e contenente l'insieme delle informazioni necessarie sul trasporto e le persone interessate, deve accompagnare le armi da fuoco fino a destinazione. Grazie a questa bolletta di scorta, che corrisponde meglio alle esigenze della direttiva, non è necessario introdurre nuove disposizioni in materia di protezione dei dati nella LMB e nella LBDI. Per evitare eventuali doppioni, la LMB è tuttavia completata a titolo precauzionale nel senso che il Consiglio federale può prevedere eccezioni all'obbligo dell'autorizzazione a condizione che le armi da fuoco siano esportate in uno Stato Schengen (art. 17 cpv. 3<sup>bis</sup> LMB). La LBDI prevede già una simile possibilità (art. 8 cpv. 1 LBDI).
- *Dichiarazione delle armi già in possesso (disposizione transitoria)*: l'avamprogetto posto in consultazione prevedeva inizialmente che tutte le armi già in possesso il cui acquisto sottostà all'obbligo di comunicazione (armi da

<sup>55</sup> RS 514.51

<sup>56</sup> RS 946.202

fuoco secondo l'art. 10 LArm per le quali non è necessario il permesso d'acquisto) dovevano essere dichiarate alle autorità cantonali competenti del rilascio di tale permesso. Per motivi di coerenza rispetto all'articolo 11 LArm, anche in questo caso la competenza in materia è attribuita a un servizio di comunicazione che può eventualmente delegare tale compito a un'istituzione privata (art. 42a cpv. 1 in relazione con l'art. 38a LArm). Inoltre, l'obbligo di comunicazione è ristretto per limitare i compiti amministrativi. Non devono essere annunciate le armi da fuoco acquistate presso un titolare di una patente di commercio di armi. In questo caso, i dati corrispondenti sono già disponibili nell'inventario contabile. D'altra parte, la comunicazione è superflua anche per le armi di ordinanza cedute a suo tempo dall'amministrazione militare. Questo caso è coperto dalla dichiarazione comune relativa al sistema di milizia (art. 42a cpv. 2 lett. a e b LArm).

#### **1.6.6.6.5            Legge federale del 14 dicembre 1990<sup>57</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID) e legge federale del 14 dicembre 1990<sup>58</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD)**

I capoversi 1 e 2 del nuovo articolo 57<sup>bis</sup> LAID sono stati adeguati per tener conto delle considerazioni espresse nell'ambito della procedura di consultazione. L'articolo 182 capoversi 1 e 2 LIFD è stato adeguato in modo corrispondente.

#### **1.6.6.7            Lotta contro la frode**

Il Cantoni sostengono l'Accordo sulla lotta contro la frode. Ritengono che sia uno strumento utile per il perseguimento penale transfrontaliero di questi casi a volte importanti di frode e di sottrazione fiscale. Il PLR, il PPD, il PS e i Verdi approvano l'Accordo, l'UDC lo respinge, l'UDF ha espresso talune riserve. La Comunità di lavoro delle istituzioni di soccorso svizzere, Caritas, l'Associazione svizzera dei banchieri, l'Unione svizzera dei contadini, il Centre Patronal, Economiesuisse, l'Unione svizzera degli imprenditori, la Dichiarazione di Berna, la Fédération des entreprises romandes, la Fédération patronale vaudoise, l'Associazione svizzera di politica estera, l'Unione sindacale svizzera, la Società svizzera degli impiegati di commercio, l'Associazione svizzera d'assicurazioni, l'Associazione svizzera dei gestori di patrimoni (ASG) e le Federazioni centrali delle piccole e medie imprese (PMI) sono favorevoli all'Accordo. Mentre alcuni (PLR, Centre patronal, Fédération patronale vaudoise) sono favorevoli all'esclusione delle imposte dirette dal campo d'applicazione, altri la respingono (PS, Dichiarazione di Berna, Comunità di lavoro delle istituzioni di soccorso, Caritas).

L'Associazione svizzera dei banchieri è favorevole a una soluzione pratica per quanto quest'ultima rispetti i principi della legislazione svizzera, in particolare una netta delimitazione dell'Accordo alla fiscalità indiretta, il principio di sussidiarietà e

<sup>57</sup> RS 642.14

<sup>58</sup> RS 642.11

di proporzionalità, il principio di specialità nonché la garanzia dei rimedi giuridici per le persone implicate in una procedura. Questi elementi sono contenuti nell'Accordo negoziato sulla lotta contro la frode.

L'Associazione svizzera dei banchieri e Economiesuisse chiedono, per quanto concerne il riciclaggio di denaro, di introdurre una precisazione nella legislazione svizzera: l'accettazione di denaro proveniente dalla sottrazione d'imposta ai sensi dell'Accordo sulla lotta contro la frode non è un «rischio superiore» secondo l'articolo 7 dell'ordinanza CFB sul riciclaggio di denaro<sup>59</sup>. Questo punto, garantito dall'Accordo sulla lotta contro la frode, è menzionato nelle spiegazioni relative all'articolo 2 dell'Accordo stesso (cfr. n. 2.7.3.3.2).

### **1.6.6.8                      Fiscalità del risparmio**

Le proposte relative alla fiscalità del risparmio, considerate nel suo insieme, sono state approvate da tutti i destinatari della procedura di consultazione con un'eccezione.

L'UDC respinge l'Accordo e la modifica della legge federale, ritenendo che le proposte siano dannose per la Svizzera.

Altri partiti dell'area borghese e le associazioni economiche hanno sottolineato l'importanza dell'Accordo per la piazza finanziaria svizzera e la protezione del segreto bancario in materia fiscale e hanno sostenuto la soppressione, prevista nell'Accordo, dell'imposta alla fonte dei pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni tra società.

I partiti di sinistra e i Verdi, come pure le organizzazioni caritative, invece, considerano che la lotta contro l'evasione fiscale sia uno degli aspetti positivi più importanti. Deplorano, per contro, il comportamento irremovibile della Svizzera riguardo al segreto bancario e all'assistenza amministrativa e giudiziaria in materia fiscale.

I Cantoni approvano le soluzioni negoziate nell'Accordo con la CE e, in particolare, il rifiuto dello scambio automatico d'informazioni e i tassi zero d'imposta alla fonte sui pagamenti di dividendi, interessi e canoni tra società. Auspicano informazioni più precise sulle conseguenze finanziarie dell'Accordo e una partecipazione dei Cantoni alla parte svizzera della ritenuta d'imposta nell'ambito delle aliquote determinanti per l'imposta preventiva.

Secondo i Cantoni, anche gli agenti pagatori dovrebbero ricevere un indennizzo sulla parte degli introiti della ritenuta spettante alla Svizzera per le spese supplementari generate dall'Accordo; anche la Camera fiduciaria ha fatto valere una simile richiesta, ma non le Associazioni dei banchieri.

Per quanto concerne l'avamprogetto di legge federale sulla fiscalità del risparmio, i partecipanti alla consultazione hanno presentato numerose proposte di dettaglio. Queste ultime concernono in particolare questioni di procedura e di organizzazione nei settori della ritenuta d'imposta e dell'assistenza amministrativa. La versione rielaborata del disegno di legge tiene parzialmente conto di tali proposte. Alcune proposte saranno prese in considerazione nella direttiva amministrativa attualmente in prepa-

<sup>59</sup> RS 955.022

razione o in occasione di futuri negoziati intesi a emendare le convenzioni di doppia imposizione con gli Stati membri dell'UE.

### **1.6.6.9 Educazione, formazione professionale, gioventù**

Il Cantone di Appenzello Esterno, il Cantone di Vaud, la Conferenza dei governi cantonali, il Partito socialista svizzero, Economiesuisse, Travail.Suisse, la Commissione federale degli stranieri, il Nuovo movimento europeo svizzero, la Federazione svizzera delle associazioni giovanili, l'Associazione svizzera di politica estera, la Conferenza universitaria svizzera e l'Unione delle Città svizzere ritengono che la piena partecipazione della Svizzera ai programmi di educazione, formazione professionale e della gioventù dell'UE sia assolutamente auspicabile. Rilevano in particolare l'importanza delle esperienze internazionali (studi, stage, progetti di scambio e di cooperazione) per i giovani grazie alle quali questi ultimi possono acquisire conoscenze e capacità e sviluppare le loro competenze sociali e politiche. I partecipanti alla consultazione sottolineano anche il valore di queste attività per l'insieme della società: le ripercussioni sull'economia e la scienza sono molto utili e contribuiscono a consolidare la posizione della piazza scientifica Svizzera.

I partecipanti citati deplorano il fatto che il dossier educazione, formazione professionale e gioventù si sia concluso con una semplice dichiarazione d'intenti giuridicamente non vincolante e non con un accordo. Chiedono di intraprendere i passi necessari per realizzare la partecipazione ufficiale alla prossima generazione di programmi a partire dal 2007. Suggestiscono di adottare provvedimenti di preparazione e di avviare il più presto possibile i negoziati con l'UE.

Per quanto concerne la partecipazione ufficiale, l'Unione democratica di centro si interroga sulla necessità di un finanziamento internazionale delle attività extrascolastiche dei giovani.

L'Unione democratica federale non vede l'urgenza di istituire migliori condizioni di partecipazione a questi programmi.

### **1.6.7 Valutazione**

I risultati della procedura di consultazione sono chiari: i Bilaterali II sono sostenuti unanimemente sia dalle cerchie economiche sia dalla maggioranza dei partiti, delle organizzazioni e delle associazioni. Soltanto l'UDC respinge categoricamente tutti gli accordi, mentre l'ASNI e l'UDF respingono gli Accordi di Schengen e di Dublino. La critica formulata da alcuni gruppi di interesse nei confronti delle legislazioni d'applicazione proposte è stata presa per quanto possibile in considerazione. Dal profilo formale, numerosi partecipanti alla consultazione hanno criticato il fatto che il nostro Collegio abbia rinunciato a tradurre la documentazione completa della procedura di consultazione in tutte le lingue ufficiali.

## 2 I singoli accordi

### 2.1 Prodotti agricoli trasformati

#### 2.1.1 Situazione iniziale

L'Accordo del 22 luglio 1972 (ALS)<sup>60</sup> di libero scambio tra la Svizzera e la CEE si applica a tutti i prodotti industriali (capitoli 25–97 della tariffa doganale). I prodotti agricoli (capitoli 1–24) sono esclusi dalla disposizione sul libero scambio (art. 2 dell'Accordo). L'Accordo disciplina invece il trattamento tariffale dei prodotti agricoli trasformati tenendo conto di determinate norme speciali. Le corrispondenti disposizioni sono sancite nel Protocollo n. 2 relativo all'ALS (Prot. 2)<sup>61</sup>. Tali disposizioni speciali sono necessarie poiché i prodotti agricoli trasformati occupano una posizione particolare, a metà tra l'industria (libero scambio) e l'agricoltura (protezione), in quanto una componente è rappresentata da una materia prima agricola e l'altra è il risultato di un processo di trasformazione industriale. Conformemente a queste normative speciali, i dazi doganali veri e propri (protezione dell'industria) sono stati ridotti gradualmente a zero il 1° luglio 1977 conformemente alle riduzioni tariffali per i prodotti industriali. Nel contempo la percezione di un elemento mobile o di un importo forfettario, o l'applicazione di misure interne di compensazione dei prezzi all'importazione o di misure all'esportazione di prodotti agricoli trasformati non sono in contraddizione con le disposizioni dell'Accordo (art. 1 Prot. 2). Questo sistema permette, da un lato, di sopprimere la protezione industriale e, dall'altro, di garantire la protezione del settore agricolo mediante la compensazione delle differenze di prezzo tra le materie prime agricole generate dalla politica agricola. Mediante prelievi al confine svizzero si garantisce quindi che i prodotti provenienti dall'UE, dove le materie prime sono meno care, non siano avvantaggiati sul mercato svizzero rispetto ai prodotti svizzeri fabbricati sulla base di materie prime più care. Per quanto concerne l'esportazione di prodotti svizzeri, il meccanismo di compensazione dei prezzi prevede la concessione di contributi all'esportazione destinati a compensare gli svantaggi derivanti dalla politica agricola per l'industria alimentare svizzera e, di conseguenza, per mantenere la competitività di quest'ultima sul mercato europeo.

Tuttavia, nella pratica i sistemi di compensazione esistenti hanno causato determinate distorsioni della concorrenza, a causa:

- di prelievi applicati dall'UE all'importazione che talvolta sono superiori alle differenze effettive tra i prezzi dell'UE e quelli del mercato mondiale;
- dell'applicazione di ricette standard al posto di ricette effettive sia in Svizzera sia nell'UE, in particolare della sovracompenrazione legata al sistema cosiddetto matrix utilizzato dall'UE;
- campi d'applicazione diversi dei prodotti finiti considerati;
- la determinazione in Svizzera di dazi all'importazione in funzione del peso lordo al posto del peso netto.

<sup>60</sup> Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS **0.632.401**).

<sup>61</sup> Protocollo n. 2 del 22 luglio 1972 concernente i prodotti soggetti a regime particolare per tener conto delle differenze di costo dei prodotti agricoli incorporati (RS **0.632.401.2**).

Già nel cosiddetto «processo di Lussemburgo» AELS/CE degli anni Ottanta si è tentato di rimediare a queste carenze del sistema in vigore. In questo ambito tutti erano di massima concordi di:

- armonizzare e estendere l'elenco delle materie prime e dei loro derivati compensabili;
- prelevare a titolo opzionale dazi all'importazione secondo le ricette effettive o il peso netto;
- fissare prezzi di mercato realistici come prezzi di riferimento;
- tener conto come valore di riferimento del prezzo più basso nello spazio di libero scambio per la compensazione dei prezzi al posto del prezzo del mercato mondiale (cosiddetta «compensazione del prezzo netto»).

Questi principi sono concretizzati nel Protocollo n. 3 dell'Accordo SEE del 1992 (Prot. 3 SEE).

Inizialmente la Svizzera aveva previsto di includere l'aggiornamento del Protocollo 2 già nei negoziati sui Bilaterali I. Il mandato adottato dal Consiglio europeo nel 1994 non comprendeva tuttavia questo dossier. Nonostante i numerosi sforzi profusi dalla Svizzera, l'UE non era disposta ad avviare i colloqui sui prodotti agricoli trasformati prima della conclusione dei negoziati relativi ai sette dossier dei Bilaterali I. In una dichiarazione comune nell'atto finale degli Accordi bilaterali, le due Parti hanno dichiarato che «che intendono avviare negoziati per la conclusione di accordi nei settori di comune interesse quali l'aggiornamento del protocollo n. 2 dell'accordo di libero scambio del 1972».

Con la mozione 99.3247<sup>62</sup> accolta il 21 settembre 1999, il Parlamento ha incaricato il nostro Consiglio di concretizzare il più rapidamente possibile con l'UE la soluzione prevista nel Protocollo 3 dell'Accordo SEE concernente i prodotti agricoli trasformati. Con il presente Accordo sui prodotti agricoli trasformati le richieste della mozione sono soddisfatte.

### **2.1.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati**

I negoziati per aggiornare il Protocollo 2, avviati nel luglio 2001 nell'ambito dei negoziati bilaterali II, si sono conclusi il 25 novembre 2002, dopo 10 cicli di negoziati. La Svizzera ha raggiunto pienamente i suoi obiettivi: la semplificazione del sistema di compensazione dei prezzi che riduce i contributi all'esportazione per le materie prime agricole, l'estensione del campo d'applicazione del Protocollo che agevolerà l'esportazione di prodotti importanti e innovativi dell'industria alimentare e farmaceutica svizzera, nonché la soppressione delle sovracompensazioni inerenti al sistema alle quali erano sottoposte le importazioni svizzere nell'UE. Con il nuovo Protocollo 2 la Svizzera applicherà soltanto le ricette standard per fissare i dazi all'importazione. Poiché le ricette standard, che sono un'approssimazione per tutti i prodotti di una voce tariffale, causano determinate distorsioni, la Svizzera ha accordato all'UE come controprestazione uno sgravio iniziale del 10 per cento che salirà al 15 per cento dopo un termine transitorio di tre anni per l'accesso al mercato in Svizzera. Per evitare di sovraccaricare i negoziati, si è rinunciato a esaminare caso

<sup>62</sup> Commissione 99.028-CN.

per caso tutte le ricette standard applicate dalla Svizzera per ridurre al minimo le distorsioni.

## **2.1.3                   Contenuto**

### **2.1.3.1                Adeguamento dell'Accordo di libero scambio**

L'allegato I dell'ALS concerne le merci dei capitoli 25–97 (prodotti industriali) della tariffa delle dogane, per le quali le disposizioni dell'ALS non sono applicabili (art. 2 lett. I ALS). Si tratta di voci di tariffa trasferite dai capitoli 1–24 (prodotti agricoli) ai capitoli 25–97 in seguito alla revisione del Sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci. Con l'Accordo (allegato I) i numeri del Sistema armonizzato 2905.45 (glicerolo), ex 3301.90 (oleoresine d'estrazione di liquirizia e di luppolo) ed ex 3302.10 (aromatizzanti di bevande) sono stati tolti dall'allegato I e quindi assoggettati alle disposizioni dell'ALS. Nel contempo tutti i prodotti elencati nel vigente Protocollo 2 dei capitoli 25–97 (ad eccezione del numero 3501 caseine) sono stralciati dall'allegato I e sono pure assoggettati alle disposizioni dell'Accordo di libero scambio. Questi prodotti non sono più elencati nel nuovo Protocollo 2. Inoltre tutti i foraggi dei capitoli 25–97 sono introdotti nell'allegato I e di conseguenza sono esclusi dal campo d'applicazione dell'ALS.

### **2.1.3.2                Nuovo campo d'applicazione del Protocollo 2**

Il Protocollo 2 comprende due elenchi di prodotti. La tabella I elenca i prodotti per i quali sono previsti provvedimenti di compensazione dei prezzi. La tabella II elenca quelli per i quali non sono previsti provvedimenti di questo genere, ossia che possono essere commercializzati in esenzione doganale. Questi elenchi sono stati aggiornati nell'ambito dei negoziati. Con l'inserimento nella tabella II i seguenti prodotti saranno esenti da dazio su base reciproca: distillati (n. 2208), acque minerali (n. 2201), caffè (n. 0901) e estratti di caffè (caffè solubile, n. 2101). Decadono in tal modo i contingenti tariffali per il caffè solubile e le acque minerali negoziati ogni anno con l'UE<sup>63</sup>. La soppressione dei dazi all'importazione per bevande spiritose di frutta (voce di tariffa 2208.9021 e 2208.9022) avverrà in tre tappe annue (tabella IV, d).

L'aliquota doganale per il caffè crudo (numero di tariffa 0901.1100 e .1200) nella tariffa d'importazione (Allegato 1 LTD<sup>64</sup>) è azzerata autonomamente dalla Svizzera. Questo passo è necessario poiché l'UE già oggi non riscuote dazi sul caffè crudo non decaffeinato. Se la Svizzera non si adegua a questa liberalizzazione, la prevista soppressione dei dazi per i prodotti a base di caffè, prevista nel Protocollo 2, comporterebbe che tutti i prodotti di questo genere provenienti dall'UE avrebbero un vantaggio concorrenziale sul mercato svizzero.

<sup>63</sup> In questo Accordo («Accordo in forma di scambio di lettere tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea dall'altra, riguardante il Protocollo n. 2 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea»); RS **0.632.401.22**) sono fissati contingenti che devono essere prorogati ogni anno.

<sup>64</sup> Legge del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane (LTD; RS **632.10**).

### **2.1.3.3 Semplificazione del meccanismo di compensazione del prezzo**

Con la revisione del Protocollo 2 è introdotta la cosiddetta «compensazione del prezzo netto» che semplifica la compensazione del prezzo per i prodotti agricoli di base nei prodotti agricoli trasformati.

In futuro il prezzo di riferimento per calcolare la compensazione del prezzo non sarà più la differenza rispetto ai prezzi sul mercato mondiale, ma la differenza, meno marcata, tra i prezzi dei prodotti di base svizzeri e quelli dell'UE. Visto che il livello dei prezzi dei prodotti agricoli di base nell'UE è di regola inferiore a quello svizzero, l'applicazione della compensazione dei prezzi netti avrà le seguenti conseguenze: l'UE abolirà completamente i propri dazi doganali su tutti i prodotti agricoli trasformati provenienti dalla Svizzera, menzionati nel Protocollo 2, e non concederà più sovvenzioni all'esportazione per i propri prodotti diretti in Svizzera. In contropartita, la Svizzera ridurrà i suoi dazi doganali sui prodotti agricoli trasformati provenienti dall'UE che contengono materie prime ai sensi della cosiddetta «Schoggigesetz» (farina, latte in polvere, burro e grassi vegetali), in funzione delle differenze di prezzo delle materie prime tra il mercato mondiale e quello dell'UE.

Conformemente alla «compensazione del prezzo netto», i dazi sono calcolati solo sulla base della differenza tra i prezzi svizzeri e quelli dell'UE (e non più con i prezzi del mercato mondiale come finora) per le materie prime agricole contenute nei prodotti trasformati. Le differenze di prezzo dei prodotti di base tra la Svizzera e l'UE sono inoltre fissate nel Protocollo 2 (tabella III). Il Comitato misto incaricato di gestire l'ALS, esaminerà annualmente queste differenze di prezzo adeguandole se necessario (art. 5 del nuovo Protocollo 2). Le ricette standard per calcolare i dazi sono state in parte ulteriormente graduate (Annesso alla tabella IV) per ridurre le distorsioni per i numeri di tariffa con un esteso campo d'applicazione. Per limitare l'onere negoziale e per semplificare la tariffa doganale svizzera si è tuttavia rinunciato a rielaborare tutte le ricette standard dei numeri di tariffa. Visto che le ricette standard per motivi inerenti al sistema comportano determinate distorsioni, come controprestazione alle differenze di prezzo per il calcolo dei dazi all'importazione, la Svizzera ha concesso all'UE uno sgravio iniziale di circa il 10 per cento che salirà al 15 per cento dopo un periodo transitorio di tre anni (tabella IV).

Per l'esportazione di prodotti agricoli trasformati nell'UE, che contengono materie prime ai sensi della cosiddetta «Schoggigesetz», la Svizzera verserà soltanto i contributi all'esportazione per un importo pari alla differenza di prezzo Svizzera-UE per le materie prime che danno diritto al contributo. In questo ambito si tiene conto della differenza di prezzo non ridotta (tabella III). Eventuali rimborsi di dazi per prodotti agricoli di base esteri nel traffico di perfezionamento non devono superare la differenza di prezzo Svizzera-UE.

Per i prodotti agricoli trasformati provenienti dall'UE che non contengono prodotti di base ai sensi della cosiddetta «Schoggigesetz» (tabella II), la Svizzera sopprimerà completamente i suoi dazi e non accorderà più contributi all'esportazione o rimborsi nel traffico di perfezionamento.

Per lo zucchero, il Protocollo 2 aggiornato prevede di applicare la cosiddetta «soluzione doppio zero» secondo cui le due Parti rinunciano ad adottare provvedimenti di compensazione dei prezzi per lo zucchero contenuto nei prodotti agricoli trasformati. Conformemente a questa condizione, anche i prodotti agricoli trasformati, che come

materia prima contengono solo zucchero (ad es. marmellate), sono elencati nella tabella II, ossia sono esenti da dazi su base reciproca. Questa soluzione comporta che il prezzo dello zucchero in Svizzera deve corrispondere a quello nell'UE, per lo meno per quanto concerne lo zucchero destinato alla trasformazione, per evitare che l'industria alimentare svizzera sia sfavorita. Se il livello dei prezzi nell'UE diminuisce in seguito a una riforma dell'organizzazione del mercato dello zucchero annunciata dalla Commissione UE nel luglio 2004, sarà necessario adeguare in modo corrispondente l'organizzazione del mercato dello zucchero anche in Svizzera.

La «soluzione doppio zero» per lo zucchero permette di risolvere definitivamente il cosiddetto problema delle gazose<sup>65</sup>. L'Accordo del 17 marzo 2000<sup>66</sup> prevedeva la temporanea restrizione del libero scambio (contingentamento delle importazioni di gazose esenti da dazi nell'UE). Questo Accordo decade con l'entrata in vigore del Protocollo 2 aggiornato.

### 2.1.4 Importanza dell'Accordo per la Svizzera

Le importazioni nell'UE di prodotti agricoli trasformati svizzeri dei capitoli 1–24 della tariffa delle dogane, contemplati dal vigente Protocollo 2, ammontano secondo EUROSTAT<sup>67</sup> e in media negli anni 1999–2001 a 645 milioni di euro all'anno, ossia a quasi 1 miliardo di franchi. Di conseguenza, in media l'1,3 per cento delle importazioni totali e il 40 per cento delle importazioni agricole (capitoli 1–24) dell'UE provenienti dalla Svizzera sottostanno al vigente Protocollo 2.

Le importazioni in Svizzera di prodotti agricoli trasformati dei capitoli 1–24 provenienti dall'UE, contemplati dal vigente Protocollo 2, secondo la statistica svizzera del commercio estero ammontavano in media negli anni 1999–2002 a 1084 milioni di franchi all'anno; queste cifre corrispondono all'1,1 per cento delle importazioni totali e al 17,8 per cento delle importazioni agricole (capitoli 1–24) della Svizzera in provenienza dall'UE.

Il Protocollo 2 determina quindi una parte considerevole del commercio bilaterale di derrate alimentari tra la Svizzera e l'UE. La compensazione delle differenze di prezzo dei prodotti agricoli di base dettate dalla politica agricola permette all'industria alimentare di trasformazione di essere concorrenziale sul mercato interno e su quello estero. Beneficiano di questa situazione oltre alle grandi aziende anche un numero importante di piccole e medie imprese (PMI) insediate in particolare in regioni della Svizzera strutturalmente deboli. Per l'agricoltura svizzera la compensazione dei prezzi delle materie prime significa promuovere lo smercio di prodotti

- <sup>65</sup> L'importazione esente da dazi nell'UE di gazose contenenti zucchero provenienti dalla Svizzera per le quali quest'ultima compensa la differenza del prezzo dello zucchero tra la Svizzera e il mercato mondiale, causava considerevoli distorsioni della concorrenza a scapito dei produttori dell'UE.
- <sup>66</sup> Accordo del 17 marzo 2000 in forma di scambio di lettere tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea dall'altra, riguardante il Protocollo n. 2 dell'Accordo tra la Confederazione Svizzera e la Comunità economica europea (RS **0.632.401.22**).
- <sup>67</sup> Visto che il campo d'applicazione del vigente Protocollo 2 e gli elenchi dei prodotti non sono identici da parte svizzera e da parte dell'UE e le tariffe doganali sono strutturate diversamente, le esportazioni svizzere nell'UE contemplate dal Protocollo 2 possono essere quantificate in modo preciso solo in base alla statistica dell'UE (ma non in base a quella svizzera).

agricoli di base. In considerazione del fatto che i prodotti trasformati costituiscono una parte notevole degli scambi, il Protocollo 2 è molto importante per l'agricoltura.

### **2.1.5 Adeguamento del diritto svizzero**

L'aggiornamento del Protocollo 2 non comporta modifiche della legge federale del 13 dicembre 1974 sull'importazione e l'esportazione dei prodotti agricoli trasformati.

Il Protocollo 2 aggiornato disciplina gli elementi tariffali mobili (dazi doganali all'importazione) dei prodotti agricoli trasformati nel commercio con l'UE. Non occorre quindi adottare nuovi provvedimenti o istituire nuovi strumenti ma unicamente adeguare a livello di ordinanza le vigenti normative d'esecuzione.

Con la revisione del Protocollo 2 si liberalizza inoltre il commercio di caffè e di estratti di caffè tra la Svizzera e l'UE. Per garantire che le imprese svizzere di torrefazione e di trasformazione del caffè non siano svantaggiate rispetto ai loro concorrenti nell'UE, l'importazione di caffè crudo in Svizzera è liberalizzata. Questo provvedimento è necessario perché già oggi l'importazione di caffè crudo nell'UE è esente da dazi. L'adeguamento della legge sulla tariffa delle dogane<sup>68</sup> concernente la franchigia di dazio autonoma per il caffè crudo sarà ordinato dal nostro Collegio in virtù dell'articolo 4 capoverso 3 delle legge sulla tariffa delle dogane e successivamente sottoposto per approvazione all'Assemblea federale in virtù dell'articolo 13 capoverso 1 della stessa legge nell'ambito del rapporto semestrale sulle misure tariffali.

## **2.2 Statistica**

### **2.2.1 Situazione iniziale**

La statistica è oggetto della dichiarazione comune sui negoziati supplementari negli atti finali dei sette Accordi bilaterali del 1999 («leftovers»). Già nel 1993 abbiamo riconosciuto la necessità di avviare colloqui, dato l'interesse reciproco, in vista di concludere un accordo bilaterale nel settore della statistica.

Negli anni passati la Svizzera ha adottato unilateralmente provvedimenti intesi ad adeguare la statistica svizzera al sistema dell'UE. Nonostante oggi sussistano ancora differenze tra i due sistemi, l'armonizzazione è già in fase molto avanzata. Questo sviluppo informale crea tuttavia determinate difficoltà: la Svizzera non può per principio partecipare ai gruppi in cui sono adottate decisioni strategiche e sono elaborati i progetti relativi alle norme della statistica europea, che per gli uffici di statistica nazionali potrebbero avere considerevoli ripercussioni a livello organizzativo, tecnico e finanziario.

<sup>68</sup> Allegato della legge del 9 ottobre 1986 sulla tariffa delle dogane (LTD; RS 632.10).

## **2.2.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati**

È nell'interesse sia della Svizzera sia dell'UE di trovare una forma di collaborazione che permetta di allestire dati statistici comparabili.

Per la Svizzera un simile accordo dovrebbe soprattutto garantire la trasmissione e la pubblicazione di dati statistici eurocompatibili, prevedendo una progressiva armonizzazione della statistica svizzera con il sistema UE e offrendo a specialisti svizzeri la possibilità di collaborare nell'ambito di comitati e altri gruppi dell'UE che si occupano dello sviluppo di norme e metodi statistici.

Come contropartita la Svizzera prevede un contributo finanziario adeguato per la sua partecipazione al programma statistico europeo, in particolare l'assunzione dei costi relativi alla pubblicazione dei dati statistici della Svizzera da parte di Eurostat, l'ufficio statistico dell'UE.

Nel corso dei negoziati le due Parti hanno ben presto convenuto di allegare all'Accordo una lista di importanti atti legislativi dell'UE in materia di statistica. Tale lista è integrata nell'allegato A dell'Accordo; fissa per la Svizzera eventuali deroghe e termini di transizione dell'attuazione.

Già prima dell'inizio dei negoziati un gruppo di periti ha svolto, sotto la direzione dell'Ufficio federale di statistica (UST), una valutazione della conformità della statistica svizzera con le norme europee («acquis communautaire»). Grazie a questa valutazione durante i negoziati con l'UE è stato possibile stimare gli oneri statistici per gli intervistati<sup>69</sup> e le risorse supplementari a livello di finanze e di personale generati dalle singole soluzioni di armonizzazione per i diversi uffici di statistica in Svizzera.

## **2.2.3 Contenuto**

### **2.2.3.1 Struttura istituzionale dell'Accordo**

L'Accordo salvaguarda l'autonomia decisionale delle Parti contraenti. Si fonda sull'equivalenza della legislazione delle Parti e sulla tradizionale cooperazione interstatale; è gestito da un comitato misto.

Il comitato misto, composto di rappresentanti delle Parti contraenti, controlla il buon funzionamento dell'Accordo e facilita lo scambio di informazioni e le discussioni tra le Parti (art. 3). Decide di comune accordo (art. 4 cpv. 4):

- di modificare gli Allegati A e B;
- se una modifica di legge è compatibile con l'Accordo;
- se occorre adottare misure per il buon funzionamento dell'Accordo.

In virtù dell'articolo 25 della legge sulla statistica federale<sup>70</sup> il Consiglio federale può nell'ambito delle proprie competenze stipulare accordi di collaborazione internazionale. Queste competenze includono anche la facoltà di assicurare i compiti del comitato misto; per questioni di secondaria importanza può delegare questa facoltà ai dipartimenti o agli uffici. Se il comitato misto deve adottare decisioni importanti,

<sup>69</sup> Intervistati: unità intervistate (persone, economie domestiche, imprese ecc.).

<sup>70</sup> Legge del 9 ottobre 1992 sulla statistica federale (LStat; RS **431.01**).

accorderemo alle Camere il diritto di consultazione previsto dall'articolo 152 LParl. Le decisioni del comitato misto possono tuttavia anche avere una portata tale da richiedere l'approvazione da parte delle Camere o essere eventualmente sottoposti a referendum facoltativo.

I comitati della Commissione (i cosiddetti comitati di comitologia) gestiscono e sviluppano l'acquis comunitario.

Con una dichiarazione del Consiglio dell'UE contenuta negli atti finali, la Svizzera ha ottenuto che i suoi rappresentanti possano partecipare alle sedute dei comitati più importanti nel settore della statistica. I rappresentanti svizzeri potranno informarsi sulla preparazione di nuovi atti legislativi e prendere la parola, ma non hanno il diritto di voto.

Inoltre nei settori in cui la legislazione svizzera è equivalente all'acquis comunitario, la commissione chiederà la consulenza di esperti svizzeri così come avviene per gli esperti degli Stati membri quando si tratta di elaborare disposizioni o misure che devono essere successivamente sottoposte ai comitati (conformemente all'art. 100 Accordo SEE<sup>71</sup>).

Firmando l'Accordo, le Parti contraenti firmano anche gli atti finali che includono la dichiarazione sulla partecipazione degli esperti svizzeri nei comitati della Commissione. Questa dichiarazione costituisce un impegno politico che, in quanto tale, non poteva essere integrato nell'Accordo.

### **2.2.3.2 Campo d'applicazione materiale dell'Accordo**

L'allegato A dell'Accordo riguarda i settori statistici vincolanti per la Svizzera; l'allegato B disciplina il calcolo del sostegno finanziario per la partecipazione della Svizzera al programma statistico europeo.

#### **Allegato A**

L'allegato A dell'Accordo contiene gli atti dell'UE pertinenti in ambito statistico e i termini di transizione intesi a permettere alla Svizzera di prendere le necessarie misure di adeguamento.

L'Accordo concerne i seguenti settori statistici:

- *Statistiche delle imprese*: adeguamento delle statistiche delle imprese svizzere agli standard dell'UE per quanto concerne il registro delle imprese, le nomenclature delle attività economiche, le statistiche sulla struttura e la congiuntura. In questo ambito la Svizzera presenta considerevoli lacune.
- *Statistiche sul commercio estero*: armonizzazione delle statistiche sul commercio di beni tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE.
- *Sistema europeo di conti economici integrati*: adeguamento della contabilità nazionale svizzera al programma di trasmissione dei dati nell'ambito del Sistema europeo di conti economici integrati (SEC 95).

<sup>71</sup> Messaggio del 18 maggio 1992 concernente l'approvazione dell'Accordo sullo Spazio economico europeo, FF 1992 IV 312.

- *Statistiche sui prezzi*: misurazione armonizzata dello stato e dell'evoluzione dei prezzi secondo standard europei.
- *Statistiche sul traffico e il turismo*: in particolare adeguamento della statistica svizzera agli standard europei nei settori del traffico stradale e ferroviario, nonché nel traffico aereo.
- *Statistiche socioeconomiche*: le statistiche socioeconomiche rilevanti per la Svizzera nell'ambito di un accordo bilaterale con l'UE concernono principalmente il mercato del lavoro (RIFOS), i salari e i costi del lavoro (RSS), i redditi e le condizioni di vita (EU/CH-SILC). L'armonizzazione delle statistiche in questo settore permette alla Svizzera di disporre di dati statistici comparabili sullo stato, la struttura e l'evoluzione dell'impiego, della disoccupazione, dei redditi da attività lucrativa, della povertà e dell'emarginazione sociale.
- *Statistiche sull'agricoltura*: adeguamento delle statistiche svizzere sull'agricoltura agli standard dell'UE per quanto concerne la struttura delle aziende agricole, il latte e i latticini nonché i prodotti vegetali.

## **Allegato B**

Il contributo annuo per la partecipazione della Svizzera al programma statistico europeo è calcolato come segue: i costi globali per Eurostat sono divisi per il numero di Stati membri dell'UE (25); il risultato è moltiplicato per la quota percentuale, che corrisponde al numero di programmi statistici cui partecipa la Svizzera (ca. 75%).

### **2.2.4 Importanza dell'Accordo per la Svizzera**

Un accordo bilaterale in ambito statistico che garantisca la rilevazione e la trasmissione di dati statistici svizzeri eurocompatibili è nell'interesse della Svizzera e della sua piazza economica.

Vista la globalizzazione delle relazioni, la comparabilità dei dati statistici rappresenta un elemento indispensabile per valutare lo stato e il potenziale della Svizzera in settori importanti come le relazioni commerciali, il mercato del lavoro, le condizioni di vita, il traffico e l'ambiente.

Nonostante la statistica ufficiale della Svizzera negli ultimi dieci anni sia stata ampiamente adeguata agli standard dell'UE, resta ancora molto da fare per quanto concerne l'armonizzazione, in particolare in relazione alla periodicità della rilevazione statistica. È quindi opportuno rafforzare la statistica svizzera in modo che essa possa, nei settori contemplati dall'Accordo e conformemente alle decisioni del Comitato misto, recuperare il ritardo rispetto al ritmo di produzione e al volume di pubblicazioni nell'UE.

L'Accordo non dovrebbe avere grandi ripercussioni sui Cantoni e i Comuni poiché l'esecuzione delle rilevazioni, l'elaborazione e la diffusione dei dati statistici compete essenzialmente alla Confederazione.

Anche i centri di competenze in ambito statistico (università e altre istituzioni) trarrebbero profitto da un rafforzamento della collaborazione con l'UE. Ad esempio la partecipazione della Svizzera al programma statistico quinquennale dell'UE

mediante lo scambio di periti, il trasferimento di tecnologie e l'accesso ai centri di competenze di entrambe le Parti contribuirebbe a sostenere i lavori europei di ricerca e di sviluppo in ambito statistico.

## **2.2.5 Adegualiamenti del diritto svizzero**

La legge del 9 ottobre 1992<sup>72</sup> sulla statistica federale (LStat) è una legge quadro istituita in particolare nella prospettiva di rafforzare la collaborazione in ambito statistico come previsto nell'Accordo SEE. Conformemente a questa legge, l'Ufficio federale di statistica (UST) coordina la statistica federale ed elabora basi omogenee per la comparabilità nazionale e internazionale (art. 10 cpv. 2).

L'articolo 9 LStat prevede che, nell'ambito di ogni programma di legislatura, il Consiglio federale stabilisce per il periodo corrispondente un programma pluriennale che informa in particolare sulla collaborazione internazionale. L'ordinanza del 30 giugno 1993<sup>73</sup> sull'organizzazione della statistica federale stabilisce inoltre che nell'allestire il programma pluriennale, l'UST tiene conto, nella misura del possibile, delle esigenze informative dei Cantoni, dei Comuni, degli ambienti scientifici ed economici, delle parti sociali e delle organizzazioni internazionali.

L'elenco dettagliato delle statistiche e delle rilevazioni non è tuttavia contenuto nella LStat, ma nell'ordinanza del 30 giugno 1993<sup>74</sup> sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali. Oltre alle corrispondenti direttive questa ordinanza contiene in allegato un elenco degli organi di rilevazione e delle disposizioni esecutive delle diverse rilevazioni. L'ordinanza che concerne le rilevazioni totali, parziali e i questionari della Confederazione, è sottoposta ogni anno a revisione per tener conto delle nuove necessità di informazioni statistiche.

Come risulta dalle precedenti osservazioni sull'organizzazione e il funzionamento della statistica svizzera, l'Accordo bilaterale sulla collaborazione nel settore statistico non comporta adeguamenti o modifiche della legge sulla statistica federale. Per contro, l'ordinanza sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali e il programma statistico pluriennale della Confederazione devono tener eventualmente conto dell'adeguamento delle statistiche svizzere alle norme UE.

## **2.3 Ambiente**

### **2.3.1 Situazione iniziale**

All'inizio del XXI secolo si delinea sempre più chiaramente che la protezione dell'ambiente non è più solo un problema puramente nazionale e che la soluzione dei problemi ambientali globali richiede una prospettiva mondiale e una stretta cooperazione internazionale. I problemi ambientali transfrontalieri come la riduzione della fascia di ozono, i cambiamenti climatici, la diminuzione della diversità biologica, la diffusione di sostanze chimiche persistenti, la rarefazione delle risorse di acqua dolce, la deforestazione e il degrado del suolo richiedono un intervento internaziona-

<sup>72</sup> RS 431.01

<sup>73</sup> RS 431.011

<sup>74</sup> RS 431.012.1

le coordinato. A livello europeo, è necessario adottare un approccio coordinato per attuare le decisioni internazionali intese a risolvere questi problemi. È quindi indispensabile anche una collaborazione più stretta tra la Svizzera e gli altri Stati europei, nonché con l'UE in tutti gli ambiti ambientali, una collaborazione che si situa nel contesto degli impegni transfrontalieri. La partecipazione della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) costituisce un importante passo nell'ambito dello scambio e dell'interpretazione di dati ambientali.

L'Agenzia è nata nel 1990 (regolamento (CEE) 1210/90)<sup>75</sup>. Nel 1993 è stato deciso di insediare l'Agenzia a Copenaghen; la sua attività è stata avviata nel 1994. Essa adempie il suo mandato come piattaforma della rete EIONET, composta da istituzioni ambientali statali e non statali dei suoi Stati membri, nonché da istituzioni e organizzazioni ambientali internazionali. L'Agenzia si fonda quindi su strutture esistenti che in parte coordina, rafforza e completa per ottenere un'efficienza massima ed evitare i doppi. Raccogliendo e unificando le migliori fonti di dati disponibili di tutti i membri, crea le basi d'informazione necessarie per analizzare l'evoluzione delle condizioni ambientali e prevedere gli eventuali futuri problemi ambientali. Questa attività di sintesi costituisce un'importante base per i processi decisionali politici.

Conformemente al suo statuto, l'Agenzia è per principio aperta a tutti gli Stati che hanno un interesse comune nella realizzazione dei suoi obiettivi. Attualmente comprende 31 membri, segnatamente i 25 Stati dell'UE, gli Stati dell'AELE e dello SEE Islanda, Liechtenstein e Norvegia, nonché i tre Paesi candidati all'adesione Bulgaria, Romania e Turchia.

Dal 1993 la Svizzera partecipa in misura sempre maggiore ai programmi dell'AEA. Quest'ultima e i suoi centri tematici europei invitano sempre più spesso la Svizzera a mettere a disposizione i suoi dati specifici al fine di avere una visione globale sulla situazione ambientale in Europa. La cooperazione tra la Svizzera e l'AEA si è sempre svolta in modo informale a livello tecnico-scientifico e nell'ambito di progetti concreti. In questo ambito, lo scambio di dati con l'AEA e l'armonizzazione delle serie di dati svizzeri per renderle comparabili a livello europeo hanno svolto un ruolo particolare. Recentemente la collaborazione della Svizzera con l'AEA si è estesa ad altri settori tecnici. Su domanda dell'AEA, la Svizzera ha organizzato l'incontro di lavoro dell'«Information Technology and Telecommunications Advisory Group (ITTAG)» 2001. L'ITTAG è l'organismo di gestione della piattaforma di comunicazione «European Environment Information and Observation Network (e-EIONET)», il principale strumento di comunicazione intergovernativo dell'AEA.

Nel 2002 nel contesto della ripresa dei negoziati in materia ambientale la Svizzera ha ottenuto lo statuto di Paese partner. Nel 2002 e 2003, la Svizzera ha inoltre inviato un esperto presso l'AEA su invito della stessa. Favorendo lo scambio di conoscenze tra le due istituzioni l'esperto ha avuto la possibilità di influire positivamente sul processo di negoziazione.

<sup>75</sup> L'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale sono state istituite dal regolamento (CEE) 1210/90 del Consiglio del 7 maggio 1990 (GU L 120 dell'11.5.1990, p. 1); modificato dal regolamento (CE) 933/1999 del Consiglio del 29 aprile 1999 (GU L 117 del 5.5.1999, p. 1) e dal regolamento (CE) 1641/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003 (GU L 245 del 29.9.2003, p. 1).

### **2.3.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati**

Anche l'ambiente è uno dei settori rimasti in sospeso («leftovers») nei negoziati sui Bilaterali I. Il mandato negoziale del nostro Collegio del 14 maggio 2001 concerne due settori: in primo luogo la partecipazione della Svizzera all'Agenzia e secondariamente la partecipazione della Svizzera al sistema del marchio di qualità ecologica europeo (Ecolabel). Tuttavia dopo la decisione dell'UE, nel 2001, di non svolgere negoziati sull'Ecolabel a quel momento, i negoziati si sono concentrati sull'adesione della Svizzera all'Agenzia.

Si trattava di assicurare la partecipazione completa della Svizzera all'Agenzia e alla rete EIONET e di parificare le modalità di partecipazione della Svizzera a quelle degli Stati membri dello SEE (Islanda, Liechtenstein e Norvegia). L'esito dei negoziati corrisponde agli obiettivi fissati dalla Svizzera.

Già nel 1994 il Consiglio federale aveva dato il suo consenso formale ai negoziati in vista della partecipazione all'AEA. Una domanda in tal senso è stata trasmessa ufficialmente l'11 ottobre 1994 al Commissario europeo dell'ambiente dove è rimasta pendente per molto tempo. Le principali difficoltà si sono avute nel chiarire lo statuto della Svizzera e nello stabilire le modalità di partecipazione per i cosiddetti Stati terzi. Nel 1997 l'UFAFP e l'AEA hanno elaborato un atto provvisorio («Memorandum of Understanding») per l'avvio formale della collaborazione tra la Svizzera e l'AEA. La Commissione europea (DG Ambiente) ha tuttavia respinto questo accordo provvisorio e rinviato ai negoziati bilaterali in corso. Il dossier è stato ripreso solo dopo la conclusione degli Accordi bilaterali I nel 1999. Il 21 settembre 2000, la Commissione dell'UE, quale organismo competente per i negoziati relativi alla partecipazione all'AEA, ha informato la Missione svizzera a Bruxelles che il Consiglio europeo l'aveva autorizzata ad aprire i negoziati con la Svizzera. Il 14 maggio 2001, abbiamo approvato il mandato negoziale per la partecipazione della Svizzera all'AEA. I negoziati sono iniziati nell'autunno 2001 e si sono conclusi nella primavera 2004. Oltre ad un certo numero di incontri informali su aspetti parziali, si sono svolti in totale tre cicli principali di negoziati (ottobre 2001, settembre 2002, luglio 2003).

### **2.3.3 Contenuto**

#### **2.3.3.1 Disposizioni dell'Accordo**

L'Accordo consente alla Svizzera la piena partecipazione all'Agenzia europea dell'ambiente e alla rete EIONET. Nell'ambito dell'insediamento nel consiglio di amministrazione dell'Agenzia è prevista la piena partecipazione senza diritto di voto, poiché solo gli Stati membri dell'UE hanno questo diritto. La qualità di membro presuppone anche una partecipazione finanziaria della Svizzera che ha inoltre accesso ai lavori del comitato scientifico dell'Agenzia. Visto che il voto riguarda solo la nomina del direttore esecutivo dell'AEA, del presidente del consiglio d'amministrazione e del comitato scientifico, mentre le altre decisioni sono prese per consenso, questa limitazione non ha una grande importanza per la partecipazione svizzera ai lavori dell'AEA. La Svizzera è tenuta a designare gli organi competenti e ad aprire la rete nazionale di informazione ambientale come pure a fornire dati sull'ambiente in base alle istruzioni e alla pratica elaborate dall'Agenzia.

Oltre al preambolo l'Accordo comprende 20 articoli e quattro allegati che sono parte integrante dell'Accordo. Essi fissano i principi di base e i meccanismi di attuazione dell'Accordo.

Il preambolo sottolinea il carattere transfrontaliero dei problemi ambientali e l'importanza della cooperazione internazionale in questo settore. Si riferisce al regolamento che istituisce l'Agenzia (regolamento (CEE) 1210/90) e alle sue modifiche e cita l'estensione dell'attività dell'Agenzia a Paesi non membri dell'UE mediante accordi bilaterali.

L'articolo 1 definisce lo scopo dell'Accordo, ossia la partecipazione a pieno titolo della Svizzera all'Agenzia e alla rete EIONET.

L'articolo 2 definisce la partecipazione finanziaria della Svizzera all'attività dell'Agenzia. Il contributo svizzero corrisponde alla sovvenzione annua dell'UE divisa per il numero di Stati membri. Le altre modalità e le condizioni per il contributo finanziario della Svizzera sono definiti nell'allegato II.

Conformemente all'articolo 3, la Svizzera prende parte a tutte le attività del consiglio d'amministrazione, ma non ha diritto di voto e partecipa ai lavori del comitato scientifico.

L'articolo 4 prevede che la Svizzera secondo l'articolo 4 capoverso 2 del regolamento (CEE) 1210/90 deve informare entro sei mesi l'Agenzia sui principali elementi delle sue reti nazionali di informazione.

Secondo l'articolo 5 la Svizzera è tenuta a determinare un «punto focale nazionale» incaricato di coordinare e trasmettere le informazioni nazionali all'Agenzia, nonché alle istituzioni e organismi, appartenenti alla rete EIONET, inclusi i centri tematici di cui all'articolo 6.

L'articolo 6 prevede la designazione di istituzioni e altre organizzazioni stabilite in Svizzera incaricate di cooperare con l'Agenzia su temi di interesse particolare. Una simile istituzione opera per compiti specifici come centro tematico europeo della rete EIONET. Questi centri collaborano con altre istituzioni della rete.

L'articolo 7 stabilisce che le informazioni fornite (secondo gli art. 4, 5 e 6) sui principali elementi della rete svizzera di informazione devono essere esaminate entro sei mesi dal consiglio d'amministrazione.

L'articolo 8 disciplina la trasmissione di dati svizzeri non confidenziali in base agli obblighi e alla prassi stabiliti dal programma di lavoro dell'Agenzia.

L'articolo 9 tratta della competenza dell'Agenzia di concludere accordi o trattati specifici con istituzioni e organismi designati dalla Svizzera.

L'articolo 10 fissa le esigenze della protezione dei dati per la pubblicazione e la messa a disposizione o l'acquisizione di dati ambientali da parte dell'Agenzia.

Gli articoli 11–16 concernono l'attuazione delle disposizioni dell'Accordo. L'articolo 11 si riferisce alla forma giuridica e alla capacità giuridica dell'Agenzia in Svizzera.

Secondo l'articolo 12 la Svizzera applica all'Agenzia il Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee (PPI) contenuto nell'allegato III. Quest'ultimo è completato da un supplemento concernente le modalità d'applicazione del PPI in Svizzera.

L'articolo 13 disciplina l'assunzione per contratto di cittadini svizzeri da parte del direttore esecutivo dell'Agenzia.

L'articolo 14 prevede che il controllo finanziario in relazione ai partecipanti svizzeri ai programmi dell'Agenzia è disciplinato nell'allegato IV.

Secondo l'articolo 15, le Parti contraenti sono tenute ad adottare tutte le misure necessarie per adempiere i loro obblighi secondo l'Accordo. Esse hanno la competenza di controllare l'adempimento degli obiettivi.

Il comitato misto svolge un ruolo importante nell'attuazione dell'Accordo. L'articolo 16 paragrafi 1–4 fissa la sua composizione e i meccanismi decisionali. Esso si compone di rappresentanti di entrambe le Parti e sorveglia l'attuazione dell'Accordo. Adotta le sue decisioni di comune accordo e ha la competenza di integrare nell'Accordo determinate modifiche del diritto comunitario relativo all'Agenzia.

Gli articoli 17–20 contengono le disposizioni finali. Secondo l'articolo 17 gli allegati sono parte integrante dell'Accordo. L'articolo 18 definisce il campo d'applicazione territoriale, mentre l'articolo 19 fissa la durata di validità illimitata e la possibilità di denunciare l'Accordo con un preavviso di sei mesi.

L'articolo 20 determina le disposizioni sull'adozione dell'Accordo da parte delle Parti contraenti e l'entrata in vigore. L'articolo 21 stabilisce le lingue dell'Accordo.

### **2.3.3.2 Allegato I: Atti applicabili**

L'allegato I elenca i regolamenti UE da applicare: il già citato regolamento (CEE) 1210/90 del Consiglio del 7 maggio 1990<sup>76</sup> sull'istituzione dell'Agenzia europea dell'ambiente e della rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale.

### **2.3.3.3 Allegato II: Contributo finanziario della Svizzera all'Agenzia europea dell'ambiente**

L'allegato II disciplina le modalità e le condizioni del contributo finanziario della Svizzera all'AEA. Il contributo svizzero corrisponde alla sovvenzione annua dell'UE all'Agenzia, divisa per il numero di Stati membri.

### **2.3.3.4 Allegato III: Privilegi e immunità**

La Svizzera si impegna ad applicare all'Agenzia europea per l'ambiente il Protocollo dell'8 aprile 1965 sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee. L'adozione di questo Protocollo è una condizione fondamentale per integrare Stati terzi nelle Agenzie dell'UE. Il PPI è contenuto nel presente allegato ed è parte integrante dell'Accordo. Un supplemento fissa le modalità d'applicazione del PPI per la Svizzera tenendo conto delle particolarità del sistema giuridico svizzero. Ad eccezione

<sup>76</sup> Modificato da ultimo dal regolamento (CE) 933/1999 del Consiglio del 29 aprile 1999 e dal regolamento (CE) 1641/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2003 (GU L 120 dell'11.5.1990, p. 1; GU L 117 del 5.5.1999, p. 1; GU L 245 del 29.9.2003, p. 1).

dell'articolo 14 (sede fiscale) la Svizzera è parificata a uno Stato membro. Essa continua ad applicare il principio della progressione fiscale.

### **2.3.3.5 Allegato IV: Controllo finanziario**

Il finanziamento dei progetti autorizzati nell'ambito dell'Agenzia europea per l'ambiente (AEA) avviene sulla base di convenzioni, in particolare di contratti tra le singole istituzioni o organizzazioni e l'Agenzia. In tali contratti di progetto, firmati anche dai partner svizzeri e dai beneficiari, è fissato il diritto della Commissione europea, dell'Agenzia o delle persone da esse designate di svolgere controlli presso i beneficiari sull'utilizzazione conforme dei contributi di promozione.

L'allegato IV precisa le modalità del controllo finanziario applicabili ai partecipanti svizzeri all'AEA e ad altri beneficiari di contributi della Comunità. Esse corrispondono agli impegni assunti dai partecipanti firmando i contratti di progetto con l'AEA. Gli agenti della Comunità europea (in particolare della Corte dei conti europea, dell'AEA, della Commissione europea e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode [OLAF]) o le persone da essi designate possono svolgere in loco verifiche o controlli scientifici, finanziari, tecnici o di altra natura presso i partecipanti al progetto stabiliti in Svizzera e ai loro subfornitori. Il Controllo federale delle finanze è informato anticipatamente e può partecipare ai controlli e alle verifiche in loco. Le verifiche possono essere svolte anche cinque anni dopo la scadenza dell'Accordo o secondo le disposizioni previste nei contratti di progetto o decisioni corrispondenti. Questa norma corrisponde a quelle dell'Accordo sulla ricerca concluso con l'UE<sup>77</sup>.

Le disposizioni concordate in virtù di un trattato dell'allegato IV sostituiscono la procedura relativa all'autorizzazione prevista dall'articolo 271 numero 1 del Codice penale (CP<sup>78</sup>) per i relativi atti ufficiali compiuti su territorio svizzero; la necessaria autorizzazione prevista dal CP per i controlli da parte degli organismi della Comunità è in tal considerata rilasciata.

L'allegato sul controllo finanziario può essere modificato dal comitato misto. Tale modifica può tuttavia essere adottata in modo definitivo solo se la procedura di approvazione interna applicabile è stata svolta.

### **2.3.3.6 Struttura istituzionale dell'Accordo**

L'Accordo disciplina la partecipazione della Svizzera all'AEA e alla rete EIONET. La CE definisce un'agenzia comunitaria quale l'AEA come un organismo di diritto pubblico europeo distinto dalle istituzioni comunitarie (Consiglio, Parlamento, Commissione ecc.) e dotato di personalità giuridica. Come già indicato, l'AEA è stata istituita dal regolamento (CEE) 1210/90. Per contro la rete EIONET è composta da istituzioni e organizzazioni ambientali statali e non statali. L'Accordo si fonda sulla cooperazione internazionale tradizionale ed è gestito da un comitato misto.

<sup>77</sup> Cfr. FF **2004** 213 segg.

<sup>78</sup> RS **311.0**

Il comitato misto, composto da rappresentanti delle Parti contraenti, sorveglia il corretto funzionamento dell'Accordo e facilita lo scambio di informazioni e le consulenze tra le Parti (art. 16). Decide di comune accordo (art. 16 cpv. 3):

- di modificare gli allegati;
- se occorre adottare provvedimenti ai fini del corretto funzionamento dell'Accordo.

Approvando l'Accordo, le Camere delegheranno al nostro Collegio la competenza di svolgere i compiti del comitato misto. Per principio, avremo il compito di determinare la posizione della Svizzera in seno al comitato misto e di approvare le sue decisioni; per questioni di secondaria importanza possiamo delegare questa facoltà ai dipartimenti o agli uffici. Se il comitato misto deve adottare decisioni importanti, accorderemo alle Camere il diritto di consultazione previsto dall'articolo 152 LParl. Le decisioni del comitato misto possono tuttavia avere anche una portata tale da richiedere l'approvazione da parte dell'Assemblea federale o essere eventualmente sottoposti a referendum facoltativo.

I rappresentanti della Svizzera potranno partecipare alle sedute del consiglio di amministrazione dell'AEA in qualità di membro senza diritto di voto (art. 3). Il diritto di voto è limitato agli Stati membri dell'UE, tuttavia come già osservato è utilizzato solo per la nomina di pochi dirigenti dell'Agenzia. Le decisioni del consiglio di amministrazione sono adottate per consenso. Inoltre gli specialisti svizzeri potranno partecipare ai lavori del consiglio scientifico dell'AEA che assiste il consiglio di amministrazione (art. 3).

## **2.3.4                   Importanza dell'Accordo per la Svizzera**

### **2.3.4.1                Importanza politica**

In considerazione del carattere internazionale dei danni ambientali (acqua, aria, suolo ecc.) l'Agenzia è diventata uno strumento inevitabile della cooperazione tra gli Stati europei. Essa è la principale fonte di informazioni dell'UE e dei suoi Stati membri per l'elaborazione delle politiche in materia di ambiente. L'Agenzia si prefigge principalmente di promuovere lo sviluppo sostenibile e di migliorare in modo significativo e misurabile la qualità dell'ambiente in Europa, fornendo informazioni opportune, mirate, pertinenti e affidabili a chi prende decisioni e all'opinione pubblica. Un simile scambio di informazioni è molto importante per la Svizzera poiché condivide numerosi ecosistemi, come ad esempio le acque di superficie e le acque sotterranee, con diversi Paesi.

Come membro dell'Agenzia la Svizzera ha accesso a tutti i dati della rete EIONET. Può partecipare ai centri creati dall'AEA in materia di aria e cambiamenti climatici, rifiuti e flussi dei materiali, acqua, protezione della natura e della diversità biologica nonché ambiente terrestre (suolo, sfruttamento del territorio). Può anche partecipare alle attività e ai lavori dell'Agenzia riguardanti altri temi ambientali e altri settori, come l'agricoltura, l'energia, l'industria, la salute, il traffico e il turismo. La Svizzera può, senza essere membro dell'UE, far valere i propri interessi nell'ambito dell'elaborazione della politica europea concernente la soluzione di problemi transfrontalieri. Potendo influire sull'orientamento degli studi sull'ambiente a livello europeo,

essa contribuisce a determinare e ad attuare i provvedimenti europei in materia di protezione dell'ambiente.

L'accesso a informazioni sull'ambiente standardizzate a livello europeo permette alla Svizzera di confrontare lo stato attuale dell'ambiente e i risultati dei provvedimenti adottati con la situazione di altri Paesi europei. Essa estende in tal modo i fondamenti per adottare le decisioni in materia di politica ambientale a livello nazionale e consolida il suo impegno internazionale. Per quanto concerne l'inquinamento da ozono, la situazione in Svizzera può essere confrontata con quella europea, in modo altrettanto efficace delle ripercussioni dei provvedimenti urgenti e a lungo termine. L'ozono non conosce confini nazionali, di conseguenza un'armonizzazione europea permette di attuare le strategie migliori nella lotta contro l'inquinamento da ozono e di potenziare l'efficienza dei provvedimenti adottati a livello nazionale, regionale ed europeo. Pur non essendo membro dell'UE, la Svizzera ha inoltre la possibilità di far valere i propri interessi nell'elaborazione della politica europea in materia di ambiente nell'ambito della soluzione dei problemi ambientali transfrontalieri in Europa e di contribuire a determinare e ad attuare i provvedimenti di protezione dell'ambiente (p. es. progetto per inventariare a livello europeo le specie e i siti minacciati). Essendo uno dei 15 Paesi più attivi del mondo nel settore della politica ambientale internazionale, partecipando all'AEA la Svizzera, oltre alle sue attività nell'ambito di accordi regionali, ad esempio quelli della Commissione economica dell'ONU per l'Europa (ad es. la Convenzione CEE-ONU sull'acqua), può contribuire ulteriormente ad attuare una politica ambientale coerente ed efficiente a tutti i livelli.

#### **2.3.4.2                    Importanza economica**

L'Agenzia permette di confrontare i dati ambientali a livello europeo. Nelle questioni del flusso di dati sviluppa metodi per unificare i dati in un formato compatibile affinché possano essere utilizzati per diversi scopi.

Questa armonizzazione promuove l'accesso al mercato dei progetti, che rappresenta il 40 per cento (verosimilmente ca. 13–17 mio di euro all'anno fino al 2008) dell'intero budget dell'Agenzia. La Svizzera può partecipare attivamente all'impostazione dei progetti dell'Agenzia. Le istituzioni svizzere come gli istituti di ricerca o le imprese potranno prendere parte in futuro ai programmi di quest'ultima e approfittare così del finanziamento della Comunità. Concretamente ciò significa che possono concorrere agli appalti pubblici e agli inviti a manifestazioni d'interesse da parte dell'Agenzia o dell'UE (ad es. per un centro tematico europeo, una convenzione o un contratto in un settore specialistico svizzero di particolare interesse per l'Agenzia).

La partecipazione all'Agenzia permette alla Svizzera di razionalizzare ulteriormente il flusso di dati tenendo conto delle esigenze internazionali.

#### **2.3.4.3                    Importanza giuridica**

La Svizzera si impegna a informare l'Agenzia sugli elementi principali della sua rete nazionale di informazioni in materia ambientale e a fornire alla stessa dati sull'ambiente in base alle istruzioni e alla pratica elaborate dall'Agenzia.

### 2.3.5 Adegamenti del diritto svizzero

L'Accordo non necessita un adeguamento del diritto svizzero. Rientra nel campo d'applicazione degli articoli 39 capoverso 2 lettera d e 53 della legge del 7 ottobre 1983<sup>79</sup> sulla protezione dell'ambiente (LPAmb).

## 2.4 MEDIA

### 2.4.1 Situazione iniziale

Il programma MEDIA per promuovere la produzione audiovisiva dell'UE è uno dei pilastri su cui si fonda lo spazio audiovisivo europeo dal 1991. Questo programma permette di sostenere i settori situati a monte e a valle della produzione vera e propria di film e opere audiovisive. Da un lato, si tratta di istituire le condizioni e le strutture necessarie per promuovere l'industria cinematografica e il settore audiovisivo, dall'altro, di agevolare la distribuzione e la diffusione nell'UE delle opere finite. Il programma MEDIA copre un gran numero di attività e si estende non solo ai film, ma anche alla televisione (produzione), alle coproduzioni e al sostegno di diversi festival e programmi di formazione e perfezionamento.

Il 1° luglio 1992 la Svizzera è stata il primo Paese non membro dell'UE a diventare membro a pieno titolo di questo programma. Questa partecipazione era basata su un contratto di diritto privato quale statuto transitorio fino all'entrata in vigore dell'Accordo SEE. Dopo che il popolo svizzero e i Cantoni hanno respinto tale Accordo, la fruttuosa e già ben armonizzata partecipazione svizzera si è interrotta bruscamente. La Svizzera aveva già preparato nel 1993 un mandato negoziale per riattivare la collaborazione nel settore audiovisivo in vista di una cooperazione con l'UE. I negoziati con l'UE in questo ambito sono tuttavia ripresi soltanto nel 2002.

Sin dal no allo SEE, l'Ufficio federale della cultura (UFC) cerca di impedire un isolamento della Svizzera nell'ambito MEDIA mediante misure compensative finanziarie. Il budget per queste misure è stato costantemente aumentato e nel 2004 ammonta a circa 2,8 milioni di franchi. Tuttavia queste misure compensative MEDIA non hanno potuto e non possono sostituire in nessun modo la partecipazione della Svizzera ai programmi MEDIA. Le coproduzioni tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE continuano a incontrare molti ostacoli poiché le misure compensative permettono di assorbire le perdite da parte svizzera, ma non quelle dei partner. Una partecipazione integrale della Svizzera ai programmi MEDIA potrà inoltre contribuire a promuovere un patrimonio culturale comune della cinematografia europea.

Per questi motivi, l'interesse del settore cinematografico e audiovisivo nei confronti di una nuova adesione a MEDIA era evidente. La cinematografia svizzera ritroverà nuovamente una maggiore considerazione in Europa e diventerà più concorrenziale. Il nostro Collegio persegue questo obiettivo rendendo più dinamica la politica culturale cinematografica e del settore audiovisivo. Questo impegno ha comportato la revisione totale della legge sul cinema (LCin)<sup>80</sup>, la revisione in corso della legge

<sup>79</sup> RS 814.01

<sup>80</sup> Legge federale del 14 dicembre 2001 sulla produzione e la cultura cinematografiche (RS 443.1).

sulla radiotelevisione<sup>81</sup> e il limite di spesa di oltre 95 milioni di franchi adottato dal Parlamento per la promozione della cinematografia negli anni 2004–2007.

Negli anni 1996–2000 MEDIA è diventato MEDIA II. Il 1° gennaio 2001 sono entrati in vigore MEDIA Plus e MEDIA formazione, per la seconda volta con un budget maggiorato: il programma di promozione originariamente limitato a cinque anni (2001–2005) ha investito globalmente 350 milioni di euro nello sviluppo di progetti cinematografici e nella distribuzione di opere europee del settore audiovisivo. Altri 52 milioni di euro sono a disposizione per il perfezionamento del personale cinematografico e del settore audiovisivo, segnatamente nei settori delle nuove tecnologie e della gestione. Nell'aprile 2004 l'UE ha deciso di prorogare di un anno i programmi MEDIA fino alla fine del 2006. Con questa proroga e con l'allargamento a dieci nuovi Stati il 1° maggio 2004, il budget globale di MEDIA è stato aumentato da 402 a 513 milioni di euro.

*MEDIA Plus* promuove lo sviluppo, la distribuzione e la commercializzazione della produzioni audiovisive, sostenendo ad esempio i cineasti nell'elaborazione delle sceneggiature, nella scelta della troupe, nello sviluppo del programma di produzione e del bilancio e nell'allestimento di clip di promozione. Le società di distribuzione che forniscono i film europei alle sale cinematografiche di diversi Paesi europei ricevono contributi prelevati dai mezzi del programma MEDIA Plus; lo stesso vale per la commercializzazione della produzione audiovisiva. *MEDIA formazione* migliora il perfezionamento professionale del personale nel settore audiovisivo, procurando fondi ai centri di formazione, offrendo corsi di tecniche di produzione digitali o di sviluppo delle sceneggiature, formando il personale cinematografico nelle questioni giuridiche della distribuzione o dando loro la possibilità di finanziare le produzioni cinematografiche o televisive.

I lungometraggi sono spesso di coproduzione europea. I principali Paesi partner del settore audiovisivo e della cinematografia svizzeri sono Stati membri dell'UE. Per le coproduzioni, l'esclusione dai programmi MEDIA ha quindi avuto conseguenze considerevoli che andavano oltre il problema finanziario. La Svizzera è diventata poco interessante come Paese di coproduzione poiché i film coprodotti hanno dovuto rinunciare al sostegno di MEDIA anche in altri Stati membri dell'UE. L'esclusione della Svizzera era così assoluta da negare agli Svizzeri la possibilità di partecipare ai cicli di formazione cofinanziati in qualche modo da MEDIA.

## **2.4.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati**

La Svizzera ha perseguito la conclusione di un accordo di cooperazione bilaterale con l'UE per assicurare la sua partecipazione ai programmi MEDIA. La riadesione della Svizzera al programma MEDIA era menzionata anche nella Dichiarazione comune del 21 giugno 1999 con il Consiglio dell'UE e rientra quindi anche nei «leftovers» dei Bilaterali I. Già nel corso dell'estate 2001 abbiamo quindi sondato il terreno presso l'UE riguardo alla ripresa dei negoziati su un'eventuale partecipazione svizzera ai programmi MEDIA. Dopo un colloquio informale nel novembre 2001, i negoziati sono formalmente ripresi nel luglio 2002 e a livello tecnico sono durati esattamente un anno (fino a luglio 2003). Le Parti negoziali sono giunte rapidamente a un'intesa per quanto concerne la portata e le grandi linee dell'accordo. I maggiori

<sup>81</sup> RS 784.40

ostacoli incontrati erano la questione dell'equivalenza della legislazione cinematografica svizzera con il diritto dell'UE (direttiva 89/552/CEE del Consiglio del 3 ottobre 1989<sup>82</sup> «televisione senza frontiere») e il desiderio dell'UE di trovare una convergenza delle posizioni in relazione alla diversità culturale (*diversité culturelle*) nell'ambito dell'OMC e del ciclo negoziale di Doha attualmente in corso.

L'approfondita analisi della concordanza della legislazione svizzera in materia audiovisiva con il diritto comunitario – una condizione per la partecipazione ai programmi MEDIA – ha confermato che l'unica differenza rilevante consiste nell'obbligo di diffondere prevalentemente opere europee e produzioni indipendenti. Il diritto svizzero vigente contiene disposizioni in tal senso che sono tuttavia state ritenute insufficienti dai servizi della Commissione. Visto che si tratta di un elemento fondamentale della politica audiovisiva dell'UE, occorre definire in modo chiaro i criteri d'applicazione.

Nell'ambito dell'«Accordo generale sugli scambi di servizi» (GATT/OMC) relativo alle prestazioni audiovisive, la Svizzera ha chiesto una deroga alla clausola della nazione più favorita che le permette di partecipare ai programmi MEDIA. Nel corso dei negoziati l'UE ha chiesto alla Svizzera di fornire i motivi che l'hanno indotta a proporre nel maggio 2001 durante la preparazione del ciclo di Doha, un documento di discussione sulle prestazioni audiovisive. Inizialmente l'UE considerava questo documento un attacco alla concezione di diversità culturale e ha chiesto alla Svizzera di allineare la sua posizione all'OMC. Le spiegazioni fornite dalla Svizzera hanno permesso di eliminare le divergenze. La partecipazione ai programmi MEDIA non limita in alcun modo la libertà d'azione della Svizzera in materia di politica estera. Per quanto concerne la politica culturale nazionale, la Svizzera e l'UE hanno stabilito la compatibilità delle loro concezioni sulla diversità culturale.

### **2.4.3                   Contenuto**

Conformemente all'Accordo, la Svizzera partecipa a pieno titolo a tutte le azioni dei programmi MEDIA. In tal modo i cineasti, i produttori e i distributori svizzeri beneficiano degli stessi provvedimenti di promozione dei loro omologhi europei. Inoltre, l'UE può fare appello a periti svizzeri per compiti di valutazione dei progetti. La Svizzera istituirà un cosiddetto MEDIA-Desk che consiglierà i partecipanti svizzeri e valuterà preliminarmente i progetti destinati alla Commissione europea. Si prevede di trasformare *Euroinfo*, che oggi organizza e gestisce le misure compensative MEDIA, in un MEDIA Desk.

#### **2.4.3.1               Disposizioni finanziarie**

Per il 2006, la Svizzera fornisce un contributo di 4,2 milioni di euro (ca. 6,5 mio di fr.) a copertura dei costi del programma MEDIA. Questa somma dovrebbe essere più che compensata dalla redditività finanziaria, dal miglioramento delle condizioni di distribuzione e più in generale da una maggior presenza del cinema svizzero sui mercati. Questo importo è calcolato in funzione della relativa forza del settore au-

<sup>82</sup> GU L 298 del 17.10.1989, p. 23; modificata dalla direttiva 97/36/CE (GU L 202 del 30.07.1997, p. 60).

diovisivo in Svizzera in confronto all'insieme dell'industria audiovisiva nei 15 Stati membri dell'UE e si basa sulle ultime cifre affidabili del 1998. Questo metodo di calcolo si fonda sulla considerazione secondo cui i profitti relativi che l'industria audiovisiva di un determinato Paese trae dalle misure di sostegno MEDIA sono in funzione della loro dimensione. Il contributo svizzero corrisponde a circa il 4 per cento del budget globale MEDIA. In linea generale, MEDIA si assume fino al 50 per cento dei costi totali di un progetto e lo stesso vale per il finanziamento del MEDIA Desk. I rappresentanti e gli esperti svizzeri che partecipano alle sedute organizzate dalla Commissione in relazione ai programmi MEDIA, ricevono dall'UE il rimborso delle spese di viaggio.

Il finanziamento dei progetti autorizzati nell'ambito del programma MEDIA avviene sulla base di contratti conclusi tra le organizzazioni o le singole persone partecipanti e la Commissione europea. Questi contratti, che anche i beneficiari svizzeri devono firmare, stabiliscono il diritto della Commissione europea, della Corte dei conti europea e della persona da esse designate di verificare l'utilizzazione conforme dei contributi di promozione.

#### **2.4.3.2 Disposizioni istituzionali**

L'Accordo salvaguarda l'autonomia decisionale delle Parti contraenti. Esso si basa sull'equivalenza delle legislazioni delle Parti e sulla cooperazione intergovernativa classica; è gestito da un comitato misto. Quest'ultimo, composto di rappresentanti delle Parti, sorveglia il funzionamento corretto dell'Accordo e facilita lo scambio di informazioni e le consulenze tra le Parti contraenti (art. 8). È competente per comporre eventuali divergenze e decide nei casi previsti dall'Accordo. Delibera all'unanimità.

Approvando l'Accordo, le Camere ci conferiscono la competenza di assicurare i compiti in seno al Comitato misto. Di conseguenza, competerà al nostro Collegio determinare la posizione della Svizzera in seno al comitato misto e pronunciarsi sulle decisioni; per questioni di importanza secondaria potremo delegare questa facoltà ai dipartimenti o agli uffici. Se il comitato misto deve adottare decisioni importanti, accorderemo alle Camere federali il diritto di consultazione previsto dall'articolo 152 LParl<sup>83</sup>. Le decisioni del comitato misto possono tuttavia anche avere una portata tale da richiedere l'approvazione da parte delle Camere o essere eventualmente sottoposte a referendum facoltativo.

I comitati della Commissione (i cosiddetti comitati di comitologia) gestiscono e sviluppano l'acquis comunitario («acquis communautaire»). La Svizzera ha ottenuto, mediante una dichiarazione del Consiglio dell'UE integrata nell'atto finale, che i suoi rappresentanti assistano in qualità di osservatori alle sedute dei principali comitati nell'ambito dei programmi MEDIA. I rappresentanti della Svizzera avranno in tal modo la possibilità di informarsi sugli atti legislativi in preparazione e di prendere la parola, ma senza diritto di voto.

Firmando l'Accordo, le Parti contraenti hanno firmato anche l'atto finale in cui figura, oltre alla dichiarazione del Consiglio dell'UE sulla partecipazione dei periti svizzeri ai comitati della Commissione, anche una dichiarazione comune mediante la

<sup>83</sup> Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento (RS 171.10).

quale l'UE e la Svizzera si dichiarano pronte a instaurare un dialogo nel settore della politica audiovisiva. Questo dialogo potrà svolgersi sia nell'ambito del comitato misto sia in quello di altri gruppi o organizzazioni internazionali (Consiglio d'Europa, UNESCO, Organizzazione per la francofonia) che si occupano di questioni audiovisive. L'UE prospetta inoltre alla Svizzera la possibilità di invitare i suoi esperti a riunioni organizzate parallelamente alle sedute del comitato di contatto sulla direttiva europea 89/552/CEE «Televisione senza frontiere». Questa misura permetterà agli esperti svizzeri di scambiare regolarmente informazioni sulle questioni audiovisive transfrontaliere e di intrattenere preziosi contatti informali con i loro omologhi dei 25 Stati membri dell'UE e dei tre Stati dell'AELS/SEE: Norvegia, Islanda e Liechtenstein. Queste dichiarazioni rappresentano un impegno politico e, in quanto tali, non possono figurare nell'Accordo.

L'Accordo MEDIA entra in vigore due mesi dopo il deposito dell'ultimo strumento di ratifica e resterà in vigore fino alla scadenza del programma MEDIA, prevista per la fine del 2006. Per quanto concerne i programmi che faranno eventualmente seguito a MEDIA (dopo il 2006), le Parti sono intenzionate ad avviare negoziati su una partecipazione svizzera, intento che dimostra l'interesse reciproco di una simile partecipazione ai programmi audiovisivi.

### **2.4.3.3 Disposizioni in ambito televisivo**

Visto che la Svizzera ha già ratificato la Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera del Consiglio d'Europa (CETT)<sup>84</sup>, l'Accordo MEDIA introduce solo differenze minime per quanto concerne la garanzia della libertà di ricezione e di ridiffusione dei programmi televisivi. Per colmare le lacune causate dal fatto di non recepire nel diritto svizzero il diritto comunitario pertinente in materia e dal fatto che la Svizzera ha ratificato la CETT, era necessario introdurre talune precisazioni per garantire l'equivalenza delle legislazioni.

Come la direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere», la CETT si prefigge essenzialmente di permettere e favorire gli scambi di informazioni e di idee. Essa garantisce la libertà di ricezione e di ridiffusione di programmi televisivi per quanto rispondano a talune esigenze minime in materia di contenuto, di pubblicità e di sponsorizzazione. Le due normative europee comprendono disposizioni minime analoghe (praticamente identiche) concernenti il contenuto delle emissioni (per es. protezione dei minori, violenza), la pubblicità e la sponsorizzazione nei canali televisivi assoggettati.

Nei suoi rapporti con gli Stati parte alla Convenzione del Consiglio d'Europa, le norme della CETT sono preminenti per la Svizzera. Si tratta dei Paesi seguenti: Austria, Italia, Francia, Germania, (Liechtenstein), Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Gran Bretagna, Repubblica Ceca, Ungheria, Cipro<sup>85</sup>. Solo pochi Stati membri dell'UE non fanno parte della CETT, segnatamente il Belgio, la Danimarca, la Grecia, l'Irlanda, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Svezia.

<sup>84</sup> RS 0.784.405

<sup>85</sup> Stato l'11 maggio 2004.

La Svizzera garantisce la libertà di ricezione e di ridiffusione delle emissioni televisive provenienti da questi Paesi. Essa conserva tuttavia il diritto di sospendere la ridiffusione delle emissioni di un'emittente con sede in uno Stato membro dell'UE in caso di violazione grave delle norme in materia di protezione dei minori e della dignità umana. D'altra parte, la Svizzera può adottare provvedimenti nei confronti di un'emittente stabilita sul territorio di uno Stato membro dell'UE, ma la cui attività è interamente o principalmente rivolta alla Svizzera, se il fatto di stabilirsi nell'UE ha avuto lo scopo di sottrarsi alle norme che sarebbero applicabili se l'emittente fosse stabilita in Svizzera. Nei rapporti con i Paesi limitrofi, non risulta per la Svizzera nessuna modifica del quadro giuridico vigente attualmente.

L'iscrizione nel diritto svizzero dell'obbligo di rispettare quote di diffusione di produzioni europee e indipendenti ha dato adito a discussioni. In linea generale, i fornitori di programmi svizzeri adempiono già queste esigenze. Ma la Commissione ha chiesto espressamente che questo obbligo sia iscritto nel diritto svizzero.

L'Accordo MEDIA prevede di riprendere quote di promozione e di produzione di opere europee nel senso definito dalla direttiva europea. La Svizzera si impegna pertanto, ogni volta che sia realizzabile e mediante mezzi adeguati, a provvedere affinché le emittenti svizzere riservino alle opere europee una proporzione maggiore dei loro tempi di diffusione (ad esclusione del tempo dedicato alle informazioni, a manifestazioni sportive, a giochi, alla pubblicità, ai servizi di teletext e alla televendita).

Alle stesse condizioni, le emittenti svizzere riservano il 10 per cento del loro tempo d'antenna a opere europee di produttori indipendenti o, in alternativa, il 10 per cento almeno del loro budget di programmazione a queste ultime.

Le opere svizzere appartengono alla categoria delle opere europee considerate dalla direttiva che qualifica anche come opere europee quelle provenienti da Paesi terzi europei se sono Parti alla Convenzione sulla televisione transfrontaliera. Di conseguenza, le emittenti possono adempiere il loro obbligo diffondendo opere di altri Paesi europei o svizzeri facendo in modo che le opere originarie di Stati membri dell'UE non siano discriminate.

Per concludere, la Svizzera chiederà alle emittenti interessate dalle norme sulle quote di redigere un rapporto annuale. Il rapporto dovrà illustrare come l'emittente adempie le quote di opere europee e di produzioni indipendenti e, se del caso, motivarne il non rispetto.

Al momento dell'entrata in vigore dell'Accordo MEDIA, le modalità di attuazione di queste condizioni dovranno essere definite nella legislazione svizzera (cfr. n. 2.4.5).

#### **2.4.3.4 Disposizioni sul controllo finanziario**

Le disposizioni relative al controllo finanziario contenute in un allegato dell'Accordo concernono gli obblighi assunti dai partecipanti mediante la firma di contratti di sovvenzionamento con la Commissione europea. Ne risulta che gli agenti della Comunità europea (in modo particolare della Corte dei conti, della Commissione europea e dell'Ufficio per la lotta antifrode, OLAF) o le persone da esse designate possono svolgere in loco, presso i partecipanti al programma e i loro subfornitori in Svizzera, verifiche o controlli scientifici, finanziari, tecnologici o di altra natura. Il

Controllo federale delle finanze è informato preventivamente e può partecipare ai controlli e alle verifiche in loco. Le verifiche possono svolgersi anche dopo la scadenza dell'Accordo o, secondo le disposizioni previste dai contratti di progetto, al termine di detti progetti. Questa norma corrisponde a quella che figura nell'Accordo sulla ricerca concluso con l'UE<sup>86</sup>.

Le disposizioni dell'allegato sul controllo finanziario sostituiscono la procedura d'autorizzazione necessaria per l'esercizio di atti ufficiali sul territorio svizzero prevista dall'articolo 272 numero 1 del Codice penale (CP)<sup>87</sup>. L'autorizzazione richiesta da questa disposizione affinché gli organismi della Comunità possano effettuare controlli è quindi considerata accordata.

L'esecuzione del controllo finanziario è anche nell'interesse della Svizzera poiché si tratta spesso di progetti che ricevono anche sussidi nazionali.

#### **2.4.4 Importanza dell'Accordo per la Svizzera**

L'Accordo MEDIA comporta per la Svizzera una serie di vantaggi: sostenute da fondi dell'UE, le coproduzioni tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE saranno notevolmente agevolate. Vi sarà un incremento dell'esportazione della produzione cinematografica svizzera. I cineasti svizzeri beneficiano dei programmi di formazione MEDIA. Gli Stati membri dell'UE sono, dal canto loro, interessati ad avere la Svizzera come partner a pieno titolo, in particolare i produttori che condividono con essa una lingua (Austria, Belgio, Francia, Germania, Italia e Lussemburgo). Inoltre, grazie all'Accordo, la distribuzione in Svizzera di film europei (non svizzeri) potrà essere sostenuta da fondi MEDIA. Attualmente, il cinema europeo è già ampiamente rappresentato in Svizzera. Con oltre il 20 per cento di spettatori, il nostro Paese è al vertice della diffusione in sala di film europei non nazionali. L'industria cinematografica europea ne trae profitto, così come il consumatore indigeno che dispone di un'ampia offerta.

#### **2.4.5 Adeguamenti del diritto svizzero**

L'Accordo MEDIA impone alla Svizzera di attuare i propri impegni internazionali in modo che la relativa legislazione possa entrare in vigore simultaneamente all'Accordo.

Per assicurare l'attuazione dei provvedimenti di promozione e di produzione dei programmi televisivi (quote, rapporto annuale) previsti nell'Accordo MEDIA (allegato II art. 2), occorre modificare la legge sulla radiotelevisione (LRTV). Le modalità di attuazione di questi impegni saranno definite in un nuovo articolo 6a LRTV (cfr. n. 5.2.1).

Questa modifica della LRTV riguarda il periodo intermedio tra l'entrata in vigore dell'Accordo MEDIA (di massima nel 2006) e l'entrata in vigore della nuova LRTV (al più presto all'inizio del 2006).

<sup>86</sup> Accordo del 16 gennaio 2004 di cooperazione scientifica e tecnologia tra la Comunità europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e la Confederazione Svizzera, dall'altra, FF **2004** 227.

<sup>87</sup> RS **311.0**

Se la revisione della LRTV, esaminata attualmente in Parlamento, dovesse entrare in vigore prima dell'Accordo MEDIA<sup>88</sup>, si potrebbe in linea di massima prevedere di modificare l'ordinanza sulla radiotelevisione (ORTV). In effetti, nel marzo 2004, il Consiglio nazionale ha preferito attribuire al nostro Collegio la competenza di disciplinare la questione della diffusione maggioritaria di opere europee nell'ORTV. In questo modo, sarà possibile rispettare gli impegni risultanti dall'Accordo MEDIA.

## **2.5 Pensioni**

### **2.5.1 Situazione iniziale**

Secondo l'articolo 13 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, la Commissione preleva un'imposta sugli stipendi, salari ed altri emolumenti, versati alle persone che sottostanno allo statuto di funzionario dell'UE o all'ordinamento applicabile agli altri agenti delle Comunità europee. Le disposizioni esecutive sono contenute nel regolamento (CECA, CEE, Euratom) 260/68 del Consiglio del 29 febbraio 1968 relativo alle condizioni e alla procedura d'applicazione dell'imposta a profitto delle Comunità europee<sup>89</sup>. A questa imposta sono assoggettati anche i funzionari in pensione delle istituzioni e delle agenzie delle Comunità europee o i membri della loro famiglia, beneficiari di una pensione di anzianità, d'invalidità, di reversibilità, di assegni d'invalidità o di indennità per cessazione dal servizio nonché di assegni familiari versati dalla Commissione. Questa imposizione interna alla fonte è strutturata in modo progressivo. Al momento dell'imposizione di un beneficiario di un salario o di una pensione di anzianità, gli Stati membri dell'Unione europea sono tenuti non soltanto ad esentare questi salari e pensioni dalle loro imposte, ma anche, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), a non prenderle in considerazione per determinare l'aliquota d'imposta applicabile agli altri elementi del reddito imponibile di questa persona.

La Commissione europea preleva la sua imposta alla fonte indipendentemente dal fatto che un ex funzionario dell'UE abbia il suo domicilio in uno Stato dell'UE o in uno Stato terzo. Se egli trasferisce il suo domicilio in Svizzera, questa pensione è imponibile e secondo gli articoli 22 e 23 della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>90</sup> sull'imposta federale diretta e le corrispondenti disposizioni cantonali in materia è assoggettata anche alle imposte sul reddito a livello federale, cantonale e comunale. L'imposizione svizzera è effettuata sull'importo netto della pensione, ossia dopo deduzione dell'imposta alla fonte europea.

La Svizzera ha concluso convenzioni di doppia imposizione con tutti gli Stati membri dell'UE, ad eccezione di Cipro e Malta. Queste convenzioni contengono una disposizione che riconosce il diritto d'imposizione esclusivo per gli stipendi dei funzionari attivi o pensionati che hanno la nazionalità dello Stato debitore dei salari o delle pensioni a questo Stato. Tuttavia, queste convenzioni si applicano solo ai salari o alle pensioni pagati per servizi resi a questo Stato, a una delle sue suddivisioni politiche o alle autorità locali. Esse non sono applicabili ai funzionari europei a

<sup>88</sup> Messaggio del 18 dicembre 2002 concernente la revisione totale della legge federale sulla radiotelevisione (LRTV), FF 2003 1399.

<sup>89</sup> GU L 56 del 4 marzo 1968, p. 8.

<sup>90</sup> RS 642.11

causa del carattere sovranazionale delle istituzioni e delle agenzie delle Comunità europee. La doppia imposizione dei salari e delle pensioni dell'Unione europea non può quindi essere eliminata da queste convenzioni bilaterali tra la Svizzera e gli Stati membri. I rappresentanti della Commissione europea e le autorità svizzere, consapevoli di questo problema, il 21 giugno 1999, al termine dei primi negoziati bilaterali, hanno assunto l'impegno di trovare una soluzione adeguata.

## **2.5.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati**

### **2.5.2.1 Mandato negoziale del Consiglio federale**

Con decisione del 16 maggio 2001, abbiamo approvato l'avvio dei negoziati sulla doppia imposizione delle pensioni versate ai funzionari pensionati dell'UE domiciliati in Svizzera. A livello materiale, si presentavano diverse soluzioni possibili, tra cui la migliore era una ripartizione del diritto d'imposizione tra l'UE e la Svizzera. Se questo obiettivo non fosse stato realizzabile, si poteva prevedere un'esenzione unilaterale da parte svizzera, se necessario, per ottenere un risultato globale equilibrato come controparte di una concessione dell'UE, possibilmente in ambito finanziario. Il mandato non escludeva nemmeno un'esenzione unilaterale da parte svizzera. A livello formale, un'esenzione parziale o totale di queste pensioni in Svizzera (ad eccezione della determinazione dell'aliquota fiscale), che tenesse conto dell'equilibrio trovato sull'insieme dei temi negoziati, presupponeva sia un accordo con l'UE, un accordo misto, sia un accordo con ogni Stato membro dell'UE. Nel caso in cui non si fosse giunti a una soluzione, non era esclusa una soluzione unilaterale della Svizzera ancora da definire.

In sintesi, abbiamo considerato che l'eliminazione della doppia imposizione dei funzionari pensionati dell'UE fosse un punto di importanza secondaria, sul quale la Svizzera poteva fare una concessione al fine di ottenere un risultato globale soddisfacente. Visto che l'eliminazione della doppia imposizione era un obiettivo auspicabile per la Svizzera sul piano internazionale, abbiamo cercato di raggiungerlo nell'interesse del nostro Paese conformemente all'impegno assunto nel giugno 1999 tra la Svizzera e l'UE.

### **2.5.2.2 Svolgimento dei negoziati**

La Svizzera perseguiva in primo luogo una soluzione che tenesse conto degli interessi di entrambe le Parti, ma era tuttavia disposta ad adottare a determinate condizioni una soluzione in base all'articolo 19 del modello di convenzione fiscale dell'OCSE. Questa disposizione prevede un diritto d'imposizione esclusivo a favore dello Stato contraente che versa un salario o una pensione per servizi resi da suoi cittadini salvo che questi ultimi abbiano la nazionalità dello Stato contraente di residenza. In questo caso, era opportuno prendere in considerazione, da un lato, l'impossibilità materiale di realizzare una reciprocità poiché l'UE non dispone di un territorio su cui esercita una sovranità fiscale in materia d'imposte dirette e, d'altro lato, il fatto che l'UE costituisce un'entità sovranazionale rispetto ai suoi Stati membri, con la maggior parte dei quali la Svizzera ha concluso accordi di doppia imposizione che prevedono un disciplinamento più o meno analogo a quello del modello OCSE succitato.

La Commissione UE attribuiva, invece, un'importanza maggiore all'esenzione fiscale unilaterale delle pensioni da parte svizzera. Dal suo punto di vista, una deroga al sistema europeo d'imposizione alla fonte non poteva essere presa in considerazione per motivi essenzialmente istituzionali.

Per queste ragioni, è sembrato accettabile per la Svizzera prevedere un'esenzione delle pensioni pagate per servizi resi anteriormente da funzionari pensionati dell'UE, a condizione che possano essere considerate per determinare l'aliquota d'imposta applicabile ai redditi imponibili di tutti i beneficiari residenti in Svizzera.

### **2.5.3                   Contenuto**

Conformemente all'articolo 1, il presente Accordo si applica alle pensioni versate dalla Commissione, direttamente o mediante prelevamento da fondi da essa costituiti, alle persone fisiche che, ai sensi del diritto fiscale svizzero, sono domiciliate o soggiornano in Svizzera, a titolo dei servizi resi a un'istituzione o agenzia dell'UE.

L'articolo 2 stabilisce che la Svizzera, a condizione che la Commissione europea prelevi un'imposta effettiva alla fonte su queste pensioni, esenti queste ultime dalle imposte federali, cantonali e comunali, secondo i principi del diritto interno. Per evitare la doppia imposizione, la Svizzera rinuncia così unilateralmente a un diritto d'imposizione, anche per i cittadini svizzeri o con la doppia nazionalità, senza beneficiare direttamente di una controprestazione in questo dossier specifico. In effetti, la Svizzera non partecipa al sistema finanziario «integrato» dell'UE (il prodotto dell'imposta alla fonte spettante all'UE riduce nella stessa misura i contributi finanziari degli Stati membri). D'altro canto, un pensionato che ha scelto liberamente di stabilirsi in Svizzera e che utilizza l'infrastruttura del territorio svizzero non ha motivo di essere esentato, salvo che una prescrizione di un accordo di doppia imposizione non preveda che, in quanto ex funzionario di uno Stato, la sua pensione sia imponibile solo in questo Stato a condizione che ne abbia la cittadinanza. Questo genere di disposizione che deriva dalla cortesia internazionale, è tuttavia bilaterale e gli Svizzeri ne beneficiano in modo reciproco. Nel caso presente non vi è invece reciprocità poiché la reciprocità materiale non è possibile per il fatto che un ex funzionario svizzero domiciliato nell'UE è forzatamente un residente di uno Stato membro dell'UE ed è, di norma, protetto dall'accordo di doppia imposizione tra la Svizzera e questo Stato. Tuttavia l'espressione «secondo i principi del suo diritto interno» garantisce che un principio essenziale del diritto fiscale svizzero, il principio della progressione, possa essere conservato. Questo fatto costituisce una deroga importante al sistema applicabile in seno all'UE e ai suoi Stati membri.

Questa concessione svizzera va apprezzata in una prospettiva più ampia, alla luce dei risultati positivi ottenuti negli altri dossier dei Bilaterali II, in particolare nell'ambito del negoziato sulla partecipazione all'Agenzia europea per l'ambiente. In questo contesto, il diritto di conservare l'assoggettamento illimitato dei funzionari di questa agenzia stabiliti in Svizzera è stato mantenuto a favore della Svizzera, che potrà pure applicare in questo caso il principio della progressione in deroga agli articoli 13 paragrafo 2 e 14 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità. Per concludere, la concessione accordata all'UE nel dossier delle pensioni pone fine a una situazione ingiusta per le persone interessate.

L'articolo 3 definisce il termine «pensione». Tale termine comprende le pensioni, le pensioni d'invalidità e reversibilità, gli assegni d'invalidità, le indennità per cessazione del servizio e gli assegni familiari di ogni genere versati dalla Commissione UE agli ex agenti. Include sia i pagamenti periodici sia le prestazioni in capitale.

Secondo l'articolo 4, l'Accordo si applica anche alle pensioni versate agli ex funzionari della Banca europea per gli investimenti, della Banca centrale europea e del Fondo europeo per gli investimenti, sottoposte all'imposta alla fonte dell'UE. Questa precisazione, chiesta dall'UE, garantirà l'uguaglianza di trattamento degli ex funzionari di queste istituzioni.

Gli articoli 5 e 6 contengono le disposizioni sull'entrata in vigore e sulla denuncia dell'Accordo. Quest'ultimo entrerà in vigore il primo giorno successivo alla seconda notifica dell'adempimento delle rispettive procedure d'approvazione delle Parti. Le sue disposizioni si applicheranno alle pensioni versate dalla Commissione a decorrere dal 1° gennaio dell'anno seguente la data d'entrata in vigore. Può essere denunciato da ciascuna delle Parti contraenti, con preavviso scritto di sei mesi, per la fine di un anno civile. In questo caso, le sue disposizioni non sono più applicabili alle pensioni versate a partire dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data della denuncia.

## **2.5.4 Importanza dell'Accordo per la Svizzera**

L'Accordo rappresenta il risultato concreto degli impegni assunti con la conclusione dei Bilaterali I tra la Svizzera e l'Unione europea, il 21 giugno 1999. Eliminando la doppia imposizione delle pensioni UE, la Svizzera e l'UE pongono fine a una situazione iniqua a livello internazionale.

## **2.5.5 Adeguamento del diritto svizzero**

Il presente Accordo è applicabile direttamente dopo la sua entrata in vigore. Non richiede adeguamenti del diritto svizzero.

## **2.6 Schengen/Dublino**

### **2.6.1 Situazione iniziale**

#### **2.6.1.1 Schengen**

La Svizzera ha seguito molto attentamente sin dall'inizio l'evoluzione della cooperazione rafforzata in materia di giustizia e polizia istituita dall'Accordo di Schengen<sup>91</sup> e ha manifestato rapidamente il suo interesse verso questa cooperazione. Già nell'ottobre 1990 il Consiglio federale ha istituito la Commissione peritale «per il

<sup>91</sup> Accordo del 14 giugno 1985 fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (AS; GU L 239 del 22.9.2000, p. 13), in vigore dal 2 marzo 1986; Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (CAS; GU L 239 del 22.9.2000, p. 19), in vigore dal 26 marzo 1995.

controllo di polizia delle persone alla frontiera» (CPCF) affidandole il mandato di analizzare approfonditamente il sistema di controllo delle persone alle frontiere della Svizzera nella prospettiva dell'istituzione dello Spazio economico europeo (SEE) e tenendo conto dell'evoluzione della cooperazione nei settori coperti dall'Accordo di Schengen. Inoltre, a partire dal 1991 si sono tenuti a intervalli regolari incontri informali per lo scambio di informazioni, tra la Svizzera e la presidenza in carica di Schengen. Nel suo rapporto finale del 31 gennaio 1993, la commissione peritale è giunta alla conclusione che la Svizzera non aveva interesse a percorrere una via solitaria in materia di politica di sicurezza e che la partecipazione a Schengen fosse la soluzione ottimale. La commissione ha quindi proposto di avviare presso gli Stati di Schengen dei colloqui esplorativi sull'eventuale associazione della Svizzera a Schengen e di esaminare la possibilità di associarsi ad altri strumenti multilaterali, come la Convenzione di Dublino e l'Accordo di riammissione concluso tra gli Stati di Schengen e la Polonia<sup>92</sup>.

Nel giugno 1995 il Consiglio federale ha incaricato il gruppo di lavoro «Schengen» di analizzare le conseguenze dell'entrata in vigore della CAS per la Svizzera nel marzo 1995. Nel suo rapporto finale del 15 settembre 1997, il gruppo di lavoro ha raccomandato al Consiglio federale di avviare presso gli Stati di Schengen dei colloqui esplorativi su una possibile partecipazione parziale della Svizzera alla cooperazione Schengen (in particolare garanzia di controlli liberali alla frontiera da entrambe le Parti, introduzione di controlli alla frontiera conformi alle norme di Schengen negli aeroporti internazionali e armonizzazione delle politiche e delle pratiche in materia di visti).

Sempre nel 1995, il Consiglio federale ha deciso di intensificare, mediante accordi bilaterali la cooperazione con gli Stati limitrofi. Intendeva soprattutto consolidare il sistema vigente dei controlli semplificati alla frontiera. Desiderava, inoltre, rafforzare la cooperazione tra le diverse autorità di polizia e le autorità incaricate della sorveglianza delle frontiere. I negoziati relativi a questi accordi bilaterali si sono protratti per diversi anni e si sono conclusi nel 1998 (per la Francia e l'Italia) e nel 1999 (per la Germania, l'Austria e il Liechtenstein)<sup>93</sup>. Tuttavia, questi accordi presentano notevoli differenze. Gli accordi con la Germania e l'Austria permettono alla Svizzera di accedere solo al sistema nazionale d'informazione di polizia dello Stato contraente. Non era possibile ottenere l'accesso al Sistema informativo Schengen (SIS) e il diritto di partecipare all'ordinamento dei visti Schengen mediante gli accordi bilaterali, che non permettono nemmeno di assicurare una procedura liberale dei controlli alla frontiera.

<sup>92</sup> Accordo del 29 marzo 1991 fra i governi del Regno del Belgio, della Repubblica federale di Germania, della Repubblica francese, della Repubblica italiana, del Granducato del Lussemburgo, del Regno dei Paesi Bassi e della Repubblica di Polonia sulla riammissione di persone in situazione irregolare.

<sup>93</sup> Per maggiori informazioni concernenti questi Accordi di cooperazione bilaterali e sul loro tenore cfr. Messaggio concernente vari accordi bilaterali sulla cooperazione in materia di polizia e giudiziaria con la Francia (in vigore dall'1.9.2000) e l'Italia (in vigore dall'1.5.2000) (FF 1999 1237) nonché il messaggio del 24 novembre 1999 concernente vari accordi con la Germania (in vigore dall'1.3.2002), nonché con l'Austria e il Principato del Liechtenstein (in vigore dall'1.7.2001) sulla cooperazione in materia di polizia e giudiziaria (FF 2000 763). La Svizzera ha inoltre concluso con l'Ungheria un accordo di cooperazione negli stessi ambiti, entrato in vigore il 14 ottobre 2001 (per maggiori informazioni sui negoziati e il tenore di questo accordo, cfr. messaggio del 23 agosto 2000 relativo all'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica di Ungheria sulla collaborazione nella lotta contro la criminalità [FF 2000 4283]).

La Svizzera si è quindi adoperata allo scopo di ottenere il diritto di partecipare alla cooperazione Schengen. In questo sforzo è stata sostenuta dagli Stati limitrofi. Nel 1998, la presidenza tedesca di Schengen ha sottoposto al comitato esecutivo una proposta intesa a integrare progressivamente la Svizzera nel sistema di Schengen. La Svizzera aveva tuttavia posto una condizione irrevocabile, ossia di non abolire i controlli alle sue frontiere. Il 16 settembre 1998, il comitato esecutivo si è nettamente opposto a qualsiasi forma di collaborazione con la Svizzera; gli Stati Schengen hanno persino rifiutato una collaborazione informale, adducendo l'imminente integrazione dell'acquis di Schengen nella legislazione dell'UE (cfr. n. 2.6.3.1) e che non era ammissibile che la Svizzera esigesse uno «Schengen à la carte». In particolare il desiderio della Svizzera di accedere al SIS senza abolire i controlli alle frontiere («Schengen light») non aveva nessuna possibilità di essere realizzato.

La Svizzera e i suoi vicini hanno quindi deciso d'intensificare la loro collaborazione nell'ambito del «Partenariato dei paesi alpini in materia di sicurezza» (PAS). Tuttavia, questa collaborazione è molto limitata poiché gli Stati Schengen non sono abilitati a concludere con Paesi terzi accordi contrari all'acquis di Schengen. Inoltre, i membri del PAS non dimostrano tutti lo stesso interesse per questo partenariato. Pur essendo previsti incontri annuali, finora i membri del Partenariato si sono incontrati solo due volte. È quindi probabile che il Partenariato sia ben presto sciolto.

Dopo la conclusione del Bilaterali I, la Svizzera ha proposto di integrare nell'Atto finale dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)<sup>94</sup> una dichiarazione comune in cui la Svizzera e l'UE dichiaravano la loro intenzione di avviare negoziati su una collaborazione in materia di sicurezza interna. L'UE si è tuttavia rifiutata di entrare in materia su questa proposta<sup>95</sup>.

### **2.6.1.2                   Dublino**

Come per tutti gli Stati AELS, già nel 1992 l'UE ha sottoposto alla Svizzera un progetto inteso a concludere un accordo parallelo alla Convenzione di Dublino<sup>96</sup> e l'ha invitata ad avviare, sulla base di questo documento, negoziati in vista di una partecipazione alla cooperazione instaurata dalla Convenzione di Dublino. Sebbene il nostro Collegio abbia adottato un mandato negoziale in merito, numerosi avvenimenti hanno ritardato l'avanzamento del progetto. Innanzitutto l'UE ha subordinato l'avvio dei negoziati con la Svizzera all'entrata in vigore della Convenzione di Dublino. Quando quest'ultima è entrata in vigore nel 1997, diversi Stati membri dell'UE si sono opposti all'apertura di negoziati in questo ambito prima della conclusione degli Accordi bilaterali I. Infine, nonostante abbia ribadito il suo interesse a concludere un accordo parallelo alla Convenzione di Dublino mediante una dichia-

<sup>94</sup> Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681).

<sup>95</sup> Per quanto concerne le spiegazioni su un'eventuale partecipazione della Svizzera a Schengen nel messaggio sui Bilaterali I (FF 1999 5092) vedi le spiegazioni relative al referendum obbligatorio nel numero 641 in relazione con quelle degli aspetti istituzionali nel numero 267.421.

<sup>96</sup> Convenzione del 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee (GU C 254 del 19.8.1997, p. 1).

razione unilaterale<sup>97</sup> nell'atto finale dell'ALC, la Svizzera ha dovuto attendere l'apertura dei negoziati sui Bilaterali II per poter rilanciare il dossier. Tuttavia, l'UE ha esitato a lungo riguardo alla partecipazione della Svizzera alla cooperazione nell'ambito di Dublino. Essa ha accettato solo a condizione che la Svizzera partecipi sia a Schengen sia a Dublino.

## 2.6.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati

Nel 2000, quanto l'UE ha invitato la Svizzera ad avviare i negoziati sulla fiscalità del risparmio e la lotta contro la frode, la Svizzera ha colto l'occasione per tornare alla carica sulla questione della partecipazione a Schengen e Dublino. Con lettera del 31 gennaio 2001 indirizzata ai commissari Patten (relazioni esterne) e Vitorino (giustizia e interni), abbiamo quindi proposto all'UE di avviare i negoziati su un'associazione della Svizzera alla cooperazione instaurata nei settori coperti da Schengen e Dublino. Dai colloqui esplorativi con l'UE è risultato immediatamente che quest'ultima avrebbe accettato l'associazione della Svizzera solo a condizione che il nostro Paese riprendesse l'insieme delle misure istituite da Schengen (inclusa la soppressione del controllo delle persone alle frontiere interne), mentre l'associazione a Dublino era legata alla normativa di Schengen. Le difficili discussioni svoltesi in seno all'UE durante la fase dei colloqui esplorativi evidenziano che l'UE si è dichiarata disposta a iniziare i negoziati sull'associazione alla normativa di Schengen e Dublino solo perché desiderava assolutamente negoziare con la Svizzera in altri settori, segnatamente quello della tassazione dei redditi da risparmio<sup>98</sup>.

Il 30 gennaio 2002 abbiamo adottato il mandato negoziale relativo a un'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen/Dublino<sup>99</sup>. Dal canto suo, il Consiglio affari generali dell'UE ha approvato il 17 giugno 2002 il mandato negoziale con la Svizzera su Schengen e Dublino. I negoziati sono iniziati l'11 luglio 2002. Le due delegazioni hanno convenuto che l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino dovrebbe essere disciplinata sul modello degli accordi conclusi dall'UE, rispettivamente la CE, con la Norvegia e l'Islanda (altri Paesi terzi). Inoltre, è stato concordato che i negoziati relativi a Dublino dovevano svolgersi sulla base del regolamento Dublino, a quel momento in fase di elaborazione<sup>100</sup>, che doveva sostituire la Convenzione di Dublino del 1990 e che l'UE ha adottato il 18 febbraio 2003.

I negoziati hanno compiuto importanti progressi soprattutto sotto la presidenza greca (da gennaio a giugno 2003), tanto che il 30 giugno 2003 i progetti di accordo di

<sup>97</sup> Dichiarazione della Svizzera sulla politica in materia di migrazione e di asilo.

<sup>98</sup> Cfr. Documento finale del Vertice dell'UE del 19–20 giugno 2000 a Santa Maria da Feira (in particolare l'allegato IV).

<sup>99</sup> Mandato del 30 gennaio 2002 relativo ai negoziati in vista di una cooperazione di polizia e giudiziaria rafforzata, compreso l'asilo e la migrazione tra la Comunità europea, gli Stati membri e la Svizzera.

<sup>100</sup> Regolamento (CE) 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.2.2003, p. 1); vedi anche regolamento (CE) 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 222 del 5.9.2003, p. 3).

associazione alla normativa di Schengen e Dublino erano praticamente pronti. Tre cicli di negoziati supplementari nell'ottobre 2003 (sotto la presidenza italiana) e in aprile-maggio 2004 (sotto la presidenza irlandese) hanno permesso di rettificare i progetti. L'ultima divergenza materiale (concernente l'assistenza giudiziaria) è stata eliminata nella primavera 2004 e gli Accordi di associazione sono stata parafati il 25 giugno 2004.

## **2.6.3 Compendio su Schengen e Dublino**

### **2.6.3.1 Sviluppo di Schengen e Dublino**

#### *Schengen*

Inizialmente, la cooperazione in materia di polizia, giudiziaria e di migrazione tra gli Stati membri dell'UE si è sviluppata al di fuori del quadro giuridico dell'UE. Il suo strumento principale era la cooperazione detta di Schengen, fondata sull'Accordo di Schengen del 1985 (AS)<sup>101</sup> e la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS)<sup>102</sup> conclusa nel 1990<sup>103</sup>. L'obiettivo di questa cooperazione era, innanzitutto, di sopprimere il controllo delle persone alle frontiere interne, per realizzare completamente la libera circolazione delle persone istituita nell'ambito del mercato unico dell'UE. Parallelamente sono state adottate diverse misure compensative per rispondere alle necessità in materia di sicurezza degli Stati Schengen. Queste misure comprendono il rafforzamento e l'armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne, il rafforzamento della collaborazione tra Stati in materia di polizia (in particolare mediante una rete informatizzata di ricerche, il Sistema d'informazione Schengen [SIS]), l'armonizzazione delle norme per il rilascio di visti di breve durata (tre mesi), semplificazioni nell'ambito dell'assistenza giudiziaria in materia penale e misure di lotta contro l'uso abusivo di armi e di stupefacenti. In origine, la CAS comprendeva anche disposizioni intese a permettere di determinare lo Stato responsabile dell'esame della domanda di asilo. Queste disposizioni sono state tuttavia sostituite molto presto dalla Convenzione di Dublino del 1990.

<sup>101</sup> GU L 239 del 22 settembre 2000, p. 13.

<sup>102</sup> GU L 239 del 22 settembre 2000, p. 19.

<sup>103</sup> Altri importanti strumenti di cooperazione in questi settori erano il cosiddetto gruppo TREVI (Terrorismo, Radicalismo, Estremismo, Violenza Internazionale, 1975–1992), che in un primo tempo si è occupato innanzitutto di sicurezza interna e di lotta al terrorismo per poi estendere la sua attività a partire dal 1985 alla criminalità organizzata e all'immigrazione illegale, nonché il CELAD (Comitato Europeo di Lotta Antidroga, 1989).

Con il Trattato di Amsterdam<sup>104</sup>, gli atti legislativi e le misure che costituiscono il cosiddetto *acquis* di Schengen<sup>105</sup> sono stati integrati nel quadro giuridico dell'UE<sup>106</sup>, che a partire dal Trattato di Maastricht<sup>107</sup> è costituito da tre pilastri: il primo pilastro è formato dalla CE (Trattato che istituisce la Comunità europea, TCE), il secondo comprende le disposizioni concernenti la politica estera e di sicurezza comune (art. 11–28 del Trattato sull'Unione europea, TUE) e il terzo raggruppa le disposizioni relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (art. 29–42 TUE). È quindi stato necessario designare per ogni disposizione o decisione dell'*acquis* di Schengen e di Dublino una base legale nel TCE o nel TUE<sup>108</sup>. I settori dei controlli alle frontiere, dei visti, delle armi da fuoco e, in parte degli stupefacenti<sup>109</sup> sono raggruppati nel primo pilastro dell'UE; sono anche parte integrante del diritto comunitario. Per contro, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale è stata integrata nel terzo pilastro dell'UE, che funziona su una base intergovernativa; in linea di massima, questi settori restano sottoposti al principio dell'unanimità.

Con il passare del tempo, la cooperazione Schengen si è sviluppata per diventare uno strumento efficace di lotta contro la criminalità transfrontaliera. Il SIS, in particolare, è diventato uno strumento di ricerca molto valido che nello spazio Schengen ha in parte sostituito il sistema di ricerca di Interpol.

Ad eccezione della Gran Bretagna e dell'Irlanda, oggi tutti gli Stati membri dell'UE sono associati completamente a Schengen<sup>110</sup>. La Gran Bretagna e l'Irlanda formano uno spazio unico per gli spostamenti e non effettuano controlli dei viaggiatori tra un Paese e l'altro. Per motivi storici e geografici, i due Stati insulari non hanno tuttavia soppresso il controllo alle frontiere con gli altri Stati dell'UE e non partecipano nemmeno alla cooperazione Schengen in materia di visti. Per contro, la Gran Bretagna e l'Irlanda partecipano di massima alla cooperazione di polizia e giudiziaria

<sup>104</sup> Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi (GU C 340 del 10.11.1997, p. 1), in vigore dal 1° maggio 1999. Il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 non ha apportato modifiche in questo settore.

<sup>105</sup> *Acquis* di Schengen conformemente all'art. 1 par. 2 della decisione 1999/435/CE del Consiglio del 20 maggio 1999 (GU L 239 del 22.9.2000, p. 1) – Stato al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam il 1° maggio 1999; cfr. anche decisione 1999/435/CE del Consiglio del 20 maggio 1999 che definisce l'*acquis* di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* (GU L 176 del 10.7.1999, p. 1).

<sup>106</sup> Protocollo sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea (1997) (Protocollo di Schengen; GU C 340 del 10.11.1997, p. 93).

<sup>107</sup> Trattato del 7 febbraio 1992 sull'Unione europea (GU C 191 del 29.7.1992, p. 1), in vigore dal 1° novembre 1993.

<sup>108</sup> Cfr. decisione 1999/436/CE del Consiglio, del 20 maggio 1999, che determina, in conformità delle pertinenti disposizioni del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, la base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis* di Schengen (GU L 176 del 10.7.1999, p. 17).

<sup>109</sup> Nel settore degli stupefacenti, solo gli articoli 75 e 76 CAS fanno parte del primo pilastro dell'UE; le altre disposizioni concernono aspetti di polizia.

<sup>110</sup> All'inizio, vi partecipavano solo Germania, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. La Spagna e il Portogallo si aggiunsero nel 1995 (entrata in vigore dell'accordo di adesione 1991). L'Italia e l'Austria hanno seguito nel 1997 (entrata in vigore degli accordi di adesione 1990 e 1997), la Grecia nel 1998 (entrata in vigore dell'accordo di adesione 1992). La Danimarca, la Svezia e la Finlandia partecipano alla cooperazione Schengen dalla primavera 2001 (entrata in vigore dell'accordo di adesione 1996).

istituita da Schengen (SIS compreso)<sup>111</sup>. Inoltre, in virtù dell'articolo 4 del Protocollo di Schengen, questi due Paesi possono in ogni momento estendere la loro cooperazione ad altri settori dell'acquis di Schengen (diritto «opt in»). La Danimarca, che ha partecipato agli accordi di Schengen, ma che non prende parte al Titolo IV del TCE (visti, asilo, immigrazione e altre politiche legate alla libera circolazione delle persone) – come previsto in un altro Protocollo del Trattato di Amsterdam<sup>112</sup> – partecipa alla cooperazione, per quanto concerne le Parti dell'acquis di Schengen per le quali il titolo IV del TCE è considerato come base legale, unicamente sulla base delle norme del diritto internazionale pubblico (cfr. art. 3 par. 1 del Protocollo di Schengen). Se è adottata una nuova decisione che sviluppa l'acquis di Schengen in applicazione delle disposizioni del Titolo IV TCE, la Danimarca dispone di un termine di sei mesi per decidere se intende recepire questa decisione nel suo diritto interno o se preferisce, se necessario, trattare la questione mediante un trattato internazionale con gli altri Stati Schengen (art. 5 del Protocollo sulla Danimarca).

I dieci nuovi Stati membri, che hanno aderito all'UE il 1° maggio 2004<sup>113</sup>, assieme all'acquis comunitario hanno dovuto recepire anche l'acquis di Schengen. I controlli alle nuove frontiere interne dell'UE spariranno tuttavia solo al momento in cui i nuovi Stati membri avranno adempiuto le condizioni necessarie per abolirle (protezione delle frontiere esterne conforme a Schengen, allestimento di terminali SIS ecc.). Le norme di Schengen si applicheranno totalmente ai nuovi Stati membri solo a quel momento. Fino ad allora, questi ultimi parteciperanno ai lavori svolti nell'ambito di Schengen unicamente come osservatori, senza diritto di voto.

D'altronde, dal 25 marzo 2001, due Stati non membri dell'UE, la Norvegia e l'Islanda, partecipano alla cooperazione Schengen. Con la Danimarca, la Svezia e la Finlandia, questi due Stati formano, già da molto tempo, un'unione dei passaporti in cui il controllo dei viaggiatori alle frontiere è stato soppresso. Affinché questa Unione nordica dei passaporti possa essere mantenuta anche dopo l'adesione della Danimarca, della Svezia e della Finlandia all'UE, la Norvegia e l'Islanda sono state autorizzate a partecipare alla cooperazione Schengen senza dover aderire all'UE<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> La Gran Bretagna dal 2 giugno 2000 (cfr. Decisione del Consiglio, del 29 maggio 2000, riguardante la richiesta del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen; GU L 131 dell'1.6.2000, p. 43), l'Irlanda dal 1° aprile 2002 (cfr. decisione del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen; GU L 64 del 7.3.2002, p. 20). L'annessione parziale al SIS non è tuttavia ancora avvenuta.

<sup>112</sup> Protocollo sulla posizione della Danimarca (1997) (Protocollo sulla Danimarca; GU C 340 del 10.11.1997, p. 101). La Danimarca beneficia di un «opt-out» della cooperazione con l'UE in quattro settori: cittadinanza europea, moneta unica euro, cooperazione in materia di politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) e cooperazione in materia giudiziaria e affari interni. È solo grazie a questi 4 «opt-out» che il governo danese è riuscito a convincere nel 1993 i suoi cittadini a votare a favore del Trattato di Maastricht.

<sup>113</sup> Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Ungheria, Slovacchia, Slovenia, Repubblica Ceca, Cipro.

<sup>114</sup> L'associazione della Norvegia e dell'Islanda a Schengen è stata decisa in un accordo firmato il 19 dicembre 1996 a Lussemburgo. Dopo il recepimento di Schengen nel quadro giuridico dell'UE, la cooperazione si fonda su una nuova base di diritto internazionale (cfr. art. 6 del Protocollo di Schengen). La cooperazione si basa sull'Accordo del 18 maggio 1999 concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU L 176 del 10.7.1999, p. 36).

## *Dublino*

La politica di asilo è uno dei temi della politica europea sin dagli anni Settanta. In questo settore, la cooperazione avveniva tuttavia ancora al di fuori dell'ambito dell'UE e in modo sporadico. Citiamo come esempio la Convenzione di Dublino<sup>115</sup>, che dopo essere stata firmata nel 1990 da tutti gli Stati membri dell'UE<sup>116</sup>, è entrata in vigore solo il 1° settembre 1997<sup>117</sup>. La normativa sul Paese di primo asilo che figurava inizialmente nel capitolo 7 della CAS, avevo lo scopo di determinare lo Stato membro responsabile dell'esame di una domanda d'asilo presentata nell'UE. Si trattava di evitare il rinvio dei richiedenti l'asilo da un Paese all'altro e di ridurre il numero delle domande presentate da una stessa persona simultaneamente o successivamente in diversi Stati dell'UE.

Come già menzionato in precedenza, solo con il Trattato di Maastricht, l'UE riconosce formalmente che i settori della giustizia e degli affari interni, che comprendono l'asilo e l'immigrazione, sono d'interesse comune. In questo contesto è istituita una struttura autonoma, ma puramente intergovernativa, per l'emanazione di atti legislativi in questa materia (terzo pilastro, art. 29–42 TUE). In tal modo, tutte le nuove disposizioni in materia hanno dovuto essere decise all'unanimità sotto forma di accordi internazionali. Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, l'asilo e l'immigrazione sono state trasferite nel primo pilastro che rientra nella competenza comunitaria (capitolo IV TCE)<sup>118</sup>. Parallelamente, l'UE ha adottato un piano d'azione quinquennale che prevede in particolare la revisione della Convenzione di Dublino e la sua conversione in un regolamento CE. Il cosiddetto regolamento Dublino<sup>119</sup> ha sostituito la Convenzione dal 1° settembre 2003.

La Norvegia e l'Islanda, che non sono Stati membri dell'UE<sup>120</sup>, partecipano a Dublino dal 1° aprile 2001.

<sup>115</sup> Convenzione del 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee (GU C 254 del 19.8.1997, p. 1).

<sup>116</sup> Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Grecia, Gran Bretagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

<sup>117</sup> Per gli Stati che hanno aderito all'UE dopo il 1990, Austria, Svezia e Finlandia, la Convenzione di Dublino è entrata in vigore il 1° ottobre 1997 (Austria e Svezia) rispettivamente il 1° gennaio 1998 (Finlandia). L'acquis di Dublino si applica ai dieci nuovi Stati membri dell'UE a partire dalla loro adesione all'Unione il 1° maggio 2004.

<sup>118</sup> La Danimarca non era pronta a partecipare a questo settore in modo comunitario (cfr. Protocollo concernente la Danimarca); continua a partecipare agli sviluppi sulla base del diritto internazionale pubblico (art. 3 Protocollo di Schengen).

<sup>119</sup> Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.2.2003, p. 1).

<sup>120</sup> Accordo del 19 gennaio 2001 tra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia relativo ai criteri e meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro oppure in Islanda o in Norvegia (GU L 93 del 3.4.2001, p. 40).

### 2.6.3.2 Prospettive

#### *Sviluppi futuri dell'acquis di Schengen/Dublino*

L'acquis di Schengen/Dublino è parte integrante del patrimonio normativo dell'UE in materia di giustizia e affari interni. In questo ambito esso può tuttavia essere chiaramente delimitato: un atto dell'UE costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen/Dublino se si fonda sull'acquis di Schengen/Dublino citato negli allegati A e B dell'AAS, rispettivamente sull'articolo 1 paragrafo 1 dell'AAD e se è in relazione diretta con la soppressione dei controlli di persone alle frontiere interne e con le connesse misure compensative, o con la cooperazione in materia di asilo fondata su Dublino. Gli sviluppi futuri dell'acquis sono quindi prevedibili.

Inoltre gli sviluppi dell'acquis di Schengen/Dublino dovrebbero essere limitati. Mentre il sistema di Dublino è già oggi essenzialmente terminato e in questo ambito non dovrebbero esserci grandi cambiamenti<sup>121</sup>, per quanto concerne Schengen si prevedono ancora taluni sviluppi (segnatamente l'istituzione di un'agenzia europea delle frontiere, l'attuazione di un sistema d'informazione sui visti, VIS, l'introduzione del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione SIS II nonché il proseguimento della semplificazione della cooperazione giudiziaria in materia penale, segnatamente l'estensione dell'assistenza giudiziaria al settore delle imposte dirette); quando tali progetti saranno realizzati lo sviluppo del sistema Schengen sarà essenzialmente concluso.

Il diritto comunitario in materia di giustizia e affari interni dovrebbe quindi svilupparsi essenzialmente al di fuori del quadro di Schengen/Dublino.

#### *Costituzione europea*

Il progetto di trattato sulla Costituzione dell'UE<sup>122</sup> è stato adottato dal Consiglio europeo in occasione della Conferenza intergovernativa del 17–18 giugno 2004 e dovrebbe essere firmato dai rappresentanti dei 25 Stati membri dell'UE il 29 ottobre 2004. Il Trattato costituzionale dovrebbe entrare in vigore il 1° novembre 2006 dopo la sua ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

L'entrata in vigore della Costituzione dell'UE segnerà la fine della struttura dei tre pilastri istituita dal Trattato di Maastricht e, di conseguenza, della distinzione tra CE e UE. In futuro, vi sarà solo l'UE.

Anche in virtù della nuova Costituzione, l'UE e gli Stati membri avranno una competenza concorrente in materia di giustizia e affari interni (art. I-14 par. 2 lett. j, Costituzione europea). Il principio di sussidiarietà continuerà ad essere applicato: l'UE interverrà solo se gli obiettivi prefissati possono essere raggiunti più facilmente a livello dell'UE. D'altra parte, nei settori che rientrano attualmente nel terzo pilastro (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) e che erano quindi sottoposti al principio dell'unanimità, saranno generalmente applicati l'ordinamento del diritto comunitario e il principio della maggioranza qualificata. Gli Stati membri (almeno un quarto) e la Commissione mantengono tuttavia in questo ambito un diritto d'iniziativa (art. III-264 lett. b Costituzione UE). Inoltre, in materia di diritto penale l'UE può emanare solo le prescrizioni minime che definiscono infrazioni e

<sup>121</sup> L'unificazione del diritto materiale nell'ambito dell'asilo avviene al di fuori della cooperazione Dublino.

<sup>122</sup> Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa del 18 luglio 2003 (GU C 169 del 18.7.2003, p. 1), versione rielaborata del 6 agosto 2004 (CIG 87/04).



Secondo l'articolo 131 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990 (CAS)<sup>124</sup>, il Consiglio dell'UE, che ha rilevato il Comitato esecutivo istituito inizialmente, ha il compito di vigilare sulla corretta applicazione della presente Convenzione. Pure la Svizzera sarà perciò controllata dagli altri Stati membri (Commissione di valutazione di Schengen) i quali valuteranno se essa soddisfa le esigenze dell'acquis di Schengen. Per quanto riguarda l'eliminazione dei controlli delle persone alle frontiere interne e il rafforzamento della sorveglianza alle frontiere esterne, il Comitato esecutivo rispettivamente il Consiglio dell'UE hanno adottato varie decisioni, che sono vincolanti per gli Stati Schengen<sup>125</sup>.

### *Controlli alle frontiere interne*

Sono considerate frontiere interne le frontiere terrestri comuni degli Stati Schengen nonché gli aeroporti e i porti marittimi adibiti rispettivamente per i voli e il servizio di traghetto all'interno dello spazio Schengen (art. 1 CAS). In principio la CAS prevede la soppressione dei controlli sistematici e senza sospetti fondati delle persone alle frontiere interne di Schengen che, indipendentemente da qualunque altra ragione, si fondano sulla semplice intenzione di attraversare la frontiera (cfr. art. 1 CAS). Le frontiere interne degli Stati Schengen possono quindi essere attraversate in qualunque luogo senza che venga effettuato il controllo delle persone (art. 2 par. 1 CAS).

La soppressione dei controlli delle persone al momento dell'attraversamento delle frontiere interne non pregiudica invece:

- l'esercizio delle competenze di polizia da parte delle autorità competenti di uno Stato Schengen in tutto il suo territorio (art. 2 par. 3 CAS);
- l'obbligo previsto dalla legislazione nazionale di essere in possesso, di portare con sé e di esibire titoli e documenti (art. 2 par. 3 CAS);
- l'obbligo per chi non è cittadino di uno Stato membro dell'UE (stranieri) di dichiarare la propria presenza alle autorità competenti dello Stato Schengen nel cui territorio entra (art. 22 CAS).

A complemento delle disposizioni della CAS, gli Stati Schengen sono liberi di adottare misure nazionali che compensino l'eliminazione dei controlli alle frontiere (cfr. anche n. 2.6.4.3.6). Al riguardo l'acquis di Schengen non contiene alcuna direttiva. Beninteso, tali provvedimenti non devono essere contrari al diritto di rango superiore.

Le attività di osservazione all'interno del territorio nazionale, volte ad esempio ad accertare e raccogliere informazioni sulle entrate illegali, sulle attività dei passatori e su altre forme di criminalità transfrontaliera, sono compatibili con l'acquis di Schengen nella misura in cui tali misure non assumano il carattere di controlli diretti sostitutivi alla frontiera.

<sup>124</sup> GU L 239 del 22 settembre 2000, p. 19.

<sup>125</sup> Particolare interesse rivestono la decisione del comitato esecutivo del 26 aprile 1994 riguardante le misure di adattamento ai fini della soppressione degli ostacoli e delle limitazioni al traffico ai valichi stradali situati alle frontiere interne (GU L 239 del 22.9.2000, p. 157), la decisione del comitato esecutivo del 22 dicembre 1994 riguardante l'introduzione e l'applicazione del regime Schengen negli aeroporti principali e negli aeroporti minori (GU L 239 del 22.9.2000, p. 168) e la decisione del comitato esecutivo del 20 dicembre 1995 riguardante la procedura di applicazione dell'articolo 2 paragrafo 2 della convenzione di Schengen (GU L 239 del 22.9.2000, p. 133).

Se fondati su un sospetto iniziale della polizia, è sempre possibile effettuare anche controlli motivati di persone e attività di prevenzione e di perseguimento penale svolte dalle autorità di frontiera e dalla polizia degli Stati Schengen al confine, nelle regioni di frontiera e all'interno del Paese conformemente alla legislazione sulle competenze di queste autorità.

Il controllo della circolazione transfrontaliera di merci alle frontiere doganali tra la Svizzera e gli Stati limitrofi non è toccato dall'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen. In quest'ambito, per ragioni di sicurezza sono ammessi anche controlli delle persone.

In situazioni straordinarie, quando cioè l'ordine pubblico e la sicurezza nazionale sono coinvolti, le autorità nazionali possono reintrodurre, per un periodo limitato, controlli di identità alle frontiere interne adeguati alla situazione. Come è dimostrato dalla prassi degli Stati Schengen, questa possibilità è sfruttata soprattutto in occasione di grandi avvenimenti quali incontri calcistici internazionali (ad es., durante i Campionati europei del 2000 in Belgio e in Olanda e del 2004 in Portogallo) o di importanti eventi politici (ad esempio, durante il World Economic Forum del 2001 a Salisburgo o il vertice G8 di Evian nel giugno 2003), per tenere lontani, in modo mirato, «hooligans» o manifestanti violenti. La reintroduzione di controlli limitati delle persone è possibile previa consultazione degli Stati Schengen; in circostanze urgenti l'informazione può anche essere data successivamente (art. 2 par. 2 CAS).

#### *Controlli alle frontiere esterne*

Sono considerate frontiere esterne le frontiere terrestri con uno Stato che non è uno Stato Schengen, nonché gli aeroporti per i voli non interni e i porti marittimi non adibiti al servizio di traghetto all'interno dello spazio Schengen (art. 1 CAS). Le frontiere esterne dello spazio Schengen possono essere attraversate, in linea di principio, soltanto ai valichi di frontiera ufficiali e durante le ore d'apertura stabilite (art. 3 par. 1 CAS). Chi le attraversa al di fuori dei valichi di frontiera e degli orari fissati va incontro a sanzioni (art. 3 par. 2 CAS). Se un velivolo sorvola le frontiere esterne dello spazio Schengen, un controllo delle persone è predisposto in base alle disposizioni dell'acquis di Schengen prima del suo decollo dallo spazio Schengen o dopo il suo atterraggio nello spazio Schengen (cfr. tra l'altro le sanzioni nei confronti delle imprese di trasporto, n. 2.6.4.2). L'eliminazione dei tradizionali controlli alle frontiere interne dello spazio Schengen è compensata da un notevole rafforzamento dei controlli e della sorveglianza delle sue frontiere esterne. Il controllo della circolazione transfrontaliera delle persone alle frontiere esterne è in particolare disciplinato nell'articolo 6 CAS nei seguenti termini:

- i controlli delle persone sono effettuati in base a principi e a un livello di sorveglianza uniformi, tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati Schengen per l'intero spazio Schengen;
- i controlli delle persone non comprendono soltanto la verifica dei documenti di viaggio e delle altre condizioni d'ingresso, di soggiorno, di lavoro e di uscita, ma anche l'individuazione e la prevenzione di minacce per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico delle Parti contraenti. I controlli riguardano anche i veicoli e gli oggetti in possesso delle persone che attraversano la frontiera. A questi controlli sono soggette soprattutto le persone che non so-

no cittadine di uno Stato membro dell'UE, dell'AELS o dello SEE<sup>126</sup> (stranieri);

- tutte le persone devono subire per lo meno un controllo che consenta di accertare la loro identità in base all'esibizione dei documenti di viaggio;
- all'uscita, i controlli richiesti sono effettuati nell'interesse di tutti gli Stati Schengen in base al diritto degli stranieri e ai fini di individuare e prevenire minacce per la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico. A questi controlli sono soggetti soprattutto gli stranieri;
- se per circostanze particolari non è possibile svolgere tali controlli, devono essere stabilite delle priorità. A tale riguardo, il controllo della circolazione all'ingresso ha la precedenza, in linea di massima, sul controllo all'uscita;
- le autorità competenti sorvegliano le frontiere esterne per non incoraggiare le persone a eludere i controlli ai valichi di frontiera.

I controlli delle persone alle frontiere esterne dello spazio Schengen riguardano anche il rilascio di visti (art. 9 segg. e 18 CAS), il controllo degli stranieri nello spazio Schengen (art. 19 segg. CAS), il rilascio di titoli di soggiorno (art. 25 CAS) e l'esame delle domande di asilo (art. 28 segg. CAS).

La sorveglianza delle frontiere esterne dello spazio Schengen si basa essenzialmente sullo scambio d'informazioni tra le autorità dei singoli Stati Schengen e sulla cooperazione interna tra le autorità nazionali preposte (guardie di confine, dogana, polizia, pubblico ministero e autorità giudiziarie). Per quel che riguarda il controllo delle frontiere, va dedicata particolare attenzione all'investigazione sulla criminalità transfrontaliera. La priorità va perciò data al controllo degli oggetti sospetti debitamente mirati in base all'analisi dei rischi.

I controlli delle persone alle frontiere esterne sono effettuati ovunque in base a criteri uniformi, secondo le disposizioni particolari fissate dal Manuale comune<sup>127</sup>, il quale fornisce una base per la corretta applicazione dell'acquis di Schengen in materia di controlli alle frontiere esterne. Nella prima parte il Manuale tratta le condizioni per l'ingresso nel territorio degli Stati Schengen, nella seconda il controllo delle persone alle frontiere (principi, oggetto e modalità pratiche per le diverse frontiere esterne). A ciò si aggiunge una ventina di allegati con elenchi (Paesi, documenti, valichi di frontiera), specifiche tecniche (ad es. modelli di visto) e altre informazioni sul genere, il contenuto e la portata dei controlli, sulle procedure da seguire e le indicazioni sull'equipaggiamento (minimo) richiesto.

### *Nuovi sviluppi*

In materia di controlli alle frontiere, i prevedibili nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen riguardano soprattutto la revisione del Manuale comune e l'istituzione di un'agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne<sup>128</sup>.

<sup>126</sup> Cfr. Decisione 2004/581/CE del Consiglio che determina le indicazioni minime da usare sulla segnaletica usata presso i valichi di frontiera esterna (GU L 261 del 6.8.2004, p. 119).

<sup>127</sup> GU C 313 del 16.12.2002, p. 97 segg.

<sup>128</sup> Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (COM/2003/0687 def./2).

Il Manuale comune andrà modificato in modo da distinguere chiaramente le disposizioni normative dalla guida tecnica per i controlli delle frontiere. L'adeguamento è dunque soprattutto di natura formale. Sul piano materiale andranno rivedute talune categorie speciali del trasporto marittimo e talune modalità tecniche del piccolo traffico frontaliero.

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne assisterà gli Stati membri nell'attuazione del diritto comunitario in materia di controlli delle frontiere esterne e di rinvio degli stranieri. Secondo la proposta di regolamento, i compiti principali dell'agenzia saranno i seguenti:

- coordinare la cooperazione operativa degli Stati membri in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne;
- assistere gli Stati membri nella formazione dei corpi nazionali delle guardie di confine fornendo una formazione a livello europeo per istruttori dei corpi nazionali di guardie di confine, organizzando seminari e offrendo una formazione complementare ai funzionari delle amministrazioni competenti;
- effettuare valutazioni generali o specifiche dei rischi;
- seguire la ricerca in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne;
- assistere gli Stati membri confrontati a situazioni che richiedono un'assistenza tecnica e operativa rafforzata alle frontiere esterne (ad es. invio di esperti);
- coordinare la cooperazione operativa degli Stati membri in materia di rinvio di stranieri che soggiornano illegalmente sul territorio nazionale degli Stati membri.

L'Agenzia coopererà direttamente con gli Stati membri. Potrà decidere sul finanziamento di azioni comuni e di progetti pilota proposti e realizzati dagli Stati membri. Valuterà l'esito di tali azioni e progetti e procederà a un'analisi comparativa nell'intento di migliorare la qualità delle procedure future. Secondo l'UE, l'Agenzia dovrebbe diventare operativa all'inizio del 2005. L'Agenzia è un importante strumento di cui l'UE potrà avvalersi per rafforzare la protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen.

#### **2.6.4.2 Acquis di Schengen in materia di visti**

Il Trattato di Amsterdam ha inserito in una struttura comunitaria tutti gli aspetti riguardanti la politica e la prassi in materia di visti, integrandoli nel titolo IV del TCE. Si tratta in particolare dell'elenco dei Paesi terzi (determinazione dei Paesi i cui cittadini sottostanno all'obbligo del visto o ne sono esenti), della procedura e delle condizioni di rilascio del visto e della sua concezione unitaria.

Nel marzo 2001 il Consiglio ha adottato il regolamento che adotta l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne (allegato 1) e l'elenco dei Paesi terzi i cui cittadini sono esenti

da tale obbligo (allegato 2)<sup>129</sup>. Il regolamento vale per i visti che danno diritto a un soggiorno massimo di tre mesi in uno o più Stati Schengen: quelli che vengono chiamati comunemente «visti per turisti». La questione riguardante il rilascio di permessi di soggiorno, ad esempio per ricongiungersi ai famigliari o proseguire gli studi, non è contemplata dalla cooperazione Schengen; in questo ambito ogni Stato è sovrano e applica la propria legislazione. Il regime in materia di visti applicabile ai cittadini di Paesi terzi è armonizzato solo per quel che riguarda i visti di breve soggiorno. In questo settore, uno Stato che partecipa alla normativa di Schengen non può più emanare disposizioni in modo unilaterale; sono fatte salve le eccezioni di cui all'articolo 4, che riguardano in particolare i titolari di passaporti diplomatici, di servizio o di altri passaporti ufficiali.

La prassi in materia di visti è stata armonizzata in occasione dell'adozione dell'Istruzione consolare comune del dicembre 1993 diretta alle rappresentanze diplomatiche e consolari di prima categoria (ICC, riveduta nel 2002)<sup>130</sup>. La domanda di visto viene inoltrata tramite un modulo apposito, valido per tutti gli Stati che partecipano a Schengen. Esso figura nell'allegato 16 ICC e fornisce tutte le indicazioni necessarie affinché la domanda di visto possa essere trattata dall'ambasciata o dal consolato interessati. Un visto può essere rilasciato solo se la persona interessata soddisfa le condizioni generali d'ingresso previste dalla CAS (documento di viaggio valido, nessuna segnalazione ai fini della non ammissione, mezzi finanziari sufficienti al sostentamento, nessun sospetto di costituire un pericolo per l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale o le relazioni internazionali di una delle Parti contraenti). Anche se queste condizioni non sono soddisfatte è tuttavia possibile rilasciare un visto per motivi umanitari, interesse nazionale od obblighi internazionali. In questo caso la validità del visto sarà limitata al territorio dello Stato che lo ha rilasciato; questi dovrà informarne tutti gli altri Stati (art. 5 e 16 CAS). Inoltre, il rilascio del visto soggiace a disposizioni che sono contemplate nell'ICC.

Prima di rilasciare un visto Schengen gli Stati sono tenuti a consultare il Sistema d'informazione Schengen (SIS). Nel caso di una persona segnalata ai fini della non ammissione (art. 96 CAS), in linea di principio il visto sarà rifiutato. Un sistema automatizzato di consultazione dei dati (VISION<sup>131</sup>) permette inoltre di consultare le autorità centrali degli altri Stati prima del rilascio un visto. Questi possono opporvisi.

L'8 giugno 2004 il Consiglio ha deciso di istituire un sistema di informazione sui visti (VIS)<sup>132</sup>. Il VIS è un sistema d'informazione globale per lo scambio di dati relativi ai visti; esso dovrà contribuire in maniera decisiva al miglioramento dell'applicazione della politica comune in materia di visti, al potenziamento della sicurezza interna e alla lotta contro il terrorismo. Questo sistema, che sarà messo in funzione gradualmente dalla fine del 2006, contribuirà a ottimizzare la cooperazione consolare e lo scambio di informazioni; permetterà anche di stabilire più facilmente la

<sup>129</sup> Regolamento (CE) n. 539/2001 del Consiglio, del 15 marzo 2001, che adotta l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e l'elenco dei paesi terzi i cui cittadini sono esenti da tale obbligo (GU L 81 del 21.3.2001, p. 1). Questo regolamento è stato modificato dai regolamenti (CE) n. 2414/2001 del 7 dicembre 2001 (GU L 327 del 12.12.2001, p. 1) e (CE) n. 453/2003 del 6 marzo 2003 (GU L 69 del 13.3.2003, p. 10) del Consiglio.

<sup>130</sup> GU C 313 del 16.12.2002, p. 1.

<sup>131</sup> Visa Inquiry Open Border Network (per agevolare l'obbligo di consultazione di cui all'art. 17 par. 2 CAS).

<sup>132</sup> GU L 213 del 15.6.2004, p. 5.

reale identità del detentore di un visto e di prevenire il fenomeno del «visa shopping». Contribuirà infine all'identificazione delle persone in situazione illegale sprovviste di documenti.

L'ICC ha anche permesso di concretizzare l'assistenza reciproca fra Stati, in particolare nella lotta contro l'immigrazione clandestina (lotta contro i passatori, contro gli abusi in materia di visti ecc.). Questa assistenza si realizza soprattutto nella cooperazione consolare locale, che diventa sempre più importante nel controllo dei flussi migratori e che permette agli Stati di scambiarsi dati e informazioni.

Dal canto suo, il Consiglio ha approvato il regolamento relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, in modo da garantire un'ideale cooperazione e un adeguato scambio di informazioni tra questi funzionari<sup>133</sup>. Il regolamento prevede in particolare l'obbligo di istituire forme di cooperazione tra i funzionari di collegamento dei vari Stati e ne definisce gli obiettivi. Scopo principale della cooperazione è prevenire e combattere in modo più efficace l'immigrazione illegale e contribuire alla gestione dell'immigrazione legale e al rinvio degli immigrati illegali. Il Consiglio ha pure approvato la direttiva relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di Paesi terzi<sup>134</sup> in modo da rendere più efficace l'applicazione delle decisioni di rinvio. Scopo di questa direttiva è permettere il riconoscimento di una decisione di allontanamento presa dall'autorità competente di uno Stato membro nei confronti di un cittadino di un Paese terzo che si trova sul territorio di un altro Stato membro. Questa direttiva è stata completata dalla decisione del Consiglio, del 23 febbraio 2004, che definisce i criteri e le modalità pratiche per la compensazione degli squilibri finanziari risultanti dall'applicazione della direttiva relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di Paesi terzi<sup>135</sup>.

Un altro importante elemento dell'acquis di Schengen, essenziale nella lotta contro l'immigrazione illegale, è costituito dalle sanzioni previste nei confronti delle imprese di trasporto che introducono nel territorio degli Stati membri cittadini stranieri sprovvisti di documenti di viaggio validi. A tal proposito, la direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28 giugno 2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985<sup>136</sup>, prevede in particolare che siano inflitte multe nei casi in cui venga violato l'obbligo di diligenza. Tali obblighi si iscrivono in un dispositivo globale per la gestione dei flussi migratori e per la lotta contro l'immigrazione illegale. Gli Stati sono liberi di completare con misure o sanzioni supplementari le esigenze minime fissate nella direttiva.

In materia di visti, la cooperazione Schengen non si occupa solo di questioni riguardanti la sicurezza e la lotta contro l'immigrazione illegale, ma favorisce anche la mobilità nello spazio Schengen. Il visto Schengen autorizza il suo titolare a entrare nello spazio Schengen e a soggiornare per un massimo di tre mesi sull'intero suo territorio. Anche gli stranieri in possesso di un permesso di soggiorno valido in uno

<sup>133</sup> Regolamento (CE) n. 377/2004 del Consiglio, del 19 febbraio 2004, relativo alla creazione di una rete di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione (GU L 64 del 2.3.2004, p. 1).

<sup>134</sup> Direttiva 2001/40/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di Paesi terzi (GU L 149 del 2.6.2001, p. 34).

<sup>135</sup> GU L 60 del 27.2.2004, p. 55.

<sup>136</sup> GU L 187 del 10.7.2001, p. 45.

Stato Schengen possono, con questa autorizzazione e un documento di viaggio valido, spostarsi sull'intero territorio dello spazio Schengen per un periodo massimo di tre mesi.

### **2.6.4.3 Acquis di Schengen nel settore della cooperazione di polizia (inclusi SIS e SIRENE)**

#### **2.6.4.3.1 Situazione iniziale**

La maggior mobilità e il fenomeno della globalizzazione hanno favorito lo sviluppo di forme di criminalità transfrontaliera. Delitti perpetrati in Svizzera possono avere legami con l'estero, mentre reati commessi fuori dalle nostre frontiere possono riguardare la Svizzera. Per far luce su questi delitti è molto importante poter cooperare intensamente con le autorità di polizia straniere. Quanto più gli Stati europei riusciranno a cooperare in modo semplice ed esteso, tanto meglio si riuscirà a prevenire queste minacce alla sicurezza interna. Per questo motivo è molto importante, e lo diverrà sempre più in futuro, intensificare la cooperazione internazionale in materia di polizia.

Attualmente in Europa la cooperazione di polizia si basa su diverse piattaforme che si completano e rafforzano a vicenda. Le più importanti sono l'Organizzazione internazionale della polizia criminale (Interpol), l'Ufficio europeo di polizia (Europol) e la cooperazione Schengen in materia di polizia. Attualmente la cooperazione tra la Svizzera e gli altri Stati europei in questo settore avviene solo attraverso il canale di Interpol e sulla base di singoli accordi bilaterali<sup>137</sup>: per questo motivo esiste da tempo un interesse a cooperare con Europol<sup>138</sup> e soprattutto ad associare le autorità di polizia svizzere alla cooperazione Schengen in materia di polizia, fattore questo di particolare importanza in ragione dell'accesso al Sistema d'informazione Schengen (SIS).

#### **2.6.4.3.2 Quadro della collaborazione Schengen in materia di polizia**

È possibile istituire una cooperazione transfrontaliera stretta ed efficace fra autorità di polizia solo se a livello internazionale esistono norme vincolanti che assicurano ai servizi di polizia competenti la chiarezza giuridica e la certezza del diritto riguardo alle procedure, la protezione dei dati e le forme di cooperazione ammesse. Gli statuti di Interpol forniscono una buona base su cui fondare una cooperazione estesa alle varie autorità di polizia d'Europa, ma sono formulati in modo generale e non hanno forza di legge.

Con l'attuazione della cooperazione Schengen in materia di polizia è stato possibile eliminare in importanti settori queste lacune della cooperazione Interpol. Le disposizioni di Schengen in materia di polizia costituiscono una base chiara, pratica e giuridicamente vincolante su cui la Svizzera può fondare una stretta cooperazione internazionale in materia di polizia con i 25 Stati membri dell'UE e con la Norvegia

<sup>137</sup> Attualmente esistono accordi bilaterali di cooperazione in materia di polizia con gli Stati limitrofi e l'Ungheria.

<sup>138</sup> Le trattative per una cooperazione tra la Svizzera ed Europol sono terminate; l'accordo è stato firmato a Berna il 24 settembre 2004.

e l'Islanda, gli altri due Stati associati alla normativa di Schengen. Questa cooperazione comprende in particolare lo scambio di informazioni di polizia, l'inseguimento, l'osservazione, la fornitura controllata, essenziale nella lotta contro il traffico di stupefacenti, il distacco congiunto di funzionari di collegamento («agenti di collegamento») secondo la terminologia giuridica svizzera, «attaché di polizia» secondo l'uso corrente) e l'assistenza reciproca nella ricerca di persone e di oggetti nell'ambito del SIS. L'associazione delle autorità di un Paese alla cooperazione Schengen in materia di polizia è quindi un mezzo efficace per intensificare la cooperazione con molte altre autorità di polizia in Europa.

### *L'acquis vigente*

L'elemento principale su cui si fonda la cooperazione Schengen in materia di polizia è la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 19 giugno 1990 (CAS), entrata in vigore il 26 marzo 1995. Gli atti giuridici e i provvedimenti adottati sulla base della CAS contengono complementi e precisazioni necessari al lavoro quotidiano della polizia e formano, unitamente alla CAS, il cosiddetto acquis di Schengen nel settore della cooperazione di polizia.

Gli atti giuridici e i provvedimenti che completano la CAS contengono in particolare le disposizioni seguenti:

- le modalità per il distacco congiunto di funzionari di collegamento (attuazione dell'art. 47 CAS);
- le esigenze per l'installazione futura di sistemi radio e di comunicazione digitale (attuazione dell'art. 44 CAS);
- le decisioni relative agli informatori e ai confidenti nell'ambito della lotta contro la criminalità in materia di stupefacenti (attuazione degli art. 70–73 CAS), e
- le decisioni riguardanti la gestione e lo sviluppo del SIS (attuazione degli art. 92–101 e art. 102–119 CAS).

### *Nuovi sviluppi*

Gli aspetti legati alla criminalità sono in continuo mutamento e così i bisogni delle autorità di polizia europee. È necessario quindi adeguare l'acquis di Schengen in vigore oppure adottare nuovi atti giuridici e provvedimenti. Questa necessità di riforme è data anche dall'integrazione dei dieci nuovi Stati dell'UE nelle strutture della cooperazione Schengen in materia di polizia. Per sviluppare l'acquis di Schengen in questo senso sono in fase di elaborazione diverse proposte e iniziative.

Questi lavori riguardano principalmente lo sviluppo del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)<sup>139</sup>. La capacità del sistema attuale è limitata ai dati di 18 Stati. Al momento sono connessi al sistema 15 Stati Schengen, ai quali dovrebbero prossimamente aggiungersi la Gran Bretagna e l'Irlanda. Con lo sviluppo del SIS II si dovranno poter integrare i nuovi Stati membri. Il sistema conterrà nuove categorie di dati. I competenti organi dell'UE prevedono che il SIS II diventi operativo nel 2007.

<sup>139</sup> Per ulteriori informazioni sul progetto SIS II cfr. la comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo: Sviluppo del sistema di informazione Schengen II e possibili sinergie con un futuro sistema di informazione visti (VIS) (COM[2003] 771 def.).

I lavori in corso per lo sviluppo del SIS II, così come gli altri lavori in programma, non cambieranno in modo significativo gli attuali meccanismi della cooperazione Schengen. Sarà mantenuto anche il livello di protezione dei dati.

Considerato l'attuale pericolo della criminalità transfrontaliera, tra cui il terrorismo, alcuni Stati Schengen vorrebbero accelerare e approfondire lo sviluppo della cooperazione in materia di polizia al di fuori dell'acquis di Schengen, pur facendovi riferimento. Il 28 maggio 2004 i ministri degli interni di Belgio, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Austria hanno firmato una dichiarazione d'intenti attraverso cui ci si propone di intensificare lo scambio di dati e informazioni. Questa iniziativa prevede tra l'altro lo scambio elettronico di dati dattiloscopici nazionali. Iniziative e accordi del genere non rientrano nell'acquis di Schengen vigente né in quello futuro e nemmeno devono essere considerati dagli Stati che non sono membri di Schengen.

### **2.6.4.3.3                    Forme della cooperazione Schengen in materia di polizia**

L'elemento più importante della cooperazione Schengen in materia di polizia è il SIS, nella sua funzione di sistema comune di ricerca. Il SIS contiene informazioni di tutti gli Stati Schengen riguardanti oggetti (ad es. veicoli) e persone ricercati, scomparsi o indesiderati. Prioritaria è la ricerca degli autori di reati ai fini del loro fermo e della successiva estradizione. Grazie al SIS, la ricerca di persone e di oggetti è diventata molto più efficace. Per evitare segnalazioni multiple in Europa, le segnalazioni suscettibili di essere registrate nel SIS, così come quelle che già lo sono, non possono in principio più essere diffuse attraverso il canale dell'Interpol.

Oltre al SIS la cooperazione Schengen in materia di polizia comprende disposizioni riguardanti lo scambio di informazioni di polizia per combattere la criminalità e prevenire le minacce, nonché altre forme di assistenza generale alle autorità di polizia di un altro Stato Schengen. Fra di esse figurano l'osservazione transfrontaliera, l'inseguimento sul territorio di un altro Stato Schengen, la cooperazione alla pianificazione e all'esecuzione di una fornitura sorvegliata e la cooperazione con il concorso di agenti di collegamento.

#### *L'attuale Sistema d'informazione Schengen (SIS I)*

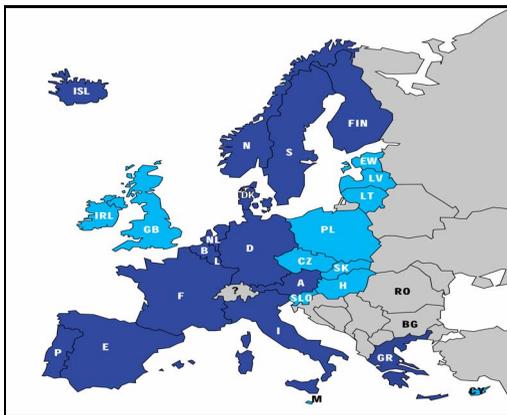
Il SIS è un sistema informatizzato di rilevamento e consultazione per la ricerca di persone e oggetti all'interno degli Stati Schengen. Comprende tra l'altro dati riguardanti persone toccate da misure di allontanamento, persone scomparse e altre persone ricercate dalla polizia. Il SIS è costituito da un'unità centrale che ha sede a Strasburgo (C-SIS = *Central Schengen Information System*) e da sistemi nazionali (N-SIS = *National Schengen Information System*). I dati registrati in un N-SIS vengono trasmessi al C-SIS, che a sua volta li inoltra agli altri N-SIS: in questo modo i dati utili alla ricerca vengono messi subito a disposizione di tutti gli Stati Schengen. Di regola negli Stati Schengen il N-SIS è collegato al sistema di ricerca nazionale. Così, per esempio, il N-SIS austriaco è collegato all'EKIS (*Elektronisches Kriminalpolizeiliches Informationssystem*), una banca dati paragonabile al sistema svizzero di ricerche RIPO. Il funzionario che esegue un controllo avvalendosi del sistema di ricerca nazionale consulta quindi automaticamente anche il SIS.

In tal modo, ad ogni ora del giorno e della notte le autorità doganali e di polizia degli Stati Schengen hanno accesso tanto ai dati del loro sistema di ricerca quanto a quelli

del SIS, la cui banca dati contiene attualmente 11 milioni di record. Se necessario, è possibile diffondere in tempo brevissimo avvisi di ricerca all'interno dello spazio Schengen.

Il SIS è oggi utilizzato da 15 Stati Schengen. Con l'allacciamento parziale di Irlanda e Gran Bretagna e quello integrale dei nuovi Stati membri – previsti alla fine del 2004 rispettivamente nel 2007 – il SIS costituirà la base per uno spazio di ricerca comprendente 27 Stati Schengen e circa 450 milioni di abitanti.

### Spazio di ricerca europeo



-  I 15 Stati connessi al SIS.
-  Stati che si conetteranno al SIS verosimilmente nel 2004 (Gran Bretagna, Irlanda) e nel 2007 (i dieci nuovi Stati membri dell'UE).

Come detto, il SIS comprende al momento più di 11 milioni di record, tra cui quelli riguardanti le persone ricercate per il fermo ai fini dell'extradizione (art. 95 CAS), per la detenzione (art. 97 CAS), per l'accertamento del luogo di soggiorno (art. 98 CAS), per la sorveglianza discreta (osservazioni di polizia; art. 99 CAS), nonché per l'allontanamento alle frontiere esterne degli Stati di Schengen, per l'adozione di provvedimenti che mettano fine al soggiorno e per l'allontanamento in caso di fermo nel territorio nazionale di uno Stato contraente (art. 96 CAS). Attualmente nel SIS sono inserite circa 15 000 persone ricercate per il fermo; circa 800 000 persone sono invece oggetto di misure di allontanamento. Oltre 10 milioni di record riguardano oggetti. Per quanto riguarda invece le altre categorie, il numero di record è irrilevante. Con l'attuale sistema non è possibile collegare la ricerca di una persona con quella di un'altra persona o di un oggetto. Per segnalazioni di cui agli articoli 95, 97 o 99 CAS, uno Stato Schengen richiesto ha la possibilità di rifiutare, provvisoriamente o per una durata indeterminata, l'esecuzione del provvedimento sul suo territorio (art. 94 par. 4 CAS).

Le segnalazioni di persone ricercate per il fermo ai fini dell'extradizione costituiscono una delle principali categorie di segnalazione del SIS (art. 95 CAS). Prima di procedere a una segnalazione del genere, lo Stato Schengen che la effettua deve verificare se il fermo è autorizzato dal diritto nazionale degli Stati Schengen richie-

sti, cioè se l'extradizione della persona segnalata è motivata ai sensi della Convenzione europea di estradizione<sup>140</sup>. Nel caso di ricerche sul territorio nazionale degli Stati dell'UE, lo Stato UE che fa la segnalazione è anche tenuto a rispettare le disposizioni del Mandato d'arresto europeo (cfr. qui appresso). In caso di dubbio lo Stato Schengen che fa la segnalazione è obbligato a consultare gli altri Stati Schengen. In questo caso – al contrario degli altri avvisi di ricerca del SIS, che vengono diffusi in pochi minuti – ci vogliono da uno a due giorni prima che la segnalazione di cui all'articolo 95 CAS possa essere diffusa dal SIS. In casi d'urgenza è tuttavia possibile diffondere la segnalazione ai sensi dell'articolo 95 CAS nello spazio di poche ore. Oltre alle segnalazioni di cui all'articolo 95 CAS, per le autorità di perseguimento penale sono importanti anche quelle stabilite conformemente all'articolo 98 CAS. In tal modo è possibile inserire nel SIS anche dati relativi ai testimoni, alle persone citate a comparire dinanzi all'autorità giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale o alle persone alle quali deve essere notificata una sentenza penale o una richiesta di presentarsi per subire una pena privativa della libertà.

Il SIS comprende anche la segnalazione internazionale di persone ai fini della non ammissione (art. 96 CAS). Questo divieto d'entrata, valido su scala europea, ostacola l'entrata illegale di persone che possono costituire un rischio per la sicurezza degli Stati Schengen o di persone che già sono state allontanate, respinte o espulse da uno Stato Schengen. Spetta alla legislazione nazionale stabilire a quali condizioni è possibile effettuare segnalazioni secondo l'articolo 96 CAS.

Il SIS permette di ricercare in modo rapido su scala europea persone scomparse (ad es. adolescenti in fuga) o persone che, ai fini della loro tutela o per prevenire minacce, devono essere poste sotto protezione (art. 97 CAS). Le autorità di polizia degli Stati Schengen comunicano il luogo di soggiorno oppure, qualora la legislazione nazionale lo consenta, pongono la persona sotto protezione per impedirle di proseguire il viaggio. Capita spesso che giovani in fuga siano ritrovati il giorno stesso in cui avviene la segnalazione nel SIS.

Sorvegliare discretamente o controllare in modo mirato persone e veicoli (art. 99 CAS) sono procedure particolarmente utili per lottare contro la criminalità organizzata. Ad esempio, è stato possibile seguire in tutta Europa un membro della mafia posto sotto sorveglianza elettronica su mandato della polizia tedesca. Gli agenti di frontiera lo hanno registrato, a sua insaputa, nel SIS al suo arrivo negli aeroporti di Berlino, Parigi, Bruxelles e L'Aia. In tal modo la polizia tedesca ha potuto stabilire che questa persona nello spazio di tre giorni ha visitato varie filiali europee della sua organizzazione. La sorveglianza discreta è utile anche nell'ambito di investigazioni nel mondo della droga.

Il SIS permette anche di ricercare oggetti a scopo di sequestro o di prova in un procedimento penale o per la registrazione discreta (art. 100 CAS). Sono previste le seguenti categorie di oggetti:

- veicoli a motore di cilindrata superiore a 50 cc rubati, altrimenti sottratti o smarriti;
- rimorchi e roulotte di peso a vuoto superiore a 750 kg rubati, altrimenti sottratti o smarriti;
- armi da fuoco rubate, altrimenti sottratte o smarrite;

<sup>140</sup> RS 0.353.1

- documenti intatti rubati, altrimenti sottratti o smarriti;
- documenti d'identità rilasciati (passaporti, carte d'identità, patenti di guida) rubati, altrimenti sottratti o smarriti;
- banconote rubate, altrimenti sottratte o smarrite.

A seconda della gravità del caso, ogni Stato Schengen decide in modo autonomo se è giustificato segnalare nel SIS una persona o un oggetto. I diritti della personalità della persona interessata sono garantiti da chiare disposizioni sulla protezione dei dati e da procedure di verifica e di controllo vincolanti (cfr. n. 2.6.4.3.2).

#### *Gli uffici SIRENE*

Secondo l'articolo 108 CAS, ogni Stato collegato al SIS è tenuto a designare un'autorità che ha la competenza centrale per la parte nazionale del sistema: si tratta degli uffici SIRENE (Supplementary Information REquest at the National Entry).

Le segnalazioni nel SIS vengono effettuate per il tramite di tale autorità (art. 108 CAS). Per quanto riguarda lo scambio d'informazioni per le ricerche nel SIS, gli uffici nazionali SIRENE sono anche i soli punti di contatto fra gli Stati Schengen prima, durante o dopo la segnalazione nel SIS. Questo vale anche per lo scambio di informazioni durante una ricerca ai sensi dell'articolo 95 CAS (ricerca di persone per l'arresto e l'estradizione).

I responsabili di SIRENE si riuniscono almeno due volte l'anno per fare un bilancio della cooperazione tra i loro servizi, adottare tutti i provvedimenti necessari per rimediare a eventuali disfunzioni e per aggiornare le procedure operative.

Nella maggior parte dei casi, gli uffici SIRENE sono solo organismi di collegamento incaricati di trasmettere le informazioni alle autorità nazionali competenti. A questo titolo esercitano solo un controllo di natura tecnica e formale. Le altre competenze degli uffici SIRENE devono essere fissate a livello nazionale.

#### *Incidenza del mandato d'arresto europeo sulla cooperazione Schengen in materia di ricerche*

Con l'entrata in vigore della «decisione quadro del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri»<sup>141</sup>, le ricerche internazionali condotte nell'UE per l'arresto ai fini dell'estradizione avverranno sulla base del mandato d'arresto europeo. Benché questa decisione quadro non faccia parte dell'acquis di Schengen, il mandato d'arresto europeo contribuirà a semplificare la cooperazione Schengen in materia di ricerche ai sensi dell'articolo 95 CAS. Di regola, lo Stato Schengen che fa la segnalazione non dovrà più verificare se l'arresto è ammesso dal diritto degli Stati Schengen che sono pure essi vincolati alla decisione quadro.

Dato che il mandato d'arresto europeo non fa parte dell'acquis di Schengen, gli Stati associati unicamente al sistema Schengen (Norvegia e Islanda) non potranno approfittare di queste agevolazioni introdotte per la ricerca ai sensi dell'articolo 95 CAS. Al di fuori della collaborazione Schengen sono tuttavia in corso negoziati in vista di una partecipazione di Norvegia e Islanda in alcuni settori del dispositivo del mandato d'arresto europeo.

<sup>141</sup> GUL 190 del 18 luglio 2002, p. 1.

*Scambio di informazioni e cooperazione generale tra autorità di polizia  
(art. 39 e 46 CAS)*

Ai sensi degli articoli 39 e 46 CAS, i servizi di polizia degli Stati Schengen sono tenuti ad assistersi reciprocamente ai fini della prevenzione e della ricerca di fatti punibili. Al centro delle possibili prestazioni d'aiuto vi è la raccolta e la trasmissione di dati personali e non personali. Questo scambio d'informazioni di polizia può riguardare tra l'altro le seguenti misure di assistenza: identificazione dei detentori e dei conducenti di veicoli, domande concernenti licenze di condurre, ricerche di indirizzi e luoghi di residenza, identificazione di titolari di linee telefoniche ed esame di tracce materiali. Questo elenco non è esaustivo. In linea di principio, l'assistenza delle autorità di polizia di un altro Stato presuppone una richiesta in tal senso. In casi particolari è anche possibile trasmettere informazioni spontaneamente, nella misura in cui esse possano rivelarsi importanti per il loro destinatario ai fini dell'assistenza per la repressione di future infrazioni, la prevenzione di un reato o la prevenzione di minacce per la sicurezza e l'ordine pubblico. In principio le autorità comunicano tra loro per il tramite dei servizi di contatto e di coordinamento (uffici centrali).

L'esatta portata della cooperazione e le prescrizioni formali e procedurali da osservare per la sua attuazione si determinano sulla base della legislazione nazionale degli Stati partecipanti. In altre parole: è possibile dar seguito a una domanda per l'adozione di un provvedimento solo se lo permette la legislazione nazionale. Gli articoli 39 e 46 CAS impediscono in tal modo che le competenze dei servizi di polizia vengano ampliate. Essi permettono anche di delimitare i settori della cooperazione di polizia e dell'assistenza giudiziaria. Secondo l'acquis di Schengen, la collaborazione è esclusa se la legislazione nazionale riserva alle autorità giudiziarie la competenza di elaborare, trasmettere o ricevere una domanda o se la sua esecuzione implica l'applicazione di misure coercitive (art. 39 par. 1 CAS). La questione della competenza è disciplinata in linea di principio dalle disposizioni del diritto interno. Di conseguenza, in uno Stato Schengen la ripartizione delle competenze fra le autorità giudiziarie e le autorità di polizia fissata per legge non è toccata da Schengen.

*Osservazione transfrontaliera (art. 40, in relazione con gli art. 42 e 43 CAS)*

L'articolo 40, in relazione con gli articoli 42 e 43 CAS, autorizza l'osservazione transfrontaliera. Per osservazione si intende l'osservazione segreta di persone da parte delle autorità di polizia per un periodo prolungato, che in linea di principio non comporta un contatto tra la persona osservata e gli agenti addetti all'osservazione<sup>142</sup>. Secondo la CAS, gli agenti di uno Stato Schengen che, nell'ambito di un'indagine giudiziaria, tengono sotto osservazione nel loro Paese una persona sospettata di aver commesso un reato che può dar luogo a estradizione, sono autorizzati a continuare questa osservazione nel territorio dell'altro Stato Schengen. Per sapere se si tratta di un reato che può dar luogo a estradizione è necessario rifarsi al diritto degli Stati contraenti implicati e alle disposizioni della Convenzione europea di estradizione<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> Al contrario che nell'inchiesta mascherata, dove l'inquirente interviene in modo attivo, nell'osservazione il comportamento punibile viene osservato dall'esterno. Non avviene quindi alcuna specifica inchiesta in seno a un determinato gruppo di persone, di cui si reputa svolgano attività criminali.

<sup>143</sup> RS 0.353.1

In linea di principio, l'osservazione transfrontaliera è ammessa solo con l'autorizzazione preventiva della Parte contraente interessata. L'autorizzazione può essere accompagnata da condizioni. Ad esempio, lo Stato interessato può chiedere che l'osservazione sia affidata, subito dopo il passaggio della frontiera, ad agenti del Paese nel cui territorio viene effettuata.

Nel caso in cui, per motivi particolarmente urgenti, l'autorizzazione preventiva non può essere richiesta, secondo l'articolo 40 paragrafo 2 CAS è possibile continuare l'osservazione oltre frontiera ma solo a determinate condizioni. In primo luogo, è possibile continuare l'osservazione oltre frontiera soltanto per uno dei reati elencati nell'articolo 40 paragrafo 7 CAS. Durante i negoziati, la Commissione, su richiesta della Svizzera, ha precisato che la qualifica dei reati in questione deve essere giudicata secondo il diritto nazionale dello Stato nel cui territorio l'osservazione deve essere continuata. La Svizzera deve attendersi un'osservazione solo se il reato denunciato dall'autorità straniera è tale anche secondo il diritto svizzero. Aderendo alla CAS, la Svizzera non si assume pertanto alcun obbligo che potrebbe portare a un'eventuale armonizzazione del suo diritto penale materiale.

Inoltre, il passaggio di frontiera deve essere comunicato ancora durante l'osservazione all'autorità competente dello Stato contraente nel cui territorio l'osservazione deve essere continuata. È necessario inviare subito una domanda motivata.

#### *Inseguimento oltre frontiera (art. 41, in relazione con gli art. 42 e 43 CAS)*

L'inseguimento consiste nella continuazione di un inseguimento di polizia sul territorio di un altro Stato.

Secondo l'articolo 41, in relazione con gli articoli 42 e 43 CAS, gli agenti di uno Stato Schengen che, nel proprio Paese, inseguono una persona colta in flagranza di commissione di un reato o di partecipazione alla commissione di un reato, o che stanno inseguendo una persona evasa mentre si trovava in stato di arresto provvisorio o stava scontando una pena privativa della libertà, sono autorizzati a continuare l'inseguimento senza autorizzazione preventiva nel territorio di un'altra Parte contraente. Sono abilitati a farlo se, data la particolare urgenza, le autorità competenti dell'altro Stato Schengen non hanno potuto essere previamente avvertite o quando tali autorità non hanno potuto recarsi sul posto in tempo per riprendere l'inseguimento.

Gli Stati Schengen possono far sapere, nel quadro di una dichiarazione, se intendono autorizzare un inseguimento nel loro territorio unicamente sulla base di un elenco esaustivo di reati o, in modo più generale, in presenza di un reato che in virtù della sua legislazione può dar luogo a estradizione.

L'articolo 41, in relazione con gli articoli 42 e 43 CAS, non prevede l'inseguimento oltre frontiera con velivoli o imbarcazioni. Qualora gli Stati Schengen lo auspicassero, è possibile creare le condizioni necessarie all'attuazione di questo genere di inseguimenti nel quadro di accordi bilaterali.

#### *Fornitura sorvegliata e altre misure per la lotta contro il traffico illecito di stupefacenti (art. 70–73 CAS)*

La CAS contiene anche disposizioni sugli stupefacenti. Queste norme riguardano da una parte il traffico legale di stupefacenti e sostanze psicotrope (cfr. n. 2.6.4.5), dall'altra la repressione della criminalità in materia di stupefacenti.

Ai sensi dell'articolo 71 CAS, gli Stati contraenti sono tenuti ad adottare, conformemente alle convenzioni delle Nazioni Unite, tutte le misure necessarie a reprimere il traffico illecito di stupefacenti e a confiscare i valori patrimoniali che ne derivano. La CAS non precisa quali sono in concreto queste misure.

Infine, l'articolo 73 CAS disciplina la fornitura sorvegliata. Per fornitura sorvegliata si intende la sorveglianza discreta del trasporto di una specifica merce illecita effettuata dalla polizia allo scopo di risalire al destinatario di tale fornitura o ad altre persone che stanno dietro la fornitura. Secondo l'articolo 73 CAS gli Stati Schengen sono tenuti a prendere misure per permettere le forniture sorvegliate nell'ambito del traffico illecito di stupefacenti.

#### *Miglioramento delle possibilità di comunicazione (art. 44 CAS)*

Secondo l'articolo 44 CAS, per facilitare la cooperazione tra forze di polizia e doganali si devono installare, conformemente alle convenzioni internazionali pertinenti e tenuto conto delle circostanze locali e delle possibilità tecniche, specialmente nelle regioni di frontiera, linee telefoniche, radio, telex e altri collegamenti diretti. Queste connessioni tecniche devono assicurare in particolare la trasmissione in tempo utile di informazioni nell'ambito dell'osservazione e dell'inseguimento oltre frontiera. Oltre a queste misure, da adottare a breve termine, gli Stati Schengen devono esaminare, e nella misura del possibile mettere in atto, altre misure che migliorino e facilitino la comunicazione.

#### *Strutture che forniscono alloggio (art. 45 CAS)*

Le disposizioni della CAS sulle strutture che forniscono alloggio riguardano la legislazione sulla polizia degli stranieri. Secondo l'articolo 45, il responsabile di una struttura che fornisce alloggio o il suo preposto devono vigilare affinché gli stranieri alloggiati compilino e firmino personalmente le schede di dichiarazione e certifichino le loro identità esibendo un documento d'identità valido.

#### *Funzionari di collegamento (art. 47 CAS)*

Gli Stati Schengen possono concludere accordi bilaterali che consentono il distaccamento, a tempo determinato o indeterminato, di funzionari di collegamento. Il distaccamento di funzionari di collegamento presso i servizi di polizia di altri Stati Schengen ha lo scopo di promuovere e accelerare la cooperazione tra questi. A tal fine i funzionari di collegamento assicurano lo scambio di informazioni di polizia e consigliano le autorità di perseguimento penale dello Stato destinatario nell'esecuzione delle principali richieste di mutua assistenza giudiziaria. Possono inoltre assistere le autorità incaricate di sorvegliare le frontiere esterne di Schengen (frontiere terrestri e marittime, aeroporti) nello svolgimento dei loro compiti. Non sono invece competenti per applicare autonomamente misure di polizia nello Stato presso il quale sono distaccati.

Nell'ambito della loro attività, i funzionari di collegamento possono fornire ai loro organi di polizia e di sicurezza importanti informazioni riguardanti l'immigrazione clandestina e la criminalità transfrontaliera.

#### 2.6.4.3.4

### Disposizioni sulla protezione dei dati nel settore della cooperazione Schengen in materia di polizia

In materia di protezione dei dati, l'acquis di Schengen è caratterizzato da disposizioni molto vincolanti. Questo vale soprattutto per la cooperazione Schengen in materia di polizia, che prevede uno scambio costante di dati personali, tra cui dati personali degni di particolare protezione come pure profili della personalità.

La CAS contiene disposizioni speciali riguardanti la protezione e la sicurezza dei dati nel SIS (art. 102–118 CAS), ma anche prescrizioni per la protezione dei dati che sono destinate soprattutto alle autorità di polizia quando vengono incaricate di elaborare dati personali (art. 126–130 CAS).

Per quanto queste disposizioni non disciplinino in modo esaustivo la protezione dei dati nei settori del SIS e della cooperazione generale di polizia, sono applicabili le disposizioni del diritto nazionale sulla protezione dei dati. È perciò necessario che le varie legislazioni nazionali in materia rispondano a uno standard minimo comune. Le disposizioni Schengen in questo settore obbligano perciò ad attenersi alle principali convenzioni e raccomandazioni del Consiglio d'Europa riguardo alla protezione dei dati nel settore della polizia (cfr. art. 117 par. 1, art. 126 par. 1 e art. 129 CAS). Gli Stati Schengen sono perciò tenuti a realizzare un livello di protezione dei dati che sia adeguato almeno alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981<sup>144</sup> per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (Convenzione del Consiglio d'Europa SEV n. 108). A tal fine è necessario attenersi anche ai principi della raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 17 settembre 1987 volta a regolamentare l'uso dei dati a carattere personale nel settore della polizia (raccomandazione del Consiglio d'Europa R (87) 15).

Con le sue severe disposizioni in materia di protezione dei dati, l'acquis di Schengen da un lato garantisce alla persona interessata dalla cooperazione in materia di polizia la possibilità di far valere un diritto d'accesso ai dati che la riguardano presso le autorità competenti degli Stati Schengen, oppure d'intentare un'azione legale per una segnalazione illecita inserita nel SIS. D'altro canto, riguardo alle disposizioni in materia gli Stati Schengen sono tenuti a proteggere i dati in modo efficace e verificabile dal cambiamento di destinazione, dall'accesso illecito e dalla modifica non autorizzata.

#### *Protezione dei dati e sicurezza dei dati nel quadro del SIS (art. 102–118 CAS)*

Quando utilizzano il SIS le autorità competenti sono tenute a osservare le seguenti disposizioni specifiche riguardanti la protezione dei dati:

- l'accesso ai dati inseriti nel SIS è riservato a un ristretta cerchia di autorità. Il diritto di consultarli direttamente è accordato esclusivamente alle autorità competenti in materia di controlli alle frontiere e di altri controlli di polizia e doganali effettuati all'interno del Paese. È accordato anche agli organi della polizia degli stranieri e alle autorità competenti per il rilascio dei visti in relazione con l'emissione e il controllo di restrizioni e di divieti d'entrata (art. 101 CAS). I dati del SIS possono dunque essere duplicati nella misura in cui l'operazione sia necessaria per la consultazione diretta da parte delle

<sup>144</sup> RS 0.235.1

autorità che ne hanno il diritto (art. 102 par. 2 CAS). In seno a queste autorità, possono essere designate per il trattamento dei dati soltanto persone in possesso di speciali qualifiche e soggette a controlli di sicurezza (art. 118 par. 3 CAS);

- i dati del SIS possono essere utilizzati solo a scopi di ricerca o per l'applicazione di un rifiuto d'entrata (principio dello scopo; art. 102 par. 1 CAS). Questa severa disposizione non prevede eccezioni. Benché la CAS non lo precisi, dovrebbe tuttavia essere possibile utilizzare determinati dati del SIS che non hanno carattere personale a scopi storici, scientifici o statistici, sempre che si possa escludere il rischio di lesioni della personalità, in particolare utilizzando tali dati per provvedimenti o decisioni adottati nei confronti degli interessati in modo non conforme alle finalità enunciate nella CAS (art. 102 par. 5 CAS in rel. con l'art. 22 LPD<sup>145</sup>);
- i dati del SIS devono essere tenuti separati da quelli di altre banche dati e vanno registrati in un sistema specifico: il N-SIS (art. 102 par. 2 CAS);
- in media una trasmissione su dieci di dati personali deve essere registrata nel N-SIS dall'organo di gestione dell'archivio, cioè dal detentore della collezione dei dati, affinché sia possibile controllare che le autorità abilitate ad accedere ai dati e ad elaborarli utilizzino il sistema nel rispetto del diritto (art. 103 CAS);
- le autorità preposte all'elaborazione dei dati sono tenute ad assicurare l'esattezza, l'attualità e la liceità del loro inserimento e a correggere o eliminare gli errori (art. 105 e 106 CAS);
- anche se tutte le persone che trattano i dati del SIS devono soddisfare l'obbligo di diligenza, così da garantire l'esattezza dei dati riguardanti persone e oggetti (art. 105 CAS), esiste il rischio che un trattamento irregolare dei dati (illecito o scorretto) causi una lesione della personalità e un danno. In tal senso, la CAS garantisce alla persona interessata specifici diritti, quali il diritto d'informazione in base al diritto nazionale (art. 109 CAS), il diritto di rettifica e il diritto di cancellazione (art. 110 CAS). L'articolo 111 CAS prevede dunque che «chiunque può adire, nel territorio di ciascuna Parte contraente, la giurisdizione o l'autorità competente in base al diritto nazionale, con un'azione, in particolare, di rettifica, di cancellazione, di informazione o di indennizzo, relativamente ad una segnalazione che lo riguarda». Il paragrafo 2 facilita l'esecuzione nel contesto internazionale stabilendo che «le Parti contraenti si impegnano reciprocamente ad eseguire le decisioni definitive prese dalle giurisdizioni o dalle autorità di cui al paragrafo 1, fatte salve le disposizioni dell'articolo 116». La garanzia del riconoscimento reciproco di sentenze passate in giudicato nell'ambito della protezione dei dati è particolarmente importante per lo Stato richiesto che non è abilitato a modificare, completare, rettificare o cancellare i dati relativi a persone o oggetti in quanto non ha la potestà sui dati della persona interessata. Questa competenza appartiene solo alla Parte contraente che ha effettuato la segnalazione (art. 106 par. 1 CAS). Tutte le Parti contraenti hanno tuttavia il diritto di chiedere allo Stato contraente che ha la potestà sui dati di rettificarli o di

<sup>145</sup> Legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (RS 235.1).

cancellarli e, in caso di disaccordo, di chiedere il parere all'autorità di controllo comune (art. 106 par. 2 e 3 CAS);

- nel caso di dati personali inseriti nel SIS ai fini della ricerca di persone, l'autorità che ha effettuato la segnalazione deve esaminare, al massimo tre anni dopo il loro inserimento, la necessità di conservarli. Il tempo è ridotto a un anno per le segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta. Altri dati, invece, tra cui quelli non personali, devono essere cancellati, a seconda della categoria alla quale appartengono, dopo un massimo di tre, cinque o dieci anni (art. 112 e 113 CAS);
- gli Stati connessi al SIS sono tenuti ad adottare misure tecniche e organizzative per impedire alle persone non autorizzate l'accesso alle apparecchiature o la modifica dei dati (istituendo ad esempio controlli all'ingresso delle installazioni; art. 118 CAS).

Ogni Stato Schengen è tenuto a designare un'autorità nazionale di controllo indipendente che garantisca il rispetto delle disposizioni sulla protezione dei dati nel quadro del SIS (art. 114 par. 1 CAS). Questa autorità di controllo deve soprattutto fare in modo che l'elaborazione e l'utilizzazione dei dati inseriti nel SIS non ledano i diritti delle persone interessate (art. 114 par. 1 CAS). Ogni persona registrata nel SIS può chiedere all'autorità di controllo di verificare i dati che la riguardano e l'utilizzazione che ne viene fatta. Se i dati sono inseriti da un altro Stato Schengen, il controllo avviene in stretto coordinamento con l'autorità di controllo di detto Stato (art. 114 par. 2 CAS).

Esiste però anche un'autorità di controllo comune composta da due rappresentanti di ciascuna autorità nazionale di controllo (art. 115 par. 1 CAS). Essa è responsabile soprattutto del controllo del C-SIS e dell'unità di supporto tecnico che assicura il suo funzionamento (art. 115 par. 1 e 2 CAS). È anche competente per analizzare le difficoltà di applicazione o di interpretazione che possono sorgere dall'utilizzazione del SIS e per studiare i problemi che possono presentarsi nel corso dei controlli effettuati dalle autorità di controllo nazionali o in occasione dell'esercizio del diritto di accesso (art. 115 par. 2 e 3 CAS). Malgrado questi compiti di consulenza e coordinamento, i pareri e le raccomandazioni dell'autorità di controllo comune non sono vincolanti e non fanno esplicitamente parte dell'acquis di Schengen; gli Stati Schengen devono tuttavia tenerli in considerazione<sup>146</sup>.

#### *Protezione dei dati e sicurezza dei dati fuori dal SIS (art. 126–130 CAS)*

Le prescrizioni per la protezione dei dati contenute negli articoli 126–130 CAS devono essere osservate nell'ambito della cooperazione Schengen in materia di polizia che avviene fuori dal SIS (cfr. anche n. 2.6.4.7). Esse si applicano tanto al trattamento automatizzato di dati personali quanto a quello non automatizzato, poiché la protezione deve essere garantita a prescindere delle tecniche utilizzate. È necessario tuttavia che si tratti di documenti strutturati; il contenuto dello schedario deve, ad esempio, essere ordinato in base a determinati criteri personali.

Gli articoli 126–130 CAS completano gli strumenti del Consiglio d'Europa precedentemente citati. Lo fanno però solo in modo puntuale. Il diritto d'informazione e il

<sup>146</sup> Quarta relazione di attività dell'Autorità di controllo del 18 luglio 2000, SCHAC 2533/1/00, p. 18.

diritto di rettifica delle persone interessate devono in primo luogo soddisfare le esigenze della Convenzione del Consiglio d'Europa SEV n. 108<sup>147</sup>.

In base agli articoli 126–130 CAS, durante la trasmissione transfrontaliera di dati personali nel quadro della cooperazione Schengen in materia di polizia vanno osservate le seguenti prescrizioni:

- per principio l'autorità destinataria può utilizzare dati personali solamente per i fini di polizia per i quali l'acquis di Schengen ne prevede la trasmissione (principio dello scopo); è possibile utilizzarli per altri scopi soltanto previa autorizzazione dell'autorità che li trasmette e nel rispetto della legislazione dello Stato Schengen che li riceve. L'autorizzazione può essere concessa sempre che sia consentita dal diritto nazionale dell'autorità che trasmette i dati (art. 126 par. 3 lett. a CAS). È possibile derogare al principio dello scopo qualora non si tratti di informazioni di polizia che, ai sensi dell'articolo 46 CAS, vengono trasmesse spontaneamente (art. 129 lett. a CAS);
- i dati trasmessi possono essere utilizzati soltanto dalle autorità e dai tribunali che assolvono un compito nella lotta contro la criminalità (art. 126 par. 3 lett. b CAS). Non è lecito inoltrare i dati alle autorità che assolvono altri compiti o a privati. La disposizione è ancora più restrittiva nel caso in cui le informazioni vengono trasmesse spontaneamente in virtù dell'articolo 46 CAS; in questo caso i dati personali possono essere trasmessi solo ai servizi o alle autorità di polizia. È possibile comunicare dati ad altri servizi soltanto previa autorizzazione dello Stato che li fornisce (art. 129 lett. b CAS);
- l'autorità che trasmette i dati personali deve vigilare sulla loro esattezza. Nel caso in cui i dati trasmessi sono inesatti o non avrebbero dovuto essere comunicati, l'autorità destinataria deve esserne informata senza indugio; questa deve correggerli o distruggerli oppure menzionarne l'inesattezza o indicare che non avrebbero dovuto essere trasmessi (art. 126 par. 3 lett. c CAS);
- gli Stati Schengen devono registrare la trasmissione e la ricezione dei dati scambiati (art. 126 par. 3 lett. e CAS).

Ai sensi dell'articolo 128 CAS, gli Stati Schengen devono istituire un'autorità nazionale di controllo indipendente per il controllo del trasferimento dei dati anche quando la cooperazione in materia di polizia avviene al di fuori del SIS.

#### **2.6.4.3.5 Relazioni con Interpol, Europol e gli accordi bilaterali di cooperazione in materia di polizia**

##### *Relazioni con Interpol*

A livello mondiale la cooperazione di polizia avviene perlopiù attraverso l'Organizzazione internazionale della polizia criminale (Interpol), che raggruppa 181 servizi nazionali di polizia, ma non gli Stati. Per la Svizzera la base della cooperazione con Interpol è fissata negli articoli 351<sup>ter</sup>–351<sup>sexies</sup> CP. Secondo queste disposizioni, l'Ufficio federale di polizia assume i compiti di ufficio centrale nazionale Interpol. Trattandosi di trattamento di dati si applicano i principi della legge sull'assistenza in

<sup>147</sup> RS 0.235.1

materia penale (AIMP), gli statuti e i regolamenti d'Interpol dichiarati applicabili dal Consiglio federale e la legge sulla protezione dei dati (LPD).

Concretamente, la cooperazione con Interpol si sviluppa in vari settori e comprende tra l'altro lo scambio d'informazioni di polizia criminale e gli avvisi di ricerca internazionale. Essa si fonda esclusivamente sul diritto nazionale. Non esiste quindi alcun controllo né influsso internazionale sul modo in cui le autorità nazionali di polizia danno seguito a un avviso di ricerca straniero. Vi è quindi una sostanziale differenza rispetto alla cooperazione ai fini di ricerca che viene svolta nel quadro di Schengen, per la quale è stata fissata una normativa internazionale comune in base alla quale le segnalazioni nel SIS di uno Stato Schengen sono trasferite automaticamente nel sistema di ricerche informatizzate degli altri Stati membri.

#### *Relazioni con Europol*

Il Consiglio federale è favorevole alla cooperazione bilaterale in materia di polizia con l'Ufficio europeo di polizia (Europol). Nell'aprile 2002 ha quindi approvato l'Accordo di cooperazione tra la Svizzera ed Europol. Il Consiglio dei ministri della giustizia e degli interni dell'UE ha stabilito tuttavia un legame con i negoziati sui Bilaterali II, attualmente in corso: questo ha ritardato l'approvazione dell'accordo da parte dell'UE. Solo con la conclusione positiva dei Bilaterali II l'Accordo è stato sbloccato e approvato dal Consiglio, il 19 luglio 2004; è stato firmato a Berna il 24 settembre 2004.

Europol è la centrale europea attiva nella lotta e nella prevenzione della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale. È competente quando esistono indizi che segnalano l'esistenza di una struttura criminale, quando sono interessati almeno due Stati membri e quando il delitto in questione rientra nel mandato. Europol sostiene gli Stati membri svolgendo analisi di tipo strategico e operativo, fornendo perizie e assistenza tecnica e scambiando informazioni, in particolare tramite i suoi funzionari di collegamento che hanno sede all'Aia. Non ha tuttavia la competenza per svolgere essa stessa inchieste. La cooperazione tra la Svizzera ed Europol si limita ai settori di attività e di competenza menzionati.

Europol e Schengen riguardano entrambi forme di cooperazione di polizia: per loro natura presentano quindi taluni punti in comune. Nondimeno, i compiti e le competenze sono molto differenti. Europol è un'organizzazione internazionale che dispone, in quanto persona giuridica, di personale proprio, chiamato ad assistere gli Stati dell'UE nella lotta contro le più insidiose forme di criminalità. Schengen, invece, gestisce un sistema internazionale di ricerca (SIS) e una rete di disposizioni giuridiche e amministrative che, senza essere costituite in una persona giuridica, permettono agli Stati Schengen di cooperare strettamente non solo nella lotta contro le più gravi forme di criminalità ma in tutti i settori di polizia. Queste differenze fanno di Europol e di Schengen piattaforme di cooperazione indipendenti, che si completano però a vicenda.

#### *Relazioni con gli accordi bilaterali di cooperazione in materia di polizia*

L'acquis di Schengen è completato da una fitta rete di trattati bilaterali tra i singoli Stati Schengen che disciplinano le modalità per l'applicazione internazionale dell'acquis o che contengono disposizioni ulteriori.

Secondo la CAS, gli Stati Schengen sono esplicitamente autorizzati ad adottare disposizioni bilaterali supplementari per attuare la cooperazione Schengen in materia

di polizia (cfr. art. 39 par. 5, 40 par. 6 e 41 par. 10 CAS). Essi possono tra l'altro concludere accordi specifici in vista dell'esecuzione di osservazioni transfrontaliere, inseguimenti o forniture sorvegliate. Inoltre, gli Stati Schengen sono autorizzati a disciplinare, attraverso accordi bilaterali, le forme di cooperazione che non sono previste dalle disposizioni dell'acquis di Schengen (ad es. cooperazione nel settore della protezione dei testimoni e delle vittime o impiego transfrontaliero di agenti infiltrati).

Numerosi Stati Schengen hanno già fatto ricorso alla possibilità di estendere la cooperazione in materia di polizia o di precisarla. La Germania, ad esempio, ha firmato accordi in tal senso con tutti gli Stati limitrofi.

La portata e l'intensità della cooperazione di polizia tra due Stati dipendono molto dai rispettivi testi dei trattati, ma anche dai bisogni concreti delle autorità di polizia attive a livello operativo, dalle possibilità di comprensione linguistica e dalla fiducia reciproca.

#### **2.6.4.3.6 Misure nazionali sostitutive in materia di polizia volte a migliorare la sicurezza interna**

Ogni Stato Schengen è responsabile della sicurezza interna e del mantenimento dell'ordine pubblico<sup>148</sup>. Da un lato, la competenza degli Stati membri riguardo ai controlli di polizia non è in principio intaccata dal diritto di Schengen. D'altro canto, ogni Stato Schengen ha il diritto di attuare, oltre alle misure previste dall'acquis di Schengen, misure nazionali sostitutive. Ogni Stato Schengen può decidere in modo autonomo se intende attuare tali misure.

##### *Controlli mobili all'interno del Paese («indagini nelle retrovie»)*

Per compensare l'abolizione dei controlli stazionari sistematici alla frontiera, e quale misura nazionale sostitutiva nel settore di polizia, numerosi Stati Schengen hanno introdotto controlli mobili di persone all'interno del Paese oppure – se tali controlli erano già effettuati prima di Schengen – li hanno rafforzati. Per designare questo metodo, che ha già dimostrato la sua efficacia, si è diffusa l'espressione «indagini nelle retrovie». Si tratta di controlli di polizia che vengono eseguiti per un breve periodo in una determinata parte del territorio di uno Stato Schengen. Per compensare l'abolizione dei controlli delle persone alle frontiere interne è possibile effettuare controlli mobili di persone sia nella zona di confine sia all'interno del Paese conformemente all'ordinamento interno delle competenze. Non compatibili con il diritto di Schengen sono solo i controlli di persone alle frontiere interne effettuati sistematicamente e indipendentemente da un sospetto di polizia per il solo motivo che qualcuno ha attraversato la frontiera (art. 2 par. 1 CAS).

I controlli mobili delle persone presentano diversi vantaggi: a differenza dei controlli stazionari alle frontiere, essi sono imprevedibili e si possono facilmente adeguare alle circostanze. Inoltre, è possibile effettuarli proprio là dove si ritiene che soggiornino le persone in situazione illegale o ricercate dalla polizia.

<sup>148</sup> Cfr. anche art. 33 TUE, che riserva esplicitamente le competenze degli Stati membri in materia di polizia.

Austria e Germania, ad esempio, sulla base di analisi operative effettuano controlli mirati, che le persone interessate non possono prevedere; tali controlli avvengono nella zona di confine, in particolare in punti nevralgici come le strade di grande collegamento. Inoltre, i funzionari della polizia austriaca controllano, congiuntamente ai loro colleghi italiani e tedeschi, i treni che circolano tra l'Italia e la Germania.

A detta di numerosi Stati Schengen, la combinazione di questi nuovi controlli flessibili delle persone all'interno di un Paese con le misure di compensazione previste nell'acquis di Schengen (cooperazione per il rilascio di visti, rafforzamento dei controlli delle persone alle frontiere esterne dello spazio Schengen e della cooperazione in materia di giustizia e polizia, tra l'altro con il SIS) risulta più efficace dei vecchi controlli stazionari delle persone. Tuttavia, la riuscita dei controlli mobili dipende essenzialmente dal modo in cui le autorità di polizia coinvolte cooperano.

#### *Nuove misure*

Oltre a introdurre controlli mobili delle persone all'interno del Paese, gli Stati Schengen possono prevedere altre misure sostitutive di polizia. In merito si può citare il rafforzamento della cosiddetta ricerca mirata. Dopo la soppressione dei controlli delle persone alle frontiere indipendentemente da ogni sospetto, può presentarsi la necessità di localizzare in modo mirato persone ricercate che soggiornano nello Spazio Schengen utilizzando metodi di ricerca particolarmente strutturati. È per questo che la maggior parte degli Stati europei dispone di unità preposte a questo tipo di ricerche.

### **2.6.4.4 Acquis di Schengen nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale**

#### **2.6.4.4.1 Principi**

Nell'ambito degli accordi di Schengen, la cooperazione giudiziaria in materia penale tra gli Stati partecipanti viene estesa, semplificata e migliorata.

La cooperazione si fonda sulle pertinenti convenzioni del Consiglio d'Europa<sup>149</sup> (cfr. art. 48 par. 1, 59 par. 1 e 67 CAS). La CAS, fondata su tali convenzioni, contiene negli articoli 48–69 disposizioni supplementari nell'ambito dell'assistenza giudiziaria, dell'extradizione e dell'esecuzione delle sentenze penali straniere volte a facilitare la cooperazione giudiziaria. Per garantire la maggior cooperazione possibile rimangono in vigore le disposizioni più favorevoli degli accordi tra le Parti contraenti (art. 48 par. 2 e 59 par. 2 CAS).

Ulteriori disposizioni si trovano, quali sviluppi dell'acquis di Schengen, in atti separati dell'UE, in particolare nella Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE<sup>150</sup> e nel suo Protocollo<sup>151</sup>, nella Convenzione relativa all'extradizione del-

<sup>149</sup> Convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale (CEAG; RS **0.351.1**); Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 (CEEstr; RS **0.353.1**); Convenzione del 21 marzo 1983 sul trasferimento dei condannati (RS **0.343**).

<sup>150</sup> Convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 197 del 12.7.2000, p. 3).

<sup>151</sup> Protocollo del 16 ottobre 2001 alla convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 326 del 21.11.2001, p. 2).

l'EU<sup>152</sup> e nella Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione dell'UE<sup>153</sup>. Questi strumenti, nessuno dei quali è per il momento ancora in vigore, contengono tra l'altro disposizioni che fanno parte dell'acquis di Schengen (cfr. l'elenco all'art. 2 par. 1 della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE, all'art. 15 del Protocollo alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE, nonché gli art. 1 e 2 della decisione 2003/169/GAI del Consiglio, del 27 febbraio 2003, che determina le disposizioni delle convenzioni UE che costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen nel settore dell'extradizione<sup>154</sup>). Questi accordi sono applicabili solo in parte agli Stati associati alla normativa di Schengen, ma si applicano integralmente alla cooperazione tra gli Stati membri dell'UE.

#### **2.6.4.4.2 Assistenza giudiziaria in materia penale**

L'assistenza giudiziaria comporta il sostegno dello Stato richiesto alle autorità giudiziarie dello Stato richiedente. Le autorità dello Stato richiesto accordano il loro sostegno nella misura in cui esse adottano sul loro territorio atti procedurali o atti d'ufficio e ne comunicano i risultati alle autorità estere richiedenti affinché queste ultime le utilizzino in una data procedura. Tali procedure sono, ad esempio, la perquisizione e il sequestro, l'audizione di testimoni e di persone tenute a informare, l'emissione di atti e documenti o la notifica di atti di procedura.

L'obbligo di accordare questo genere di assistenza giudiziaria non si limita ai procedimenti penali pendenti davanti a un'autorità giudiziaria, ma vale anche per determinati altri procedimenti (art. 49 CAS). Esso si estende, tra l'altro, a procedure condotte da un'autorità amministrativa, sempre che la decisione di quest'ultima possa dar luogo a ricorso davanti a una giurisdizione competente (art. 49 lett. a CAS; nel futuro acquis di Schengen: art. 3 par. 1 della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE). La disposizione tiene conto del fatto che la stessa infrazione può essere perseguita da un'autorità penale in alcuni Stati e da un'autorità amministrativa in altri. Con questa estensione si vuole evitare che l'assistenza giudiziaria venga rifiutata per il solo motivo che non vi è alcun procedimento penale davanti a un'autorità giudiziaria, ma solo davanti a un'autorità amministrativa. Gli altri casi in cui, secondo l'articolo 49 CAS, deve essere accordata l'assistenza giudiziaria sono elencati nelle lettere b-f. Una volta entrata in vigore la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE, l'assistenza dovrà essere accordata anche nel caso di procedimenti contro le persone giuridiche (art. 3 par. 2 Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE).

L'articolo 50 CAS stabilisce l'obbligo di accordare assistenza giudiziaria anche per le infrazioni nell'ambito delle imposte indirette enumerate in modo esaustivo (accise, imposta sul valore aggiunto e diritti doganali). Il Protocollo addizionale del 17 marzo 1978<sup>155</sup> alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE prevedeva già un'estensione dell'assistenza giudiziaria in caso di delitti fiscali. Quando

<sup>152</sup> Atto del Consiglio del 27 settembre 1996 che stabilisce la convenzione relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 313 del 23.10.1996, p. 12).

<sup>153</sup> Convenzione, del 10 marzo 1995, relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 78 del 30.3.1995, p. 2).

<sup>154</sup> GU L 67 del 12 marzo 2003, p. 25.

<sup>155</sup> STE n. 99 (FF 1983 IV 164).

fu firmata la CAS, nel 1990, i Paesi Bassi furono i soli delle Parti contraenti (Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi) a ratificare il protocollo aggiuntivo.

Il principio della specialità, stabilito nell'articolo 50 paragrafo 3 CAS, disciplina l'utilizzazione e la trasmissione delle informazioni ottenute per procedimenti diversi da quelli menzionati nella domanda di assistenza. In questi casi è necessario il consenso preventivo della Parte contraente richiesta. In casi di scarso valore è possibile rifiutare l'assistenza (cfr. art. 50 par. 4 CAS).

Al momento dell'entrata in vigore del Protocollo alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE, il suo articolo 8 sostituirà le disposizioni contenute nell'articolo 50 CAS. Da quel momento non sarà più possibile rifiutare l'assistenza giudiziaria per il solo motivo che la domanda si riferisce a un'infrazione di natura fiscale. In principio l'assistenza dovrà dunque essere accordata anche nel settore della fiscalità diretta.

In base all'articolo 51 CAS, le domande di assistenza a scopo di perquisizione e di sequestro possono tuttavia restare subordinate a condizioni particolari (per le domande di assistenza giudiziaria che riguardano il segreto bancario cfr. n. 2.6.8.4.2 e n. 2.6.8.4.3). L'articolo 51 CAS continua a limitare le condizioni che le Parti contraenti possono far valere in base all'articolo 5 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 (CEAG). Questo facilita l'applicazione della CEAG, in pieno accordo con l'articolo 48 CAS<sup>156</sup>. L'articolo 5 CEAG permette alle Parti contraenti di formulare una riserva in base alla quale l'infrazione motivante la commissione rogatoria deve essere punibile tanto in base al diritto dello Stato richiedente quanto in base al diritto dello Stato richiesto, o deve dar luogo a un'extradizione nello Stato richiesto. L'articolo 51 lettera a CAS prevede invece solo il criterio della doppia punibilità.

Mentre l'articolo 50 CAS sarà sostituito, come detto, dall'articolo 8 del Protocollo alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE una volta che questa entrerà in vigore, l'articolo 51 CAS rimarrà inalterato.

L'articolo 52 CAS tiene conto del fatto che le domande di notifica comportano un impegno amministrativo spesso sproporzionato alla gravità dell'infrazione. La possibilità di inviare gli atti del procedimento direttamente a mezzo posta al loro destinatario permette di sgravare le autorità competenti dei casi di scarsa rilevanza. Il fatto che, in virtù dell'articolo 53 CAS, le autorità possono comunicare direttamente tra loro migliora l'efficacia delle misure d'assistenza, che spesso vengono richieste d'urgenza.

Gli articoli 52 e 53 CAS saranno sostituiti dagli articoli 5 e 6 della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE una volta che questa entrerà in vigore. Sia la notifica a mezzo posta sia la comunicazione diretta tra le autorità diverranno quindi la regola, al contrario del regime attuale, che prevede solo la *possibilità* di ricorrere a tali metodi. I casi in cui è possibile una deroga saranno elencati in modo esaustivo, ciò che costituisce una novità.

La Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE prevede anche la trasmissione spontanea di informazioni (art. 7) e le forniture sorvegliate (art. 12).

Con l'entrata in vigore della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE l'acquis di Schengen sarà completato da una speciale disposizione riguardante la protezione dei dati. Essa prevede in particolare gli scopi per i quali i dati personali trasmessi per assistenza giudiziaria possono essere utilizzati dallo Stato destinatario (art. 23 Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE). La disposizione completa le norme sulla protezione dei dati contenute negli articoli 126–130 CAS, sempre che siano importanti ai fini della cooperazione giudiziaria. Essa prenderà il posto dell'articolo 50 paragrafo 3 CAS, il quale sarà abrogato dall'articolo 8 del Protocollo alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE.

### 2.6.4.4.3 Estradizione

L'articolo 62 CAS disciplina le conseguenze della prescrizione, dell'amnistia e della mancanza di querela sull'obbligo di estradizione. A differenza che nel diritto vigente (cfr. art. 10 Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 [CEEstr]<sup>157</sup>), la questione della prescrizione compete unicamente allo Stato richiedente, secondo un'evoluzione del diritto internazionale in materia di estradizione. Con l'entrata in vigore della Convenzione relativa all'extradizione dell'UE non sarà più possibile rifiutare in modo generale un'extradizione adducendo il motivo che, in base al diritto dello Stato richiesto, vi è prescrizione dell'azione o della pena (art. 8). L'articolo 8 paragrafo 2 della Convenzione relativa all'extradizione dell'UE ammette una deroga a questo principio quando lo Stato richiesto ha la competenza giurisdizionale di conoscere fatti che stanno all'origine della domanda di estradizione. Alla base di questo disciplinamento vi è l'idea che si può lottare in modo efficace contro il crimine se lo Stato richiedente ha la possibilità di condurre il procedimento penale contro la persona perseguita, qualora il suo diritto glielo permetta. In questi casi le disposizioni dello Stato richiesto in materia di prescrizione non potranno più costituire un ostacolo all'extradizione.

Un'amnistia pronunciata dalla Parte contraente richiesta non osta all'extradizione, salvo che il reato rientri nella giurisdizione di quella Parte contraente (art. 62 par. 2 CAS). L'articolo 9 della Convenzione relativa all'extradizione dell'UE sarà applicabile con l'entrata in vigore di quest'ultima; esso è identico, per quanto riguarda gli effetti, all'articolo 4 del Secondo protocollo addizionale del 17 marzo 1978<sup>158</sup> alla Convenzione europea di estradizione (Secondo protocollo addizionale alla CEEstr). L'extradizione non può dunque più essere rifiutata per il solo motivo che il reato in questione costituisce un'infrazione perseguita su querela o richiesta ufficiale secondo il diritto dello Stato richiesto o che manca l'autorizzazione necessaria (art. 62 par. 3 CAS).

In materia di estradizione, l'articolo 63 CAS contiene il pendant dell'assistenza giudiziaria in materia fiscale, prevedendo in particolare l'obbligo di accordare l'extradizione nel caso dei reati in materia di fiscalità indiretta elencati nell'articolo 50 CAS. L'extradizione per i reati fiscali è prevista nel Secondo protocollo addizionale alla CEEstr, che tuttavia non è ancora stato ratificato da tutti gli Stati Schengen.

<sup>157</sup> RS 0.353.1  
<sup>158</sup> RS 0.353.12

Una volta entrata in vigore, la Convenzione relativa all'extradizione dell'UE instaurerà un obbligo di principio all'extradizione per tutti i reati fiscali, quindi anche quelli che riguardano la fiscalità indiretta (in rel. con l'art. 8 del Protocollo alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria dell'UE). Le Parti contraenti hanno tuttavia la possibilità di continuare a limitare, con una dichiarazione unilaterale, l'extradizione alle sole infrazioni in materia di accise, imposte sul valore aggiunto e diritti doganali (art. 6 par. 3 Convenzione relativa all'extradizione dell'UE). Questo è importante dato che l'acquis di Schengen estenderà la nozione di reato motivante l'extradizione dopo l'entrata in vigore della Convenzione relativa all'extradizione dell'UE. Dopo che quest'ultima sarà entrata in vigore, il reato che è all'origine della richiesta dovrà essere punibile nello Stato richiesto con una pena privativa della libertà non inferiore, al massimo, a sei mesi e non più di un anno, così come previsto ancora attualmente dalla CEEstr e da Schengen (art. 2 par. 1 Convenzione relativa all'extradizione dell'UE). Nello Stato richiedente, invece, il reato che dà luogo all'extradizione dovrà essere punibile, come finora, con una pena privativa della libertà non inferiore, nel massimo, a dodici mesi.

Secondo l'articolo 64 CAS, una segnalazione nel Sistema d'informazione Schengen (SIS), effettuata conformemente all'articolo 95 CAS, ha il medesimo effetto di una domanda di fermo (art. 16 CEEstr: in caso d'urgenza, le autorità competenti della Parte richiedente potranno domandare il fermo provvisorio dell'individuo ricercato). L'articolo 64 CAS parte dall'idea che Schengen costituisce uno spazio giuridico unificato in cui – dopo che lo Stato richiedente ha esaminato tutte le condizioni e gli ostacoli all'extradizione – la ricerca è avviata automaticamente nello Stato richiesto (per i dettagli concernenti la segnalazione di persone ai fini dell'extradizione cfr. le spiegazioni dell'art. 95 CAS nel n. 2.6.4.3.3 [Attuale Sistema d'informazione Schengen SIS I]). Questo disciplinamento non va confuso con l'attuazione nell'EU del Mandato d'arresto europeo, che non fa parte dell'acquis di Schengen.

Le domande di estradizione possono venir trasmesse direttamente tra i ministeri competenti, fatta salva la possibilità di ricorrere alla via diplomatica (art. 65 CAS). Questo porta a una semplificazione e a un alleggerimento delle procedure. L'articolo 65 CAS, che ha un tenore simile all'articolo 5 del Secondo protocollo addizionale alla CEEstr, è importante nel quadro delle relazioni con quegli Stati, come Francia e Lussemburgo, che non hanno ratificato il Protocollo. Dopo l'entrata in vigore della Convenzione relativa all'extradizione dell'EU le Parti contraenti designeranno le autorità centrali incaricate di trasmettere e ricevere le domande di estradizione (art. 13 par. 1).

Se la persona interessata vi acconsente, è possibile autorizzare l'extradizione senza procedura formale (extradizione semplificata, art. 66 CAS). Di questa disposizione non beneficia solo l'insieme delle autorità cui è affidata la procedura di estradizione, che si vedranno fortemente ridotto il carico di lavoro, ma anche la persona interessata la cui detenzione ai fini dell'extradizione può, a seconda delle circostanze, essere notevolmente ridotta. La Convenzione relativa alla procedura semplificata di estradizione dell'UE, che sarà interamente applicabile nell'ambito dell'acquis di Schengen al momento della sua entrata in vigore, disciplina nel dettaglio le modalità della procedura da seguire.

#### **2.6.4.4.4 Garanzia del divieto di doppio perseguimento**

L'articolo 54 CAS stabilisce il principio «ne bis in idem»: la persona interessata non può essere perseguita in un altro Stato Schengen per i medesimi fatti per i quali è già stata giudicata con sentenza definitiva, a condizione che essa sia stata assolta oppure che, in caso di condanna, la pena sia stata eseguita o sia effettivamente in corso di esecuzione attualmente o, secondo la legge dello Stato contraente di condanna, non possa più essere eseguita. L'applicazione del principio «ne bis in idem» può essere esclusa, con una dichiarazione, per taluni fatti, eliminando in tal modo l'effetto bloccante della sentenza pronunciata in un altro Stato (art. 55 CAS).

Se una persona che è già stata giudicata con sentenza definitiva viene perseguita per i medesimi fatti, la pena già inflitta dovrà essere detratta dalla pena che sarà eventualmente inflitta (art. 56 CAS). In tal modo si vuole impedire che la situazione della persona già giudicata all'estero peggiori. L'articolo 57 CAS mira a garantire l'applicazione del principio «ne bis in idem»: se le autorità competenti di una Parte contraente hanno motivo di ritenere che la persona interessata è accusata degli stessi fatti per i quali è già stata giudicata in un altro Stato Schengen con sentenza definitiva, tali autorità chiederanno le informazioni in merito alle autorità competenti dell'altro Stato.

#### **2.6.4.4.5 Trasmissione dell'esecuzione delle sentenze**

Per quanto riguarda l'esecuzione di sentenze straniere, gli articoli 68 e 69 CAS prevedono la possibilità di domandare a un altro Stato Schengen di incaricarsi dell'esecuzione della pena nei casi in cui la persona condannata fugge nel proprio Paese d'origine per sottrarsi all'esecuzione di una pena privativa della libertà pronunciata nei suoi confronti. La trasmissione dell'esecuzione non è subordinata al consenso della persona condannata. Un disciplinamento analogo si trova nel Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997<sup>159</sup> alla Convenzione sul trasferimento dei condannati<sup>160</sup> (art. 2 par. 1 e 3), ratificato dalla Svizzera il 18 giugno 2004 ed entrato in vigore per essa il 1° ottobre 2004.

#### **2.6.4.5 Acquis di Schengen in materia di stupefacenti**

In materia di stupefacenti l'acquis di Schengen pone l'accento sull'armonizzazione delle politiche nazionali in materia di droga: le sue disposizioni rimangono tuttavia generiche e puntuali. Concepite quali misure d'accompagnamento, esse rivestono un'importanza modesta per rapporto alla vera politica dell'UE in materia di droga. La maggior parte delle disposizioni dell'UE in questo settore è stata adottata sulla base delle competenze in materia previste dal TCE e dal TUE (primo e terzo pilastro), indipendentemente dalla cooperazione Schengen. Tali disposizioni non devono però essere riprese dalla Svizzera in quanto non fanno parte integrante dell'acquis di Schengen.

<sup>159</sup> FF 2002 3883

<sup>160</sup> RS 0.343

Le disposizioni della cooperazione Schengen in materia di legislazione sugli stupefacenti si fondano sugli articoli 70 segg. CAS, i quali sono stati completati nel tempo da alcune misure. Paragonate ad altre parti dell'acquis di Schengen, tali disposizioni appaiono come un composto eterogeneo di aspetti diversi e di portata variabile (dai mandati legislativi generali alle esigenze specifiche riguardanti l'applicazione). Volontariamente astratte, queste disposizioni lasciano un margine di manovra considerevole per continuare a condurre una politica di droga a livello nazionale. I differenti orientamenti della politica in materia di droga sono esemplificati dai casi dei Paesi Bassi (assai liberale) e della Svezia (piuttosto restrittiva).

In virtù dell'impegno di principio previsto dall'articolo 71 paragrafo 1 CAS, gli Stati di Schengen devono adottare tutte le misure necessarie a reprimere il traffico illecito di «stupefacenti e di sostanze psicotrope di qualsiasi natura, compresa la cannabis». Queste misure sono dirette principalmente contro la vendita di stupefacenti, ma anche contro la detenzione di tali sostanze allo scopo di cederle o esportarle. Non è contemplata la detenzione destinata al consumo personale. Oltre a questo, le disposizioni della Convenzione non mirano a impedire in modo generale il commercio di stupefacenti: esse si limitano infatti a reprimere il traffico *illecito*. In mancanza di una definizione legale, la distinzione fra traffico lecito e traffico illecito va operata sulla base del diritto nazionale e delle pertinenti prescrizioni del diritto internazionale. In tal senso l'articolo 71 paragrafo 1 CAS rinvia alle tre convenzioni sulla droga<sup>161</sup> elaborate in seno all'ONU, che sono state ratificate da tutti gli Stati Schengen. La cooperazione Schengen segue quindi, per quanto riguarda i suoi contenuti, la via tracciata dalle summenzionate convenzioni ONU. Il dovere di «conformarsi» a tali convenzioni non limita tuttavia la possibilità di adottare, se è il caso, determinate riserve in occasione della ratifica. Nella misura in cui una riserva sia ammessa alla luce della convenzione in questione e dei principi generali del diritto internazionale pubblico, questo resta possibile anche nel quadro di Schengen.

Secondo l'articolo 71 paragrafo 2 CAS, gli Stati Schengen si impegnano a reprimere, mediante l'adozione di provvedimenti amministrativi e penali, l'esportazione illecita, la cessione, la fornitura e la consegna di stupefacenti. Queste disposizioni richiedono l'istituzione di un sistema di controllo nazionale degli stupefacenti, il rispetto del quale dovrà essere garantito in particolare da sanzioni penali. Il sistema deve essere rafforzato con l'adozione di norme giuridiche per il sequestro e la confisca dei prodotti del traffico illegale degli stupefacenti (art. 72 CAS).

La dichiarazione congiunta adottata dagli Stati Schengen concernente l'articolo 71 paragrafo 2 CAS, che figura nell'atto finale, impone un particolare dovere di cooperazione agli Stati Schengen che pongono un accento differente sulla politica nazionale in materia di droga. In base a questa dichiarazione gli Stati Schengen adottano in modo congiunto le misure necessarie a prevenire l'importazione e l'esportazione illecita di stupefacenti (ad es. la canapa). Gli Stati che adottano una politica liberale in materia di droga sono tenuti a un maggior dovere di diligenza per contrastare il turismo della droga attraverso rigorosi controlli delle importazioni e delle esportazioni, in coordinamento con gli altri Stati dello spazio Schengen (ad es. sotto forma

<sup>161</sup> Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, conclusa il 30 marzo 1961 (RS **0.812.121.0**), nella versione modificata dal Protocollo di emendamenti del 25 marzo 1972 della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 (RS **0.812.121.01**); Convenzione del 21 febbraio 1971 sulle sostanze psicotrope (RS **0.812.121.02**) e Convenzione del 20 dicembre 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (Convenzione di Vienna, FF **1996 I 521**).

di regolari controlli sui treni internazionali). Uno Stato non è però obbligato a rinunciare alla sua politica liberale in materia di droga. In questo senso va pure inteso il cosiddetto «Frustrationsverbot» dell'articolo 76 CAS, secondo cui le Parti contraenti sono tenute ad adottare misure appropriate tali da non compromettere l'efficacia delle misure di controllo (più severe) adottate in altri Stati. In tal modo i singoli Stati conservano un certo margine di manovra per quanto riguarda l'orientamento della loro politica in materia di droga. L'articolo 71 paragrafo 5 CAS conferma questo assunto: ad ogni Stato è lasciata la responsabilità di adottare le misure (preventive) che reputa appropriate per contrastare gli effetti negativi della domanda illecita di stupefacenti.

Le altre misure dell'acquis di Schengen hanno un carattere specifico. Si possono riassumere come segue:

- conformemente all'articolo 71 paragrafi 3 e 4 CAS, gli Stati Schengen si impegnano a potenziare i controlli alle frontiere esterne per lottare contro l'importazione illecita di stupefacenti (per es. negli aeroporti) e ad operare una sorveglianza specifica dei luoghi notoriamente usati per il traffico di droga (ad es. luoghi di scambio conosciuti);
- secondo l'articolo 73 CAS, gli Stati Schengen si impegnano ad adottare le necessarie basi legali per permettere le cosiddette forniture sorvegliate nel traffico illecito di stupefacenti. L'obiettivo di queste misure di polizia è di risalire, nell'ambito d'investigazioni segrete, ai mandanti internazionali del traffico della droga o di raccogliere prove in merito. Ogni Stato mantiene la direzione e il controllo delle operazioni che sono condotte nel suo territorio (art. 73 par. 2 e 3 CAS);
- secondo l'articolo 75 CAS, per quanto riguarda la circolazione dei viaggiatori nello spazio Schengen è possibile esportare o importare stupefacenti necessari ai fini di una terapia medica sempre che si esibisca un apposito certificato. Le modalità necessarie (in particolare la forma del certificato) sono fissate nella decisione del 22 dicembre 1994<sup>162</sup>;
- per migliorare la cooperazione pratica tra le autorità giudiziarie nella lotta contro il traffico illecito di stupefacenti, la decisione del 14 dicembre 1993<sup>163</sup> invita gli Stati Schengen a una maggior trasparenza nell'ambito delle loro pratiche nel settore dell'assistenza giudiziaria. In base a questa decisione, le autorità richieste che rifiutano una domanda di assistenza giudiziaria, o che vi danno seguito solo parzialmente, sono tenute a indicarne i motivi (e se possibile a indicare le condizioni alle quali potrebbero dare seguito alla domanda).

<sup>162</sup> Decisione del Comitato esecutivo del 22 dicembre 1994 riguardante il certificato per il trasporto di stupefacenti e sostanze psicotrope, previsto all'articolo 75 (SCH/Com-ex (94) 28 riv., GU L 239 del 22.9.2000, p. 463).

<sup>163</sup> Decisione del Comitato esecutivo del 14 dicembre 1993 riguardante il miglioramento della prassi della cooperazione giudiziaria in materia di lotta contro il traffico degli stupefacenti (SCH/Com-ex (93) 14, GU L 239 del 22.9.2000, p. 427).

#### **2.6.4.6 Acquis di Schengen in materia di armi da fuoco**

Inizialmente la CAS dedicava alle armi da fuoco un intero capitolo consistente in una serie di misure di accompagnamento volte a garantire la sicurezza interna (art. 77–91 CAS). Tuttavia questo capitolo è stato quasi integralmente sostituito in seguito alla progressiva integrazione dell'acquis di Schengen nelle norme legali dell'UE<sup>164</sup>. Ad eccezione degli articoli 82 e 91 CAS, le disposizioni concernenti il diritto sulle armi da fuoco figurano ora nella direttiva 91/477/CEE<sup>165</sup> (qui di seguito «direttiva sulle armi»). Questa direttiva si prefigge di assicurare la circolazione (a fini commerciali) di armi e munizioni, senza tuttavia trascurare i bisogni, peraltro legittimi, degli Stati per quanto riguarda la sicurezza dei loro cittadini. Norme minime comuni devono garantire un clima di fiducia reciproca tra gli Stati membri, senza che sia rimessa in discussione la loro competenza a determinare (in modo autonomo) il livello di sicurezza che intendono applicare nei loro rispettivi territori nazionali. La direttiva sulle armi contiene mandati legislativi generali e accorda agli Stati membri sufficiente spazio di manovra per la loro attuazione. All'articolo 3 è indicato in modo esplicito che gli Stati membri possono adottare nelle rispettive legislazioni disposizioni più rigorose di quelle previste dalla direttiva.

La direttiva sulle armi disciplina il controllo dell'acquisizione e della detenzione (a titolo privato) di armi e munizioni (art. 4 segg.); per evitare che tali disposizioni siano aggirate, controlla anche la loro importazione ed esportazione (art. 11 segg.). Per questo motivo, la direttiva si applica solo a una parte delle questioni disciplinate normalmente nel diritto nazionale: l'articolo 2 paragrafo 1 ne è un chiaro esempio, indicando che la direttiva non concerne il porto d'armi e la regolamentazione della caccia e del tiro sportivo; Schengen non si oppone quindi all'applicazione delle disposizioni nazionali sull'organizzazione e l'esercizio di tali attività (licenze di caccia e di tiro, stagione di caccia, manifestazioni di tiro).

Inoltre, la direttiva non si applica ad alcuni settori nella loro totalità (art. 2 par. 2). È il caso dei collezionisti e degli organismi a carattere culturale e storico in materia di armi riconosciuti come tali, nonché delle forze armate, della polizia e di altri servizi pubblici. Il disciplinamento di questo settore resta interamente riservato al legislatore nazionale, anche per quanto riguarda le questioni relative all'acquisizione e alla detenzione.

Dal punto di vista materiale, le disposizioni previste da Schengen in materia di armi da fuoco riguardano gli aspetti seguenti.

##### **2.6.4.6.1 Controllo dell'acquisizione e della detenzione**

Partendo dal principio che l'acquisizione legale è la condizione preliminare per la detenzione legale, la direttiva sulle armi da fuoco fissa uguali condizioni per l'acquisizione (a titolo privato) e la detenzione. La direttiva non fa differenza tra acquisizione tra privati o nel commercio. Determinante è la classificazione di

<sup>164</sup> Decisione 1999/435/CE del Consiglio, del 20 maggio 1999, che definisce l'acquis di Schengen ai fini della determinazione, in conformità del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea, della base giuridica per ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'acquis (GU L 176 del 10.7.1999, p. 1).

<sup>165</sup> Direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU L 256 del 13.9.1991, p. 51).

un'arma da fuoco e della sua munizione in una delle quattro categorie previste, che la direttiva definisce nel suo allegato I in relazione con l'articolo 82 CAS. Conformemente alla direttiva, i criteri sono più o meno severi a seconda della categoria, in funzione del grado astratto di pericolosità dell'oggetto in questione. In tal modo:

- la *categoria A (armi da fuoco proibite)* comprende le armi da fuoco automatiche, le armi da fuoco camuffate sotto forma di un oggetto di uso corrente, i dispositivi di lancio e ordigni per uso militare (munizioni, proiettili o missili) ad effetto esplosivo o particolari tipi di munizione (a pallottole perforanti, esplosive, incendiarie, ecc.) In principio l'acquisizione o la detenzione di questi oggetti è vietata. In casi particolari è possibile tuttavia concedere un'autorizzazione speciale quando «non lo impediscano la pubblica sicurezza e l'ordine pubblico» (art. 6);
- per le armi della *categoria B (armi da fuoco soggette ad autorizzazione)* – che comprende ad esempio le armi da fuoco semiautomatiche, le pistole e le rivoltelle – è da prevedere una procedura di autorizzazione. Secondo l'articolo 5, il permesso è accordato se il richiedente ha raggiunto i 18 anni di età, salvo deroghe per la pratica della caccia e del tiro sportivo. Inoltre il richiedente non deve costituire un pericolo né per sé stesso né per gli altri. È necessario anche che vi sia un «motivo valido», ma in merito la direttiva non aggiunge alcuna precisazione. La clausola è formulata in modo generale e spetta quindi ad ogni Stato definire i propri criteri per l'acquisizione di un'arma che rientra in questa categoria;
- l'acquisizione e la detenzione di armi della *categoria C (armi da fuoco soggette a dichiarazione)* è subordinata unicamente al requisito dell'età minima; ulteriori condizioni materiali non sono infatti richieste (art. 5 par. 2). Non è necessaria alcuna autorizzazione: basta infatti che il detentore rilasci una dichiarazione in tal senso al servizio competente dello Stato Schengen in cui è detenuta l'arma (art. 8 par. 1). A questa categoria appartengono ad esempio le carabine 31 e la maggior parte delle armi da fuoco impiegate per la caccia o il tiro sportivo;
- la *categoria D (altre armi da fuoco)* comprende le armi da fuoco lunghe a colpo singolo munite di una o più canne lisce. L'unico requisito cui attenersi è quello relativo all'età minima (art. 5 par. 2).

Ai legislatori nazionali è lasciata ampia libertà di determinare il modo in cui vanno attuati gli obblighi di autorizzazione e di dichiarazione. Norme concrete esistono solo nel caso in cui un'arma da fuoco viene acquisita da una persona residente in un altro Stato Schengen. In questo caso l'autorizzazione è concessa solo previo accordo dello Stato in cui la persona risiede (art. 7). Le persone non residenti che desiderano ottenere un'autorizzazione devono quindi fornire un attestato ufficiale del loro Stato di residenza in cui si certifica che esse sono autorizzate ad acquisire o detenere l'arma in questione. In secondo luogo, gli Stati membri devono informare lo Stato membro in cui risiede la persona dell'acquisto all'estero di un'arma da parte di quest'ultima (art. 8 par. 2 direttiva sulle armi in relazione con l'art. 91 par. 1 CAS). A tal fine si deve istituire un'autorità nazionale che fornisce e riceve le informazioni necessarie all'identificazione dei detentori e delle armi da fuoco (art. 91 par. 3 e 4 CAS). Questo comporta l'adozione sul piano interno di procedure di rilevamento e la trasmissione dei dati concernenti l'acquisizione di armi da parte di persone non residenti.

Infine, l'articolo 4 della direttiva sulle armi disciplina lo statuto degli armaioli, per i quali si intende qualsiasi persona fisica o giuridica che eserciti un'attività professionale consistente integralmente o parzialmente nella fabbricazione, nel commercio, nello scambio, nella locazione, nella riparazione o nella trasformazione di armi da fuoco (art. 1 par. 2). L'esercizio dell'attività è subordinato al rilascio di un'autorizzazione, almeno per le armi delle categorie A e B. Tale rilascio avviene sulla base di un controllo dell'onorabilità personale e professionale dell'armaiolo. Nell'esercizio della loro attività gli armaioli sono tenuti a determinati obblighi di informazione e di documentazione: in particolare sono obbligati a tenere un registro (nel quale sono iscritte tutte le entrate ed uscite di armi da fuoco) e a conservarlo per un periodo di cinque anni.

#### **2.6.4.6.2            Formalità per il traffico transfrontaliero di armi e munizioni**

Per quanto riguarda il traffico transfrontaliero di armi e munizioni all'interno dello spazio Schengen, bisogna distinguere tra due casi:

- nel caso del trasferimento (definitivo) di un'arma da fuoco in un altro Stato dello spazio Schengen, lo Stato di partenza deve prevedere una procedura di approvazione dell'esportazione, nell'ambito della quale ogni trasporto deve essere verificato preventivamente sulla base delle informazioni che devono essere fornite dal richiedente. Una licenza deve accompagnare le armi da fuoco fino a destinazione (art. 11 par. 2). Quando trasportano armi, i titolari di un'autorizzazione generale d'esportazione devono informare le autorità competenti dello Stato di partenza; le informazioni corrispondenti sono allora trasmesse alle autorità competenti dello Stato d'importazione (art. 11 par. 3). Benché lo Stato di partenza effettui controlli all'esportazione, anche lo Stato di destinazione può sottomettere l'importazione a una procedura di approvazione. Conformemente all'articolo 11 paragrafo 4, ogni Stato Schengen deve comunicare agli altri Stati dello spazio Schengen un elenco di armi da fuoco il cui trasferimento nel suo territorio può essere autorizzato senza il suo accordo preventivo;
- in caso di trasporto di un'arma da fuoco durante un viaggio attraverso due o più Stati membri – nel caso cioè di un'importazione ed esportazione di un'arma da fuoco sotto riserva della sua reimportazione e riesportazione – è necessaria, in linea di principio, un'autorizzazione di tutti gli Stati interessati (art. 12). Le autorizzazioni della durata massima di un anno, rinnovabile, possono essere rilasciate per uno o più viaggi e devono essere menzionate sulla Carta europea d'arma da fuoco<sup>166</sup>. Su questo documento figurano – analogamente che in una licenza di condurre – le armi di cui il titolare è detentore (art. 1 par. 4). Per i cacciatori e i tiratori è previsto un disciplinamento speciale: essi non necessitano di alcuna autorizzazione se indicano la ragione del loro viaggio (ad es. la partecipazione a una manifestazione di

<sup>166</sup> Cfr. raccomandazione 93/216/CEE della Commissione, del 25 febbraio 1993, relativa alla Carta europea d'arma da fuoco (GU L 93 del 17.4.1993, p. 39) e raccomandazione 96/129/CE della Commissione, del 12 gennaio 1996, complementare alla raccomandazione 93/216/CEE relativa alla Carta europea d'arma da fuoco (GU L 30 del 8.2.1996, p. 47).

tiro o a una partita di caccia), a condizione che le armi da fuoco che portano con sé siano menzionate nella Carta europea d'arma da fuoco. Questa deroga tuttavia non si applica per chi viaggia verso, o attraverso, uno Stato Schengen che vieta la detenzione sul suo territorio dell'arma in questione (ai sensi di un rafforzamento della protezione secondo l'art. 3) o che la sottopone ad autorizzazione. In questo caso il detentore della Carta deve depositare una domanda d'autorizzazione presso lo Stato interessato.

### **2.6.4.6.3 Misure di accompagnamento**

Oltre all'obbligo di stabilire sanzioni generali da applicare in caso di inosservanza delle disposizioni adottate in esecuzione della direttiva sulle armi (art. 16), è necessario considerare l'articolo 8 paragrafo 2, il quale prevede che i detentori di armi da fuoco della categoria C (armi da fuoco soggette a dichiarazione) le dichiarino entro il termine di un anno a decorrere dall'entrata in vigore delle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva. Questo comporta l'adozione di una relativa disposizione transitoria; il legislatore nazionale è libero di decidere in quale forma la dichiarazione andrà effettuata.

### **2.6.4.7 Acquis di Schengen in materia di protezione dei dati**

Riguardo alla protezione dei dati il regime di Schengen comprende numerose disposizioni, spesso anche molto dettagliate. Le disposizioni da osservare si distinguono in base al settore di cooperazione considerato:

- nei settori che dipendono dal primo pilastro dell'UE (controlli alle frontiere, visti, armi da fuoco e, in parte, stupefacenti) si applica la direttiva sulla protezione dei dati<sup>167</sup>;
- nei settori che dipendono dal terzo pilastro dell'UE (cooperazione in materia di polizia e cooperazione giudiziaria in materia penale) lo scambio d'informazioni nell'ambito del SIS è disciplinato dagli articoli 102–118 CAS, quelli fuori dal SIS dagli articoli 126–130 CAS.

#### **2.6.4.7.1 Protezione dei dati nei settori del primo pilastro**

La direttiva sulla protezione dei dati disciplina in maniera generale la protezione dei dati nel settore del diritto comunitario (cfr. art. 3 par. 2 direttiva sulla protezione dei dati). Dopo che l'acquis di Schengen è stato integrato nel quadro giuridico dell'UE, la direttiva vale anche per tutti gli aspetti della cooperazioni Schengen, che sono

<sup>167</sup> 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, p. 31).

stati integrati nell'UE (controlli alle frontiere, visti, armi da fuoco e, in parte, stupefacenti). In questo senso, essa è parte integrante dell'acquis di Schengen<sup>168</sup>.

La direttiva sulla protezione dei dati riguarda anche il trattamento di dati personali nel suo campo di applicazione, così come il trattamento automatizzato o non automatizzato di dati (art. 3 par. 1).

Materialmente, la direttiva mira a togliere gli ostacoli alla libera circolazione dei dati senza compromettere la protezione dei dati di natura personale. A tal fine, la direttiva protegge i diritti e le libertà delle persone in occasione del trattamento di dati personali, fissando i principi per la legittimazione di questi trattamenti. Questi principi riguardano:

- la qualità dei dati (art. 6);
- la legittimazione del trattamento di dati (art. 7);
- le categorie particolari di trattamento (art. 8 seg.);
- l'informazione della persona interessata dal trattamento di dati (art. 10 seg.);
- il diritto d'accesso di queste persone ai dati (art. 12);
- il diritto di opposizione di queste persone (art. 14 seg.);
- l'obbligo di notificare il trattamento a un'autorità di controllo (art. 18 segg.).

La direttiva concretizza ed estende i principi contenuti nella Convenzione del Consiglio d'Europa SEV n. 108 per quel che concerne la protezione delle persone nel caso del trattamento automatizzato dei dati.

Gli Stati membri e gli Stati associati alla cooperazione Schengen, come la Svizzera, stabiliscono le condizioni per l'approvazione dei trattamenti di dati personali in ottemperanza ai principi summenzionati. Sono ammesse deroghe solo a titolo eccezionale e in casi ben circoscritti, per esempio quando questo è in gioco la salvaguardia della pubblica sicurezza, la prevenzione e il perseguimento di infrazioni penali o la protezione della persona interessata o dei diritti e delle libertà altrui (art. 13).

La direttiva contiene anche disposizioni sui rimedi giuridici e la responsabilità: durante il trattamento di dati personali chiunque può disporre di un ricorso giurisdizionale in caso di violazione dei diritti garantitigli dalle disposizioni nazionali applicabili al trattamento in questione (art. 22). Chiunque subisce un danno cagionato da un trattamento illecito di dati personali ha il diritto di ottenere il risarcimento del pregiudizio subito (art. 23).

Il trasferimento di dati personali da uno Stato membro verso uno Stato terzo può aver luogo soltanto se quest'ultimo garantisce un adeguato livello di protezione. Per alcuni Stati terzi (ad es. il Canada) la Commissione ha emanato una decisione di portata generale che riconosce l'adeguatezza del livello di protezione da loro garantito. Non è invece possibile trasmettere dati personali verso un Paese terzo che non può garantire un adeguato livello di protezione, fatti salvi casi eccezionali ben definiti: ad esempio con il consenso della persona interessata, per la salvaguardia di un interesse pubblico rilevante (art. 25 seg.).

<sup>168</sup> Cfr. anche dichiarazione del Consiglio e della Commissione sulla direttiva 95/46/CE relativa all'Accordo sotto forma di scambio di lettere fra il Consiglio dell'Unione europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sui comitati che coadiuvano la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi (GU L 176 del 10.7.1999, p. 53).

Ogni Stato membro designa almeno un'autorità indipendente incaricata di sorvegliare, nel suo territorio, l'applicazione delle disposizioni adottate dagli Stati membri per attuare la direttiva (art. 28).

La direttiva sulla protezione dei dati prevede anche l'istituzione di un gruppo per la tutela della persone con riguardo al trattamento dei dati personali. Il gruppo è composto da un rappresentante dell'autorità (o delle autorità) di controllo designata da ciascun Stato membro, da un rappresentante dell'autorità (o delle autorità) creata per le istituzioni e gli organismi comunitari, nonché da un rappresentante della Commissione (art. 29).

Con l'articolo 31 della direttiva sulla protezione dei dati viene infine istituito uno speciale comitato incaricato di assistere la Commissione nell'esercizio delle sue competenze esecutive nel settore della protezione dei dati.

#### **2.6.4.7.2 Protezione dei dati nei settori del terzo pilastro**

*Protezione dei dati nel quadro del SIS: articoli 102–118 CAS*

Trattandosi di un settore tanto delicato, la protezione dei dati nel quadro del SIS è disciplinata in modo dettagliato nella CAS (art. 102–118 CAS). Per maggiori informazioni sulle disposizioni in materia cfr. n. 2.6.4.3.4 (Protezione dei dati e sicurezza dei dati nel quadro del SIS).

Nel quadro del SIS II, attualmente in fase di sviluppo, le disposizioni della CAS riguardanti il SIS saranno ripartite, in base al loro contenuto, tra il primo pilastro (ad es. quelle riguardanti gli stranieri) e il terzo pilastro (ad es. quelle riguardanti l'estradizione). In futuro i settori del SIS che dipendono dal primo pilastro saranno disciplinati dalle prescrizioni contenute nella direttiva sulla protezione dei dati e non più dagli articoli 102–118 CAS.

*Protezione dei dati fuori dal SIS: articoli 126–130 CAS*

In linea di principio gli articoli 126–130 CAS si applicano al trasferimento di dati nei settori della cooperazione Schengen fuori dal SIS, che dipendono dal terzo pilastro. Tra di essi figurano la cooperazione di polizia fuori dal SIS (cfr. n. 2.6.4.3.4 [Protezione dei dati e sicurezza dei dati fuori dal SIS]) e la cooperazione giudiziaria in materia penale; per quest'ultimo settore entra in linea di conto solo l'articolo 126 paragrafi 1 e 2 CAS<sup>169</sup>.

Le disposizioni distinguono fra trattamento automatizzato dei dati di natura personale (art. 126 CAS), trasmissione di dati da un archivio non automatizzato a un archivio analogo (art. 127 par. 1 CAS) e trasmissione di dati in casi diversi da quelli disciplinati negli articoli 126 e 127 paragrafo 1 CAS (art. 127 par. 2 CAS).

Anche per quanto riguarda il trattamento dei dati nei settori del terzo pilastro fuori dal SIS vale in principio la regola che la trasmissione di dati può aver luogo solo se è stata istituita un'autorità di controllo nazionale (art. 128 CAS). Per quel che riguarda il trattamento automatizzato di dati e la loro trasmissione da un archivio non automa-

<sup>169</sup> Gli art. 126 par. 3, 127 e 128 CAS escludono in modo esplicito dal loro campo di applicazione la cooperazione giudiziaria in materia penale (cfr. art. 126 par. 4, 127 par. 3 e 128 par. 3 CAS). Gli art. 129 e 130 CAS si applicano esclusivamente alla cooperazione in materia di polizia.

tizzato a un archivio analogo è necessario garantire anche nella legislazione nazionale un livello di protezione dei dati adeguato almeno a quello derivante dalla Convenzione del Consiglio d'Europa SEV n. 108<sup>170</sup> (art. 126 par. 1 e 2, 127 par. 1 CAS). Per il resto, il trattamento di dati in questi settori soggiace agli stessi principi validi per la trasmissione di dati nel quadro del SIS, in particolare al principio in base al quale lo scopo della trasmissione di dati deve essere consono a quello previsto dalla CAS, al principio della limitazione della cerchia dei destinatari e a quello dell'esattezza dei dati (art. 126 par. 3, 127 par. 1 e 2 CAS). Inoltre, in relazione alla trasmissione di dati nel quadro della cooperazione di polizia, le Parti contraenti sono tenute ad osservare i principi della raccomandazione R (87) 15 del 17 settembre 1987 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa tendente a regolare l'utilizzazione dei dati di natura personale nel settore della polizia (art. 129 primo periodo CAS). Nel caso di informazioni che possono essere importanti ai fini della repressione di futuri reati, della prevenzione di reati o di minacce per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, ai sensi dell'articolo 46 CAS, si devono osservare anche le disposizioni contenute nell'articolo 128 lettere a–c CAS.

### 2.6.5                      **Contenuto dell'acquis di Dublino**

Desiderando associarsi alla cooperazione Dublino, la Svizzera fa un primo passo verso un sistema di cooperazione multilaterale e regionale in materia di asilo. Grazie a una chiara ripartizione delle competenze, la normativa di Dublino permette, per la prima volta in Europa, di ripartire equamente tra i diversi Stati partecipanti i richiedenti l'asilo, i cui diritti restano garantiti. Sforzi comuni intesi a fornire protezione ai rifugiati si possono osservare già nel corso del XX secolo, in particolare dalla fine della Seconda guerra mondiale. Essi perseguivano un duplice obiettivo: da un lato proteggere la vita e la libertà delle persone minacciate nei loro diritti fondamentali nel loro Paese d'origine; dall'altro garantire gli interessi della nazione con una gestione lungimirante dei grandi movimenti migratori basata su determinati principi. Ogni Stato del continente europeo è vincolato oggi alla Convenzione di Ginevra sullo statuto dei rifugiati<sup>171</sup>.

La cooperazione Dublino fondata sul diritto internazionale prende avvio con la Convenzione di Dublino del 15 giugno 1990, entrata in vigore il 1° settembre 1997. L'obiettivo di questa cooperazione è fare in modo che un solo Stato sia competente per il trattamento di una richiesta d'asilo e per la determinazione dello statuto di rifugiato di una persona. Questo è di particolare importanza, dato che in Europa manca una procedura unitaria in materia di asilo. La Convenzione è divisa in due parti: in primo luogo vengono fissati i criteri in base ai quali si determina quale degli Stati partecipanti è competente per il trattamento della domanda di asilo. Schematicamente, si può dire che è competente quello Stato che con il suo agire (ad es. il rilascio di un visto) o con il suo mancato agire (ad es. un insufficiente controllo delle frontiere esterne) è tenuto responsabile dell'entrata di un richiedente l'asilo nel territorio dell'UE. Il richiedente l'asilo viene quindi consegnato, secondo un determinato meccanismo, allo Stato che è competente per il trattamento della domanda di

<sup>170</sup> RS **0.235.1**

<sup>171</sup> Convenzione del 28 luglio 1951 sullo statuto dei rifugiati (RS **0.142.30**) e Protocollo del 31 gennaio 1967 sullo statuto dei rifugiati (RS **0.142.301**).

asilo, nel caso in cui il richiedente l'asilo si trovi sul territorio di uno Stato che non è competente.

La Commissione europea aveva condotto una valutazione sulla cooperazione Dublino da cui risultava che gli Stati membri non erano soddisfatti del suo funzionamento<sup>172</sup>. La principale difficoltà era data dal fatto che bisogna dimostrare di essersi attenuti a un criterio di responsabilità, in particolare per quanto riguarda il luogo di entrata nel territorio dell'UE. La Convenzione di Dublino è stata quindi riveduta e nel 2003 è stata integrata nel diritto comunitario sotto forma di regolamento CE. L'istituzione della banca dati Eurodac ha inoltre permesso di migliorare nettamente il sistema di Dublino.

### Lo spazio Dublino dal 1° maggio 2004



L'introduzione del diritto d'asilo nel diritto dell'UE è relativamente recente. Questo si spiega con il seguente paradosso: da un lato, l'unione territoriale e la libera circolazione delle persone permette a ciascuno di spostarsi liberamente nello spazio UE. D'altro lato, però, gli Stati membri trattano la questione dell'asilo in modo molto diverso tra loro. Questa diversità si evidenzia in vari modi:

- vi sono differenze in materia di garanzie e di durata delle procedure;
- alcuni Stati (ad es. la Germania) applicano la regolamentazione relativa allo Stato terzo, altri no (ad es. la Francia). Questo significa che se il richiedente proviene da uno Stato terzo dichiarato «sicuro» la sua domanda di asilo verrà trattata in modo differente a seconda dello Stato membro;
- i diritti concessi a una persona differiscono a seconda che si tratti di un richiedente l'asilo (persone che chiedono che sia riconosciuto loro lo statuto di rifugiato ai sensi della relativa Convenzione di Ginevra) o di un rifugiato (persone il cui statuto è riconosciuto loro al termine della procedura).

La conseguenza è che alcuni richiedenti l'asilo tentano di sfruttare queste differenze, depositando ad esempio più richieste in vari Stati membro, contemporaneamente o una dopo l'altra, così da aumentare le possibilità di ottenere una decisione positiva o per restare il più a lungo possibile sul territorio dell'UE in situazione regolare: in questi casi si parla di «refugees in orbit» (richiedenti l'asilo per la domanda dei quali nessuno si dichiara competente). Altri richiedenti, una volta che sono entrati nel

<sup>172</sup> Commission Staff Working Paper: Evaluation of the Dublin Convention, del 13 giugno 2001 (SEC [2001] 756), disponibile solo in inglese.

territorio dell'UE, si recano in quegli Stati in cui reputano sia più facile ottenere il riconoscimento dello statuto di rifugiato: in questi casi si parla di spostamenti secondari. Tuttavia, il fattore preponderante nella scelta di un Paese di asilo è dato probabilmente dalla presenza di una diaspora, la quale può aiutare il richiedente a integrarsi e a trovare un lavoro.

Alla luce di questa situazione si comprende bene come la libera circolazione delle persone comporti, tra le diverse misure di accompagnamento, l'adozione, in materia di asilo, di un'efficace politica comune. Considerate tuttavia le competenze dei vari Stati membri dell'UE in materia e le importanti differenze delle loro relative politiche, è difficile trovare un comune denominatore: ciò rende lunghe e complesse le discussioni.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 (in vigore dal 1° maggio 1999) ha portato notevoli progressi. Sono state formulate chiare linee direttrici per l'adozione, entro cinque anni, di una politica europea comune in materia di asilo (art. 61 TCE). Il Consiglio europeo ha confermato questo progetto in occasione del Vertice di Tampere dell'ottobre 1999 e ha fissato i seguenti obiettivi in vista dell'introduzione di una politica d'asilo armonizzata:

- a breve o medio termine il sistema comune in materia d'asilo deve comprendere un metodo chiaro e praticabile per la determinazione dello Stato responsabile di una domanda di asilo, standard comuni per una procedura equa ed efficace in materia, condizioni minime comuni per l'accettazione di un richiedente l'asilo e la convergenza delle disposizioni riguardanti il riconoscimento e le caratteristiche dello statuto di rifugiato;
- a lungo termine le disposizioni comunitarie devono portare a una procedura d'asilo comune e ad uno statuto uniforme, valevole in tutta l'Unione, per le persone cui è accordato l'asilo.

Oltre al regolamento Dublino e all'entrata in funzione del sistema Eurodac, i lavori dell'UE in materia di asilo hanno portato soprattutto all'adozione delle seguenti misure: il 29 aprile 2004 il Consiglio ha adottato una direttiva per la definizione comune dello statuto di rifugiato o di persona bisognosa di protezione internazionale e dei diritti e vantaggi legati a tale statuto («direttiva sulle norme minime»)<sup>173</sup>. Lo stesso giorno si è giunti a un accordo politico sulla direttiva relativa alle procedure di asilo<sup>174</sup>, che fissa le disposizioni comuni per la trattazione delle domande di asilo depositate nell'UE. Queste direttive, unitamente agli altri strumenti legislativi in materia di asilo già adottati dal Consiglio, assicurano in tutti gli Stati membri il grado di protezione minimo e garanzie procedurali, evitando le domande di asilo abusive che compromettono la credibilità del sistema. L'associazione della Svizzera alla normativa di Dublino non comporterà il recepimento di altre legislazioni europee in materia di asilo e di immigrazione.

<sup>173</sup> Proposta di direttiva del Consiglio recante norme sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi ed apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto dello status di protezione (COM[2001] 510 def., documento del Consiglio n. 7728/04); non ancora pubblicata sulla Gazzetta ufficiale.

<sup>174</sup> Proposta modificata di direttiva del Consiglio recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (COM[2002] 326 def./2, Documento del Consiglio n. 7729/04); non ancora pubblicata sulla Gazzetta ufficiale.

## 2.6.5.1

## Regolamento Dublino<sup>175</sup>

### *In generale*

La Convenzione di Dublino del 1990 è stata recepita nel diritto comunitario con il regolamento del Consiglio del 18 febbraio 2003 (il cosiddetto «regolamento Dublino»). Entrato in vigore il 1° settembre 2003, questo nuovo regolamento contiene diversi miglioramenti rispetto alla Convenzione di Dublino:

- esso pone l'accento sulla responsabilità che ha ogni Stato membro quando lascia perdurare situazioni di soggiorno illegale sul proprio territorio. Concretamente, in questi casi lo Stato membro interessato è responsabile di una domanda di asilo, anche se la persona è entrata sul territorio dell'UE attraverso un altro Stato membro;
- termini di procedura più brevi;
- termini più lunghi e maggior flessibilità nel trasferimento da uno Stato membro all'altro, in modo da tenere in considerazione le difficoltà pratiche;
- disposizioni che permettano di mantenere unite, per quanto possibile, le famiglie dei richiedenti l'asilo.

Eurodac è stato introdotto in base al regolamento Eurodac<sup>176</sup>, che istituisce una banca dati europea nella quale vengono registrate le impronte digitali dei richiedenti l'asilo e delle persone che si trovano sul territorio dell'UE senza un permesso regolare. Questa banca dati è in funzione dal 15 gennaio 2003.

L'associazione della Svizzera alla normativa di Dublino si rifà a questi regolamenti e non alla Convenzione di Dublino.

Il regolamento Dublino stabilisce criteri obiettivi per determinare quale Stato è competente per l'esame della domanda di asilo. Gli altri suoi obiettivi sono: fissare termini ragionevoli per ogni stadio della procedura di determinazione dello Stato membro responsabile e la prevenzione degli abusi attraverso le domande multiple.

In maniera generale, vale il principio che un solo Stato è responsabile per l'esame di una domanda di asilo. Ogni Stato partecipante può tuttavia far valere prerogative sovrane ed esaminare una domanda di asilo anche se in base ai criteri del regolamento non ne avrebbe la competenza. Un altro principio è dato dal fatto che la situazione di un minore è indissociabile da quella del genitore o del tutore che ha presentato una domanda di asilo.

### *Criteri che permettono di determinare lo Stato responsabile*

I criteri fissati nel regolamento sono di natura oggettiva e devono essere applicati nell'ordine di presentazione. Essi sono applicati sulla base della situazione esistente al momento della presentazione della domanda di asilo. I criteri più importanti si possono riassumere come segue:

<sup>175</sup> Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU L 50 del 25.2.2003, p. 1).

<sup>176</sup> Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000 (GU L 316 del 15.12.2000, p.1).

1. Se un familiare del richiedente l'asilo risiede già in qualità di rifugiato in uno Stato membro, detto Stato membro è competente per l'esame della sua domanda di asilo. La competenza dell'esame della domanda di un richiedente l'asilo spetta allo Stato membro che esamina, nell'ambito di una procedura ordinaria, la domanda presentata da un membro della sua famiglia arrivato anteriormente e in merito alla quale non è stata ancora adottata una decisione.
2. Lo Stato membro che ha rilasciato al richiedente l'asilo un permesso di soggiorno o un visto valido è competente per l'esame della domanda di asilo. Se il richiedente è titolare di più permessi o visti, è considerato competente, ai fini dell'esame, lo Stato che ha rilasciato il documento di soggiorno che conferisce il diritto di soggiorno più lungo o, se la validità temporale è identica, lo Stato che ha rilasciato il documento di soggiorno la cui scadenza è più lontana. La stessa regola si applica nel caso di più visti di natura diversa. Quando i visti sono di analoga natura è competente lo Stato che ha rilasciato il visto la cui scadenza è più lontana.
3. Se il richiedente l'asilo ha varcato irregolarmente le frontiere di uno Stato membro, quest'ultimo è competente per l'esame della sua domanda di asilo, salvo che possa dimostrare che il richiedente ha soggiornato nello Stato in cui ha presentato la domanda di asilo. Se non era sottoposto all'obbligo di visto, la competenza ricade sullo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata. Se è rimasto almeno cinque mesi in situazione irregolare in uno Stato membro, la competenza spetta a detto Stato membro.
4. Se non si applica nessuno dei criteri enumerati, è competente per l'esame della domanda d'asilo il primo Stato membro nel quale la domanda è stata presentata.

Inoltre, il regolamento prevede il trattamento congiunto delle domande di asilo presentate da diversi membri appartenenti al medesimo nucleo familiare .

#### *Clausola umanitaria*

Qualsiasi Stato membro può accettare, su richiesta di un altro Stato membro, di esaminare una domanda d'asilo, pur non essendo competente ai sensi dei criteri summenzionati, per ragioni umanitarie e a condizione che il richiedente l'asilo vi acconsenta.

#### *Obbligo di prendere o riprendere a carico un richiedente l'asilo*

Se lo Stato membro che ha ricevuto una domanda di asilo ritiene di non essere competente per l'esame della stessa ai sensi dei criteri summenzionati, può inoltrare una richiesta allo Stato membro che ritiene sia competente affinché prenda a carico il richiedente l'asilo. Lo Stato membro competente per la domanda d'asilo è tenuto ad assolvere alcuni obblighi, in particolare la presa a carico del richiedente e l'esame della sua domanda.

La domanda di presa a carico dovrà indicare ogni elemento che permette allo Stato membro richiesto di determinare se è effettivamente competente. Quando lo Stato richiesto accetta di prendere a carico il richiedente l'asilo, lo Stato nel quale la domanda d'asilo è stata presentata notifica al richiedente l'asilo una decisione motivata relativa all'inammissibilità della sua domanda in tale Stato membro, indicando

in quale Stato membro deve essere introdotta. Contro tale decisione può essere inoltrato un ricorso che non ha effetto sospensivo.

Il regolamento stabilisce una serie di modalità pratiche relative alla presa in carico del richiedente l'asilo (notifica delle decisioni, scadenze, verifiche necessarie ecc.).

Nel caso in cui il richiedente l'asilo ha già depositato una domanda in un altro Stato in cui essa viene esaminata o in cui è stata ritirata o respinta, lo Stato presso il quale è stata depositata la seconda domanda può inoltrare al primo Stato di asilo una domanda di presa a carico.

### *Cooperazione amministrativa*

Ciascuno Stato membro comunica allo Stato membro che ne faccia richiesta i dati di carattere personale riguardanti i richiedenti l'asilo, che devono essere esatti e pertinenti. La comunicazione dei dati avviene unicamente per finalità specifiche quali la determinazione dello Stato competente. Le ragioni addotte dal richiedente a giustificazione della domanda di asilo sono comunicate soltanto se strettamente necessarie.

Tutte le richieste di informazione devono essere motivate. Lo Stato membro che trasmette i dati ne deve garantire l'esattezza e l'aggiornamento. Il richiedente l'asilo ha diritto di conoscere i dati trattati che lo riguardano e di ottenerne la rettifica, la cancellazione<sup>177</sup> o il congelamento in caso di violazione del regolamento o della direttiva sulla protezione dei dati<sup>178</sup>.

Per migliorare l'efficacia della cooperazione amministrativa, gli Stati membri possono concludere accordi bilaterali aventi per oggetto, ad esempio, lo scambio di funzionari di collegamento, la semplificazione delle procedure o la riduzione dei termini.

### *«Comitato Dublino»*

Il Comitato Dublino assiste la Commissione europea nell'esecuzione dei suoi compiti in materia di attuazione, applicazione e sviluppo della cooperazione Dublino. Questo Comitato discute i problemi che gli Stati partecipanti incontrano nell'applicazione delle disposizioni di Dublino e cerca di risolverli; adotta inoltre misure per migliorare il funzionamento della cooperazione. Periti svizzeri hanno la facoltà di sottoporre al Comitato le loro prese di posizione, allo stesso titolo di quelli degli Stati membri dell'UE (cfr. anche n. 2.6.7.3).

<sup>177</sup> Nella terminologia svizzera si parla in questo caso di «distruzione» dei dati.

<sup>178</sup> 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, p. 31).

### **2.6.5.2 Misure di applicazione**

Il 2 settembre 2003, la Commissione ha emanato un regolamento contenente modalità di applicazione<sup>179</sup>, entrato in vigore con effetto immediato il 6 settembre 2003.

Tale regolamento di applicazione disciplina tra l'altro, sotto il titolo II, la messa a punto di una rete di linee di comunicazione elettronica sicure conformemente al regolamento Dublino (art. 18–21 regolamento di applicazione in rel. con l'art. 22 par. 2 regolamento Dublino). Questo canale di trasmissione elettronica dei dati tra le autorità nazionali competenti in materia d'asilo è denominato «DubliNet» ed è operativo dal 1° settembre 2003 in tutti gli Stati che aderiscono al sistema di Dublino. DubliNet utilizza un sistema di trasmissione dei dati che garantisce un elevato livello di sicurezza per quanto concerne la protezione dei dati relativi ai richiedenti l'asilo. L'introduzione dei moduli recanti la firma elettronica consente non soltanto di normalizzare le modalità di scambio d'informazioni tra gli Stati membri, ma anche di effettuare identificazioni e autenticazioni affidabili in una rete codificata. DubliNet semplifica le procedure per le amministrazioni nazionali, stabilendo per ogni Stato partecipante un punto nazionale d'accesso («NAP», National Access Point). DubliNet è compatibile con Eurodac.

### **2.6.5.3 Banca dati Eurodac**

Il regolamento Eurodac<sup>180</sup> istituisce un sistema per il confronto delle impronte digitali di richiedenti l'asilo e immigranti clandestini allo scopo di facilitare l'applicazione della Convenzione di Dublino volta a determinare lo Stato competente per l'esame di una richiesta d'asilo. Il sistema Eurodac consente agli Stati membri di identificare i richiedenti l'asilo come pure le persone che hanno varcato illegalmente una frontiera esterna della Comunità. Confrontando le impronte digitali, uno Stato membro può verificare se un richiedente l'asilo o uno straniero che soggiorna illegalmente sul suo territorio nazionale ha già presentato una domanda d'asilo in un altro Stato membro.

Eurodac è composto da un'unità centrale con sede a Bruxelles gestita dalla Commissione europea, da una banca dati centrale informatizzata sulle impronte digitali, come pure da dispositivi per la trasmissione elettronica di dati tra gli Stati membri e la banca dati centrale.

Oltre alle impronte digitali, i dati trasmessi dagli Stati membri comprendono unicamente lo Stato membro d'origine, il luogo e il giorno della domanda, il sesso e un numero di riferimento. Sono rilevate le impronte digitali di tutte le persone di età non inferiore ai 14 anni e registrate immediatamente nella banca dati dall'unità centrale oppure trasmesse dallo Stato membro d'origine. Non figurano per contro dati relativi al nominativo del richiedente l'asilo o alla sua cittadinanza. Ha accesso

<sup>179</sup> Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo (GU L 222 del 5.9.2003, p. 3).

<sup>180</sup> Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio, dell'11 dicembre 2000, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU L 316 del 15.12.2000, p. 1).

a tali dati soltanto l'ufficio nazionale Dublino interessato, allo scopo di confrontare le impronte digitali. In particolare, i dati non possono essere utilizzati per indagini di polizia.

Di regola, i dati sui richiedenti l'asilo sono conservati per dieci anni. Tuttavia, non appena un richiedente l'asilo ottiene la cittadinanza di uno Stato membro, i dati che lo concernono vengono immediatamente distrutti. I dati sugli stranieri fermati in occasione dell'attraversamento irregolare di una frontiera esterna vengono di regola conservati per due anni a partire dal momento del rilevamento delle impronte digitali.

Tali dati vengono cancellati immediatamente, ossia prima della scadenza di due anni, non appena l'autorità viene a conoscenza del fatto che lo straniero in questione ha ottenuto un permesso di soggiorno o ha lasciato il territorio degli Stati membri.

Nel caso di cittadini stranieri che soggiornano illegalmente sul territorio di uno Stato membro, Eurodac consente unicamente il confronto delle loro impronte con quelle registrate nella banca dati centrale al fine di stabilire se la persona interessata non abbia già presentato una domanda d'asilo in un altro Stato membro. Le impronte trasmesse unicamente allo scopo del confronto non sono conservate da Eurodac.

Lo Stato membro che inserisce i dati è tenuto a garantire la legalità del rilevamento delle impronte digitali, come pure la legalità dell'uso, della trasmissione, della conservazione e della cancellazione dei dati. Le persone o gli Stati membri che hanno subito un danno in conseguenza di un trattamento illecito di dati o di qualsiasi altro atto incompatibile con le disposizioni del presente regolamento hanno il diritto di ottenere un risarcimento dallo Stato membro responsabile del pregiudizio. Lo Stato membro è esonerato in tutto o in parte da tale responsabilità se prova che l'evento dannoso non gli è imputabile.

Oltre alle autorità di controllo nazionali, esiste a livello europeo un'autorità comune indipendente di controllo (art. 20 par. 11 regolamento Eurodac e art. 41 segg. del regolamento di applicazione 45/2001<sup>181</sup>). Essa ha in particolare il compito di controllare l'attività dell'unità centrale, per accertare che i diritti delle persone interessate siano garantiti e per analizzare le difficoltà di applicazione che possono sorgere nel funzionamento di Eurodac.

Le spese per le unità nazionali, per il loro collegamento con la banca dati centrale e per la trasmissione dei dati sono a carico dei singoli Stati membri.

La Commissione è affiancata da un comitato amministrativo (Comitato Eurodac), che assiste la Commissione analogamente a quanto fa il Comitato Dublino.

<sup>181</sup> Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati (GU L 8 del 12.1.2001, p. 1).

### *Modalità di applicazione*<sup>182</sup>

L'unità centrale definisce le modalità tecniche per la trasmissione elettronica dei dati relativi alle impronte digitali. In caso di guasti tecnici, i dati possono essere trasmessi anche su altri supporti (cd-rom, dischetto, carta ecc.). Il numero di riferimento consente di attribuire le impronte a una determinata persona e di stabilire lo Stato che le ha trasmesse. Il numero di riferimento è composto di una o più lettere di identificazione seguita/e da un codice. Per consentire il confronto delle impronte digitali, gli Stati membri garantiscono una «qualità adeguata» nella trasmissione dei dati relativi alle impronte digitali. All'occorrenza, l'unità centrale stabilisce ciò che s'intende per «qualità adeguata».

Di regola, l'unità centrale effettua i confronti seguendo l'ordine di arrivo delle richieste. Ogni richiesta deve essere esaminata entro 24 ore (salvo in caso d'urgenza). Quattro anni dopo l'avvio dell'attività dell'Eurodac, inoltre, essa elabora una statistica da cui risulta il numero delle persone riconosciute come rifugiati in più Stati membri e il numero delle persone che hanno presentato un'ulteriore domanda d'asilo in un altro Stato membro.

### *Primi risultati di Eurodac*

All'inizio di maggio del 2004, la Commissione europea ha pubblicato il primo rapporto di valutazione dell'esercizio di Eurodac<sup>183</sup>, in cui si attesta che la banca dati, entrata in funzione il 15 gennaio 2003, può vantare un buon inizio. Il rapporto mostra che le attività dell'unità centrale hanno dato risultati soddisfacenti dal profilo dell'efficienza, della qualità delle prestazioni e della redditività. La Commissione europea riconosce una necessità d'intervento sul piano della qualità dei dati trasmessi e dei ritardi nella trasmissione dei dati da parte di alcuni Paesi. La Commissione e gli Stati membri s'impegnano a risolvere questi problemi. Si può dunque presumere che l'efficacia del sistema aumenterà ulteriormente. A un anno dalla sua entrata in funzione, si può così sostenere che Eurodac è diventato un elemento essenziale nella gestione dell'asilo a livello dell'UE.

I dieci nuovi Stati membri dell'UE sono collegati a pieno titolo al sistema Dublino/Eurodac dal momento della loro adesione formale, il 1° maggio 2004. In considerazione dell'allargamento dell'Unione europea e del fatto che la banca dati è attiva soltanto dall'inizio del 2003, è prevedibile che nei prossimi anni la quota di domande d'asilo multiple scoperte grazie a Eurodac tenderà ad aumentare. In seguito, tale quota dovrebbe stabilizzarsi, per poi diminuire, poiché il sistema di Dublino è proprio stato istituito per lottare contro gli abusi nel settore dell'asilo dovuti alle domande multiple. Un numero ridotto di domande d'asilo multiple è la miglior prova del successo del sistema. Dal momento che vengono rilevate e confrontate tutte le impronte digitali dei richiedenti l'asilo e delle persone che hanno attraversato illegalmente una frontiera o che sono state fermate sul territorio di uno Stato membro in una situazione irregolare, un numero esiguo di riscontri significa che lo scopo di Dublino/Eurodac è stato raggiunto.

<sup>182</sup> Regolamento (CE) n. 407/2002 del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che definisce talune modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 2725/2000 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU L 62 del 5.3.2002, p. 1).

<sup>183</sup> Commission Staff Working Paper: First annual report to the Council and the European Parliament on the activities of the Eurodac Central Unit, del 5 maggio 2004, (SEC[2004] 557), disponibile solo in inglese.

## 2.6.5.4 Protezione dei dati secondo il regolamento Dublino

### *Protezione dei dati secondo il regolamento Dublino*

L'articolo 21 del regolamento Dublino disciplina lo scambio di dati necessari per determinare lo Stato membro competente per l'esame della domanda d'asilo, per esaminare la domanda d'asilo stessa e per attuare qualsiasi obbligo derivante dal regolamento. L'articolo 21 paragrafo 2 contiene dunque un elenco esaustivo delle informazioni che possono essere scambiate a questo proposito.

Oltre ai dati che possono essere pubblicati, l'articolo 21 del regolamento Dublino stabilisce in modo esplicito:

- lo scopo dello scambio di dati;
- il principio dell'esattezza dei dati;
- il diritto delle persone interessate ad essere informate;
- il diritto del richiedente l'asilo di ottenere la rettifica, la cancellazione o il congelamento dei dati;
- la registrazione della trasmissione e della ricezione delle informazioni scambiate;
- la durata di conservazione dei dati.

### *Regolamento Eurodac*

Il regolamento Eurodac contiene a sua volta disposizioni specifiche in materia di protezione dei dati per quanto concerne la rilevazione delle impronte digitali. Anche qui il regolamento stabilisce che possono essere rilevati soltanto i dati necessari all'attuazione degli obblighi derivanti dal regolamento. Oltre alle impronte digitali vere e proprie, possono essere registrati nell'Eurodac soltanto i dati assolutamente indispensabili all'identificazione; non figurano in particolare i nomi degli interessati.

Le disposizioni in materia di protezione dei dati contenute nel regolamento Eurodac disciplinano in particolare:

- il principio del rilevamento delle impronte digitali;
- l'istituzione della banca dati centrale Eurodac per la registrazione e il confronto delle impronte digitali;
- l'elenco dei dati che devono essere trasmessi a Eurodac;
- l'accesso ai dati;
- la conservazione e la cancellazione dei dati;
- le relative prescrizioni di sicurezza.

### *Direttiva sulla protezione dei dati*

A livello di diritto comunitario (primo pilastro), oltre alle citate disposizioni specifiche contenute nel regolamento Dublino e nel regolamento Eurodac, la questione della protezione dei dati è disciplinata in senso generale nella direttiva sulla prote-

zione dei dati<sup>184</sup>. Tale direttiva si applica al trattamento di tutti i dati personali che rientrano nel suo campo d'applicazione e contempla sia il trattamento automatizzato sia quello manuale. Il contenuto della direttiva sulla protezione dei dati è illustrato nel numero 2.6.4.7.

## **2.6.6 Associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino**

### **2.6.6.1 Accordi conclusi nel quadro di Schengen e Dublino e legami giuridici reciproci**

Per associarsi alla normativa di Schengen/Dublino, la Svizzera deve concludere due accordi separati, benché connessi fra loro, con l'UE e la CE. Questi due accordi devono essere completati mediante un accordo ovvero un protocollo con la Danimarca, nonché mediante un accordo con la Norvegia e l'Islanda.

#### **2.6.6.1.1 Accordi conclusi nel quadro di Schengen**

*Accordo di associazione alla normativa di Schengen (AAS)*<sup>185</sup>

L'accordo principale nel quadro di Schengen è l'accordo con l'UE e con la CE riguardante l'associazione della Svizzera all'introduzione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen. Esso contiene – oltre all'intero acquis di Schengen che la Svizzera deve recepire (riportato negli allegati A e B dell'AAS) – tutte le norme importanti per l'esecuzione concreta dell'associazione, come in particolare le disposizioni concernenti il Comitato misto, competente per il corretto funzionamento dell'AAS, nonché le prescrizioni per il recepimento di futuri sviluppi dell'acquis di Schengen.

*Accordo fra la Svizzera la Danimarca concernente la cooperazione Schengen*<sup>186</sup>

La Danimarca partecipa alla cooperazione Schengen soltanto sul piano del diritto internazionale e non può quindi essere vincolata da UE/CE. La Svizzera deve pertanto concludere un accordo separato con la Danimarca su Schengen (art. 13 par. 1 AAS).

<sup>184</sup> 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, p. 31).

<sup>185</sup> 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.

<sup>186</sup> Accordo del ... tra la Confederazione Svizzera e il Regno di Danimarca riguardante la costituzione di diritti e di doveri tra i due Stati in vista della cooperazione Schengen.

*Accordo fra la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda concernente la cooperazione Schengen e Dublino*<sup>187</sup>

Un altro accordo deve essere concluso con Norvegia e Islanda, che partecipano a Schengen in veste di non membri dell'UE (art. 13 par. 2 AAS). In quest'ultimo caso si tratta di un accordo che disciplina la cooperazione fra questi tre Stati sia per quanto riguarda Schengen sia per quanto riguarda Dublino, e in particolare mediante un rimando ai rispettivi accordi di associazione della Svizzera, della Norvegia e dell'Islanda con l'UE e la CE.

*Protocollo sulla partecipazione del Principato del Liechtenstein all'AAS*

L'AAS prevede che il Principato del Liechtenstein possa partecipare all'accordo d'associazione alla normativa di Schengen fra l'UE/CE e la Svizzera; le condizioni di partecipazione del Liechtenstein alla cooperazione Schengen saranno stabilite in un protocollo all'AAS (art. 16 AAS). A tale proposito sono in corso attualmente colloqui fra l'UE e il Liechtenstein.

*Scambio di lettere sulla comitologia*<sup>188</sup>

Le Parti all'AAS hanno infine concluso uno scambio di lettere sulla comitologia. L'UE si è così impegnata a disciplinare in un accordo separato la partecipazione della Svizzera ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio delle proprie competenze esecutive nel settore di Schengen.

#### **2.6.6.1.2 Legame giuridico fra questi accordi**

L'Accordo fra la Svizzera e la Danimarca concernente la cooperazione Schengen nonché l'Accordo fra la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda concernente la cooperazione Schengen e Dublino sono connessi a tal punto con l'Accordo d'associazione alla normativa di Schengen fra la Svizzera e l'UE/CE, che possono essere applicati soltanto quando entrerà in vigore l'AAS (art. 15 par. 3 AAS ovvero art. ... dell'Accordo fra la Svizzera e la Danimarca concernente la cooperazione Schengen e art. 4 par. 2 dell'Accordo fra la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda concernente la cooperazione Schengen e Dublino), e considerarsi decaduti non appena l'AAS sarà caduco (art. 18 AAS ovvero art. ... dell'Accordo fra la Svizzera e la Danimarca concernente la cooperazione Schengen e art. 3 par. 1 dell'Accordo fra la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda concernente la cooperazione Schengen).

Un eventuale protocollo all'AAS concernente una partecipazione del Principato del Liechtenstein alla cooperazione Schengen sarebbe di per sé legato all'esistenza dell'accordo principale.

<sup>187</sup> Accordo del ... tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen nonché sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in Svizzera, in Islanda o in Norvegia.

<sup>188</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 sotto forma di scambio di lettere tra la Confederazione Svizzera e il Consiglio dell'Unione europea concernente i comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi (Scambio di lettere sulla comitologia).

Lo scambio di lettere sulla comitologia, infine, fa esplicito riferimento all'AAS (cfr. A. Lettera della Commissione, primo paragrafo) ed è pertanto connesso direttamente ad esso.

### **2.6.6.1.3 Accordi conclusi nel quadro di Dublino**

*Accordo d'associazione alla normativa di Dublino (AAD)*<sup>189</sup>

L'accordo principale nel quadro di Dublino è l'accordo con la CE sui criteri e le normative per determinare lo Stato competente a esaminare una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro o in Svizzera. Esso contiene – oltre all'intero acquis di Dublino che la Svizzera deve recepire (elencato nell'art. 1 par. 1 dell'AAD) – tutte le norme importanti per l'esecuzione concreta dell'associazione, come in particolare le disposizioni concernenti il Comitato misto, competente per il corretto funzionamento dell'AAD, nonché le prescrizioni per il recepimento di futuri sviluppi dell'acquis di Dublino.

*Protocollo sulla partecipazione della Danimarca all'AAD*<sup>190</sup>

Come nel caso di Schengen, la Danimarca partecipa anche alla cooperazione Dublino unicamente sul piano del diritto internazionale e non è quindi vincolata dal relativo Accordo d'associazione fra la CE e la Svizzera. Anche in questo settore quindi deve essere adottato un disciplinamento separato concernente la Danimarca, mediante un protocollo all'accordo principale (art. 11 par. 1 AAD).

*Accordo fra la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda concernente la cooperazione Schengen e Dublino*

Norvegia e Islanda, Paesi non membri dell'UE, partecipano non soltanto al sistema di Schengen, ma anche a quello di Dublino: anche in questo settore quindi occorre adottare un disciplinamento fra Svizzera e Norvegia/Islanda (art. 11 par. 2 AAD). Come menzionato, la cooperazione fra i tre Stati associati al sistema di Dublino sarà disciplinata nello stesso accordo e secondo lo stesso modello adottato per il sistema di Schengen.

*Protocollo sulla partecipazione del Principato del Liechtenstein all'AAS*

Come l'AAS, anche l'AAD prevede infine che il Principato del Liechtenstein possa partecipare alla cooperazione nell'ambito del sistema di Dublino; la partecipazione del Liechtenstein dovrebbe anche essere disciplinata in un protocollo al corrispondente accordo d'associazione fra la CE e la Svizzera (art. 15 AAD). A tale proposito sono in corso attualmente colloqui fra la CE e il Liechtenstein.

<sup>189</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in Svizzera o in uno degli Stati membri.

<sup>190</sup> Protocollo del ... sulla partecipazione del Regno di Danimarca all'accordo di associazione alla normativa di Dublino.

#### **2.6.6.1.4 Legame giuridico fra questi accordi**

Il Protocollo sulla partecipazione della Danimarca all'AAD nonché l'Accordo fra la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda concernente la cooperazione Schengen e Dublino sono connessi a tal punto con l'Accordo d'associazione alla normativa di Dublino fra la CE e la Svizzera, che possono essere applicati soltanto quando entrerà in vigore l'AAD (art. 14 par. 1 AAD ovvero art. ... del Protocollo concernente la partecipazione della Danimarca all'AAD e art. 4 par. 3 dell'Accordo fra la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda concernente la cooperazione Schengen e Dublino), e considerarsi decaduti non appena l'AAD sarà caduco (art. 16 par. 2 AAD ovvero art. ... del Protocollo sulla partecipazione della Danimarca all'AAD e art. 3 par. 2 dell'Accordo fra la Svizzera, la Norvegia e l'Islanda concernente la cooperazione Schengen e Dublino).

Un eventuale protocollo sulla partecipazione del Principato del Liechtenstein alla cooperazione Dublino sarebbe di per sé vincolato all'esistenza dell'accordo principale.

#### **2.6.6.2 Legame giuridico fra i due accordi d'associazione**

Originariamente i disciplinamenti concernenti la competenza per l'esame delle domande di asilo erano state pensati quali misure di compensazione per l'abolizione dei controlli delle persone alle frontiere interne ed erano parte integrante della cooperazione Schengen (cfr. art. 28–38 CAS). Il 1° settembre 1997 queste prescrizioni della CAS sono state tuttavia sostituite dalla Convenzione di Dublino<sup>191</sup>. Schengen e Dublino formano pertanto un pacchetto indivisibile.

A causa dello stretto legame fra Schengen e Dublino è stato possibile negoziare soltanto un'associazione alla normativa di Schengen e Dublino assieme; una partecipazione della Svizzera a Schengen o a Dublino separatamente era fuori discussione. Negli accordi di associazione si è tenuto conto di questa circostanza nella misura in cui l'applicazione di un accordo dipende direttamente da quella dell'altro accordo: l'AAS e l'AAD possono pertanto entrare in vigore soltanto assieme (art. 15 par. 4 AAS, art. 14 par. 2 AAD); se uno dei due accordi inoltre viene disdetto anche l'altro è da considerare contemporaneamente decaduto (art. 18 AAS, art. 16 par. 2 AAD). Esiste pertanto un legame giuridico diretto fra i due accordi d'associazione.

<sup>191</sup> Convenzione del 15 giugno 1990 sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee (GU C 254 del 19 agosto 1997, p. 1). La Convenzione di Dublino è stata a sua volta sostituita in seno all'UE il 1° settembre 2003 dal regolamento Dublino (cfr. n. 265.1 [Dublino]).

## **2.6.7 Aspetti istituzionali degli accordi di associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino**

### **2.6.7.1 Nozione di accordo d'associazione**

Gli accordi d'associazione alla normativa di Schengen e Dublino consentono alla Svizzera di partecipare alla cooperazione avviata con gli strumenti di Schengen<sup>192</sup> e con la Convenzione di Dublino (in seguito con il regolamento Dublino e il regolamento Eurodac). Dal momento che la Svizzera non è membro dell'Unione europea, non aderisce propriamente a questi strumenti ma vi si «associa». Nel quadro di questa associazione recepisce l'acquis di Schengen/Dublino nella forma raggiunta al momento della firma degli accordi di associazione<sup>193</sup>, nonché di regola anche i suoi «nuovi sviluppi», ossia tutti gli atti normativi e le misure che completano l'acquis di Schengen/Dublino e che l'UE adotterà dopo la firma degli accordi d'associazione.

La Svizzera mantiene nondimeno integralmente la propria autonomia decisionale: decide autonomamente se intende o no recepire un elemento supplementare dell'acquis di Schengen/Dublino. Essa mantiene anche la propria autonomia in materia di giurisdizione. Associandosi alla normativa di Schengen/Dublino, il nostro Paese quindi non delega a un'istanza sopranazionale la propria competenza legislativa e quella giurisdizionale. L'accordo concernente l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino si fonda piuttosto sul principio della tradizionale cooperazione fra Stati. A determinate condizioni, il non recepimento di uno sviluppo dell'acquis di Schengen/Dublino può condurre tuttavia alla decadenza del relativo accordo. Lo stesso vale per quanto riguarda il mancato rispetto della giurisprudenza della Corte di giustizia delle CE (CGCE) relativamente a Schengen/Dublino: l'accordo può decadere infatti qualora i tribunali e le autorità svizzeri deroghino sensibilmente all'interpretazione e all'applicazione dell'acquis di Schengen/Dublino decisa dalla Corte di giustizia delle CE o dalle competenti autorità degli Stati membri dell'UE e le Parti all'accordo non riescano in merito a trovare un'intesa nell'ambito del Comitato misto.

Dal punto di vista istituzionale, la Svizzera avrà essenzialmente lo stesso statuto della Norvegia e dell'Islanda che, pur non essendo membri dell'Unione Europea, partecipano al sistema di Schengen/Dublino. Gli accordi di associazione conclusi dalla Svizzera si basano infatti anche sui corrispondenti accordi che questi due Stati hanno concluso con UE/CE. Per tenere conto delle particolarità della Svizzera, gli accordi contengono tuttavia alcune importanti differenze.

<sup>192</sup> Accordo di Schengen del 1985 (GU L 239 del 22 settembre 2000, p.13), Convenzione di applicazione dell'Accordo Schengen del 1990 (GU L 239 del 22 settembre 2000, p.19); cfr. anche il Protocollo Schengen del 1997 al Trattato di Amsterdam (GU C 340 del 10 novembre 1997, p. 93).

<sup>193</sup> Gli atti giuridici e le misure pertinenti sono elencati negli allegati A e B dell'AAS come anche nell'art. 1 par. 1 dell'AAD. Alcuni di questi atti normativi sono per altro già stati approvati ma non sono finora ancora entrati in vigore.

## 2.6.7.2 Comitato misto

### *Funzione*

I due accordi di associazione sono amministrati da un Comitato misto (art. 3 e 4 AAS, regolamento interno del Comitato misto Schengen<sup>194</sup>; art. 3 AAD, regolamento interno del Comitato misto Dublino<sup>195</sup>).

Questi comitati vigilano sull'adeguato funzionamento degli accordi e assicurano uno scambio di informazioni e di consulenza fra le Parti all'accordo (art. 4 AAS; art. 3 par. 4 AAD).

### *Composizione*

I Comitati misti si compongono di rappresentanti delle rispettive Parti all'accordo:

- il Comitato misto Schengen si compone di membri del Consiglio UE, della Commissione CE e di rappresentanti del nostro Consiglio<sup>196</sup> (art. 3 par. 1 AAS, art. 1 par. 1 regolamento interno del Comitato misto Schengen). Per questioni importanti il Comitato misto si riunisce a livello di ministri. Può decidere validamente soltanto alla presenza di almeno la metà dei membri del Consiglio (ossia almeno 13 Stati membri), il rappresentante della Commissione nonché il rappresentante della Svizzera a livello ministeriale (art. 5 par. 2 regolamento interno del Comitato misto Schengen);
- il Comitato misto Dublino si compone della Commissione CE e dei rappresentanti del nostro Consiglio<sup>197</sup> (art. 3 par. 1 AAD). In base alla dichiarazione comune delle Parti all'accordo nell'atto finale dell'AAD<sup>198</sup>, anche esperti degli Stati membri dell'UE sono invitati regolarmente alle sedute del Comitato misto.

### *Sedute*

I Comitati misti si riuniscono a diversi livelli per iniziativa del presidente di turno o su richiesta di uno dei rispettivi membri (art. 3 par. 3 e 4 AAS, art. 3 par. 3 e 4 AAD):

- A seconda delle necessità il Comitato misto Schengen si riunisce a livello di esperti, di funzionari di rango superiore o di ministri (art. 3 par. 5 AAS, art. 1 par. 2 regolamento interno del Comitato misto Schengen). Le sedute del Comitato misto a livello di esperti si svolgono nel quadro delle sedute ordi-

<sup>194</sup> Decisione n. 1/2004 del Comitato misto Svizzera/UE istituito dall'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 per l'adozione del proprio regolamento interno.

<sup>195</sup> Decisione n. XXX/200X del Comitato misto UE/Svizzera istituito dall'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Svizzera e la Comunità europea sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in Svizzera o in uno degli Stati membri per l'adozione del proprio regolamento interno.

<sup>196</sup> Se sono coinvolte competenze cantonali, nella rappresentanza svizzera del Comitato misto vi sarà anche un rappresentante dei Cantoni (cfr. n. 2.6.9.2.1).

<sup>197</sup> Se sono coinvolte competenze cantonali, nella rappresentanza svizzera del Comitato misto vi sarà anche un rappresentante dei Cantoni (cfr. n. 2.6.9.2.1).

<sup>198</sup> Atto finale dell'Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri o in Svizzera (Atto finale dell'AAD), Dichiarazione comune delle Parti contraenti su un dialogo stretto.

narie dei gruppi di lavoro del Consiglio<sup>199</sup>; a questo livello la direzione delle sedute è garantita dalla presidenza dell'UE (art. 1 par. 2 regolamento interno del Comitato misto Schengen). A livello di funzionari di alto rango, il Comitato misto Schengen si riunisce nel quadro del comitato SCIFA («Strategic Committee Immigration, Frontiers, Asylum»), quando sono in discussione settori che fanno parte del primo pilastro dell'UE (controlli alle frontiere, visti, armi da fuoco nonché, in parte, sostanze stupefacenti) oppure, nel contesto dell'«articolo 36 – comitato di coordinamento»<sup>200</sup>, quando sono coinvolti aspetti del terzo pilastro (cooperazione di polizia e cooperazione giudiziaria in materia penale); inoltre si svolgono anche singoli incontri nel quadro di Coreper («Comité des Représentants Permanents») <sup>201</sup>, comitato cui compete la preparazione dei lavori del Consiglio dell'UE. I Comitati misti a livello ministeriale tengono generalmente le loro riunioni a margine delle sedute dei ministri UE di giustizia e dell'interno. Dal momento che a livello di funzionari di alto rango e a quello ministeriale sono adottate decisioni importanti, a questi livelli i Comitati misti sono diretti per sei mesi a turno dalla presidenza UE e dalla Svizzera (art. 3 par. 5 AAS, art. 1 par. 2 regolamento interno del Comitato misto Schengen).

- Anche il Comitato misto Dublino può riunirsi a diversi livelli a seconda delle necessità (art. 3 par. 4 AAD, art. 1 par. 1 regolamento interno del Comitato misto Dublino). Il Comitato misto è presieduto per sei mesi alternativamente dalla Comunità europea e dalla Svizzera. (art. 3 par. 5 AAD).

Per evitare inutili doppioni è peraltro previsto che i Comitati misti si riuniscano, di regola con i corrispondenti Comitati misti dell'UE, con Norvegia e Islanda<sup>202</sup>. In questo caso e se a quel momento la presidenza del Comitato misto spetta alla Svizzera o – per quanto riguarda i Comitati misti UE-Norvegia/Islanda – alla Norvegia o all'Islanda, l'insieme delle sedute viene presieduto da uno solo dei tre Stati associati, e cioè nel primo semestre dall'entrata in vigore dell'Accordo d'associazione Svizzera-UE, dall'Islanda, nel secondo dalla Norvegia, nel terzo dalla Svizzera, nel quarto nuovamente dall'Islanda e così via. Va da sé che – anche quando i Comitati misti si riuniscono assieme – Norvegia e Islanda non partecipano alle decisioni che riguardano soltanto la Svizzera.

### *Competenze decisionali*

Nel quadro degli accordi d'associazione, i Comitati misti a livello ministeriale dispongono di determinate competenze decisionali. Essi possono ad esempio decidere la continuazione dell'accordo nonostante la Svizzera non abbia recepito una nuova normativa di Schengen/Dublino o non l'abbia recepita tempestivamente o non

<sup>199</sup> I seguenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE si riuniscono regolarmente con i rappresentanti di Norvegia e Islanda in qualità di Comitato misto Schengen: visti, frontiere, SIS/Sirene, tecnologia SIS, valutazione di Schengen, acquis di Schengen, CIREFI. Esperti degli Stati associati alla normativa di Schengen partecipano attualmente inoltre ai seguenti gruppi di lavoro quando il rispettivo ordine del giorno prevede temi relativi a Schengen: cooperazione in materia di polizia, assistenza giudiziaria in materia penale, diritto penale materiale, migrazione e rimpatrio. Nel quadro di Dublino non esistono gruppi di lavoro del Consiglio.

<sup>200</sup> Comitato di coordinamento conformemente all'art. 36 TUE.

<sup>201</sup> Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper).

<sup>202</sup> Cfr. Dichiarazione comune sulle riunioni congiunte dei comitati misti (allegata all'AAS); Dichiarazione comune sulle riunioni congiunte dei comitati misti (allegata all'AAD).

l'abbia applicata provvisoriamente nonostante una corrispondente promessa (art. 7 par. 4 AAS, art. 4 par. 7 AAD). I Comitati misti decidono anche sulla composizione di controversie relative all'interpretazione e all'applicazione dell'Accordo nonché – nel caso di divergenze essenziali fra la giurisprudenza e la prassi della Corte di giustizia delle CE e delle autorità degli Stati membri dell'UE, da un lato, e quelle dei tribunali e delle autorità svizzeri, dall'altro – sulla garanzia di un'interpretazione e di un'applicazione unitaria dell'acquis di Schengen/Dublino (art. 10 AAS, art. 7 AAD). Con Schengen, ai Comitati misti è attribuito inoltre potere decisionale nel quadro dell'articolo 7 paragrafo 5 AAS (recepimento di nuovi atti giuridici e di misure concernenti l'assistenza giudiziaria nel settore dell'imposizione fiscale diretta).

Le decisioni menzionate necessitano comunque dell'approvazione di tutti i membri presenti del Comitato misto (art. 7 par. 5 lett. b secondo comma AAS, art. 13 par. 1 e art. 14 par. 2 regolamento interno del Comitato misto Schengen; art. 4 par. 7 AAD e art. 6 regolamento interno del Comitato misto Dublino). Nel quadro del Comitato misto Schengen – in virtù del quorum per l'adozione di decisioni stabilito nell'articolo 5 paragrafo 2 del regolamento interno – oltre al consenso della Commissione CE e della Svizzera è necessario il consenso di 13 Stati membri. Vi è unanimità anche in caso di astensione di uno o più membri del Consiglio o del rappresentante della Commissione.

Modifiche del regolamento interno devono parimenti essere decise all'unanimità a livello ministeriale (art. 15 par. 2 regolamento interno del Comitato misto Schengen, art. 7 regolamento interno del Comitato misto Dublino).

Questioni procedurali possono essere decise a maggioranza semplice dei membri presenti del Comitato misto, sempre che nel regolamento interno non sia esplicitamente previsto altrimenti (art. 15 par. 1 regolamento interno del Comitato misto Schengen); nel quadro del Comitato misto a livello ministeriale la maggioranza può oscillare in base al quorum per l'adozione di decisioni secondo l'articolo 5 paragrafo 2 del regolamento interno fra otto (maggioranza semplice, qualora nel Comitato misto siano presenti solo 13 Stati membri con la Commissione e la Svizzera – il minimo richiesto per una decisione) e 14 voti (maggioranza semplice quando nel Comitato misto sono presenti tutti i 25 Stati membri con la Commissione e la Svizzera). Il Comitato misto Dublino decide all'unanimità su questioni di procedura (art. 7 regolamento interno del Comitato misto Dublino) essendo formato soltanto da due Parti.

#### *Elaborazione di nuovi atti giuridici e di nuove misure*

Nel quadro dei Comitati misti, la Svizzera può partecipare attivamente all'elaborazione di nuovi atti giuridici e di nuove misure dell'acquis di Schengen/Dublino (cosiddetta «decision shaping»; cfr. art. 4 AAS, art. 2 par. 2, 3 e 5, nonché art. 3 par. 4 AAD). Non essendo membro dell'UE essa non dispone tuttavia del diritto di voto (cosiddetta «decision making»). L'adozione di nuovi atti giuridici concernenti Schengen/Dublino spetta unicamente agli organi competenti dell'UE.

### **2.6.7.3 Partecipazione ai comitati che assistono la Commissione (comitologia)**

Nel quadro di Schengen, la Svizzera dovrebbe partecipare anche ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea in questo settore nell'esercizio del suo potere esecutivo. Così è stato stabilito dalle Parti contraenti in uno specifico scambio di lettere concernente l'AAS<sup>203</sup>. Le modalità della partecipazione devono essere disciplinate in un'altra convenzione. In una dichiarazione nell'atto finale dell'AAS<sup>204</sup> sono elencati i comitati attualmente esistenti nel settore di Schengen: sono il Comitato «SIS II», nel quale si discutono gli aspetti tecnici del SIS II, nonché il Comitato «Visti». Oltre a partecipare ai Comitati SIS II e Visti, la Svizzera può partecipare anche alle sedute del Comitato «Protezione dati», sempreché si occupi di questioni concernenti Schengen<sup>205</sup>.

Nel settore di Dublino gli esperti svizzeri sono coinvolti nella fase preliminare dell'elaborazione di nuovi atti e provvedimenti nella misura più ampia possibile (art. 2 par. 6 AAD); in tal modo la Svizzera partecipa indirettamente anche agli importanti comitati che assistono la Commissione (Comitato «Dublino II», Comitato «Eurodac»)<sup>206</sup>. Come nel caso di Schengen, anche nel quadro di Dublino la Svizzera può inoltre partecipare al Comitato per la protezione dei dati, sempreché tratti temi attinenti al sistema di Dublino<sup>207</sup>.

Nell'elaborazione di nuove prescrizioni legali, la Commissione consulta infine in modo informale esperti provenienti dalla Svizzera alla stessa stregua di quanto fa consultando gli esperti degli Stati membri dell'UE. (art. 6 AAS, art. 2 par. 1 AAD).

Nell'ambito del suo inserimento nei comitati menzionati, la Svizzera può partecipare attivamente all'elaborazione del nuovo diritto di Schengen/Dublino («decision-shaping»). Essa non dispone tuttavia del diritto di voto nell'adozione di nuovi atti e misure; tale diritto spetta unicamente agli Stati membri dell'UE.

### **2.6.7.4 Accettazione dei nuovi sviluppi dell'acquis**

#### **2.6.7.4.1 Principio dell'accettazione**

Schengen e Dublino sono stati concepiti come un sistema in evoluzione così da poter affrontare in ogni momento nuovi fenomeni nei settori della sicurezza e dell'asilo. Per sua natura quindi l'acquis di Schengen/Dublino continua ad evolvere ed è costantemente completato da nuovi atti e nuove misure.

La Svizzera accetterà generalmente anche questi nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen/Dublino mediante una procedura speciale definita nell'Accordo d'asso-

<sup>203</sup> Scambio di lettere sulla comitologia.

<sup>204</sup> Atto finale dell'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 (Atto finale dell'AAS), Dichiarazione della Commissione europea sui comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio delle proprie competenze esecutive.

<sup>205</sup> Cfr. in proposito lo scambio di lettere sulla comitologia.

<sup>206</sup> Si veda l'Atto finale dell'AAD, Dichiarazione della Commissione europea sui comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio delle proprie competenze esecutive.

<sup>207</sup> Si veda l'Atto finale dell'AAD, Dichiarazione comune delle Parti contraenti sulla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la protezione dei dati.

ciazione. A questo principio fa eccezione il settore dell'assistenza giuridica in materia fiscale. Grazie a questa deroga è possibile difendere anche in futuro il segreto bancario svizzero nei casi di sottrazione d'imposta nel settore dell'imposizione diretta (art. 7 par. 5 AAS, cfr. n. 2.6.8.4.3).

Gli sviluppi futuri dell'acquis di Schengen/Dublinto sono peraltro prevedibili e non possono modificare nella sostanza l'attuale cooperazione.

#### **2.6.7.4.2 Procedura d'accettazione e difesa dei diritti popolari**

La procedura di accettazione si sviluppa in due fasi:

1. l'accettazione del nuovo atto normativo concernente Schengen/Dublinto («nuovi sviluppi dell'acquis») da parte della Svizzera. Questa accettazione è da considerare come la conclusione di un accordo internazionale;
2. la trasposizione di questo atto normativo nel diritto svizzero, qualora esso non sia direttamente applicabile. L'obbligo di trasposizione è dettato dall'obbligo di accettazione o dell'obbligo internazionale assunto.

Per accettare nuovi atti o misure concernenti Schengen/Dublinto la Svizzera ha a disposizione, conformemente all'Accordo d'associazione, due anni di tempo. Questo termine di accettazione è sensibilmente più lungo rispetto a quelli concessi agli altri Stati associati a Schengen/Dublinto (la Norvegia dispone di sei mesi mentre l'Islanda di quattro settimane). Questo termine consente alla Svizzera di salvaguardare pienamente i diritti della democrazia diretta nel quadro della procedura di accettazione.

##### *Accettazione di un nuovo sviluppo dell'acquis*

Gli accordi di associazione prevedono che il Consiglio dell'UE o la Commissione comunichi immediatamente alla Svizzera nuovi atti o misure che devono essere accettati nel quadro di Schengen o Dublinto (art. 7 par. 2 lett. a AAS, art. 4 par. 2 AAD). Come menzionato in precedenza, l'accettazione di questi atti o misure da parte della Svizzera è da considerare come la conclusione di un accordo internazionale. Il contenuto dall'atto normativo da adottare determina chi è competente a livello nazionale a concludere l'accordo:

- per un accordo di portata limitata o qualora una legge speciale o un altro accordo internazionale preveda una corrispondente delega di competenze, l'accettazione spetta, conformemente all'articolo 7a LOGA, al Consiglio federale che dispone di 30 giorni dall'adozione di un nuovo atto o di una nuova misura da parte delle istituzioni dell'UE per comunicare all'UE se la Svizzera intende accettare o no l'atto normativo in questione (art. 7 par. 2 lett. a AAS, art. 4 par. 2 AAD). Per atti e misure che l'UE adotta prima dell'entrata in vigore degli accordi d'associazione già firmati, il termine di notifica di 30 giorni inizia a decorrere dal giorno dell'entrata in vigore dell'accordo (art. 14 par. 3 AAS, art. 13 AAD);
- negli altri casi l'accettazione di nuovi atti normativi compete al Legislativo – quindi all'Assemblea federale ed eventualmente al Popolo (art. 7 par. 2 lett. b AAS, art. 4 par. 3 AAD). Non appena risulta chiaro che il recepimento di un atto o di una misura compete all'Assemblea federale o eventualmente al Popolo, la Svizzera – ovvero il Consiglio federale che tratta l'oggetto a

suo nome – ne informa l'UE nel contesto del Comitato misto e comunica quanto tempo sarà presumibilmente necessario per la trasposizione nel diritto interno. Questa comunicazione può avvenire in seno all'UE già durante l'elaborazione dell'atto normativo in questione, permettendo alle competenti istituzioni dell'UE di tenere conto, possibilmente già in occasione della definizione della data di entrata in vigore generale, del tempo necessario alla Svizzera per la trasposizione oppure di prevedere per la Svizzera una data di entrata in vigore specifica basata sulle sue esigenze (art. 7 par. 1 AAS, art. 4 par. 1 AAD), in deroga, pertanto, al principio secondo il quale i nuovi sviluppi dell'acquis devono entrare in vigore contemporaneamente per tutti gli Stati che partecipano a Schengen/Dubliano. La comunicazione menzionata deve tuttavia avvenire al più tardi nel quadro della comunicazione formale di cui all'articolo 7 paragrafo 2 lettera a AAS o all'articolo 4 paragrafo 2 AAD;

- se l'accettazione di un nuovo sviluppo dell'acquis compete al Legislativo, la Svizzera dispone allo scopo di un termine massimo di *due anni*. Il termine inizia a decorrere dal momento in cui l'UE comunica alla Svizzera l'atto o la misura da accettare (art. 7 par. 2 lett. b AAS, art. 4 par. 3 AAD). Questo termine consente alla Svizzera di portare a termine correttamente la procedura d'approvazione parlamentare ed eventualmente quella referendaria<sup>208</sup>. In caso di referendum, il tempo necessario per procedere a una votazione popolare è sufficiente. La Svizzera informa l'UE in merito all'«adempimento di tutti i requisiti costituzionali» (con questa formulazione in Svizzera si fa riferimento a quei casi nei quali il Parlamento o eventualmente il Popolo decide sull'adozione di un nuovo atto o di una nuova misura) al più tardi una volta scaduto il termine di accettazione di due anni. Se non è stato lanciato alcun referendum, questa comunicazione avviene immediatamente dopo la scadenza del termine di referendum. In ognuna delle dichiarazioni unilaterali negli atti finali dell'AAS e dell'AAD<sup>209</sup>, il Consiglio federale si è impegnato affinché le diverse fasi della procedura svizzera di accettazione (fase preparatoria, procedura parlamentare, termine di referendum ed eventualmente referendum) che rientrano nel suo ambito di competenza siano evase il più rapidamente possibile. Il Consiglio federale informa immediatamente il Consiglio e la Commissione della conclusione di ogni singola fase. Non appena la procedura interna è conclusa, la Svizzera comunica alle competenti istituzioni dell'UE che i «requisiti costituzionali sono soddisfatti». Qualora l'accettazione di un nuovo atto normativo venga respinto dal Parlamento o eventualmente dal Popolo, si applica la procedura prevista in questo caso dall'Accordo d'associazione (cfr. n. 2.6.7.5).

Gli Accordi d'associazione prevedono che, in certi casi, nuovi atti e misure possano essere applicati provvisoriamente (art. 7 par. 2 lett. b comma 1 ultimo periodo AAS, art. 4 par. 3 ultimo periodo AAD). Spetta tuttavia unicamente alla Svizzera stabilire, in base al proprio diritto interno, se un'applicazione provvisoria è possibile. Occorre inoltre che l'atto normativo sia *self-executing*. Se la Svizzera non può applicare

<sup>208</sup> Qualora siano soddisfatte le condizioni per un referendum facoltativo conformemente all'art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.

<sup>209</sup> Dichiarazione della Svizzera relativa all'articolo 7 paragrafo 2 lettera b sul termine di accettazione dei nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen e dichiarazione della Svizzera relativa all'articolo 4 paragrafo 3 sul termine di accettazione dei nuovi sviluppi dell'acquis Dubliano/Eurodac.

provvisoriamente il nuovo sviluppo in questione e ciò causa serie difficoltà al funzionamento della cooperazione Schengen e Dublino, la questione è esaminata dal Comitato misto competente, che si sforza di trovare una soluzione. Se non è stata trovata una soluzione, le istituzioni europee competenti possono adottare, nei confronti della Svizzera, misure proporzionate e necessarie per garantire il buon funzionamento della cooperazione (art. 7 par. 2 lett. b comma 2 AAS, art. 4 par. 4 AAD). Questa «clausola di salvaguardia» non dovrebbe avere incidenza pratica.

### *Trasposizione di un nuovo sviluppo dell'acquis nel diritto interno*

Il recepimento di un atto o di una misura da parte della Svizzera può necessitare di una trasposizione nel diritto interno.

A seconda del settore interessato, il Consiglio federale o i Governi cantonali sono competenti qualora la trasposizione implichi unicamente modifiche a livello formale o preveda una delega di competenze mediante una legge speciale. Per mezzo di una comunicazione, la Svizzera informa l'UE in merito al recepimento dell'atto in questione nonché alla sua trasposizione nel diritto interno (art. 7 par. 2 lett. a AAS, art. 4 par. 2 AAD).

Se il recepimento di un nuovo atto o di una nuova misura necessita la modifica di una legge, a seconda del settore interessato la competenza spetta al legislatore federale o a quello cantonale. In questi casi, la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni per procedere alla trasposizione (art. 7 par. 2 lett. b AAS, art. 4 par. 3 AAD): si applica in sostanza la medesima procedura descritta al numero 2.6.6.3.1.4.2 (comunicazione tempestiva alle istituzioni dell'UE, al più tardi tuttavia entro 30 giorni come sancito nell'art. 7 par. 2 lett. a AAS ovvero art. 4 par. 2 AAD; comunicazione alle istituzioni europee in merito all'«adempimento di tutti i requisiti costituzionali», non appena sia effettivamente il caso, ma al più tardi due anni dopo la notifica da parte dell'UE dell'atto o della misura da adottare; per quanto riguarda il caso di non recepimento, la procedura prevista).

Se la trasposizione di un atto normativo compete ai Cantoni, essi dovranno adottare, insieme alla Confederazione, un meccanismo di comunicazione rapida affinché la Svizzera possa effettivamente comunicare alle istituzioni europee, entro 30 giorni dall'adozione da parte dell'UE dell'atto o della misura, se il recepimento dell'atto richiede il termine più lungo (due anni al massimo).

In una dichiarazione comune contenuta nel processo verbale concordato dei negoziati sull'AAS<sup>210</sup>, le delegazioni negoziali hanno inoltre deciso di stabilire contatti regolari e diretti fra il Segretariato generale del Consiglio e la Missione Svizzera presso le Comunità europee, al fine di tenere informata la Svizzera sullo stato delle procedure interne all'UE relative all'adozione dei nuovi sviluppi dell'acquis. In questo modo la Svizzera potrà avviare tempestivamente la propria procedura interna di trasposizione. A questo scopo, la Commissione europea si è dal canto suo impegnata, in una dichiarazione che figura nel atto finale dell'AAS<sup>211</sup>, a trasmettere alla Svizzera le proposte relative a questo accordo comunicate al Consiglio dell'UE o al Parlamento europeo.

<sup>210</sup> Dichiarazione in merito all'articolo 7 paragrafo 2 lettera b.

<sup>211</sup> Dichiarazione della Commissione europea in merito alla trasmissione di proposte.

### 2.6.7.5

### Conseguenze della non accettazione

Schengen/Dubliano costituisce una rete connessa di atti e di misure. Gli sviluppi devono pertanto essere per principio accettati da tutti gli Stati che vi partecipano ed essere applicati simultaneamente nella misura del possibile. Gli Accordi d'associazione tra la Svizzera e l'UE e la CE prevedono un meccanismo di sanzioni per garantire l'applicazione di questi principi.

Qualora la Svizzera si rifiuti di accettare un nuovo atto o una nuova misura, si applica una procedura speciale che può condurre alla sospensione o alla cessazione degli Accordi d'associazione. Questa procedura si applica se la Svizzera non procede alle comunicazioni nei termini previsti (30 giorni o, se del caso, al massimo due anni) o se non applica provvisoriamente un nuovo sviluppo da recepire benché abbia comunicato alle altre Parti contraenti che un'applicazione provvisoria è possibile conformemente al diritto interno (art. 7 par. 4 AAS, art. 4 par. 6 AAD).

I due accordi d'associazione presentano in merito alcune differenze:

- per quanto riguarda Schengen, i casi summenzionati provocano la cessazione dell'Accordo d'associazione, a meno che il Comitato misto, dopo aver esaminato attentamente tutte le possibilità per mantenere l'Accordo, non decida altrimenti entro 90 giorni. La validità dell'Accordo cessa automaticamente tre mesi dopo la scadenza dei 90 giorni, senza che sia necessaria una decisione formale di denuncia da parte dell'UE e della CE (art. 7 par. 4 AAS). Una procedura speciale, tuttavia, prevista dal regolamento interno del Comitato misto (art. 4 par. 3), è prevista nel caso in cui la Svizzera ritenga che il contenuto di un atto o di una misura possa ledere i principi di neutralità, federalismo o democrazia diretta così come sanciti nella sua Costituzione: in tal caso, il Comitato misto è tenuto a riunirsi a livello ministeriale entro tre settimane per esaminare tutte le possibilità di mantenere l'Accordo, in particolare le soluzioni alternative proposte dalla Svizzera. Se nessuna alternativa viene accettata, la procedura di cessazione segue il suo corso. Questo meccanismo speciale di consultazione relativizza l'«automatismo» della cessazione dell'accordo;
- per quanto concerne Dublino, nei casi menzionati l'Accordo d'associazione viene innanzitutto sospeso. Il Comitato misto esamina la questione che ha provocato la sospensione e tenta, entro 90 giorni, di rimediare alle cause che hanno condotto al rifiuto del recepimento. Dopo aver esaminato tutte le altre possibilità di mantenere il buon funzionamento dell'Accordo, inclusa la possibilità di prendere atto dell'equivalenza delle disposizioni legislative, può decidere all'unanimità di rimettere in vigore l'Accordo. Se l'Accordo continua a essere sospeso allo scadere dei 90 giorni, la sua validità cessa automaticamente senza che sia necessaria una decisione formale di denuncia da parte della CE (art. 4 par. 6 in fine e par. 7 AAD). Contrariamente a Schengen, non è prevista una procedura speciale che permetta di tener conto dei principi svizzeri di neutralità, federalismo e democrazia diretta. Questo si spiega con il fatto che la materia disciplinata dall'Accordo d'associazione di Dublino è molto più limitata e che gli sviluppi in questo settore si manterranno entro margini ben definiti, tanto che eventuali sviluppi futuri dell'acquis non rischiano, nemmeno in teoria, di ledere questi principi.

### **2.6.7.6 Giurisprudenza e prassi**

Le Parti contraenti sono fondamentalmente autonome dell'interpretazione e nell'applicazione dell'acquis di Schengen/Dublino. È tuttavia nel loro interesse che le regole introdotte con Schengen e Dublino siano interpretate e applicate in modo identico da ambo le parti.

Per garantire un'interpretazione e un'applicazione il più uniformi possibile, i Comitati misti osservano costantemente la giurisprudenza della Corte di giustizia della CE e quella dei tribunali svizzeri competenti nei singoli settori interessati. A tale fine, le Parti contraenti si comunicano regolarmente le sentenze dei propri tribunali competenti (art. 8 par. 1 AAS, art. 5 par. 1 AAD). Inoltre, ogni anno la Svizzera presenta ai due Comitati misti un rapporto sulla maniera in cui le proprie autorità amministrative e giudiziarie hanno interpretato e applicato le disposizioni dell'acquis di Schengen e Dublino (art. 9 par. 1 AAS; art. 6 par. 1 AAD). La forma dei rapporti non è definita. Gli Accordi d'associazione prevedono infine che la Svizzera possa presentare memorie o osservazioni scritte quando la Corte è stata adita da un organo giudiziario di uno Stato membro affinché si pronunci in via pregiudiziale sull'interpretazione di una disposizione dell'acquis di Schengen/Dublino (art. 8 par. 2 AAS, art. 5 par. 2 AAD).

Se accerta una differenza sostanziale nell'interpretazione e nell'applicazione dell'acquis di Schengen/Dublino fra le autorità e i tribunali svizzeri, da una parte, e la Corte di giustizia o le autorità degli Stati membri, dall'altra, il Comitato misto dispone di due mesi per assicurare un'interpretazione e un'applicazione omogenee. Se non vi riesce, si applica la procedura di composizione delle controversie (art. 9 par. 2 AAS, art. 6 par. 2 AAD).

### **2.6.7.7 Composizione delle controversie**

Se l'interpretazione o l'applicazione degli Accordi d'associazione evidenzia punti controversi o se la giurisprudenza o la prassi delle Parti contraenti concernente l'acquis di Schengen/Dublino presentano differenze sostanziali, spetta al Comitato misto interessato garantire un'interpretazione e un'applicazione omogenee entro il termine di due mesi. Se non vi riesce entro questo termine, si applica la procedura di composizione delle controversie prevista nell'articolo 10 AAS o nell'articolo 7 AAD.

La questione è iscritta all'ordine del giorno del competente Comitato misto riunito a livello ministeriale. Quest'ultimo dispone di 90 giorni dalla data di adozione dell'ordine del giorno in cui la controversia è stata inserita, per comporre la controversia. Per quanto riguarda Schengen, questo termine può essere prolungato di 30 giorni. L'AAD, per contro, prevede una proroga di 90 giorni. In assenza di una composizione definitiva alla scadenza del periodo di proroga, l'Accordo in questione decade sei mesi dopo la scadenza del periodo di 30 giorni, secondo l'AAS, e l'ultimo giorno del secondo periodo di 90 giorni, secondo l'AAD.

## 2.6.7.8

### Atti finali e processo verbale concordato

Gli atti finali degli Accordi d'associazione<sup>212</sup> contengono tutte le dichiarazioni unilaterali e comuni delle Parti contraenti relativi a questi Accordi. Tali dichiarazioni intendono confermare o precisare il senso di determinate disposizione degli Accordi d'associazione o dell'acquis di Schengen/Dubliino; servono anche a formalizzare dichiarazioni di intenti d'ordine politico che le Parti contraenti hanno adottato in relazione con gli Accordi d'associazione. Conformemente all'articolo 31 della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969<sup>213</sup> sul diritto dei trattati, queste dichiarazioni fanno parte dell'accordo in questione e devono essere prese in considerazione nell'interpretazione di esso.

Nel processo verbale concordato dei negoziati sull'AAS, inoltre, le delegazioni negoziali hanno consegnato tre dichiarazioni formulate nel quadro dei negoziati. Queste dichiarazioni rappresentano strumenti complementari di interpretazione ai sensi dell'articolo 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

#### *Dichiarazioni relative all'Accordo d'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen*

L'atto finale dell'AAS contiene le seguenti dichiarazioni:

Dichiarazione comune delle Parti contraenti sulla consultazione parlamentare	In questa dichiarazione, le Parti contraenti ritengono opportuno che le questioni attinenti all'AAS siano discusse in occasione di riunioni interparlamentari Parlamento europeo-Svizzera
Dichiarazione comune delle Parti contraenti concernente le relazioni esterne.	cfr. numero 2.6.8.7
Dichiarazione comune delle Parti contraenti sull'articolo 23 paragrafo 7 della Convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea.	cfr. numero 2.6.8.4.3
Dichiarazione della Svizzera sull'assistenza giudiziaria in materia penale.	cfr. numero 2.6.8.4.3
Dichiarazione della Svizzera relativa all'articolo 7 paragrafo 2 lettera b sul termine di accettazione dei nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen.	cfr. numero 2.6.7.4.2 (Accettazione di un nuovo sviluppo dell'acquis)

<sup>212</sup> Atto finale dell'AAS; atto finale dell'AAD.

<sup>213</sup> RS 0.111

Dichiarazione della Svizzera relativa all'applicazione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale e della Convenzione europea di estradizione.	cfr. numero 2.6.8.4.3
Dichiarazione della Commissione europea sulla trasmissione delle proposte.	cfr. numero 2.6.7.4.2 (Trasposizione di un nuovo sviluppo dell'acquis nel diritto interno)
Dichiarazione della Commissione europea sui comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi.	cfr. numero 2.6.7.3

Il processo verbale dei negoziati sull'AAS contiene le seguenti dichiarazioni d'intenti delle delegazioni negoziali:

Dichiarazione relativa all'articolo 7 paragrafo 2 lettera b	cfr. numero 2.6.7.4.2 (Trasposizione di un nuovo sviluppo dell'acquis nel diritto interno)
Dichiarazione riguardante l'allegato B, direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi	cfr. numero 2.6.8.6
Dichiarazione relativa a Eurojust ed alla Rete giudiziaria europea	cfr. numero 2.6.8.4.5

#### *Dichiarazioni relative all'Accordo d'associazione alla normativa di Dublino*

L'atto finale dell'AAD contiene le seguenti dichiarazioni comuni e unilaterali delle Parti contraenti:

Dichiarazione comune delle Parti contraenti su un dialogo stretto	cfr. numero 2.6.7.2 (Composizione)
Dichiarazione comune delle Parti contraenti sulla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dei dati	cfr. numero 2.6.7.3
Dichiarazione della Svizzera relativa all'articolo 4 paragrafo 3 sul termine di accettazione dei nuovi sviluppi dell'acquis Dublino/Eurodac	cfr. numero 2.6.7.4.2

### **2.6.7.9                   Lingue**

I due Accordi di associazione (compresi i relativi atti finali), i regolamenti interni dei comitati misti e le due dichiarazioni comuni sulle riunioni congiunte dei comitati misti come anche il processo verbale concordato dei negoziati sull'AAS nonché lo scambio di lettere sulla comitologia esistono in tutte le lingue ufficiali dell'UE<sup>214</sup> (quindi anche nelle tre lingue ufficiali della Svizzera), tutte le versioni facenti ugualmente fede. Questo dovrebbe verosimilmente essere anche il caso del Protocollo sulla partecipazione della Danimarca all'AAD<sup>215</sup>. Conformemente all'articolo 33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, se vi fossero divergenze fra le differenti versioni, le singole disposizioni saranno interpretate nel senso che meglio concilia fra loro questi testi, tenuto conto dell'oggetto e dello scopo dell'Accordo.

L'Accordo trilaterale fra la Svizzera, l'Islanda e la Norvegia concernente la cooperazione Schengen e Dublino<sup>216</sup>, nonché l'Accordo fra la Svizzera e la Danimarca concernente la cooperazione Schengen<sup>217</sup> saranno redatti unicamente in inglese e quindi farà fede unicamente la versione inglese di questi strumenti. Questi accordi saranno tuttavia tradotti nelle tre lingue ufficiali svizzere in vista della loro pubblicazione in Svizzera.

Dal profilo redazionale, gli Accordi di associazione alla normativa di Schengen e Dublino presentano d'altro canto notevoli analogie. Le differenze che emergono fra i testi sono dovute al fatto che Schengen appartiene in parte al primo pilastro e in parte al terzo pilastro dell'UE, mentre Dublino appartiene esclusivamente al primo pilastro. Alcune differenze sono inoltre imputabili al fatto che gli Accordi di associazione dell'UE e della CE con la Norvegia e l'Islanda non sono stati tradotti in maniera uniforme. E proprio questi Accordi sono serviti da modello per l'elaborazione degli Accordi di associazione con la Svizzera.

### **2.6.7.10                   Entrata in vigore, messa in vigore e denuncia**

#### *Entrata in vigore*

L'Accordo d'associazione alla normativa di Schengen entrerà in vigore un mese dopo la data in cui il Segretario generale del Consiglio dell'UE, depositario di questo accordo, ha accertato l'adempimento di tutte le formalità previste per l'espres-

<sup>214</sup> Fatto salvo il maltese.

<sup>215</sup> Protocollo del ... sulla partecipazione del Regno di Danimarca all'accordo di associazione alla normativa di Dublino.

<sup>216</sup> Accordo del ... tra la Confederazione Svizzera, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen nonché sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in Svizzera, in Islanda o in Norvegia.

<sup>217</sup> Accordo del ... tra la Confederazione Svizzera e il Regno di Danimarca riguardante la costituzione di diritti e di doveri tra i due Stati in vista della cooperazione Schengen.

sione del consenso delle Parti all'Accordo ad essere vincolate da esso (art. 14 par. 1 AAS). Per quanto attiene all'Accordo d'associazione alla normativa di Dublino, esso entra in vigore il primo giorno del mese che segue la notifica del deposito dell'ultimo strumento di ratifica o d'approvazione da parte del Segretario generale del Consiglio dell'UE, depositario dell'Accordo, alle Parti contraenti (art. 12 par. 2 AAD).

### *Messa in vigore*

L'entrata in vigore degli Accordi di associazione deve essere distinta dalla loro messa in vigore.

In effetti, la data della messa in vigore dell'acquis di Schengen menzionata negli allegati A e B AAS sarà definita con voto unanime dal Consiglio dell'UE dopo che quest'ultimo avrà constatato l'adempimento da parte svizzera delle condizioni necessarie per partecipare alla cooperazione istituita da Schengen, ossia che la Svizzera soddisfa le condizioni per la trasposizione delle pertinenti disposizioni dell'acquis di Schengen e che i controlli alle sue frontiere esterne sono efficaci (art. 15 par. 1 AAS). Soltanto a quel momento questo accordo sarà pienamente in vigore. Dal momento che la Svizzera parteciperà immediatamente al SIS II, la messa in vigore dell'Accordo d'associazione alla normativa di Schengen non potrà avvenire prima che questo sistema sia operativo. La messa in vigore formale dell'Accordo fonda diritti e doveri tra la Svizzera e gli Stati che applicano integralmente o parzialmente l'acquis di Schengen (art. 15 par. 2 AAS).

L'applicazione dell'Accordo d'associazione alla normativa di Schengen è vincolata alla condizione che siano messi in vigore anche i seguenti Accordi:

- Accordo fra la Svizzera e la Danimarca e Accordo fra la Svizzera, l'Islanda e la Norvegia concernenti la cooperazione Schengen (art. 15 par. 3 AAS, che rimanda all'art. 13 AAS); e
- Accordo d'associazione alla normativa di Dublino (art. 15 par. 4 AAS).

L'Accordo d'associazione alla normativa di Dublino non prevede una decisione del Consiglio dell'UE per stabilirne la messa in vigore. Per contro, la sua applicazione effettiva è subordinata alla messa in vigore del Protocollo concernente la Danimarca e dell'Accordo fra la Svizzera, l'Islanda la Norvegia concernenti la cooperazione Dublino (art. 14 par. 1 AAD) nonché dell'Accordo di associazione alla normativa di Schengen (art. 14 par. 2 AAD).

### *Denuncia*

L'Accordo d'associazione alla normativa di Schengen può essere denunciato dalla Svizzera o dal Consiglio con decisione unanime dei suoi membri, mentre l'Accordo d'associazione alla normativa di Dublino può essere denunciato dalla Svizzera o dalla Commissione europea. La denuncia deve avvenire mediante notifica scritta al Segretario generale del Consiglio dell'UE ed esplica il suo effetto sei mesi dopo la notifica (art. 17 AAS, art. 16 par. 1 AAD).

Gli Accordi d'associazione sono inoltre considerati denunciati se la Svizzera denuncia l'accordo ovvero il Protocollo che la vincola alla Danimarca o l'Accordo che la vincola all'Islanda e alla Norvegia concernenti Schengen/Dublino (art. 18 AAS, art. 16 par. 2 AAD). L'Accordo d'associazione alla normativa di Schengen è da

considerarsi denunciato se la Svizzera denuncia l'Accordo dell'associazione alla normativa di Dublino (art. 18 AAS) e viceversa (art. 16 par. 2 AAD).

## **2.6.8 Consequenze materiali per la Svizzera dell'associazione alla normativa di Schengen e Dublino**

### **2.6.8.1 Ripercussioni nel settore del controllo alle frontiere**

L'acquis di Schengen prevede la soppressione dei controlli delle persone alle frontiere interne dello spazio Schengen. In compenso, la sorveglianza delle frontiere esterne sarà rafforzata e unificata (art. 3 CAS).

#### *Controlli alle frontiere interne*

Sono considerate frontiere interne quelle comuni degli Stati Schengen (art. 1 CAS). Dal momento che è circondata da quattro Stati Schengen, la Svizzera non ha frontiere esterne Schengen ad eccezione degli aeroporti (n. 2.6.4.1).

Per quanto riguarda le frontiere interne Schengen della Svizzera con i propri vicini, esiste tuttavia una differenza sostanziale: nel quadro dell'unione doganale, l'UE ha abolito il controllo delle merci (art. 23 TCE). Visto che, anche in caso d'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen, non sarà introdotta un'unione doganale tra la Svizzera e l'UE, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) e il Corpo delle guardie di confine (Cgcf), che le è subordinato, continueranno a operare alle frontiere e a controllare il traffico transfrontaliero delle merci. L'infrastruttura richiesta a tale scopo e le risorse umane resteranno praticamente invariate poiché l'apertura degli uffici doganali e dei posti di frontiera e la definizione degli orari d'apertura avvengono in funzione delle esigenze dei compiti doganali. Oltre ai compiti doganali, l'AFD esegue anche atti legislativi diversi da quelli doganali (ad es. protezione dell'agricoltura e della salute, lotta alla criminalità o controllo di merci pericolose). Già oggi il Cgcf adempie un mandato di sicurezza alla frontiera in relazione con i controlli delle merci. Anche in futuro, quindi, in occasione del controllo delle merci sarà possibile cercare ad esempio armi, stupefacenti o oggetti rubati. Per questa ragione, anche con il sistema Schengen, potrà essere accertata l'identità delle persone in occasione del controllo delle merci sulla base di sospetti. Proprio le merci controllate possono infatti fornire un indizio di polizia che giustifichi un controllo delle persone.

La chiusura ermetica delle frontiere è del tutto impossibile, con o senza Schengen. E la Svizzera, Paese turistico dalle molteplici relazioni economiche internazionali, nemmeno la auspica. Circa 700 000 persone e 320 000 veicoli passano quotidianamente la frontiera svizzera, per un totale di circa 255 milioni di persone e 116 milioni di veicoli all'anno. Alla luce di questi dati, non è possibile immaginare un controllo completo di tutte le persone e di tutti i veicoli. Un tale controllo non è d'altro canto necessario. Per motivi d'organico, già oggi il Cgcf non è in grado di controllare sistematicamente e indipendentemente dai sospetti le persone alla frontiera. Attualmente, esso effettua unicamente controlli saltuari fondati su analisi di rischio. Nella maggioranza dei casi procede a un controllo visivo e, per circa il 3 per cento di tutti i passaggi alla frontiera, esegue un controllo approfondito. Annualmente, secondo la statistica, circa 110 000 persone sono respinte a causa della mancanza o della

non validità dei documenti d'identità e 30 000 persone sono consegnate alla polizia. Inoltre, il Cgcf effettua sporadicamente, d'intesa con i Cantoni interessati, controlli mobili che per il loro carattere imprevedibile, sono molto efficaci.

Le notevoli prestazioni del Cgcf possono essere fornite anche in caso d'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen nel quadro del controllo del traffico transfrontaliero delle merci in combinazione con le misure di compensazione e le misure nazionali sostitutive nel settore della circolazione delle persone. Grazie alle misure di compensazione previste nel sistema di Schengen (in particolare l'accresciuta cooperazione in materia di polizia e il Sistema di informazione Schengen, SIS) e alle misure nazionali sostitutive non imposte dall'acquis di Schengen (come i controlli mobili di polizia), l'attuale standard di sicurezza sarà mantenuto. Le sinergie fra il controllo delle merci e quello delle persone possono quindi continuare ad essere sfruttate e i controlli delle merci alla frontiera che dovranno continuare ad essere eseguiti comporteranno, anche con Schengen, la possibilità di controllare le persone alla frontiera in caso di sospetto.

Le persone non saranno generalmente più controllate negli aeroporti in occasione di voli all'interno dello spazio Schengen. Un controllo doganale deve tuttavia ancora essere mantenuto.

### *Controlli alle frontiere esterne*

L'entrata nello spazio Schengen e l'uscita da esso possono avvenire unicamente nei punti stabiliti di passaggio transfrontaliero (art. 3 CAS). Gli aeroporti per i voli in provenienza o a destinazione di una località esterna allo spazio Schengen sono quindi considerati frontiere esterne a Schengen (art. 1 CAS). La CAS prescrive che, negli aeroporti, i viaggiatori provenienti da Stati Schengen devono essere separati da quelli provenienti da Stati terzi al fine di garantire il libero passaggio della frontiera e procedere a controlli rafforzati delle persone (art. 4 CAS).

In virtù dell'articolo 4 della legge sulle dogane<sup>218</sup> e dell'articolo 9 della legge sulla navigazione aerea<sup>219</sup>, il traffico aereo attraverso la frontiera svizzera è legato agli aerodromi doganali. In questi ultimi si procede a controlli del traffico transfrontaliero delle merci in entrata nel territorio doganale svizzero o in uscita da esso nonché a controlli di persone. Sono considerati aerodromi doganali non unicamente gli aeroporti nazionali di Basilea-Mulhouse, Ginevra e Zurigo, ma anche gli aerodromi e gli aeroporti seguenti (servizio doganale permanente o non permanente): Berna-Belp, Grenchen, La Chaux-de-Fonds-Les Eplatures, Losanna-Blécherette, Locarno, Lugano-Agno, Porrentruy, St.Gallo-Altenrhein, Samedan e Sion. Il controllo delle persone avviene nella maggioranza degli aerodromi doganali, come anche negli aeroporti nazionali di Basilea-Mulhouse, Ginevra e Zurigo, per opera della polizia cantonale e separatamente dal controllo del traffico transfrontaliero delle merci svolto dall'Amministrazione federale delle dogane.

Se i voli in partenza o a destinazione d'aerodromi doganali sono effettuati attraverso le frontiere dello spazio Schengen, gli aerodromi doganali diventano una frontiera esterna dello spazio Schengen. In tal caso, devono essere conformi alle disposizioni dell'acquis di Schengen sul libero passaggio della frontiera (per quanto riguarda i viaggiatori che giungono da uno Stato Schengen o vi intendono andare) e sui con-

<sup>218</sup> Legge del 1° ottobre 1925 sulle dogane (LD; RS 631.0).

<sup>219</sup> Legge del 21 dicembre 1948 sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0).

trolli rafforzati delle persone (per quanto riguarda i viaggiatori che entrano da uno Stato non appartenente a Schengen o vi intendono andare) e devono disporre dell'infrastruttura richiesta a tale scopo, in particolare di un allacciamento al SIS. Nel contempo, occorre perseguire la separazione dei flussi di viaggiatori mediante misure edilizie appropriate e altri mezzi visto che il controllo delle persone nel traffico interno non è più effettuato (voli all'interno dello spazio Schengen e voli attraverso la sua frontiera esterna)<sup>220</sup>. I lavori di trasposizione saranno intrapresi in stretta collaborazione con i Cantoni e gli esercenti degli aerodromi doganali.

Chi esercita un aerodromo deve essere in possesso di una concessione d'esercizio (art. 36a LNA). Il rilascio della concessione d'esercizio è subordinato in particolare all'impegno di rispettare le prescrizioni internazionali e nazionali applicabili all'esercizio di un aerodromo. Fra queste rientrano anche le disposizioni dell'acquis di Schengen, qualora la Svizzera vi si associasse. Gli esercenti degli aerodromi devono pertanto adottare le misure edilizie e le altre misure necessarie. Le spese che ne conseguono non sono a carico della Confederazione, ma fanno parte delle spese di costruzione, d'esercizio e di manutenzione di un aerodromo e, in base al disciplinamento in vigore, devono essere sopportate dall'esercente dell'aerodromo (art. 45 cpv. 1 LNA). Lo stesso vale per la messa a disposizione dei locali necessari nel traffico transfrontaliero delle merci (sdoganamento; art. 105 cpv. 2 LNA), anche quando lo sdoganamento avviene in luoghi diversi a causa della separazione dei flussi di viaggiatori all'interno di un aerodromo doganale.

Se non servono esclusivamente ai collegamenti interni mediante traghetti, anche i porti marittimi sono considerati frontiere esterne dello spazio Schengen (art. 1 CAS). Conformemente all'articolo 1 paragrafo 1 della Convenzione riveduta per la navigazione sul Reno, firmata a Mannheim il 17 ottobre 1868, tra il Granducato di Baden, la Baviera, la Francia, il Granducato di Hessen, i Paesi Bassi e la Prussia<sup>221</sup>, la navigazione sul Reno in quanto via fluviale internazionale è libera per le imbarcazioni di tutte le nazioni per il trasporto delle merci e delle persone. Le imbarcazioni che non battono bandiera di uno Stato contraente alla Convenzione per la navigazione sul Reno devono soddisfare comunque le condizioni stabilite dalla Commissione centrale per la navigazione sul Reno (art. 4 par. 1). Nel corso degli ultimi 10 anni, sul Reno hanno navigato soltanto imbarcazioni appartenenti agli attuali Stati contraenti della Convenzione, ossia il Belgio, la Germania, la Francia, i Paesi Bassi e la Svizzera. Per quanto è dato di sapere, queste imbarcazioni sono destinate unicamente alla navigazione sul Reno e non lasciano quindi lo spazio Schengen. In passato, il Reno è stato navigato sporadicamente anche da imbarcazioni di altre nazioni (ad es. Austria, Polonia, Repubblica ceca, Ungheria, USA e, tempo addietro, anche Singapore). Se in futuro, imbarcazioni di Stati non contraenti della Convenzione per la navigazione sul Reno dovessero circolare su questo fiume, esse dovrebbero essere ispezionate per essere ammesse alla navigazione renana. Tali ispezioni hanno luogo nello spazio Schengen. Anche se i porti renani non sono porti per traghetti in senso stretto, essi vanno considerati come frontiera interna per le regioni menzionate. In

<sup>220</sup> Cfr. decisione del Comitato esecutivo del 26 aprile 1994 riguardante le misure di adattamento ai fini della soppressione degli ostacoli e delle limitazioni al traffico ai valichi stradali situati alle frontiere interne (GU L 239 del 22 settembre 2000, p. 157) e decisione del Comitato esecutivo del 22 dicembre 1994 riguardante l'introduzione e l'applicazione del regime Schengen negli aeroporti principali e negli aeroporti minori (GU L 239 del 22 settembre 2000, p. 168).

<sup>221</sup> RS 0.747.224.101

pratica, le autorità tedesche di protezione delle frontiere rinunciano al controllo delle persone nel settore della navigazione renana nella regione di Basilea.

### *Frontiera con il Principato del Liechtenstein*

Dal 1924 vige tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein il trattato del 29 marzo 1923 di unione doganale<sup>222</sup>. Questo trattato ha instaurato un'unione doganale fra i due Stati con conseguente abolizione dei controlli di frontiera e di dogana alla frontiera nazionale (cfr. art. 1 e 11). Se il Liechtenstein si assocerà alla normativa di Schengen congiuntamente alla Svizzera, la situazione attuale del libero passaggio della frontiera resterà invariata. Se tuttavia soltanto la Svizzera si associasse alla normativa di Schengen, la frontiera fra la Svizzera e il Liechtenstein diverrebbe una frontiera esterna allo spazio Schengen permanendo fra loro l'unione doganale. In questo caso, occorrerebbe cercare una soluzione con il Liechtenstein.

### *Nuovi sviluppi*

Il Manuale comune, il cui contenuto è essenzialmente tecnico, non presenta particolari problemi di trasposizione per la Svizzera. L'Agenda europea prevista per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne è, dal canto suo, un importante strumento volto a rinforzare la protezione delle frontiere esterne. Questa Agenda offrirebbe anche vantaggi alla Svizzera, che potrebbe beneficiare della sua offerta di prestazioni. La Svizzera potrebbe collaborare attivamente e mettere a disposizione dell'Agenda collaboratori ed esperti.

## **2.6.8.2 Ripercussione nel settore dei visti**

Associandosi alla normativa di Schengen, la Svizzera adotta la politica dell'UE nel settore dei visti di breve durata (meno di tre mesi)<sup>223</sup>. Essa non potrà più abolire o introdurre di propria iniziativa l'obbligo del visto nei confronti dei cittadini di Stati terzi. Ciò non comporterà conseguenze importanti, poiché in questa materia la politica della Svizzera e quella dell'UE sono assai simili. Di fatto, accanto ai cittadini di alcuni piccoli Paesi<sup>224</sup>, soltanto quelli del Sudafrica sarebbero ora sottoposti all'obbligo del visto. I cittadini della Bolivia ne sarebbero per contro esentati. I permessi di soggiorno resterebbero per contro di competenza degli Stati Parte e dunque esclusivamente disciplinati dal diritto svizzero.

La Svizzera rilascerebbe visti Schengen validi per un soggiorno di una durata massima di tre mesi e dovrebbe permettere l'entrata in Svizzera degli stranieri muniti di tali visti. A questo proposito, le condizioni di entrata e di rilascio dei visti previsti negli articoli 1-5 e 9-13 dell'ordinanza del 14 gennaio 1998<sup>225</sup> concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS), sono già ampiamente simili a quelle previste dall'acquis di Schengen. Per quanto riguarda l'entrata in Svizzera con un visto Schengen rilasciato dalla rappresentanza di un altro Stato, non vi è fundamentalmen-

<sup>222</sup> RS 0.631.112.514

<sup>223</sup> Cfr. regolamenti (CE) n. 539/2001, (CE) n. 2414/2001 e (CE) n. 453/2003.

<sup>224</sup> Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Figi, Grenada, Guyana, Giamaica, Kiribati, Saint Kitts e Nevis, Santa-Lucia, Saint Vincent e Grenadine, Isole Salomone, Surinam, Trinidad e Tobago, Tuvalu.

<sup>225</sup> RS 142.211

te niente di nuovo. In effetti, nel luglio 2000 avevamo già unilateralmente esentato dall'obbligo del visto i cittadini di diversi Paesi del Golfo Persico e della Thailandia muniti di un passaporto e di un visto Schengen validi (art. 4 cpv. 2 lett. d OEnS). Il nostro Paese fa dunque già capo al lavoro fornito dalle autorità consolari dei Paesi dell'UE, senza tuttavia partecipare sul posto alla cooperazione in materia di sicurezza. L'associazione della Svizzera a Schengen permetterebbe di colmare questa lacuna.

La prassi svizzera in materia di visti è quasi identica a quella degli Stati Schengen. Occorrerebbe soltanto, ad esempio, sostituire il modulo svizzero di richiesta del visto (art. 10 cpv. 1 OEnS) con quello previsto dall'acquis di Schengen e il contrassegno del visto svizzero con il contrassegno Schengen. D'altro canto, già oggi, prima di rilasciare un visto, le autorità competenti, in particolare le rappresentanze svizzere all'estero, l'Ufficio federale dell'immigrazione, dell'integrazione e dell'immigrazione (IMES) e il Corpo delle guardie di confine consultano il sistema EVA<sup>226</sup>. EVA è un sistema automatizzato di rilascio e controllo dei visti conforme all'articolo 2 dell'ordinanza del 23 novembre 1994<sup>227</sup> sul Registro centrale degli stranieri (ordinanza RCS), che permette anche di consultare direttamente la banca dati costituita con l'ordinanza del 19 giugno 1995 sul sistema informatizzato di ricerca (ordinanza RIPOL). Così, ad esempio, le autorità competenti nel settore dei visti possono in ogni momento stabilire, online, se una persona che richiede un visto è colpita da un divieto d'entrata emesso dal nostro Paese. Il sistema è gestito dall'IMES.

Adottando l'acquis di Schengen in questo settore, si prevede di adattare e di migliorare il sistema EVA per renderlo compatibile con i diversi sistemi informatizzati di Schengen. Questa soluzione appare tanto più ragionevole in quanto, a livello dell'UE, il sistema VISION sarà in futuro integrato nel sistema VIS<sup>228</sup>, attualmente in fase di sviluppo. Il personale delle nostre rappresentanze all'estero, dell'IMES, del Corpo delle guardie di confine e tutte le altre autorità collegate a EVA potranno così familiarizzarsi senza troppi problemi con una tecnologia che non è loro completamente estranea. La Svizzera avrà dunque un accesso online all'insieme dei dati registrati nei differenti sistemi informatizzati previsti da Schengen. Questi dati (ad es. divieti d'entrata, richieste di visto, visti rilasciati, rifiutati, annullati o prolungati ecc.) possono rivestire un ruolo determinante per il rilascio o il rifiuto di un visto. In pratica, dal momento che le nostre ambasciate o i nostri consolati non hanno attualmente accesso al SIS (e prossimamente nemmeno al VIS), potrebbero non essere in grado di scoprire una persona colpita da un divieto d'entrata in uno Stato Schengen e potrebbero quindi accordarle un visto svizzero. Per contro, il nostro Paese avrebbe la garanzia che nessun altro Stato Schengen accordi un visto Schengen a una persona colpita da un divieto d'entrata emanato da un'autorità svizzera. Con l'allargamento dell'UE, e quindi con dieci nuovi Stati collegati al SIS e al VIS, è fondamentale poter avere accesso a banche dati moderne che permettano al nostro Paese di affrontare al meglio la globalizzazione delle attività criminali, in particolare quelle strettamente legate alle migrazioni, come la tratta di esseri umani, il traffico di migranti o le attività dei passatori.

<sup>226</sup> Sistema automatizzato di rilascio e controllo dei visti.

<sup>227</sup> RS 142.215

<sup>228</sup> Sistema d'informazione sui visti.

Anche la partecipazione della Svizzera alla cooperazione consolare locale deve essere considerata come un elemento positivo del dossier Schengen. Essa permette infatti scambi d'informazioni essenziali concernenti ad esempio l'ottenimento fraudolento di visti, l'utilizzazione di documenti falsificati o eventuali organizzazioni di passatori. Questa cooperazione concerne in modo generale la valutazione dei rischi migratori e in particolare la definizione di criteri comuni per la verifica dei dossier e lo scambio di informazioni. Proprio lo scambio di informazioni è determinante nel quadro della lotta contro l'immigrazione illegale e in particolare contro le attività dei passatori.

Per quanto riguarda la problematica delle sanzioni nei confronti dei trasportatori, il disegno di nuova legge sugli stranieri (LStr)<sup>229</sup> adottato dal nostro Consiglio l'8 marzo 2002 e attualmente trattato dal Parlamento, prevede disposizioni esplicite a questo proposito (art. 87–90), che occorrerà tuttavia modificare per adeguarle all'acquis di Schengen. L'importo della multa stabilito dall'IMES in caso di violazione dell'obbligo di diligenza è stato in particolare innalzato a 8000 franchi per renderlo compatibile con l'importo di 5000 euro previsto dalla direttiva sulla responsabilità dei trasportatori. Appare inoltre necessario estendere i doveri e gli obblighi delle imprese di trasporto aereo alle altre imprese di trasporto (possibilità già prevista dall'art. 90 LStr).

Come già menzionato, la cooperazione Schengen garantisce la libera circolazione delle persone intesa in senso lato<sup>230</sup>, non soltanto ai detentori di un visto ma anche a chi è in possesso di un permesso di soggiorno rilasciato da uno degli Stati Schengen. Qualsiasi persona, quindi, in possesso di un tale visto o di un permesso di soggiorno può, se munita di un passaporto, circolare liberamente all'interno dello spazio Schengen. Per facilitare i viaggi turistici, le visite o i viaggi d'affari, nel luglio 2000 abbiamo esentato dall'obbligo del visto gli stranieri in possesso di un passaporto valido accompagnato da un permesso di soggiorno stabile rilasciato da uno Stato dell'UE (art. 4 cpv. 2 lett. c OEnS). Pertanto, tutti i cittadini di Stati terzi in possesso di un permesso di soggiorno stabile nell'UE possono entrare in Svizzera senza visto. In merito, purtroppo, non vi è reciprocità. Per questa ragione circa 500 000 stranieri residenti stabilmente in Svizzera sono ancora soggetti all'obbligo del visto per potersi recare in uno Stato dell'UE, anche solo per fare visita a un membro della famiglia o per fare acquisti. L'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen abolirebbe definitivamente gli ostacoli alla libera circolazione e gli inconvenienti sopportati dai cittadini di Stati terzi residenti in Svizzera. Sono da attendersi anche ricadute positive sul turismo, sui viaggi d'affari e, in generale, su tutta l'economia nazionale.

<sup>229</sup> FF 2002 3466

<sup>230</sup> A differenza della libera circolazione delle persone in senso stretto conformemente all'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone, entrato in vigore il 1° giugno 2002 (RS 0.142.112.681) e che disciplina in particolare la questione del rilascio dei permessi di soggiorno.

### 2.6.8.3

### **Ripercussioni nel settore della cooperazione in materia di polizia (compresi SIS e SIRENE)**

L'integrazione della Svizzera nella cooperazione Schengen in materia di polizia rappresenta una sfida importante. Le esperienze raccolte da altri Stati che partecipano a Schengen, fra cui i nuovi Stati membri dell'UE, hanno evidenziato che i lavori di trasposizione durano diversi anni e richiedono l'istituzione di un'organizzazione di progetto. Inoltre, la trasposizione e l'applicazione pratica dell'acquis di Schengen in materia di polizia richiedono, dall'entrata in vigore dell'Accordo di associazione della Svizzera alla normativa di Schengen (AAS), mezzi finanziari supplementari e un incremento dell'organico.

La trasposizione dell'acquis di Schengen comporterà l'adeguamento di determinate basi legali e l'adozione di nuove disposizioni di legge e d'ordinanza. A seconda delle necessità, alcuni accordi bilaterali fra la Svizzera e altri Stati dovranno essere adeguati alla nuova situazione. Oltre a questi lavori legislativi, alcuni adeguamenti a livello operativo e tecnico saranno inevitabili.

L'acquis di Schengen non contiene alcuna direttiva che interessi i disciplinamenti nazionali in materia di ripartizione dei compiti e delle competenze fra la Confederazione e i Cantoni nel settore della sicurezza interna e della polizia; questi settori rimangono soggetti al diritto costituzionale svizzero.

#### 2.6.8.3.1

#### **Trasposizione giuridica e pratica dell'acquis di Schengen nel settore della cooperazione in materia di polizia**

Le misure di trasposizione già ora evidenti che la Confederazione e a volte anche i Cantoni dovranno affrontare non appena in vigore l'AAS sono presentate di seguito. Questa trasposizione concerne tutte le possibilità di cooperazione dell'acquis di Schengen.

##### *Elaborazione di nuovi accordi bilaterali*

L'acquis di Schengen non impedisce che i lavori di collaborazione giudiziaria e in materia di polizia con altri Stati Schengen proseguano e siano precisati mediante accordi bilaterali. Certamente, questi accordi aggiuntivi non sono di per sé necessari. Tuttavia, in caso di necessità e a seconda delle esigenze a livello bilaterale, potrebbe essere opportuno per la Svizzera perseguire l'attuazione delle regole di Schengen, nel quadro di accordi bilaterali, con gli Stati Schengen particolarmente importanti da un punto di vista della polizia, in particolare nei settori dello scambio di informazioni e della cooperazione in materia di polizia (osservazioni, inseguimenti e consegne sorvegliate). In virtù dell'articolo 7a della legge federale del 21 marzo 1997<sup>231</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA), il nostro Consiglio è abilitato a concludere questo tipo di trattati bilaterali utili esclusivamente alla trasposizione dell'attuale acquis di Schengen.

231 RS 172.010

### *Adeguamento e completamento degli accordi bilaterali già conclusi*

I disciplinamenti della cooperazione in materia di polizia nell'ambito di Schengen si sovrappongono in parte con le disposizioni dei trattati bilaterali di cooperazione in materia di polizia già conclusi con gli Stati vicini della Svizzera (Germania<sup>232</sup>, Austria/Principato del Liechtenstein<sup>233</sup>, Francia<sup>234</sup>, Italia<sup>235</sup>) e con l'Ungheria<sup>236</sup>. In base al trattato di cooperazione in materia di polizia con la Francia, la Germania e l'Austria, infatti, è già attualmente possibile, per esempio, istituire determinate forme di collaborazione, come l'osservazione e l'inseguimento transfrontalieri.

Conformemente alla CAS, gli Stati Schengen sono autorizzati a concludere fra loro accordi bilaterali al fine di precisare o di estendere la CAS<sup>237</sup>. Per questa ragione, gli accordi bilaterali già conclusi fra la Svizzera e gli Stati vicini come anche con l'Ungheria resteranno in vigore anche dopo l'eventuale associazione della Svizzera alla normativa di Schengen.

Se un accordo già concluso, come quello con l'Italia, non autorizza ancora una collaborazione paragonabile a Schengen, i servizi amministrativi competenti della Confederazione devono, nel quadro dei lavori di trasposizione, esaminare con i rappresentanti dei Cantoni e degli Stati associati, se sia necessario armonizzare tale accordo con l'acquis di Schengen oppure se le forme di cooperazione Schengen che superano quelle previste dall'accordo bilaterale debbano essere direttamente trasposte sulla base dell'acquis di Schengen.

*Scambi di informazioni e collaborazione generale delle autorità di polizia, osservazioni, inseguimenti, consegne sorvegliate, strutture che forniscono alloggio e miglioramento delle possibilità di comunicazione (art. 39–46 e 73 CAS)*

L'acquis di Schengen, e in particolare la CAS, ha funto da filo conduttore nell'elaborazione degli accordi bilaterali di cooperazione in materia di polizia fra la Svizzera e i suoi Stati vicini e con l'Ungheria. Il tenore dei disciplinamenti che figurano in questi accordi bilaterali è paragonabile a quello dell'acquis di Schengen nei settori dello scambio di informazioni e della cooperazione in materia di polizia (osservazioni, inseguimenti e consegne sorvegliate). Per sapere quali misure la Confederazione e i Cantoni devono introdurre per trasporre l'acquis di Schengen, si può fare riferimento alle esperienze fatte in occasione della trasposizione degli accordi di cooperazione in materia di polizia con gli Stati vicini e con l'Ungheria.

Per contro, gli accordi bilaterali non disciplinano gli obblighi che incombono al responsabile di una struttura che fornisce alloggio conformemente all'articolo 45 CAS. Un obbligo di notificazione analogo è tuttavia già previsto nell'articolo 24 OEnS<sup>238</sup>. Questa disposizione dell'ordinanza dovrà essere adeguata a causa dell'associazione alla normativa di Schengen.

La trasposizione giuridica degli accordi bilaterali con gli Stati vicini e con l'Ungheria non ha reso necessaria l'adozione di disposizioni legali nazionali perché esistono già, a livello cantonale e federale, basi legali sufficienti che permettono

232 RS **0.360.136.1**

233 RS **0.360.163.1**

234 RS **0.360.349.1**

235 RS **0.360.454.1**

236 RS **0.361.418.1**

237 Cfr. fra l'altro gli art. 39 par. 5, 40 par. 6, 41 par. 10 nonché 47 par. 1 CAS.

238 RS **142.211**

nella fattispecie un'applicazione pratica delle disposizioni degli accordi bilaterali, per lo più direttamente applicabili. Le basi giuridiche nazionali dovrebbero essere inoltre completate con nuove leggi o mediante l'estensione di leggi in vigore. A questo proposito citiamo il nuovo codice svizzero di procedura penale che conterrà disposizioni di una certa importanza per la cooperazione transfrontaliera in materia di polizia, per esempio nel definire chi ha la competenza di ordinare un'osservazione. Come nel caso delle disposizioni degli accordi bilaterali di cooperazione in materia di polizia con gli Stati vicini e con l'Ungheria, le prescrizioni legali e amministrative dell'acquis di Schengen in materia di polizia sono anch'esse in genere sufficientemente precise per costituire, nella fattispecie, una base direttamente applicabile (*self-executing*) della cooperazione in materia di polizia. Sulla base dell'acquis di Schengen e delle leggi nazionali in vigore, le autorità di polizia svizzere sono quindi in grado di cooperare direttamente con i servizi di polizia degli altri Stati partecipanti a Schengen, sia in veste di autorità richiedente sia in veste di autorità richiesta. Di conseguenza, l'introduzione di una legislazione d'applicazione completa non è necessaria né per i Cantoni né per la Confederazione.

Alla luce di quanto precede e conformemente alla legislazione svizzera concernente gli obblighi del responsabile di una struttura che fornisce alloggio, la trasposizione giuridica interessa unicamente i seguenti punti.

- Occorre adeguare l'articolo 35<sup>1 octies</sup> CP<sup>239</sup> affinché le informazioni trasmesse in virtù degli articoli 39–46 e 73 CAS possano essere registrate nel sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli (IPAS), analogamente alla cooperazione nell'ambito dell'Interpol.
- Conformemente all'articolo 41 paragrafo 9 CAS, gli Stati Schengen devono stabilire, nel quadro di una dichiarazione, le modalità di esecuzione dell'inseguimento. Essi possono stabilire in particolare se l'inseguimento può essere effettuato soltanto in relazione a un determinato reato (elenco dei reati conformemente all'art. 41 par. 4 lett. a CAS) o, in maniera molto generale, in caso di reato che possa dar luogo a un'extradizione (non appena la Convenzione dell'UE sull'extradizione sarà entrata in vigore, in caso di reato punibile con una pena privativa della libertà massima di almeno un anno nello Stato richiedente e di sei mesi nello Stato richiesto). Dal momento che in base alle esperienze raccolte dagli Stati membri di Schengen l'elenco dei reati summenzionato si è rivelato di non facile utilizzazione, la Svizzera autorizza l'inseguimento in caso di reato che può dare luogo a un'extradizione.
- In virtù dell'articolo 45 CAS, il responsabile di una struttura che fornisce alloggio deve provvedere affinché gli stranieri alloggiati compilino e firmino personalmente le schede di dichiarazione. Questi devono provare la propria identità esibendo un documento d'identità valido. Il responsabile di una struttura che fornisce alloggio deve anche conservare queste schede per le autorità competenti o trasmetterle loro. L'obbligo di dichiarazione previsto nella legislazione svizzera in materia di soggiorno degli stranieri dovrà essere adeguato a questa normativa. Sarà specificato che queste schede possono anche essere utilizzate a scopo di polizia.

L'esperienza maturata con la trasposizione degli accordi bilaterali di cooperazione permette anche di valutare gli oneri finanziari che la Svizzera dovrà sopportare per

la trasposizione pratica dell'acquis di Schengen in materia di scambi di informazioni fra le polizie, nonché di osservazioni, inseguimenti e consegne sorvegliate. Questa trasposizione interessa dunque essenzialmente l'elaborazione di documenti informativi (ad es. manuali) e la formazione del personale.

Lo scambio di informazioni secondo gli articoli 39–46 CAS ha generalmente luogo a partire da una centrale. L'Ufficio federale di polizia assume già i compiti di un ufficio centrale nazionale Interpol e dispone inoltre di una centrale operativa 24 ore su 24, nonché di collaboratori con una formazione specifica e che conoscono diverse lingue. Semplici considerazioni di efficacia consigliano quindi di affidare questa funzione all'ufficio, che trasmette immediatamente alle competenti autorità cantonali di polizia le richieste di assistenza di altri Stati membri di Schengen non di competenza della Confederazione.

*Approntamento della parte nazionale del Sistema di informazione Schengen (N-SIS) e istituzione di un ufficio SIRENE (art. 92–119 CAS)*

L'integrazione della Svizzera nella cooperazione in materia di ricerche rappresenta l'elemento più importante dell'attuazione di Schengen e, nel contempo, quello che richiede i maggiori mezzi. Si tratta in sostanza di approntare la parte nazionale del Sistema di informazione Schengen nonché di istituire un ufficio SIRENE presso l'Ufficio federale di polizia.

Le normative dell'acquis di Schengen concernenti l'approntamento e il funzionamento della N-SIS e, nello stesso contesto, l'istituzione di un ufficio SIRENE, non si prestano a un'applicazione diretta a causa di una formulazione non sufficientemente precisa delle disposizioni. Occorre pertanto completare in modo adeguato (nuovi art. 351<sup>decies</sup> e 351<sup>undecies</sup> CP) le disposizioni del CP relative all'assistenza in materia di polizia (art. 351<sup>bis</sup> segg. CP).

La trasposizione delle proposte revisioni del CP comporta la modifica delle seguenti ordinanze del nostro Consiglio:

- ordinanza del 19 giugno 1995<sup>240</sup> sul sistema informatizzato di ricerca (ordinanza RIPOL);
- ordinanza del 23 novembre 1994<sup>241</sup> sul Registro centrale degli stranieri (ordinanza RCS);
- ordinanza del 21 novembre 2001<sup>242</sup> sul sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli dell'Ufficio federale di polizia (ordinanza IPAS).

Inoltre, occorre emanare nuove ordinanze relative agli articoli 351<sup>decies</sup> e 351<sup>undecies</sup> CP:

- un'ordinanza concernente l'N-SIS;
- un'ordinanza concernente l'ufficio SIRENE.

Oltre all'elaborazione delle basi legali menzionate, occorre anche approntare concretamente l'N-SIS svizzero e l'ufficio SIRENE. Questo approntamento compete alla

<sup>240</sup> RS 172.213.61

<sup>241</sup> RS 142.215

<sup>242</sup> RS 361.2

Confederazione. Sia l'N-SIS sia l'ufficio SIRENE saranno integrati nell'Ufficio federale di polizia.

La trasposizione tecnica e pratica dell'N-SIS e dell'ufficio SIRENE richiede soluzioni che permettano a qualsiasi servizio di polizia di consultare facilmente e rapidamente il SIS o di divulgare i propri avvisi di ricerca in collaborazione con le autorità giudiziarie. Occorre inoltre adottare le misure necessarie affinché le unità mobili abbiano accesso ai dati del SIS.

Le altre misure relative all'approntamento tecnico e pratico del SIS e dell'ufficio SIRENE saranno definite in un secondo tempo da un'organizzazione di progetto speciale. Si prevede di coinvolgere nei lavori rappresentanti di tutte le autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni interessati al SIS. Quest'organizzazione di progetto avrà anche il compito di partecipare all'elaborazione delle ordinanze summenzionate.

#### *Misure di lotta contro il traffico di stupefacenti (art. 70–72 CAS)*

L'attuale legislazione volta a combattere il traffico illegale di stupefacenti, segnatamente le disposizioni della legge sugli stupefacenti (LStup)<sup>243</sup> e quelle del CP relative alla confisca, è compatibile con l'acquis di Schengen. Un'eventuale associazione alla normativa di Schengen non obbligherebbe dunque la Svizzera a modificare l'attuale legislazione. Per contro, la Svizzera è tenuta a ratificare la Convenzione delle Nazioni Unite del 1988, già firmata, contro il traffico illegale di stupefacenti e di sostanze psicotrope. La Svizzera dispone dunque già delle strutture necessarie alla trasposizione pratica dell'acquis di Schengen; dal momento che queste strutture sono compatibili con Schengen, le misure d'adeguamento necessarie nel settore degli stupefacenti sono pertanto minime.

#### *Funzionari di collegamento (art. 47 CAS)*

La Svizzera dispone attualmente di una rete di sette funzionari di collegamento in materia di polizia (di seguito agenti di collegamento o attaché di polizia, conformemente alla terminologia svizzera), di cui quattro sono stazionati in Paesi europei (Repubblica Ceca, Germania, Italia e Francia – quest'ultimo presso il Segretariato generale dell'Interpol a Lione), uno in Thailandia e due negli Stati Uniti (a Washington). Questa rete è destinata a essere leggermente ampliata nella prospettiva di una strategia a lungo termine. Il distacco di sei altri attaché di polizia negli Stati Schengen è previsto in Spagna, nel Regno Unito e in Polonia. Questo ampliamento della rete degli attaché di polizia richiesto da Schengen deve essere completato da un distacco di altri ufficiali di collegamento presso l'Europol all'Aia (Paesi Bassi).

#### *Protezione dei dati nel settore di polizia*

La maggior parte delle disposizioni concernenti in particolare la protezione dei dati nel settore del SIS (art. 102–118 CAS) è applicabile direttamente. In altri termini, tali disposizioni devono essere rispettate da tutte le autorità, parallelamente alle disposizioni del diritto nazionale, senza che vengano prima trasposte nel diritto nazionale. Se una trasposizione nel diritto svizzero fosse tuttavia necessaria, essa dovrebbe avvenire per via di ordinanza sulla base legale del nuovo articolo 351<sup>decies</sup> capoverso 7 CP.

<sup>243</sup> RS 812.121

L'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD) è l'autorità di controllo nazionale indipendente in materia di protezione dei dati nel quadro del SIS (nuovo art. 351<sup>decies</sup> cpv. 7 lett. g CP). In questa veste, l'IFPD parteciperà, in quanto membro a parte intera, ai lavori dell'autorità di controllo comune per il SIS (art. 115 CAS), con due rappresentanti.<sup>244</sup>

Per quanto riguarda la protezione dei dati nel settore della cooperazione in materia di polizia al di fuori del SIS, la legislazione svizzera soddisfa già attualmente le esigenze poste in materia da Schengen (art. 12–30 CAS). Lo stesso dicasi per quanto riguarda l'esigenza di un'autorità di controllo nazionale indipendente (art. 128 CAS): qualora il trattamento dei dati sia effettuato da un organo della Confederazione, la sorveglianza spetta all'IFPD. Le autorità cantonali, per contro, sono soggette al controllo degli incaricati cantonali per la protezione dei dati. Non vi è attualmente alcun bisogno, dunque, di misure d'applicazione in questo settore a livello federale.

#### *Responsabilità in caso di danni illeciti nel quadro della collaborazione in materia di ricerche del SIS*

Benché i membri delle autorità degli Stati Schengen che trattano dati del SIS siano tenuti a rispettare le severe norme che disciplinano la protezione dei dati, è tuttavia possibile che qualcuno sia leso nel quadro di ricerche transfrontaliere del SIS. Può succedere così che vengano introdotti in maniera errata o memorizzati illecitamente determinati dati. Nel caso di ricerche di persone conformemente all'articolo 95 CAS, ciò può condurre a una detenzione preventiva illecita poiché la persona in questione è stata scambiata a torto per un'altra che era oggetto di un avviso di ricerca. In simili casi, ogni Stato Schengen impegna la propria responsabilità in virtù del rispettivo diritto nazionale (art. 111 CAS).

Se alla Svizzera, ossia alla Confederazione, è chiesto di rispondere di un danno che non è stato commesso dalle autorità della Confederazione o dei Cantoni, il risarcimento versato può essere oggetto di un'azione di regresso presso lo Stato Schengen che ha provocato il danno (art. 116 CAS).

Se il danno è stato commesso da un'autorità svizzera, occorre stabilire a quale collettività deve indirizzarsi il danneggiato. Allo stato attuale del diritto, egli dovrebbe innanzitutto poter stabilire se il danno è stato causato da un impiegato della Confederazione o di un Cantone. Soltanto alla luce dei risultati di questa ricerca, la persona lesa potrebbe avviare un'azione presso l'autorità localmente competente (tribunale, amministrazione). In relazione al SIS, non ci si può ragionevolmente aspettare che la persona interessata proceda direttamente a tali accertamenti. Appare dunque opportuno completare la legge sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari (Legge sulla responsabilità)<sup>245</sup>. Questa modifica permetterà al danneggiato di far valere le proprie pretese nei confronti della Confederazione, anche se il danno è stato causato da un'autorità cantonale.

Per quanto concerne i diritti d'azione e la responsabilità per i danni derivanti dall'utilizzazione del SIS, gli articoli 111 e 116 CAS rinviano al diritto nazionale. Per questa ragione, si prevede l'introduzione di una disposizione concernente la responsabilità nella legge sulla responsabilità. La Confederazione sarebbe così responsabile dei danni connessi all'utilizzazione del SIS, in modo tale che i Cantoni non possano

<sup>244</sup> Eventualmente un rappresentante dell'IFPD e un rappresentante degli incaricati cantonali della protezione dei dati.

<sup>245</sup> RS 170.32

essere chiamati direttamente in giudizio nelle questioni concernenti il SIS. La Confederazione beneficia tuttavia di un'azione di regresso contro un Cantone, qualora sia stabilito che la persona all'origine del danno lavora al servizio di questo Cantone. Non è necessario che vi sia colpa da parte dell'autorità cantonale. Questa soluzione si spiega con il fatto che la Confederazione, in quanto esercente del SIS, è responsabile per le questioni di sicurezza e di protezione dei dati. Inoltre, l'N-SIS costituisce una parte di un sistema informatico internazionale, nel quale possono intervenire errori di sistema impossibili da localizzare. Infine, questa soluzione garantisce alla persona interessata una norma di competenza chiara.

### **2.6.8.3.2 Misure sostitutive nazionali**

Come menzionato nel numero 2.6.4.3.6, i controlli di polizia all'interno del Paese restano possibili sempre e ovunque anche dopo che la Svizzera si sarà associata alla normativa di Schengen. Anche per la Svizzera, il rafforzamento dei controlli di polizia mobili all'interno del Paese in funzione della situazione è una misura nazionale sostitutiva prioritaria per l'abolizione del controllo sistematico e indipendente da ogni sospetto delle persone alle frontiere interne. Oltre all'introduzione di tali controlli, è pensabile eventualmente l'introduzione di altre misure sostitutive (come un rafforzamento della ricerca cosiddetta mirata).

In occasione dell'introduzione pratica di tali controlli, si può approfittare delle esperienze maturate dal Corpo delle guardie di confine (Cgcf) nell'effettuazione dei controlli mobili che, già attualmente, avvengono d'intesa con i Cantoni interessati. Questi controlli del Cgcf sono incentrati su campioni selettivi, individuati secondo la situazione ai posti di frontiera e nello spazio frontaliero. Particolare attenzione è riservata alle città limitrofe e ai passaggi frontalieri non sorvegliati in vicinanza degli agglomerati. In considerazione delle sovrapposizioni frequenti tra compiti doganali e funzioni di polizia (p. es. gli accertamenti preventivi di polizia del Cgcf per la propria protezione, le competenze obbligate di polizia del Cgcf nel settore doganale, i controlli di polizia stradale in relazione con il controllo doganale dei veicoli e del loro carico), il Cgcf assume già attualmente, oltre al controllo doganale, compiti di polizia alla frontiera e, in parte, in luoghi di frontiera concordati in modo specifico. Sulla base delle convenzioni bilaterali con i Cantoni e approfittando degli effetti di sinergia, il Cgcf destina attualmente circa il 40 per cento delle proprie risorse disponibili ai controlli mobili. Dalla loro introduzione, il numero di furti nelle regioni di frontiera è nettamente diminuito. Possiamo affermare che questi controlli saranno ancora più efficaci, grazie all'accesso al SIS, con l'associazione della Svizzera a Schengen.

La Confederazione e i Cantoni sono unanimi nel constatare che, anche in caso d'associazione alla normativa di Schengen/Dublino, non cambierà nulla nella sperimentata ripartizione dei compiti fra il Cgcf e le polizie cantonali. Nell'eseguire i suoi compiti principali di controllo sanciti dalla legge sulle dogane (controllo del traffico delle merci, lotta al contrabbando) e da altre leggi federali (LDSS, legge sulle armi, legge sugli stupefacenti, LCStr<sup>246</sup> ecc.), il Cgcf continuerà ad adempiere i compiti di polizia che i Cantoni gli delegano contrattualmente. Questo lavoro è strettamente coordinato a livello operativo con la polizia cantonale competente.

<sup>246</sup> Legge del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (RS 741.01).

In occasione dell'esecuzione di questi controlli mobili, conviene pertanto proseguire con lo stesso spirito e in base alle stesse condizioni quadro l'attuale efficace collaborazione. La sovranità cantonale in materia di polizia non è intaccata. I dettagli della collaborazione sono disciplinati contrattualmente tra i diversi Cantoni di frontiera e il Cgcf. Tali convenzioni esistono già. Ogni Cantone è libero di stabilire in che misura intende collaborare sulla base di queste convenzioni, che stabiliscono per esempio:

- i compiti del Cgcf (compiti delegati per esecuzione autonoma e compiti eseguiti in quanto organo di accertamento a favore dei Cantoni);
- l'area di intervento del Cgcf;
- i contatti, le intese (livelli implicati, ritmo) e le reciproche informazioni.

Nel quadro delle misure sostitutive nazionali non vengono pertanto affidate al Cgcf competenze originarie in materia di misure di polizia. L'attribuzione di tali competenze non è prevista nemmeno nel quadro della revisione totale della legge sulle dogane. Le misure sostitutive nazionali, quindi, non implicano cambiamenti fondamentali nelle strutture attuali in materia di sicurezza. La ripartizione delle competenze secondo l'articolo 57 Cost. (coordinamento degli sforzi in materia di sicurezza interna) rimane invariata.

Il coordinamento operativo necessario tra i Cantoni e con la Confederazione può far capo a strumenti cantonali esistenti (in particolare al gruppo Operazioni). Non ne risultano costi supplementari né per la Confederazione né per i Cantoni. Lo standard di sicurezza attuale è mantenuto.

### **2.6.8.3 Pianificazione e coordinamento**

La trasposizione dell'acquis di Schengen si estenderà probabilmente su un periodo di due a tre anni. Anche se determinate misure potrebbero eventualmente essere adottate prima, l'applicazione integrale dell'acquis di Schengen in materia di polizia presuppone che la Svizzera sia collegata al sistema di informazioni Schengen (SIS).

In teoria, la Svizzera potrebbe partecipare al SIS così come si presenta attualmente. Le modifiche del Codice penale summenzionate in relazione con il SIS sono state elaborate in questa prospettiva. È tuttavia probabile che, a causa dell'estensione prevista del SIS ai nuovi Stati membri dell'UE, il nostro Consiglio decida di aspettare il SIS II. In questo caso, l'applicazione integrale dell'acquis di Schengen non avverrebbe prima del 2007, quando cioè il SIS II sarà operativo. Se la Svizzera si collegherà al SIS II, le proposte di modifica del Codice penale, in particolare l'articolo 351<sup>decies</sup> CP, dovrebbero essere adeguate alle condizioni quadro del SIS II.

Nel desiderio di contribuire a un'applicazione per quanto possibile coerente e completa, l'Ufficio federale di polizia coordinerà in tal senso i lavori dei differenti organi di polizia e fornirà consulenza ai decisori.

### **2.6.8.3.4 Ripercussioni sulla delimitazione delle competenze fra Confederazione e Cantoni in materia di polizia**

Conformemente all'articolo 57 capoverso 1 Cost., la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione nell'ambito delle loro competenze. Coordinano i loro sforzi in materia di sicurezza interna (art. 57 cpv. 2). Secondo il nostro messaggio del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale<sup>247</sup>, il capoverso 1 si basa sul principio della responsabilità prioritaria dei Cantoni in materia di sicurezza interna sul proprio territorio (sovranità in materia di polizia) e stabilisce che la Confederazione e i Cantoni provvedano insieme alla sicurezza interna e alla protezione della popolazione nell'ambito delle loro competenze. Le competenze concrete della Confederazione in materia di polizia sono sancite nella Costituzione e in diverse leggi federali.

Il disciplinamento attuale delle competenze non sarà modificato né dall'acquis di Schengen, né dall'Accordo d'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen. Anche l'attuazione di nuove forme di cooperazione fra la Confederazione e i Cantoni o fra i Cantoni stessi (p. es. mediante la realizzazione del progetto «Polizia XXI») non sarà rimessa in discussione da Schengen.

### **2.6.8.4 Ripercussioni nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale**

#### **2.6.8.4.1 Assistenza giudiziaria in materia penale in generale**

Oltre alle disposizioni sull'assistenza giudiziaria della CAS, altri disciplinamenti in materia facenti parte dell'acquis di Schengen si trovano negli atti giuridici seguenti:

- Convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE del 29 maggio 2000<sup>248</sup>;
- Protocollo del 16 ottobre 2001 della convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE<sup>249</sup>;
- Convenzione d'estradizione dell'UE del 27 settembre 1996<sup>250</sup>;
- Convenzione d'estradizione semplificata dell'UE del 10 marzo 1995<sup>251</sup>.

<sup>247</sup> FF 1997 I 221 (commento all'art. 53, che corrisponde all'attuale art. 57 Cost.).

<sup>248</sup> Convenzione del 29.5.2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 197 del 12.7.2000, p. 3).

<sup>249</sup> Protocollo del 16.10. 2001 della convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 326 del 21.11.2001, p. 2).

<sup>250</sup> Convenzione del 27 settembre relativa all'estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 313 del 23.10.1996, p. 12).

<sup>251</sup> Convenzione del 10 marzo 1995 relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 78 del 30.3.1995, p. 2).

Questi strumenti non sono ancora entrati in vigore. Contengono disposizioni che fanno parte dell'acquis di Schengen<sup>252</sup> e che, una volta entrate in vigore, sostituiranno parzialmente o completeranno le disposizioni della CAS sulla cooperazione giudiziaria in materia penale. Soltanto gli articoli di queste convenzioni ovvero di questo protocollo che sostituiscono le disposizioni della CAS sono applicabili agli Stati Schengen non membri dell'UE (Norvegia e Islanda). La Svizzera deve recepire questi singoli sviluppi dell'acquis di Schengen soltanto qualora l'Accordo d'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen (AAS) non preveda deroghe esplicite. Tali deroghe sono in particolare previste per l'assistenza giudiziaria nel settore della fiscalità diretta.

Il recepimento delle disposizioni che fanno parte dell'acquis di Schengen, certamente conosciute ma non ancora entrate in vigore, scaturisce dalla firma dell'AAS e interviene quindi prima dell'entrata in vigore in seno all'UE degli strumenti corrispondenti. Con l'entrata in vigore nell'UE dei relativi strumenti, non sarà più necessaria per la Svizzera alcuna procedura di recepimento. Queste disposizioni saranno tuttavia applicate in Svizzera soltanto dopo che i corrispondenti atti giuridici saranno entrati in vigore per tutti gli Stati partecipanti (cfr. introduzione nell'allegato B dell'AAS).

### *Assistenza giudiziaria*

L'assistenza giudiziaria prevista dalla CAS comprende anche procedure concernenti i reati che possono essere istruiti da un'autorità amministrativa, a condizione che la decisione emessa dall'autorità amministrativa possa essere impugnata presso un tribunale competente anche in materia penale<sup>253</sup>. La legge federale del 20 marzo 1981<sup>254</sup> sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP) si basa sulla stessa filosofia: l'articolo 1 capoverso 3 autorizza, in generale, le domande di assistenza in materia penale a condizione che il diritto dello Stato richiedente permetta di adire un giudice nel procedimento in questione. Lo stesso principio è presente nel Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001<sup>255</sup> alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (Secondo Protocollo alla CEAG; art. 1 par. 3).

<sup>252</sup> Cfr. l'elenco nell'art. 2 par. 1 della Convenzione sull'assistenza giudiziaria dell'UE e nell'art. 15 del Protocollo relativo alla Convenzione d'assistenza giudiziaria dell'UE, come anche negli art. 1 e 2 della decisione 2003/169/GAI del Consiglio, del 27 febbraio 2003, che determina le disposizioni della convenzione del 1995 relativa alla procedura semplificata di estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea e della convenzione del 1996 relativa all'extradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, che costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (GU L 67 del 12 marzo 2003, p. 25).

<sup>253</sup> Cfr. art. 49 lett. a CAS nonché art. 3 par. 1 della Convenzione sull'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE, quando sarà in vigore.

<sup>254</sup> RS 351.1

<sup>255</sup> FF 2003 2826

Anche gli accordi complementari conclusi fra la Svizzera e i suoi Stati vicini contengono disciplinamenti che vanno in questo senso<sup>256</sup>.

Neanche gli altri casi nei quali l'assistenza deve essere accordata conformemente all'articolo 49 lettere b–f CAS sono propriamente nuovi per la Svizzera. Essi sono già presenti nei diversi accordi fra la Svizzera e i suoi Stati vicini (cfr. p. es. art. 1 par. 3 dell'Accordo complementare con l'Austria, art. I par. 2 dell'Accordo complementare con la Francia, art. II par. 2 dell'Accordo complementare con l'Italia).

Sulla base dell'articolo 3 capoverso 3 dell'AIMP, la Svizzera fornisce l'assistenza giudiziaria per i reati fiscali in caso di truffa in materia fiscale conformemente all'articolo 14 capoverso 2 DPA<sup>257</sup>. Per contro, l'*obbligo derivante da un trattato internazionale* di fornire assistenza nel settore delle imposte indirette elencate alla fine (accise, imposta sul valore aggiunto e dazi, art. 50 par. 1 CAS) rappresenta una novità per la Svizzera. Il Protocollo addizionale del 17 marzo 1978 alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (Protocollo addizionale alla CEAG), che prevede un'estensione dell'assistenza concernente i reati fiscali, è stato firmato dalla Svizzera ma in seguito non ratificato. Con l'entrata in vigore del Protocollo d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE, l'articolo 8, che farà parte dell'acquis di Schengen, sostituirà integralmente l'articolo 50 CAS. A partire da quel momento, l'assistenza giudiziaria dovrà essere accordata non solamente per i reati in materia di fiscalità indiretta, ma di principio anche per quelli in materia di fiscalità diretta.

Diverse altre disposizioni previste da Schengen sono già conosciute dalla Svizzera poiché contenute in altri accordi internazionali, come l'assistenza giudiziaria in occasione di procedimenti contro persone giuridiche (art. 3 par. 2 della Convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE)<sup>258</sup>. L'invio postale e la comunicazione diretta fra autorità previsti nella Convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE esistono già in determinati accordi conclusi con alcuni Stati vicini (art. IIIA e VIII dell'Accordo complementare con la Germania; art. IX dell'Accordo complementare con l'Austria, art. X dell'Accordo complementare con la Francia; art. XII e XVII dell'Accordo complementare con l'Italia). La trasmissione spontanea di informazioni senza domanda preliminare (art. 7 della Convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE) è già prevista nell'articolo 67a AIMP e nell'articolo 11 del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG. Nemmeno

<sup>256</sup> Accordo del 13 novembre 1969 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione (Accordo complementare con la Germania; RS **0.351.913.61**), art. I lett. a; Accordo del 13 giugno 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione (Accordo complementare; RS **0.351.916.32**), art. I par. 1 e 2; Accordo del 28 ottobre 1996 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 (Accordo complementare con la Francia; RS **0.351.934.92**), art. I par. 1 lett. a; Accordo del 10 settembre 1998 tra la Svizzera e l'Italia che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione (Accordo complementare con l'Italia; RS **0.351.945.41**), art. II par. 1.

<sup>257</sup> Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS **313.0**).

<sup>258</sup> Una disposizione analoga si trova nel Secondo Protocollo alla CEAG (art. 1 par. 4; per quanto riguarda i dettagli cfr. le spiegazioni nel messaggio del 26 marzo 2003 concernente il Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, FF **2003** 2789, 2795 seg.).

le consegne sorvegliate conformemente all'articolo 12 della Convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE rappresentano una novità per la Svizzera (art. 18 del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG). Per quanto concerne la nozione e gli obiettivi delle consegne sorvegliate, occorre fare riferimento alle spiegazioni del messaggio di ratifica concernente il Secondo Protocollo addizionale alla CEAG<sup>259</sup>.

### *Estradizione*

Nel settore dell'estradizione, contrariamente al diritto vigente, la questione della prescrizione dipende unicamente dalla competenza dello Stato richiedente. Dall'entrata in vigore della Convenzione d'estradizione dell'UE, l'estradizione non potrà più essere rifiutata invocando la prescrizione del procedimento penale o della pena secondo la legislazione dello Stato richiesto (art. 8; l'art. 62 par. 1 CAS, attualmente in vigore, disciplina soltanto le conseguenze della sospensione della prescrizione). Nelle sue relazioni d'estradizione con la Germania e con gli Stati Uniti<sup>260</sup>, la Svizzera applica un disciplinamento identico basato sullo stesso principio.

La disposizione secondo la quale un'amnistia pronunciata dalla Parte contraente richiesta osta all'estradizione unicamente se il reato in questione è soggetto alla giurisdizione di questa Parte contraente (art. 62 par. 2 CAS, con l'entrata in vigore della Convenzione d'estradizione dell'UE, il cui articolo 9, identico negli effetti, sarà determinante) non rappresenta una novità per la Svizzera. L'articolo 62 paragrafo 2 CAS si ritrova nell'articolo 4 del Secondo protocollo addizionale alla CEEstr.

L'articolo 63 CAS prevede l'estradizione per i reati in materia di fiscalità indiretta di cui all'articolo 50 CAS (reati in materia d'accise, d'imposta sul valore aggiunto e di dazi). L'estradizione per i reati fiscali è già prevista nel Secondo Protocollo addizionale alla CEEstr., che non è stato tuttavia ancora ratificato da tutti gli Stati Schengen. La Svizzera l'ha ratificato senza tuttavia accettarne il capitolo II concernente i reati fiscali. Con l'entrata in vigore della Convenzione di estradizione dell'UE, ci sarà per principio l'obbligo di estradizione per tutti i reati in materia fiscale in particolare anche nel settore della fiscalità diretta (in connessione con l'art. 8 del Protocollo alla Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE). Le Parti contraenti possono tuttavia limitare, mediante una dichiarazione unilaterale, l'estradizione ai soli reati in materia d'accise, d'imposta sul valore aggiunto e di dazi (art. 6 par. 3 della Convenzione d'estradizione dell'UE). Abbiamo l'intenzione di fare una tale dichiarazione. Mentre nello Stato richiesto i fatti in questione continuano a essere punibili con una pena privativa di libertà di un massimo di almeno un anno, con l'entrata in vigore della Convenzione d'estradizione dell'UE, il limite per lo Stato richiesto sarà soltanto di sei mesi di pena privativa di libertà (art. 2 par. 1 della Convenzione d'estradizione dell'UE). Con l'entrata in vigore della Convenzione d'estradizione dell'UE, quindi, la Svizzera dovrà per principio accordare l'estradizione per i reati fiscali in relazione con le accise, l'imposta sul valore aggiunto e i dazi, a condizione che i reati in questione siano punibili in Svizzera con una pena privativa di libertà di almeno sei mesi. In Svizzera, l'evasione fiscale non è

<sup>259</sup> FF **2003** 2789, 2810 seg.

<sup>260</sup> Accordo del 13 novembre 1969 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania che completa la Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 e ne agevola l'applicazione (RS **0.353.913.61**), art. IV; Trattato d'estradizione del 14 novembre 1990 fra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America (RS **0.353.933.6**), art. 5.

tuttavia minacciata da una pena privativa di libertà né nel settore della fiscalità diretta né in quello della fiscalità indiretta. Un obbligo d'extradizione è di conseguenza escluso. Esiste un'eccezione in determinati settori della fiscalità indiretta per i delitti d'evasione con circostanze aggravanti; tali evasioni qualificate si riscontrano attualmente nel settore delle tasse in materia di automobili, di olii minerali e di alcolici nonché nella legge sulle dogane. Costituiscono, fra l'altro, «circostanze aggravanti» il perpetrare un delitto a titolo professionale o l'impiego di più persone per commetterlo. Per la Svizzera, quindi, l'extradizione per tali reati d'evasione qualificata, quando sono punibili con una pena privativa di libertà di almeno sei mesi, costituirebbe una novità. L'extradizione per truffa in materia fiscale concernente le accise, l'imposta sul valore aggiunto e i dazi costituirebbe pure una novità.

La possibilità prevista dall'articolo 65 CAS di trasmettere le domande d'extradizione direttamente ai Ministeri competenti non rappresenta una novità per la Svizzera. Un disciplinamento analogo si trova già nel Secondo Protocollo addizionale alla CEE-estr. e nel trattato di estradizione concluso con il Canada<sup>261</sup>.

L'idea prevista all'articolo 66 CAS di semplificare l'extradizione è già conosciuta dal diritto svizzero: se la persona interessata rinuncia alla procedura d'extradizione, l'autorità competente autorizza la consegna, a meno che considerazioni particolari non vi si oppongano (art. 54 AIMP).

#### *Divieto del doppio procedimento*

Gli articoli 54 e 58 CAS garantiscono il principio del divieto del doppio procedimento e della doppia condanna («ne bis in idem»). La Svizzera conosce già simili disposizioni (si veda lett. a della riserva svizzera all'art. 2 CEEstr. e gli art. 5 cpv. 1 lett. a e b nonché 66 AIMP). Uno Stato può escludere, mediante una dichiarazione, il principio «ne bis in idem» per certi fatti con conseguente sospensione dell'effetto di blocco provocato da una sentenza emessa da un altro Stato Schengen (art. 55 CAS). Questa possibilità è offerta a uno Stato qualora i fatti sottoposti a giudizio si siano svolti interamente o parzialmente sul suo territorio e a condizione tuttavia che non abbiano avuto luogo in parte sul territorio dello Stato Schengen che ha già emesso una sentenza (art. 55 par. 1 lett. a CAS), qualora i fatti costituiscano un reato contro la propria sicurezza o contro altri interessi essenziali che lo riguardano (art. 55 par. 1 lett. b CAS) o qualora i fatti siano stati commessi da un proprio funzionario in violazione degli obblighi della sua funzione (art. 55 par. 1 lett. c CAS). Un disciplinamento analogo concernente l'assistenza giudiziaria si trova per la Svizzera nell'articolo 3 paragrafo 2 dell'Accordo complementare alla CEAG concluso con l'Italia. I casi nei quali, secondo questa disposizione, l'assistenza può essere accordata quando una sentenza passata in giudicato è stata emessa per gli stessi fatti concordano con l'elenco dell'articolo 55 paragrafo 1 lettere a–c CAS.

#### *Trasmissione dell'esecuzione di sentenze penali*

Con l'entrata in vigore il 1° ottobre 2004 del Protocollo addizionale del 18 dicembre 1997 alla Convenzione sul trasferimento dei condannati<sup>262</sup>, la possibilità prevista negli articoli 68 e 69 CAS di domandare che l'esecuzione di una pena sia assunta dal Paese d'origine nel quale si trova la persona condannata che è evasa ed è fuggita per

<sup>261</sup> Trattato di estradizione del 7 ottobre 1993 tra la Svizzera e il Canada (RS **0.353.923.2**), art. 4.

<sup>262</sup> FF **2002** 3883

sottrarsi all'esecuzione di una pena privativa di libertà (e senza il bisogno che la persona interessata dia il proprio consenso) non rappresenta una novità per la Svizzera.

#### **2.6.8.4.2 Assistenza giudiziaria per reati fiscali**

A causa della loro importanza per il segreto bancario svizzero, le disposizioni sull'assistenza giudiziaria in materia fiscale della CAS sono state al centro dei negoziati sull'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen/Dubliino.

Gli articoli 48 e seguenti della CAS disciplinano in particolare l'assistenza giudiziaria per i casi di violazione delle disposizioni legali e dei regolamenti in materia di imposte indirette (accise, imposta sul valore aggiunto, dazi). Per quanto concerne l'assistenza giudiziaria che uno Stato deve concedere, la CAS non fa distinzione fra i casi di frode fiscale e quelli di evasione fiscale, contrariamente a quanto prevede il diritto svizzero. L'assistenza giudiziaria prevista negli articoli 48 e seguenti della CAS concerne quindi tutti i reati commessi in materia di imposte indirette. Quando il Protocollo alla Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE entrerà in vigore, l'assistenza giudiziaria sarà estesa ai reati in materia di fiscalità diretta (ad es. l'imposta sul reddito), senza che sia fatta una distinzione fra evasione fiscale e frode fiscale.

Le disposizioni sull'assistenza giudiziaria degli articoli 48 e seguenti CAS avranno tuttavia un'incidenza sul segreto bancario unicamente nel caso di una domanda di assistenza giudiziaria relativa a perquisizioni e sequestri la cui esecuzione comporterebbe una violazione del segreto bancario. La CAS, tuttavia, come per la CEAG (art. 5), sottopone a un disciplinamento speciale (art. 51 CAS) le domande di assistenza giudiziaria la cui esecuzione implica misure coercitive quali le perquisizioni o i sequestri.

In ogni caso, lo scopo dell'articolo 51 CAS è quello di allentare le condizioni restrittive dell'articolo 5 CEAG e di ampliare così, in rapporto alle procedure previste dalla CEAG, le possibilità di concedere l'assistenza giudiziaria (art. 48 CAS). In virtù dell'articolo 51 CAS, le uniche condizioni alle quali può essere subordinata la ricevibilità di una commissione rogatoria a scopo di perquisizione o di sequestro, oltre a quella della compatibilità con il diritto della Parte richiesta (art. 51 par. 2 CAS), già citata nella CEAG, sono le seguenti (art. 51 lett. a CAS):

- il fatto che ha dato luogo alla rogatoria è punibile con pena privativa della libertà di almeno 6 mesi conformemente al diritto sia della Parte richiedente sia della Parte richiesta, oppure
- il fatto che ha dato luogo alla rogatoria è punibile in base al diritto di una delle due Parti contraenti con una pena privativa della libertà di almeno 6 mesi e, in base al diritto dell'altra Parte contraente, a titolo di infrazione a regolamenti perseguita da autorità amministrative la cui decisione può dar luogo a ricorso davanti ad una giurisdizione competente in particolare in materia penale.

Con la prima di queste due condizioni, l'articolo 51 CAS estende le possibilità di accordare l'assistenza giudiziaria poiché la pena nella quale incorre l'autore dell'atto all'origine della rogatoria, in base al diritto delle due Parti contraenti, è ridotta di metà passando dai 12 mesi della CEAG (art. 5 lett. b «reato idoneo a dar luogo

all'estradizione») a sei mesi. La seconda condizione citata permette uno sviluppo particolare dell'assistenza giudiziaria: la cooperazione concepita finora, nella CEAG, esclusivamente come un'assistenza fra autorità giudiziarie, viene estesa alle autorità amministrative. La CAS prende così in considerazione nuove forme di «punibilità» che sono perseguite dalle autorità amministrative e non dalle autorità giudiziarie.

#### **2.6.8.4.3 Soluzione particolare per la Svizzera**

I negoziati erano incentrati innanzitutto sul contenuto e sulla portata dall'articolo 51 CAS. La Svizzera e l'UE avevano punti di vista differenti sulla sua interpretazione e, per risolvere la questione, non potevano contare su alcuna giurisprudenza di un tribunale europeo, né su alcun parere di dottrina. Dopo travagliati negoziati sull'assistenza giudiziaria per reati di natura fiscale o, in altri termini, sugli articoli 50 e 51 CAS e sui suoi ulteriori sviluppi, la Svizzera e l'UE sono riusciti a metterli d'accordo sulla soluzione presentata qui di seguito.

Si è volutamente rinunciato a definire un'interpretazione dell'articolo 51 lettera a CAS. Nell'Accordo d'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen (AAS), le Parti contraenti hanno convenuto di disciplinare la situazione giuridica dell'assistenza giudiziaria in materia fiscale secondo l'articolo 51 CAS in modo tale che la Svizzera, anche nell'eventualità di un'applicazione integrale di questo articolo ai reati d'evasione nel settore della fiscalità diretta, non sia obbligata a dar seguito a commissioni rogatorie a scopo di perquisizione e di sequestro.

La soluzione trovata con l'UE prevede che la Svizzera riprenda le norme dell'assistenza giudiziaria dell'acquis di Schengen e dei suoi ulteriori sviluppi così come sono conosciuti al momento della firma dell'AAS e che sono definiti negli allegati A e B dell'AAS. La Svizzera concederà dunque l'assistenza giudiziaria non soltanto in caso di truffa fiscale sulla base del suo diritto interno (come avviene attualmente), ma anche in caso di sottrazione fiscale dovuta a una violazione delle disposizioni legali e regolamentari concernenti una delle imposte indirette elencate esaustivamente nell'articolo 50 CAS (accise, imposta sul valore aggiunto, dazi). La Svizzera concederà dunque l'assistenza giudiziaria sulla base dell'articolo 51 CAS anche *a scopo di perquisizione e di sequestro per reati di sottrazione fiscale* nel settore delle imposte indirette. In pratica, l'ampiezza dell'assistenza accordata in questi casi sarà comunque determinata dall'Accordo fra la Svizzera e la CE sulla lotta alla frode (cfr. n. 2.7) poiché quest'ultimo risulta generalmente più favorevole.

Per contro, se, con l'entrata in vigore della Convenzione dell'UE in materia di assistenza giudiziaria e del suo protocollo addizionale, l'esecuzione delle commissioni rogatorie straniere renderà necessarie *perquisizioni e sequestri*, secondo l'articolo 51 CAS, *in caso di reati d'evasione fiscale nel settore dell'imposizione diretta* la Svizzera dovrà invocare l'articolo 51 CAS per rifiutare la concessione dell'assistenza giudiziaria. Secondo il parere unanime delle due Parti contraenti, quest'eccezione è fondata sulle condizioni menzionate nella seconda parte della lettera a dell'articolo 51 CAS. Secondo queste condizioni, le commissioni rogatorie a scopo di perquisizione e di sequestro possono essere rifiutate se, per un reato, una sanzione è pronunciata da un'autorità la cui decisione non può essere impugnata davanti a un tribunale penale. Dal momento che in Svizzera le decisioni delle autorità sui reati d'evasione in materia di fiscalità diretta non possono essere impuginate

davanti a una giurisdizione competente segnatamente in materia penale, (in Svizzera, le decisioni dell'amministrazione fiscale possono<sup>263</sup> essere oggetto di ricorso soltanto davanti a un tribunale amministrativo, che non è considerato come un tribunale competente segnatamente in materia penale secondo l'articolo 51 lettera a seconda parte del periodo CAS), la Svizzera non è tenuta, conformemente alla CAS, a dare seguito alle commissioni rogatorie a scopo di perquisizione o di sequestro per reati d'evasione fiscale nel settore dell'imposizione diretta. L'esclusione dell'assistenza giudiziaria a scopo di perquisizione e di sequestro è dunque fondata sulla distinzione stabilita nell'articolo 51 lettera a CAS fra le giurisdizioni «competenti segnatamente in materia penale» e quelle che non hanno competenze in materia penale. Nel settore della fiscalità diretta, appunto, nessun tribunale penale è competente e le decisioni inflitte possono essere impugnate soltanto davanti a un tribunale amministrativo e non davanti a un tribunale penale. Le condizioni dell'articolo 51 lettera a seconda parte del periodo CAS non sono pertanto soddisfatte e la Svizzera non può essere di conseguenza costretta ad accordare l'assistenza giudiziaria sulla base della CAS.

Questo compromesso è stato espresso giuridicamente in una dichiarazione della Svizzera che figura nell'atto finale dell'AAS<sup>264</sup>. In questa dichiarazione, le Parti contraenti confermano che in Svizzera le decisioni relative ai reati d'evasione fiscale nel settore dell'imposizione diretta<sup>265</sup> non possono essere impugnate davanti a una giurisdizione competente segnatamente in materia penale. Con questa dichiarazione si afferma che i tribunali amministrativi competenti per giudicare i reati d'evasione fiscale in materia di imposizione diretta non possono essere considerati come giurisdizioni «competenti in particolare in materia penale» ai sensi dell'articolo 51 CAS.

Benché nell'atto finale sia presentata come una dichiarazione unilaterale della Svizzera, questa dichiarazione esprime in tutta evidenza la volontà unanime delle due Parti contraenti di non costringere la Svizzera ad accordare l'assistenza giudiziaria secondo l'articolo 51 CAS per reati d'evasione fiscale nel settore dell'imposizione diretta. Questa volontà comune emerge non soltanto dal contesto globale dei negoziati, durante i quali la questione dell'assistenza giudiziaria accordata dalla Svizzera nel settore dell'imposizione diretta è stata al centro delle discussioni fino alla soluzione politica del 19 maggio 2004, ma trova espressione anche nella garanzia aggiunta a questa dichiarazione dall'UE e dalla CE, in qualità di Parti contraenti, nel secondo sottotitolo dell'atto finale, secondo cui i plenipotenziari – e quindi anche l'UE e la CE – hanno preso atto delle dichiarazioni menzionate nell'atto finale. La

<sup>263</sup> I Cantoni di Berna e del Giura costituiscono un'eccezione a questa regola: essi prevedono attualmente il ricorso a un tribunale penale. Il riferimento al momento dell'entrata in vigore dell'AAS nella dichiarazione corrispondente dell'atto finale ha lo scopo di permettere il necessario adeguamento del diritto interno prima dell'entrata in vigore dell'accordo.

<sup>264</sup> Atto finale dell'AAS, dichiarazione della Svizzera sull'assistenza giudiziaria in materia penale.

<sup>265</sup> La dichiarazione fa riferimento in generale ai «reati fiscali nel settore dell'imposizione diretta», dal momento che la cooperazione Schengen non distingue fra *evasione* fiscale e *truffa* fiscale. È tuttavia evidente che con ciò in Svizzera s'intendono unicamente i «reati d'evasione fiscale nel settore dell'imposizione diretta». Questo si evince anche dall'art. 7 par. 5 AAS secondo il quale la Svizzera ha ottenuto un «opt-out» per il futuro soltanto per i reati d'evasione nel settore della fiscalità diretta (reati in materia di fiscalità diretta che, ..., non sarebbero stati *punitibili*, secondo il diritto svizzero, *con una pena privativa della libertà*).

scelta di questa dichiarazione rende trasparente la procedura della Svizzera che consiste nell'escludere l'assistenza giudiziaria nel settore dell'imposizione diretta.

Affinché la Svizzera, in caso di uno sviluppo dell'acquis di Schengen che vada oltre gli atti giuridici menzionati negli allegati A e B dell'AAS, non debba accordare assistenza giudiziaria per reati di evasione fiscale nel settore dell'imposizione diretta, le Parti contraenti hanno introdotto, nell'articolo 7 paragrafo 5 AAS, una disposizione in virtù della quale la Svizzera non è obbligata a recepire le modifiche dell'articolo 51 CAS contrarie a questa soluzione. Qualora, in virtù di disposizioni di un nuovo atto o di una nuova misura, il riconoscimento di un mandato di perquisizione o di sequestro concernente un reato di evasione fiscale nel settore della fiscalità diretta non possa più essere sottoposto alle condizioni dell'articolo 51 CAS, la Svizzera non dovrà recepire queste novità. Le è pertanto accordato un «opt-out». La denuncia dell'Accordo è esplicitamente esclusa, contrariamente a quanto previsto nell'articolo 7 paragrafo 4 AAS nel caso in cui la Svizzera rifiutasse di recepire un nuovo sviluppo dell'acquis di Schengen.

L'articolo 7 paragrafo 5 AAS prevede che, in un caso del genere, una delle Parti contraenti possa convocare una riunione del Comitato misto che discuta della situazione. Una tale discussione sarebbe comunque sempre possibile quando una delle Parti contraenti lo auspichi e non comporti alcun nuovo obbligo per la Svizzera. In proposito, occorre ricordare che il Comitato misto può prendere decisioni vincolanti unicamente all'unanimità, *con il consenso indispensabile, quindi, della Svizzera*. Questo significa che la Svizzera ha ottenuto una norma d'eccezione illimitata nel tempo concernente il recepimento dei futuri sviluppi dell'acquis di Schengen riguardanti l'assistenza giudiziaria a scopo di perquisizione o di sequestro in relazione a delitti di evasione fiscale nel settore dell'imposizione diretta in base alla CAS.

Il riferimento all'evoluzione internazionale del segreto bancario svizzero intende, d'altro canto, impedire che, nel quadro di Schengen, eventuali soluzioni anticipino i cambiamenti che il segreto bancario svizzero potrebbe conoscere in un contesto internazionale più ampio (ad es. concernente lo scambio d'informazioni nel settore della fiscalità del risparmio). Questa soluzione non si distingue pertanto dalla situazione nella quale, senza che la Svizzera sia associata alla normativa di Schengen/Dublino, l'UE potrebbe indirizzarsi alla Svizzera ed esigere negoziati sul segreto bancario.

Affinché la funzione di protezione, particolarmente importante, offerta dal principio di specialità, così come figura nell'articolo 50 paragrafo 3 CAS, sia mantenuta integralmente dopo la sostituzione di questa disposizione con l'articolo 23 della Convenzione d'assistenza giudiziaria dell'UE – in particolare per quanto riguarda l'assistenza giudiziaria in materia fiscale – la Svizzera e l'UE hanno concordato una dichiarazione nell'atto finale dell'AAS analoga a quella prevista per il Lussemburgo nell'articolo 23 paragrafo 7 della Convenzione d'assistenza giudiziaria dell'UE<sup>266</sup>. Questa dichiarazione permette di assicurare che anche in futuro le informazioni trasmesse dalla Svizzera, in particolare in seguito a una richiesta di assistenza giudiziaria concernente un reato nel settore della fiscalità indiretta, non siano utilizzate

<sup>266</sup> Dichiarazione comune delle Parti contraenti a norma dell'articolo 23 paragrafo 7 della Convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea. Per il testo della dichiarazione del Lussemburgo cfr. GU C 197 del 12 luglio 2000, p. 24.

dalle autorità straniere senza il consenso della Svizzera per un procedimento nel settore della fiscalità.

Conformemente alla dichiarazione comune dell'atto finale, la Svizzera può, in casi particolari, pretendere che le informazioni da essa trasmesse non siano utilizzate senza il suo accordo preliminare nei procedimenti per i quali essa avrebbe potuto rifiutare di trasmetterle, a meno che la persona interessata non abbia concesso il proprio consenso. Appare ovvio che, poiché questa dichiarazione va situata nel contesto dei negoziati sull'assistenza giudiziaria nel settore della fiscalità, l'appartenenza a questo settore fa di ogni caso un «caso particolare» ai sensi della dichiarazione. Ciò rappresenta un'evidenza per le due Parti contraenti. La Svizzera quindi può legittimamente esigere che il suo consenso sia sempre richiesto prima che le informazioni da essa trasmesse siano utilizzate in procedimenti per i quali essa avrebbe potuto rifiutare di concedere l'assistenza<sup>267</sup>. Sarà sempre il caso nei procedimenti concernenti la fiscalità diretta, settore per il quale la Svizzera esclude di concedere l'assistenza conformemente alle disposizioni della CAS e della CEAG.

La motivazione scritta che la Svizzera sarà tenuta a fornire se rifiuta di dar seguito a una tale domanda, dovrà semplicemente menzionare che la procedura straniera concerne la fiscalità diretta, un settore nel quale la Svizzera, conformemente all'accordo d'associazione alla normativa di Schengen – e dunque conformemente alla CAS e alla CEAG – non ha sottoscritto alcun obbligo di dar seguito a commissioni rogatorie a scopo di perquisizione o di sequestro.

L'atto finale dell'AAS contiene una dichiarazione della Svizzera sul rapporto fra l'Accordo d'associazione alla normativa di Schengen, da una parte, e la CEAG e la CEEstr, dall'altra<sup>268</sup>. Il contenuto della dichiarazione ricorda semplicemente le regole generali relative alla gerarchia delle norme del diritto internazionale pubblico (ad es. *lex specialis* e *lex posterior*). Da questa dichiarazione si evince tuttavia che l'Accordo che conta, in questa gerarchia delle norme del diritto internazionale pubblico, non è la CAS, ma l'Accordo d'associazione alla normativa di Schengen (AAS) e le soluzioni speciali per la Svizzera negoziate in questo accordo, che contiene regole differenti – più favorevoli alla Svizzera – in particolare in materia di fiscalità diretta, rispetto alla CAS.

Per quanto riguarda il rapporto fra la CAS e la CEAG, nel corso dei negoziati si è posta anche la questione dell'applicazione della riserva formulata dalla Svizzera in merito all'articolo 5 paragrafo 1 CEAG. In questa riserva formulata in applicazione dell'articolo 5 paragrafo 1, la Svizzera indica che essa vincolerà alla condizione prevista in questo articolo della Convenzione non soltanto l'esecuzione delle commissioni rogatorie a scopo di perquisizione o di sequestro menzionate esplicitamente nell'articolo 5 paragrafo 1 CEAG, ma anche qualsiasi commissione rogatoria la cui esecuzione esige una qualsiasi misura coercitiva. La Svizzera intende così sottoporre alle stesse condizioni l'esecuzione di misure coercitive con effetti analoghi. L'audizione dei testimoni sotto la minaccia di sanzioni penali resterà, pertanto, soggetta alle stesse condizioni delle perquisizioni e dei sequestri. Dal punto di vista della Svizzera, è evidente che, per ragioni di logica e di sistematica, l'esecuzione di misure coercitive con effetti analoghi alla perquisizione e al sequestro, menzionate

<sup>267</sup> Fondato in particolare sulla CEAG e la CAS menzionati nell'art. 1 par. 1 lett. a e c della Convenzione sull'assistenza giudiziaria dell'UE.

<sup>268</sup> Dichiarazione della Svizzera sull'applicazione della Convenzione europea d'assistenza giudiziaria in materia penale e della Convenzione europea d'estradizione.

esplicitamente nell'articolo 51 CAS, deve essere soggetta alle condizioni previste da questo stesso articolo (l'UE prevede d'altro canto anch'essa, nel Protocollo alla propria Convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale, che l'esecuzione di determinate misure d'assistenza giudiziaria possa essere subordinata alle stesse condizioni di quelle che si applicano alle commissioni rogatorie a scopo di perquisizione e di sequestro). Se si considera lo scopo e la sistematica dell'articolo 51 CAS, non è normale che misure coercitive non menzionate nell'articolo 51 CAS, come l'audizione dei testimoni, permettano di entrare in possesso di informazioni che non sarebbe stato possibile ottenere mediante perquisizioni o sequestri, perché le condizioni necessarie non sono soddisfatte. Per rispettare lo scopo e la sistematica dell'articolo 51 CAS, occorre, pertanto, subordinare al rispetto delle condizioni di questo stesso articolo l'esecuzione delle misure coercitive che comportano interventi analoghi a quelli della perquisizione e del sequestro. Nel settore della fiscalità diretta ne deriva che, oltre alle perquisizioni e ai sequestri, tutte le misure coercitive con effetti analoghi sono soggette alle condizioni dell'articolo 51 CAS e non possono essere eseguite in virtù della deroga concessa alla Svizzera, nel quadro dell'assistenza giudiziaria secondo gli articoli 48 e seguenti CAS. Occorre anche precisare che tutte le misure che intendono ottenere, mediante l'assistenza giudiziaria, documenti consegnati da singoli alle autorità fiscali svizzere all'unico scopo di stabilire un'imposizione fiscale devono essere considerate come misure coercitive e, pertanto, la loro esecuzione deve essere subordinata alle condizioni speciali che si applicano alle perquisizioni e ai sequestri.

#### **2.6.8.4.4 Dichiarazioni e comunicazioni del Consiglio federale nel settore dell'assistenza giudiziaria**

I differenti strumenti dell'acquis di Schengen in vigore o già conosciuti nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale prevedono che in occasione della ratifica, dell'approvazione o dell'accettazione dello strumento in questione, in parte anche in qualsiasi altro momento, possono essere emesse dichiarazioni o comunicazioni in merito a disposizioni particolari. In parte, simili dichiarazioni o comunicazioni sono obbligatorie. È per lo più il caso quando le autorità competenti o la procedura da applicare devono essere definite nell'interesse di relazioni di assistenza il più efficaci possibile e esenti da ostacoli.

Il nostro Consiglio ha intenzione di emettere dichiarazioni concernenti le disposizioni seguenti (queste dichiarazioni devono essere distinte dalle dichiarazioni delle Parti contraenti emesse nell'atto finale dell'AAS):

##### *Art. 52 par. 1 CAS (invio postale)*

Gli atti del procedimento e le decisioni dei tribunali come le citazioni, le decisioni penali, le sentenze, le decisioni di non luogo a procedere, e gli atti in materia penale per violazione delle norme di circolazione devono poter essere inviati al destinatario direttamente per posta.

##### *Art. 55 e 57 CAS («ne bis in idem»)*

Nei seguenti casi, la Svizzera non deve essere vincolata ai principi del divieto di doppio procedimento e di doppia condanna: se i fatti sono stati commessi interamente o parzialmente in Svizzera; se i fatti sono stati diretti contro la sicurezza o

contro altri interessi essenziali della Svizzera o se i fatti sono stati commessi da un funzionario della Svizzera in violazione degli obblighi della sua funzione (art. 55 par. 1 lett. a CAS). Per delitto contro la sicurezza o contro altri interessi essenziali della Svizzera, si intendono i delitti seguenti:

- crimine o delitto contro lo Stato (art. 265, 266, 266<sup>bis</sup>, 267, 268, 270, 271, 275, 275<sup>bis</sup>, 275<sup>ter</sup> CP<sup>269</sup>);
- spionaggio (art. 272–274 CP);
- sicurezza militare (art. 276 e 277 CP);
- crimine o delitto contro la difesa nazionale e contro la forza difensiva del Paese (art. 86 segg. CPM<sup>270</sup>)

In Svizzera, l'Ufficio federale di giustizia è competente per fornire qualsiasi informazione pertinente relativa alle sentenze passate in giudicato sui medesimi fatti.

*Art. 65 CAS, art. 13 della Convenzione d'estradizione dell'UE, art. 15 della Convenzione d'estradizione semplificata dell'UE, art. 6 della Convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE (autorità competenti)*

Conformemente al diritto svizzero in vigore, nelle relazioni d'assistenza l'Ufficio federale di giustizia sarà l'autorità competente nei settori dell'estradizione e del transito. Nel settore dell'assistenza giudiziaria l'Ufficio federale di giustizia fungerà anche da autorità centrale.

*Art. 3 par. 1 e Art. 6 par. 6 della Convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE (autorità amministrative)*

Saranno designate come autorità amministrative svizzere gli uffici e i servizi della Confederazione e dei Cantoni che, conformemente al diritto cantonale o federale, perseguono i reati e, dopo la chiusura dell'inchiesta, possono proporre l'apertura di un procedimento giudiziario che può sfociare in una sentenza di diritto penale.

Un'analogia formulazione si trova nella dichiarazione della Svizzera concernente l'articolo 27 del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG. La dichiarazione prevista deve essere compresa come complemento della dichiarazione svizzera concernente l'articolo 1 CEAG secondo la quale tra l'altro «le autorità abilitate dal diritto cantonale o federale a istruire cause penali, a emettere decreti d'accusa e a prendere decisioni in un procedimento connesso a una causa penale» devono essere considerate come autorità giudiziarie svizzere ai sensi della CEAG.

*Art. 6 par. 5 della Convenzione d'assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE (consegne sorvegliate)*

Le domande alla Svizzera devono essere indirizzate alle autorità di perseguimento penale della Confederazione o alle autorità di perseguimento penale del Cantone sul cui territorio inizia il trasporto.

Un'analogia formulazione si trova nella dichiarazione della Svizzera concernente l'articolo 18 paragrafo 4 del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG.

<sup>269</sup> RS 311.0

<sup>270</sup> Codice penale militare del 13 giugno 1927 (RS 321.0).

*Art. 6 par. 3 della Convenzione d'estradizione dell'UE*

L'estradizione per reati fiscali sarà limitata ai reati in materia d'accise, d'imposta sul valore aggiunto e di dazi.

Ne consegue che la Svizzera continuerà a non accordare l'estradizione in materia di fiscalità diretta.

*Art. 7 par. 4 della Convenzione d'estradizione semplificata dell'UE*

Conformemente al diritto svizzero in vigore, il consenso all'estradizione semplificata nonché la rinuncia alla regola della specialità da parte della persona interessata possono essere revocati fintanto che l'Ufficio federale di giustizia non abbia autorizzato la consegna della persona.

*Art. 9 e 13 della Convenzione d'estradizione semplificata dell'UE*

Se la persona interessata ha acconsentito all'estradizione semplificata e ha espressamente rinunciato alla protezione della regola della specialità, gli articoli 14 e 15 della CEEstr. relativi alla protezione della specialità e alle condizioni di riestradizione a un altro Stato terzo non sono applicabili.

*Art. 12 par. 3 della Convenzione d'estradizione semplificata dell'UE*

La procedura d'estradizione semplificata avviene anche quando il consenso della persona interessata è dato unicamente dopo il termine fissato a tale scopo e dopo la presentazione della domanda formale di estradizione.

#### **2.6.8.4.5 Dichiarazione d'intenti sul futuro della cooperazione in materia d'assistenza giudiziaria**

Le delegazioni che partecipano ai negoziati hanno preso atto, in un processo verbale concordato<sup>271</sup>, dell'interesse per lo sviluppo della possibilità di una cooperazione della Svizzera ai lavori d'Eurojust e, per quanto possibile, a quelli della Rete giudiziaria europea.

Eurojust è un'istituzione dell'UE che persegue, al fine di lottare contro le gravi forme di criminalità, il rafforzamento della cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri dell'UE e il miglioramento del coordinamento delle inchieste e dei procedimenti che interessano il territorio di più Stati membri<sup>272</sup>. Istituita quale organo dell'UE, Eurojust è dotata di personalità giuridica. Ogni Stato membro vi manda un membro nazionale in qualità di procuratore, di giudice o di ufficiale di polizia con prerogative equivalenti.

Competente per le inchieste e i procedimenti (concernenti almeno due Stati membri) nel settore della criminalità grave, Eurojust è incaricata di promuovere e di migliorare il coordinamento fra le autorità competenti degli Stati membri e di facilitare l'attuazione dell'assistenza giudiziaria internazionale e l'esecuzione delle domande d'estradizione. Il campo di competenza di Eurojust copre in particolare i tipi di

<sup>271</sup> Processo verbale concordato sull'AAS.

<sup>272</sup> Decisione 2002/187/GAI del Consiglio, del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (GU L 63 del 6 marzo 2002, p. 1); cfr. anche art. 31 TUE.

criminalità e i reati che rientrano nella competenza dell'Europol (p. es. terrorismo, tratta di esseri umani, traffico illecito di stupefacenti, falsificazione di denaro, criminalità informatica, frode e corruzione, riciclaggio di denaro, partecipazione a un'organizzazione criminale).

La *Rete giudiziaria europea* è una rete di punti di contatto giudiziari fra gli Stati membri<sup>273</sup>. L'obiettivo di questa rete è migliorare, sul piano giuridico e su quello pratico, la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri, in particolare nella lotta contro le forme di criminalità gravi (crimine organizzato, corruzione, traffico illecito di stupefacenti, terrorismo). A tal fine, i punti di contatto sono costituiti da intermediari attivi a disposizione delle autorità giudiziarie locali. Forniscono in particolare informazioni giuridiche e pratiche necessarie alle autorità giudiziarie locali del loro Paese, ai punti di contatto degli altri Paesi e alle autorità giudiziarie locali degli altri Paesi, per consentire loro di preparare in modo efficace una domanda di cooperazione giudiziaria o per migliorare la cooperazione giudiziaria in generale.

### 2.6.8.5 Ripercussioni sul settore degli stupefacenti

La maggior parte delle disposizioni dell'acquis di Schengen in materia di stupefacenti (cfr. n. 2.6.4.5) non comporta adeguamenti della legislazione svizzera:

- gli obblighi principali istituiti dalla CAS per la lotta al traffico illecito di droga rientrano nella politica sperimentata del controllo degli stupefacenti che la Svizzera sta da tempo attuando in virtù della legge sugli stupefacenti (LStup)<sup>274</sup> (aspetti penali del controllo degli stupefacenti, confisca dei prodotti del traffico di droga ecc.);
- il rispetto delle prescrizioni inerenti alla prassi delle autorità d'esecuzione competenti (controllo dei luoghi notoriamente usati per il traffico di droga, rafforzamento dei controlli di importazioni ed esportazioni) non richiede alcun intervento legislativo. Questi principi devono tuttavia essere presi in considerazione nell'ambito delle priorità fissate per l'esecuzione della legislazione sugli stupefacenti;
- lo stesso vale per le prescrizioni in materia di assistenza giudiziaria. In virtù dell'articolo 27 capoverso 5 AIMP<sup>275</sup> e dell'articolo 19 CEAG<sup>276</sup>, la Svizzera riconosce un obbligo reciproco generale di indicare i motivi in caso di rifiuto (anche parziale) di accedere a una domanda di assistenza giudiziaria, ossia non soltanto in caso di reati connessi con gli stupefacenti. Inoltre, l'articolo 7 paragrafo 2 del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG<sup>277</sup>, che entrerà prossimamente in vigore in Svizzera alla scadenza inutilizzata del termine di referendum<sup>278</sup>, prevede esplicitamente che prima di negare o

<sup>273</sup> Azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione europea, sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea (GU L 191 del 7 luglio 1998, p. 4).

<sup>274</sup> RS **812.121**

<sup>275</sup> RS **351.1**

<sup>276</sup> Convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.1**).

<sup>277</sup> FF **2003** 2789

<sup>278</sup> Cfr. Decreto federale del 19 aprile 2004 concernente il Secondo protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale (FF **2004** 1201).

differire l'assistenza, la Parte richiesta esamina, all'occorrenza dopo aver consultato la Parte richiedente, se sia possibile dar seguito alla domanda parzialmente o con riserva delle condizioni che giudica necessarie.

Nel settore degli stupefacenti, la partecipazione della Svizzera a Schengen richiede adeguamenti legali soltanto per gli aspetti seguenti:

- *forniture sorvegliate (art. 73 CAS)*: occorre anzitutto creare le basi legali che autorizzino le forniture sorvegliate di stupefacenti in Svizzera come forma particolare dell'osservazione (transfrontaliera) di polizia (cfr. n. 2.6.7.3.1);
- *certificati per viaggiatori malati (art. 75 CAS)*: occorre istituire le basi legali necessarie al rilascio di un certificato che consenta ai viaggiatori malati di trasportare gli stupefacenti che sono stati loro prescritti ai fini di una terapia medica. A tale proposito, la LStup prevede una norma di delega che ci autorizza a disciplinare i relativi dettagli per via di ordinanza. Le considerazioni in tale contesto inducono a prevedere una soluzione che si ispiri al modello in vigore in Norvegia e che, per motivi di economia d'esecuzione e della vicinanza dei controlli, si orienta sulle grandi linee seguenti: su richiesta degli interessati, il certificato deve essere rilasciato direttamente dal personale medico che consegna le sostanze stupefacenti prescritte (quindi, normalmente, dal farmacista che le consegna su ricetta medica o – a titolo eccezionale – dal medico o dal dentista, sempreché disponga di un'autorizzazione cantonale a dispensare direttamente stupefacenti e a consegnare egli stesso le sostanze corrispondenti). Il personale medico deve conservare una copia del certificato rilasciato. L'Istituto svizzero dei prodotti terapeutici (Swissmedic) mette il modulo ufficiale da utilizzare – come avviene per le ricette delle sostanze stupefacenti – a disposizione delle autorità cantonali le quali, su richiesta, lo consegnano al personale medico. I Cantoni ne assicurano la vigilanza. Per contro, Swissmedic assume la funzione, prevista da Schengen, di servizio centrale con il compito di rispondere a tutte le eventuali domande relative ai certificati. Gestisce altresì eventuali domande presentate dalle autorità degli altri Stati Schengen alle autorità cantonali competenti circa i chiarimenti supplementari e trasmette le risposte al servizio estero competente;
- infine i provvedimenti imposti dalla direttiva sulla protezione dei dati dell'UE<sup>279</sup> che non sono coperti dalla legge sulla protezione dei dati (LPD)<sup>280</sup> dovranno essere sanciti nella legge anche per quanto riguarda il settore degli stupefacenti.

L'articolo 71 paragrafo 1 CAS esige di prendere in considerazione le pertinenti convenzioni delle Nazioni Unite alle quali accorda un'importanza particolare. Il contenuto di tali convenzioni diventa così una sorta di riferimento nel settore degli stupefacenti, anche nel quadro della cooperazione Schengen. Risulta quindi indispensabile orientare materialmente la legislazione nazionale in materia di stupefacenti sui contenuti delle convenzioni menzionate. Il rinvio all'articolo 71 paragrafo 1 CAS non ha tuttavia alcun influsso sulla portata concreta degli obblighi derivanti dalle convenzioni dell'ONU. Nel quadro di Schengen, queste ultime sono applicate

<sup>279</sup> 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, p. 31).

<sup>280</sup> RS 235.1

così come sono state convenute con lo Stato interessato. Se, secondo i principi generali del diritto internazionale, le convenzioni sono state oggetto di riserve, queste ultime rimangono valide anche nel quadro della cooperazione Schengen. Lo stesso vale nel caso in cui la ratifica non ha ancora avuto luogo in vista di una partecipazione a Schengen. Anche in questo caso le riserve sono ammissibili nel quadro fissato dal diritto internazionale pubblico generale.

La Svizzera ha già ratificato da tempo, nonché attuato, la Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961<sup>281</sup> (nella versione modificata dal Protocollo del 1972)<sup>282</sup> e la Convenzione del 1971 sulle sostanze psicotrope<sup>283</sup>. Allo stato attuale, manca soltanto la ratifica della Convenzione di Vienna del 1988, che ha per oggetto il traffico illecito di stupefacenti e sostanze psicotrope. Il relativo progetto del nostro Consiglio è stato sottoposto nel 1995<sup>284</sup> al Parlamento, il quale l'ha in seguito differito per motivi di pianificazione legislativa interna. Prossimamente questo progetto sarà ripreso dopo la decisione del Parlamento di non entrare in materia sulla revisione della legge sugli stupefacenti. La conclusione della procedura di ratifica è segnata dalla condizione indispensabile per la messa in vigore ulteriore della cooperazione Schengen con la Svizzera, sulla quale il Consiglio dell'Unione europea dovrà decidere dopo la chiusura dei lavori di attuazione.

La Convenzione di Vienna del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (cfr. in particolare le spiegazioni esposte nel messaggio del 29 novembre 1995<sup>285</sup>) poggia sul concetto della precedente Convenzione in materia di stupefacenti e rafforza l'obbligo di emanare norme penali. I principali obiettivi sono: reprimere a tutto campo il traffico illecito di stupefacenti, penalizzare il riciclaggio di denaro, ampliare gli strumenti giuridici per l'assistenza giudiziaria internazionale e impedire lo sviamento di prodotti chimici per la fabbricazione illecita di stupefacenti (precursori). Per l'applicazione della Convenzione di Vienna non è necessaria una revisione della legge: i precursori sono già soggetti alla legislazione sugli stupefacenti, e le disposizioni del Codice penale rispondono alle esigenze della Convenzione (disposizioni sul riciclaggio di denaro, confisca e fissazione della pena).

Tenuto conto dell'interpretazione del diritto penale svizzero e del necessario chiarimento sulla depenalizzazione del consumo personale di droga, nel messaggio concernente la ratifica di detta Convenzione proponiamo di emettere riserve su quattro disposizioni della Convenzione di Vienna (cfr. le spiegazioni dettagliate esposte nel n. 42 del messaggio del 29 novembre 1995<sup>286</sup>). Il fallimento della revisione della legge sugli stupefacenti nel giugno 2004 e gli altri sviluppi avvenuti dal 1995 non hanno alcun influsso sulla necessità di queste riserve concernenti il diritto penale e il diritto sugli stupefacenti in Svizzera, cosicché le riserve devono essere mantenute.

281 RS **0.812.121.0**

282 RS **0.812.211.01**

283 RS **0.812.121.02**

284 Messaggio del 29 novembre 1995 concernente la ratificazione da parte della Svizzera della Convenzione del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (FF **1996 I 521**).

285 FF **1996 I 521**

286 FF **1996 I 543**

Nel settore delle armi da fuoco l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen implica la necessità di adeguare il diritto svizzero soltanto per quanto riguarda la parte *civile* della legislazione sulle armi. Secondo l'articolo 2 della direttiva 91/477/CEE<sup>287</sup> (di seguito «direttiva sulle armi»), le sue regole non si applicano all'acquisizione e alla detenzione di armi da fuoco nei settori militare e della polizia. Gli Stati Schengen hanno quindi totale libertà d'azione per tutto quanto riguarda l'organizzazione del diritto sulle armi, nonché la dotazione della polizia e delle forze armate. Una dichiarazione comune, sancita nel verbale dei negoziati sull'AAS<sup>288</sup>, rafforza e precisa questa disposizione con conferimento al sistema di milizia dell'esercito svizzero: secondo tale dichiarazione, Schengen non solo non rimette in discussione la consegna sotto forma di prestito di armi militari durante il servizio militare obbligatorio e la consegna in prestito di armi militari nel quadro dei corsi volontari dei giovani tiratori; anche la cessione dell'arma di ordinanza, una volta trasformata in arma da fuoco semiautomatica, ai militari che lasciano l'esercito sarà soggetta unicamente al diritto svizzero. Le attuali norme della legislazione militare<sup>289</sup> restano pertanto in vigore. Di conseguenza, il diritto civile in materia di armi è applicabile (soltanto) dal momento della cessione in proprietà dell'arma personale (art. 15 OEPM), cosicché le disposizioni della legge sulle armi (LArm)<sup>290</sup>, per esempio sul porto o la custodia di armi, dovranno essere rispettate. Le norme «civili» della legge sulle armi relative all'acquisto e al possesso si applicano invece quando avviene un ulteriore acquisto, all'occorrenza successione ereditaria o alienazione a una terza persona che ne diventa proprietaria.

Taluni aspetti delle norme che figurano nella LArm devono essere adeguati o completati in funzione di Schengen, sebbene in definitiva la LArm e la direttiva sulle armi perseguano lo stesso scopo, ossia quello di lottare contro gli abusi nel settore delle armi. Gli adeguamenti proposti qui di seguito si limitano agli aspetti che, dati gli standard minimi di Schengen, devono essere imperativamente ripresi; gli adeguamenti del diritto vigente che vanno oltre tali standard non sono presi in considerazione nel presente disegno, e neppure gli adeguamenti previsti dalla revisione «nazionale» della LArm in corso. Riassumendo, le modifiche della LArm introdotte da Schengen verteranno essenzialmente sui seguenti aspetti:

- *Parità di trattamento dell'acquisto di armi nell'ambito del commercio e tra privati*: le norme della direttiva sulle armi relative all'acquisizione sono applicabili a prescindere dal fatto che l'arma da fuoco sia stata acquistata presso un armaiolo commerciante o un privato. Questa differenziazione, finora presente nella LArm, è sostituita da un sistema di classificazione a tre fasi: l'acquisto di alcune armi particolarmente pericolose è proibito – peraltro come finora – eccetto se l'acquirente è in possesso di un'autorizzazione eccezionale (art. 5 LArm). L'acquisto delle altre armi da fuoco sarà soggetto

<sup>287</sup> Direttiva 91/477/CEE del Consiglio del 18 giugno 1991 relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU L 256 del 13.9.1991, p. 51).

<sup>288</sup> Verbale concordato relativo ai negoziati sull'AAS, dichiarazione riguardante l'allegato B, direttiva 91/477/CEE del Consiglio del 18 giugno 1991 relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi.

<sup>289</sup> Legge militare del 3 febbraio 1995 (LM; RS 510.10); ordinanza del 5 dicembre 2003 sul tiro (RS 512.31); ordinanza del 5 dicembre 2003 sull'equipaggiamento personale dei militari (OEPM; RS 514.10).

<sup>290</sup> RS 514.54

ad autorizzazione (obbligo del permesso d'acquisto di armi, art. 8 LArm), sia che avvenga presso un armaiolo o tra privati. Fanno tuttavia eccezione le armi il cui acquisto non è soggetto all'obbligo di permesso in virtù dell'articolo 10 LArm, ossia essenzialmente le armi correnti utilizzate nell'ambito della caccia e dello sport. Queste ultime, che secondo la terminologia della direttiva sulle armi, rientrano nella categoria delle armi soggette a un regime di dichiarazione, possono quindi continuare ad essere alienate sulla base di un contratto scritto. La comunicazione ora richiesta avviene mediante l'invio di una copia del contratto scritto al servizio di comunicazione designato dai Cantoni. I Cantoni possono decidere di delegare tale compito a un'istituzione privata.

- *Adeguamento dell'elenco delle armi proibite*: secondo le norme vigenti, le armi da fuoco per il tiro a raffica e quelle che camuffano oggetti d'uso corrente sono proibite in Svizzera, ma non lo sono – come esige invece la direttiva sulle armi – gli ordigni militari per il lancio (di munizioni, proiettili o missili) con effetto dirompente. Questi ultimi dovranno quindi figurare nella categoria delle armi da fuoco proibite (art. 5 LArm). Per ragioni di tecnica legislativa, una definizione precisa di «ordigni militari per il lancio di munizioni, proiettili o missili con effetto dirompente», sarà formulata soltanto a livello di ordinanza. Si tratta di lanciagranate, lanciamine, lanciarazzi anticarro e dispositivi analoghi, ma non di altre armi da fuoco portatili o armi corte da fuoco utilizzate a fini militari.
- *Regolamentazione del possesso d'armi*: la direttiva sulle armi fissa condizioni identiche per l'acquisizione e per la detenzione di armi da fuoco e di parti essenziali di armi. Nella LArm, anche il possesso di armi sarà pertanto disciplinato tenendo conto del fatto che una persona non può detenere un'arma senza averla acquistata legalmente. Le condizioni materiali sono quindi le medesime poste per l'acquisto e per il possesso.
- *Regolamentazione della successione ereditaria*: secondo la direttiva sulle armi, le norme in materia di devoluzione dell'eredità sono le stesse che per gli altri casi d'acquisto. La LArm dovrà pertanto prevedere che le persone che acquisiscono un'arma da fuoco per successione ereditaria dovranno, in funzione del tipo d'arma, sia chiedere un'autorizzazione eccezionale o un permesso di acquisto d'armi sia dichiararne l'acquisizione, e ciò entro un termine di sei mesi.
- *Adeguamento delle condizioni di ottenimento di un permesso d'acquisto per le armi da fuoco*: la direttiva sulle armi prevede, per le armi da fuoco soggette ad autorizzazione, le stesse condizioni, formulate in modo negativo, della LArm (motivi d'impedimento), ma esige anche l'indicazione di un motivo per l'acquisto (motivo valido). Le condizioni per ottenere un permesso d'acquisto d'armi saranno pertanto completate nella LArm con l'obbligo di indicare ogni volta il motivo dell'acquisto, senza tuttavia dover provare che l'acquisto risponde a una necessità.
- *Introduzione dell'obbligo di comunicazione*: la direttiva sulle armi prevede una dichiarazione obbligatoria al momento dell'acquisto di talune armi da fuoco. Le armi da fuoco di cui all'articolo 10 LArm (essenzialmente armi da caccia e sport) rientrano nella categoria delle armi soggette a comunicazione. Possono continuare ad essere alienate mediante contratto scritto, a condizio-

ne che l'alienante faccia pervenire una copia del contratto ai servizi di comunicazione designati dai Cantoni. Parimenti, le persone in possesso di tali armi da fuoco prima dell'entrata in vigore delle modifiche legislative devono dichiararle al servizio di comunicazione (disposizioni transitorie).

- *Regolamentazione dell'acquisto di munizioni*: conformemente alla direttiva sulle armi, le condizioni di acquisto d'armi da fuoco e delle relative munizioni sono identiche. La LArm prevede quindi che le condizioni materiali d'acquisto di munizioni siano adeguate alle condizioni materiali d'acquisto di armi da fuoco. Le persone autorizzate ad acquistare un'arma da fuoco saranno pertanto autorizzate ad acquistare anche le relative munizioni.
- *Adeguamenti relativi all'acquisto da parte di persone domiciliate all'estero*: secondo le disposizioni della direttiva sulle armi, una persona non residente può ottenere un'autorizzazione d'acquisto soltanto se anche il diritto del suo Stato di domicilio la autorizza ad acquistare l'arma in questione. D'ora in poi, le persone domiciliate in un altro Stato Schengen dovranno quindi produrre un'attestazione ufficiale in cui figurino che sono legittimate all'acquisto dell'arma in questione.
- *Trasmissione di informazioni verso gli altri Stati Schengen*: la direttiva sulle armi prevede uno scambio di informazioni transfrontaliero per le operazioni con l'estero. Se una persona desidera acquistare un'arma in uno Stato in cui non è domiciliata, le autorità del suo Stato di domicilio devono esserne informate. Le disposizioni necessarie sono quindi state introdotte nella LArm (obbligo di comunicazione delle autorità cantonali competenti e dei servizi di comunicazione, istituzione di una banca dati e trasmissione di dati da parte dell'Ufficio centrale al fine di assicurare il necessario flusso di informazioni). Gli Stati interessati devono essere informati anche in caso di esportazione definitiva di armi da fuoco. La trasmissione delle informazioni richieste avviene mediante una bolletta di scorta, rilasciata per ogni spedizione di armi da fuoco verso un altro Stato Schengen.
- *Messa a punto di una carta europea d'arma da fuoco*: in vista di semplificare le formalità di controllo quando una persona porta con sé un'arma da fuoco nel traffico viaggiatori, la direttiva sulle armi prevede il rilascio di un documento specifico che indica che la persona in questione è autorizzata a possedere l'arma che trasporta (carta europea d'arma da fuoco). La LArm prevede pertanto disposizioni relative all'importazione e all'esportazione provvisorie delle armi da fuoco, che riprendono le istruzioni relative alla carta europea d'arma da fuoco per il traffico viaggiatori in seno allo spazio Schengen.
- *Adozione di disposizioni complementari in materia di protezione dei dati*: al fine di tener conto della direttiva sulla protezione dei dati<sup>291</sup> che si applica al settore delle armi, la legge sulle armi va completata con disposizioni che vanno al di là delle norme previste dalla LPD. Il contenuto di tali disposizioni fa segnatamente riferimento alla trasmissione di dati personali alle autori-

<sup>291</sup> 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, p. 31).

tà di altri Stati, nonché all'obbligo di informare e al diritto d'accesso delle persone interessate al trattamento di dati personali.

Per quanto riguarda la legge federale sul materiale bellico (LMB)<sup>292</sup> e la legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)<sup>293</sup>, la necessità di regolamentazione in vista di Schengen è minima. Dal profilo del contenuto, si tratta di coordinare la procedura relativa alla bolletta di scorta ai sensi dell'articolo 22b LArm, procedura introdotta per l'esportazione di armi da fuoco nello spazio Schengen. Dato che in futuro potrebbe rivelarsi necessario, nel caso in cui armi da fuoco sono esportate nello spazio Schengen con una bolletta di scorta, rinunciare al regime dell'autorizzazione previsto nella LMB e nella LBDI, è opportuno inserire una nuova competenza nella LMB. Per quanto riguarda la LBDI, possiamo già prevedere, secondo il diritto vigente, una simile eccezione per via d'ordinanza. Gli altri adeguamenti specifici necessari possono essere apportati per via d'ordinanza (OMB<sup>294</sup>, OBDI<sup>295</sup>) Per l'esportazione provvisoria delle armi da fuoco nel traffico viaggiatori all'interno dello spazio Schengen, l'essenziale è che sia fatta salva l'applicabilità delle disposizioni relative alla carta europea d'arma da fuoco (art. 25a e 25b LArm).

### **2.6.8.7 Ripercussioni sul settore dell'asilo**

I criteri previsti dal regolamento Dublino permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda d'asilo. Inoltre, tale regolamento stabilisce in modo preciso le procedure di presa e di ripresa in carico.

Nei centri di registrazione della Confederazione, le impronte digitali dei richiedenti l'asilo sono rilevate elettronicamente, in virtù delle disposizioni della legge sull'asilo. Accompagnate dai dati personali corrispondenti, le impronte sono in seguito trasmesse ai Servizi AFIS dell'Ufficio federale di polizia. In qualità di centrale nazionale di servizi in materia di identificazione delle persone, i Servizi AFIS gestiscono le collezioni di dati in cui sono registrate e trattate tutte le impronte digitali rilevate in Svizzera e comuni ai settori della polizia, della polizia di frontiera, dell'asilo e degli stranieri.

Grazie all'introduzione, alla fine del 2004, dei sistemi *live-scan* nei centri di registrazione della Confederazione, le impronte digitali rilevate e i dati personali corrispondenti saranno trasmessi a Eurodac mediante un punto d'accesso nazionale (denominato «National Access Point» [NAP]). Incaricato della gestione del punto d'accesso nazionale, l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) è responsabile della trasmissione di dati tra la Svizzera e l'unità centrale Eurodac. In questo settore, funge pertanto da Ufficio Dublino, il quale trasmette all'unità centrale l'insieme dei dati prescritti dal regolamento Eurodac<sup>296</sup> concernenti i richiedenti l'asilo e gli stranieri che vengono fermati in relazione all'attraversamento irregolare della frontiera esterna di uno Stato membro dell'UE e che non sono immediatamente rinviiati nonché, se del caso, gli stranieri che rimangono illegalmente in Svizzera. L'Ufficio

<sup>292</sup> RS 514.51

<sup>293</sup> RS 946.202

<sup>294</sup> RS 514.511

<sup>295</sup> RS 946.202.1

<sup>296</sup> GU L 316 del 15.12.2000, p. 1.

Dublino riceve e tratta inoltre i risultati dell'unità centrale. Se dal confronto delle impronte digitali in Eurodac risulta che una persona registrata ha già presentato una domanda d'asilo in un altro Stato dello spazio Schengen, l'Ufficio Dublino – attraverso la rete Dublinet – prende contatto con tale Stato informandolo dei risultati del confronto Eurodac e invia una richiesta di presa in carico della persona in questione. Se tale domanda si basa su dati ottenuti da Eurodac, lo Stato richiesto deve rispondere entro un termine di due settimane; qualora si determini lo Stato competente in base a dati ottenuti diversamente che dalla banca dati Eurodac, tale termine non può superare un mese dalla ricezione della domanda (art. 20 par. 1 lett. b del regolamento Dublino). Quando la ripresa in carico è confermata dallo Stato richiesto, l'UFR prende una decisione di non entrata in materia secondo l'articolo 32 capoverso 2 lettera d della legge sull'asilo, accompagnata da una decisione d'allontanamento nello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo. Per quanto concerne il trasferimento verso lo Stato competente, al momento non è possibile fissare disposizioni precise a titolo definitivo. Gli Stati Dublino possono decidere di organizzare una partenza controllata o di stabilire un termine affinché la persona interessata parta di propria iniziativa. Se uno Stato è competente per l'esame della domanda d'asilo e il trasferimento non è avvenuto entro sei mesi, viene organizzata una partenza controllata. In tal caso, la decisione d'allontanamento spetta alle autorità cantonali responsabili dell'esecuzione.

Nell'atto finale dell'AAS, è stato peraltro stabilito, in una dichiarazione comune delle Parti contraenti<sup>297</sup>, che quando l'UE conclude un accordo con uno Stato terzo o un'organizzazione internazionale in un settore connesso a Schengen si impegna ogni volta a concludere un accordo analogo anche con la Svizzera. Questa dichiarazione è importante in relazione agli accordi di riammissione: se in futuro l'UE conclude simili accordi con Paesi terzi, questi ultimi sono invitati, con una dichiarazione unita all'accordo, a concludere un accordo simile anche con la Svizzera. Ciò consentirà alla Svizzera di concludere accordi di riammissione con Stati con i quali, dato il suo peso politico ed economico, sarebbe stato impossibile condurre a buon fine negoziati. Questa dichiarazione può tuttavia svolgere un ruolo anche in altri settori connessi a Schengen, per esempio nel settore della cooperazione in materia di polizia o di visti.

## **2.6.8.8 Ripercussioni sul settore della protezione dei dati**

### **2.6.8.8.1 Protezione dei dati nei settori relativi al primo pilastro**

Nel quadro degli accordi di associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino, ogni trattamento dei dati personali nei settori che rientrano nel primo pilastro dell'UE (controlli alle frontiere, visti, armi da fuoco, in parte stupefacenti e asilo) dovrà rispettare le esigenze poste dalla direttiva sulla protezione dei dati<sup>298</sup>.

<sup>297</sup> Cfr. atto finale dell'AAS, dichiarazione comune delle Parti contraenti sulle relazioni esterne.

<sup>298</sup> 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, p. 31).

La legge federale del 19 giugno 1992<sup>299</sup> sulla protezione dei dati (LPD) è attualmente oggetto di una revisione parziale. La procedura parlamentare ad essa relativa è in corso, ma non è ancora nota la data in cui sarà conclusa. Questa revisione mira anzitutto a migliorare l'informazione delle persone sulle quali sono stati raccolti dati e la fissazione di uno standard minimo di protezione nei casi in cui le autorità cantonali trattano dati in esecuzione del diritto federale. Inoltre, talune disposizioni della LPD devono essere modificate affinché la Svizzera possa aderire al Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001 alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale<sup>300</sup> (Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa STE n. 108). In alcuni punti, la revisione della LPD consente pure di ravvicinare il diritto svizzero a quello comunitario, ma non ha per obiettivo di rendere il primo completamente compatibile con il secondo. La revisione in corso è indipendente dall'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen/Dubliino.

Visto che la direttiva sulla protezione dei dati si applica soltanto in taluni settori, è sufficiente, nell'ambito dell'associazione alla normativa di Schengen/Dubliino, di trasporla unicamente nelle leggi applicabili ai settori che rientrano nel primo pilastro dell'UE coperti da detti accordi, in particolare:

- la legge federale del 26 marzo 1931<sup>301</sup> concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS);
- la legge sull'asilo del 26 giugno 1998<sup>302</sup> (LAsi);
- la legge federale del 20 giugno 1997<sup>303</sup> sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (LArm);
- la legge federale del 3 ottobre 1951<sup>304</sup> sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (LStup).

Va rilevato che alcune modifiche volte a trasporre le esigenze della direttiva sulla protezione dei dati nei suddetti settori, si ritrovano, benché con una portata più generale, nel disegno di revisione LPD; è per esempio il caso della legittimazione a ricorrere dell'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD)<sup>305</sup>. Queste modifiche devono tuttavia figurare nelle leggi speciali. In effetti, conformemente alla prassi attuale, nel quadro dell'attuazione di Schengen/Dubliino non è opportuno anticipare l'esito dei dibattiti parlamentari concernenti il disegno di revisione LPD. Se appare che quest'ultimo entrerà in vigore prima degli accordi d'associazione alla normativa di Schengen e Dubliino, il legislatore avrà sempre la possibilità di sopprimere le disposizioni modificate nelle leggi speciali, adducendo il fatto che esiste una norma corrispondente nella LPD.

L'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen/Dubliino vincola anche i Cantoni: questi ultimi dovranno trasporre la direttiva sulla protezione dei dati nelle

<sup>299</sup> RS **235.1**

<sup>300</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa STE n. 108 (RS **0.235.1**).

<sup>301</sup> RS **142.20**

<sup>302</sup> RS **142.31**

<sup>303</sup> RS **514.54**

<sup>304</sup> RS **812.121**

<sup>305</sup> FF **2003** 1937. Nel quadro di Schengen/Dubliino, l'IFPD è legittimato a ricorrere nel caso in cui una delle sue raccomandazioni non fosse rispettata, solo nei settori menzionati che rientrano nel primo pilastro dell'UE; nel quadro della revisione della LPD, all'IFPD sarà invece concessa una legittimazione a ricorrere estesa.

disposizioni del diritto cantonale che regola i vari settori del primo pilastro dell'UE coperti da detti accordi.

Inoltre, nel quadro di Schengen/Dublino, la Svizzera – come gli Stati dello SEE – potrà occupare un seggio in qualità di osservatore con un rappresentante dell'autorità di controllo nazionale in materia di protezione dei dati (IFPD)<sup>306</sup>, istituito nell'articolo 29 della direttiva sulla protezione dei dati<sup>307</sup>. Se verranno elaborati nuovi atti e provvedimenti relativi alla protezione dei dati nei settori coperti da Schengen/Dublino, la Svizzera sarà inoltre associata ai pertinenti lavori del comitato che assiste la Commissione in materia di protezione dei dati (art. 31 direttiva sulla protezione dei dati)<sup>308</sup>.

### **2.6.8.8.2 Protezione dei dati nei settori del terzo pilastro**

La CAS contiene disposizioni specifiche che disciplinano la protezione dei dati nei settori coperti da Schengen che rientrano nel terzo pilastro dell'UE (cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) e ai quali la direttiva sulla protezione dei dati non è pertanto applicabile.

#### *Protezione dei dati nel settore della cooperazione in materia di polizia*

Nel settore della cooperazione di polizia, la protezione dei dati è retta dagli articoli 102–118 CAS (scambio di dati nel quadro del SIS) nonché gli articoli 126–130 CAS (scambio di dati al di fuori del SIS)<sup>309</sup>.

Sull'applicazione di queste disposizioni in Svizzera, si rinvia alle considerazioni esposte nel n. 2.6.8.3.1 (protezione dei dati nel settore della polizia).

#### *Protezione dei dati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale*

Per quanto riguarda la protezione dei dati nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, le uniche disposizioni che devono essere rispettate sono quelle di cui all'articolo 126 paragrafi 1 e 2 CAS. Conformemente a tali disposizioni, occorrerà, in questo settore, assicurare un livello di protezione dei dati che sia almeno pari a quello derivante dai principi della Convenzione del Consiglio d'Europa STE n. 108<sup>310</sup>.

La Svizzera ha aderito a questa Convenzione e il suo diritto interno è conforme alle esigenze poste. Nel settore dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia

<sup>306</sup> A seconda del settore in discussione, ev. anche un rappresentante dell'incaricato cantonale della protezione dei dati.

<sup>307</sup> Cfr. scambio di lettere relativo alla comitologia; atto finale dell'AAD, dichiarazione comune delle Parti contraenti concernente la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

<sup>308</sup> Cfr. scambio di lettere relativo alla comitologia; atto finale dell'AAS, dichiarazione della Commissione europea relativa ai comitati che assistono la Commissione europea, nell'esercizio delle sue competenze di esecuzione; atto finale dell'AAD, dichiarazione comune delle Parti contraenti concernente la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati.

<sup>309</sup> Sull'applicazione di queste disposizioni in Svizzera, si rinvia alle considerazioni esposte nel n. 2.6.7.3.1 (protezione dei dati).

<sup>310</sup> RS **0.235.1**

penale, escluso dal campo d'applicazione della LPD<sup>311</sup> (cfr. art. 2 cpv. 2 lett. c LPD), diverse disposizioni specifiche che figurano nell'AIMP<sup>312</sup> garantiscono il livello di protezione richiesto dalla suddetta Convenzione in caso di trattamento di dati personali.

## **2.6.9 Importanza degli accordi per la Svizzera**

### **2.6.9.1 A livello federale**

Secondo il nostro Consiglio, gli accordi di associazione alla normativa di Schengen/Dublino apportano soluzioni ai problemi concreti che si pongono alla Svizzera nei suoi rapporti con l'UE. Essi rappresentano non solo un rafforzamento della cooperazione tra la Svizzera e i suoi partner europei nei settori centrali, quali la sicurezza interna e la politica d'asilo, ma rispondono altresì agli interessi economici della Svizzera (per es. vantaggi per la piazza finanziaria e il settore turistico).

Nel rapporto sull'integrazione del 1999 abbiamo esposto nei dettagli i vantaggi che risulterebbero da una cooperazione con l'UE in materia di giustizia, polizia, visti e asilo<sup>313</sup>. Anche nel rapporto sulla politica estera 2000 abbiamo definito la partecipazione della Svizzera agli strumenti messi a punto dagli accordi di Schengen e di Dublino come l'obiettivo principale che la nostra politica estera deve perseguire se si vuole garantire in modo efficace la sicurezza interna del nostro Paese<sup>314</sup>.

È la prima volta che, con gli accordi d'associazione alla normativa di Schengen/Dublino, sono conclusi accordi tra la Svizzera e l'UE che non facciano riferimento unicamente ad aspetti economici. La cooperazione istituita da Schengen/Dublino va considerata nel contesto più ampio dei recenti sviluppi avvenuti nell'UE. Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam nel 1999, i regimi istituiti da Schengen/Dublino sono diventati parte integrante dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia stabilito dall'UE. L'istituzione di questo spazio ha permesso di stabilire una nuova base legale nel settore della «giustizia e degli affari interni» in seno all'UE, offrendo agli Stati membri la possibilità di sviluppare una cooperazione nei settori della polizia, del diritto civile e penale, dell'asilo e della politica migratoria. L'UE dovrebbe evolvere da una mera comunità economica verso una vera e propria unione fondata su norme di diritto comuni. Essendo l'integrazione economica praticamente conclusa in seguito all'istituzione del mercato interno e all'introduzione della moneta unica, è opportuno continuare a svilupparla e a ottimizzarla. L'istituzione di un quadro giuridico appropriato nei settori della giustizia e degli affari interni permette il consolidamento dell'acquis dell'UE sul piano economico e ne facilita l'attuazione. I settori coperti da Schengen/Dublino hanno costituito non solo un punto di partenza per questa evoluzione nell'UE, ma restano anche, in quanto una sorta di standard minimo, un elemento importante del settore della giustizia e degli affari interni. L'associazione alla normativa di Schengen/Dublino consentirà alla Svizzera di cooperare in seno all'UE nei settori della giustizia e degli affari interni, restando tuttavia libera di condurre la politica d'integrazione europea che le sembra più opportuna.

<sup>311</sup> RS 235.1

<sup>312</sup> RS 351.1

<sup>313</sup> Rapporto sull'integrazione 1999, n. 24 (FF 1999 3590 segg.).

<sup>314</sup> Rapporto sulla politica estera 2000, p. 319.

### 2.6.9.1.1

### Aspetti istituzionali concernenti la Confederazione

Com'è il caso per la Norvegia e l'Islanda, gli accordi d'associazione alla normativa di Schengen/Dublino non conferiscono alcun diritto di voto alla Svizzera; in compenso, essa ha il diritto di partecipare all'elaborazione dei nuovi atti legislativi e provvedimenti nei settori coperti da Schengen/Dublino. La Svizzera sarà quindi strettamente associata ai futuri sviluppi dell'acquis di Schengen/Dublino («decision shaping»). A livello di esperti, sarà rappresentata in seno a una dozzina di gruppi di lavoro tecnici del Consiglio, che sono attivi nei settori asilo, visti, cooperazione di polizia, SIS, protezione dei dati ecc. e che si riuniscono mediamente una volta al mese. Sarà inoltre rappresentata in seno ai due comitati a livello di alti funzionari del Consiglio, attivi nel settore della giustizia e degli affari interni (art. 36 TUE per le attività che rientrano nel terzo pilastro e SCIFA per le questioni che riguardano l'asilo e la politica migratoria) quando si tratta di temi relativi a Schengen. Inoltre, la Svizzera parteciperà ai lavori dei comitati della Commissione per tutte le questioni relative a Schengen/Dublino (visti, SIS II, protezione dei dati). Infine, sul piano politico, si terrà ogni volta una riunione speciale dei comitati misti Svizzera-UE a livello ministeriale in margine alle riunioni regolari dei ministri della giustizia e degli affari interni dell'UE. Dato che la presidenza di tali comitati è soggetta a rotazione, spetterà anche alla Svizzera assumerla. Il fatto che la Svizzera sia rappresentata in tutti questi organi le consentirà di essere informata in tempo utile sui nuovi sviluppi e di attirare quanto prima l'attenzione dei suoi partner europei sulle sue preoccupazioni.

Queste possibilità di partecipazione vanno al di là dei diritti che erano stati conferiti alla Svizzera nel quadro dei Bilaterali I.

Quando gli Stati membri dell'UE avranno deciso gli sviluppi dell'acquis di Schengen/Dublino, sul tenore dei quali la Svizzera potrà esercitare un influsso a monte della decisione, il nostro Paese non sarà più tenuto a riprenderli automaticamente. Potrà in effetti decidere con piena autonomia di trasporli o meno nel suo diritto interno. Scadenze sufficientemente lunghe permetteranno di garantire che le procedure decisionali imposte dalla democrazia diretta siano rispettate. La Svizzera e l'UE hanno altresì negoziato meccanismi di consultazione che permettono agli accordi di non diventare automaticamente caduchi nel caso in cui la Svizzera non possa intraprendere un ulteriore sviluppo dell'acquis. Del resto, è poco probabile che si produca una cessazione automatica, dato l'interesse di entrambe le Parti a collaborare: in effetti, se lo sviluppo dell'acquis di Schengen che mira ad accrescere l'efficacia nella lotta contro la criminalità transnazionale interessa la Svizzera, da parte loro gli Stati membri dell'UE, in particolare quelli confinanti con il nostro Paese, hanno interesse a che la Svizzera partecipi a lungo termine alla cooperazione messa a punto da Schengen/Dublino, come è chiaramente emerso dai negoziati.

Secondo il parere del nostro Consiglio, la partecipazione istituzionale della Svizzera ai meccanismi decisionali di Schengen/Dublino è concepita in modo tale che la Svizzera conservi la propria sovranità sia *de jure* che *de facto*.

Presupposto per l'esaurimento dei diritti di partecipare della Svizzera è la partecipazione attiva del nostro Paese nei diversi gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE e nei comitati della Commissione europea. Ciò comporta un dispendio di lavoro non indifferente, che dovrebbe tuttavia essere riassorbito dal personale attualmente

impiegato. Il centro di coordinamento e la piattaforma per la partecipazione della Svizzera agli organi dell'UE saranno istituiti in seno all'Ufficio federale di giustizia.

## **2.6.9.1.2 Aspetti materiali concernenti la Confederazione**

### *Aspetti di politica della sicurezza*

Grazie all'associazione alla cooperazione istituita con gli Accordi di Schengen/Dublino, la Svizzera sfuggirà al rischio di ritrovarsi isolata in Europa per quanto riguarda la politica di sicurezza. Ciò riveste una grande importanza anche riguardo all'allargamento dell'UE. Gli strumenti messi a punto da Schengen aumentano l'efficacia del lavoro della polizia nella pratica quotidiana e la sicurezza interna della Svizzera, grazie agli effetti preventivi che esercitano. Per esempio, la politica comune in materia di visti avrà incidenze positive. Infatti le nostre rappresentanze consolari all'estero potranno collaborare più strettamente con i loro omologhi europei e, segnatamente, avere accesso ai dati relativi ai divieti di entrata nello spazio Schengen.

È vero che gli accordi bilaterali conclusi con i nostri Paesi confinanti disciplinano anche questioni in materia di politica di sicurezza. Tuttavia, tali accordi possono essere difficilmente sviluppati poiché gli Stati in questione hanno ceduto all'UE gran parte delle loro competenze in materia. Altre forme di cooperazione, quale il Partenariato dei Paesi alpini in materia di sicurezza (PAS), istituito nel 1999 su iniziativa della Svizzera con i Paesi confinanti, trovano scarsa risonanza presso i nostri partner perché, facendo parte di Schengen, non sono particolarmente interessati a sviluppare strutture parallele a quelle messe a punto da Schengen/Dublino. Anche sul piano multilaterale, la collaborazione istituita in seno al tradizionale foro del Consiglio d'Europa in materia di politica di sicurezza interna tende sempre più a perdere d'importanza, dato il dinamismo che caratterizza l'evoluzione di questa politica in seno all'UE.

Benché gli effetti della cooperazione Schengen sulla sicurezza interna della Svizzera siano difficilmente determinabili, si possono formulare alcune considerazioni sulla base delle esperienze finora maturate negli Stati dello spazio Schengen. La cooperazione Schengen (comprese le misure sostitutive nazionali nel settore della polizia) è unanimemente recepita come un netto guadagno per la sicurezza:

- Nessuno Stato partecipante a Schengen ha mai pensato di abbandonare Schengen o di reintrodurre a lungo termine i controlli alle frontiere. I controlli mobili delle persone presentano vantaggi considerevoli rispetto a quelli statici. Nonostante la soppressione dei controlli sistematici delle persone alla frontiera, nella pratica Schengen non comporterà grossi cambiamenti in questo settore per la Svizzera. La nostra associazione alla cooperazione istituita da Schengen consentirà di evitare che alle frontiere della Svizzera, i Paesi confinanti ostacolino il traffico transfrontaliero delle persone mediante controlli sistematici. Infatti, grazie all'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen, la frontiera svizzera non sarà più considerata dall'UE come una frontiera esterna. Pertanto i Paesi vicini alla Svizzera non dovranno né potranno più potenziare i controlli all'uscita del territorio svizzero. La semplificazione delle formalità di passaggio della frontiera, necessaria alla nostra economia, sarà così garantita. Il rafforzamento della cooperazione con

l'UE e l'accesso al Sistema d'informazione Schengen (SIS), in combinazione con le misure sostitutive interne, contribuiranno ad accrescere la sicurezza interna della Svizzera.

- La partecipazione alla rete di polizia di Schengen dovrebbe inoltre avere effetti positivi sul lavoro delle autorità di polizia elvetiche. Tra l'altro, i controlli di polizia in Svizzera dovrebbero diventare più efficaci e, grazie al SIS, dovrebbe essere più semplice fermare persone od oggetti ricercati a livello internazionale. La Svizzera avrebbe in cambio la possibilità di annunciare in breve tempo sul sistema di ricerca persone od oggetti in tutto lo spazio Schengen. Le possibilità di fermare un criminale, che può allontanarsi in modo relativamente rapido dalla ristretta rete di ricerca svizzera, sarebbero nettamente maggiori. Peraltro, il sistema federalista di sicurezza della Svizzera potrà essere preservato. Nel settore della polizia, l'interconnessione internazionale è di importanza capitale. Quanto maggiore è lo spazio di sicurezza dell'UE, tanto più importante è per la Svizzera la possibilità di accedere a queste banche dati della polizia. Inoltre, a lungo termine ci si può attendere con Schengen effetti di armonizzazione sulla formazione, sulla dotazione e sui sistemi di trattamento dell'informazione, e ciò grazie alla cooperazione di tutti gli organi di sicurezza e a un coordinamento comune, con la possibilità di razionalizzare il nostro attuale sistema di polizia ancora molto eterogeneo.
- L'associazione alla normativa di Dublino è importante anche per la politica svizzera in materia d'asilo. Fintanto che la Svizzera non ha un accesso istituzionalizzato a Eurodac, la banca di dati dattiloscopici istituita con l'accordo di Dublino, non avrà la possibilità di sapere se un richiedente l'asilo ha già depositato una domanda in uno Stato membro dell'UE. Di conseguenza, vi è da temere che la Svizzera possa diventare in Europa "l'ultima spiaggia" per tutti i richiedenti che hanno precedentemente depositato una domanda infruttuosa in uno stato membro dell'UE<sup>315</sup>. Inoltre la Svizzera non potrebbe rinvviare facilmente i richiedenti l'asilo presenti sul suo territorio verso lo Stato membro dell'UE da cui sono giunti in Svizzera. Grazie all'adozione di criteri comuni, con Dublino la Svizzera si impegna anche a prendere in carico richiedenti l'asilo degli altri Stati, anche se, nella pratica, ciò dovrebbe concernere soltanto pochi casi. Il nostro Consiglio si attende piuttosto che, grazie all'accordo di associazione alla normativa di Dublino, la Svizzera possa migliorare l'efficacia della sua politica d'asilo e beneficiare di una ripartizione più equa tra i Paesi europei dei costi generati dalla presa in carico dei richiedenti. Dublino offre altresì a ogni persona in cerca d'asilo nello spazio europeo la garanzia di poter depositare almeno una domanda d'asilo, il che risponde alla tradizione umanitaria della Svizzera.

### *Aspetti economici*

L'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen/Dublino presenta vantaggi notevoli anche per l'economia. In particolare, il settore svizzero del turismo chiede da tempo una partecipazione della Svizzera a Schengen, considerando che il visto

<sup>315</sup> Cfr. anche le risposte del Consiglio federale alle interpellanze Müller Erich, 97.3598, Snellimento della procedura d'asilo, Accordo di Dublino; Nabholz, 98.3133, Collegare l'Accordo di Dublino con i negoziati bilaterali.

Schengen avrà indubbiamente ripercussioni favorevoli sullo sviluppo del turismo in Svizzera<sup>316</sup>. Secondo le previsioni degli esperti di questo settore, l'introduzione del visto Schengen si tradurrà in un aumento della cifra d'affari per le imprese svizzere che operano nel settore del turismo. Gli esperti contano su un netto aumento del numero dei pernottamenti di turisti soggetti all'obbligo del visto e provenienti dai promettenti mercati dell'Asia (India, Cina, Paesi del sud-est asiatico) e della Russia. Il visto Schengen sarà inoltre favorevole alla piazza finanziaria svizzera, mentre il riconoscimento dei visti svizzeri consentirà di organizzare viaggi d'affari senza troppe formalità.

## **2.6.9.2 A livello cantonale**

Una partecipazione a Schengen/Dublino avrà conseguenze sia giuridiche che pratiche per i Cantoni. Date le competenze di cui dispongono in materia di polizia, essi sono particolarmente interessati al tema della sicurezza interna, al centro degli accordi di Schengen/Dublino. È vero che gli accordi d'associazione alla normativa di Schengen/Dublino non contengono alcuna norma che disciplini l'organizzazione della polizia: a questo proposito le Parti contraenti continuano ad essere libere. Tenuto conto della soppressione dei controlli sistematici delle persone alle frontiere e delle misure sostitutive ad essi connesse (p. es. i controlli mobili), gli accordi d'associazione alla normativa di Schengen/Dublino intaccano di fatto la sovranità dei Cantoni in materia di polizia. Tuttavia, non è soltanto per quanto concerne la cooperazione di polizia e le misure sostitutive per i controlli delle persone che gli accordi di Schengen/Dublino hanno importanza per i Cantoni. Anche in altri settori disciplinati da Schengen/Dublino, quali l'assistenza giudiziaria, le armi da fuoco, gli stupefacenti, la protezione dei dati e l'asilo, i regimi istituiti hanno ripercussioni sia giuridiche che fattuali sui Cantoni nel quadro dei loro compiti d'esecuzione. Infine, la partecipazione della Svizzera ai processi decisionali messi a punto dall'UE per le questioni inerenti a Schengen/Dublino concerne anche i Cantoni, poiché occorrerà istituzionalizzare la loro associazione a questo processo.

### **2.6.9.2.1 Aspetti istituzionali concernenti i Cantoni**

#### *Aspetti relativi all'organizzazione*

Affinché i Cantoni possano partecipare agevolmente e per tempo alla cooperazione istituita da Schengen e Dublino, è indispensabile associarli strettamente a tutti i processi che hanno luogo tra la Confederazione e l'UE, permettendo loro di accedere direttamente a tutte le pertinenti informazioni relative a tali processi. A tal fine, la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDGP) è stata invitata a delegare una rappresentanza dei Cantoni in seno al DFGP. Detta rappresentanza sarà pienamente associata a tutti i lavori che riguardano i settori coperti dall'acquis di

<sup>316</sup> Cfr. segnatamente l'interrogazione urgente Bezzola, 97.1172, Ripercussioni dell'Accordo di Schengen sul turismo svizzero; interpellanza Küchler, 98.3009, visto per i titolari di un visto Schengen; interpellanza Hess, 98.3538, Accordo di Schengen. Obbligo di un visto; interpellanza del Gruppo radicale-democratico, 02.3485, Una Svizzera isolata nello spazio Schengen, una piazza turistica indebolita?; interpellanza Ehrler, 02.3612, I Cinesi: quale potenziale rappresentano per il turismo svizzero?

Schengen e assicurerà la trasmissione delle informazioni ai Cantoni e il coordinamento tra loro.

Nei settori in cui la cooperazione concerne esclusivamente o parzialmente competenze cantonali (in materia di legislazione o d'esecuzione), la delegazione svizzera in seno ai comitati misti comprenderà sempre rappresentanti dei Cantoni. Questi ultimi saranno nominati dal nostro Consiglio, su proposta dei Cantoni. I Cantoni dovranno fare in modo che, in caso di necessità, i loro rappresentanti possano essere mandati relativamente a breve termine.

Quando un atto giuridico dell'UE che dovrebbe essere ripreso dalla Svizzera concerne le competenze dei Cantoni, questi ultimi devono essere in grado di comunicare entro brevissimo termine alla Confederazione se l'attuazione di tale atto giuridico sul piano cantonale esige modifiche di leggi od ordinanze. I Cantoni devono organizzarsi – sia sul piano intercantonale che intracantonale – affinché la Confederazione possa decidere e comunicare la propria decisione in merito alla ripresa del nuovo atto dell'UE entro i termini fissati a tal fine.

#### *Necessità di disciplinare l'organizzazione*

Le modalità concrete della cooperazione tra Confederazione e Cantoni sono ancora oggetto di discussione. L'integrazione di una rappresentanza dei Cantoni in seno al DFGP deve tuttavia orientarsi verso il modello dei concordati conclusi per la persona incaricata dell'informazione dei Cantoni distaccata presso l'Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE e il rappresentante dei Cantoni presso il Dipartimento delle finanze per il progetto NPC<sup>317</sup>.

Le procedure ai fini della collaborazione tra la Confederazione e i Cantoni devono essere elaborate congiuntamente. Ciò concerne segnatamente la definizione delle procedure che in ogni caso devono essere seguite, nonché i diritti e gli obblighi di entrambe le parti. Considerate le conseguenze non trascurabili che potrebbe avere un fallimento della collaborazione, è previsto di fissare queste procedure in un testo normativo.

L'organizzazione concreta della collaborazione intercantonale è tuttora oggetto di discussioni tra la Conferenza dei governi cantonali e la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia.

È possibile che i Cantoni debbano adottare norme atte a garantire la tempestiva trasmissione alla Confederazione delle prese di posizione necessarie nel caso in cui la Svizzera riprenda gli sviluppi dell'acquis di Schengen.

### **2.6.9.2.2 Aspetti materiali concernenti i Cantoni**

Nel quadro della cooperazione in materia di polizia, l'acquis di Schengen disciplina segnatamente lo scambio di informazioni nonché l'osservazione e l'inseguimento transfrontaliero. Queste forme di cooperazione di polizia sono già previste, seppure a livelli variabili, negli accordi bilaterali di cooperazione in materia di polizia che la Svizzera ha concluso con la Germania, l'Austria, il Principato del Liechtenstein, la Francia e l'Italia. In caso di associazione alla normativa di Schengen, tali accordi

<sup>317</sup> Riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

resteranno in vigore. Tuttavia se l'acquis di Schengen prevede disciplinamenti più estesi, per esempio per quanto riguarda l'osservazione transfrontaliera, essi dovranno essere completati di conseguenza. In linea di massima, la cooperazione di polizia istituita da Schengen non necessita di una trasposizione nel diritto cantonale. In compenso, i corpi di polizia cantonali beneficeranno dell'ampliamento delle possibilità di cooperazione transfrontaliera.

Nel quadro della cooperazione di polizia, anche le autorità cantonali di polizia e d'esecuzione delle pene avranno accesso al Sistema d'informazione Schengen (SIS). Nell'ambito della loro attività quotidiana, potranno consultarlo in piena autonomia e integrare i loro avvisi di ricerca nel SIS mediante l'Ufficio SIRENE. La questione relativa ai tipi di avvisi di ricerca che le autorità cantonali potranno inserirvi direttamente sarà regolata in collaborazione con i Cantoni a livello d'ordinanza.

Non essendo la Svizzera membro dell'Unione doganale istituita dall'UE, il controllo delle merci, contrariamente a quanto prevale negli altri Stati membri dello spazio Schengen, sarà mantenuto alla frontiera svizzera. Per compensare la soppressione dei controlli sistematici delle persone, il Corpo delle guardie di confine procederà a controlli mobili nella zona di frontiera svizzera, come del resto avviene già ora, seppure in misura minore. In particolare, i Cantoni di confine potranno beneficiare degli effetti risultanti dalle sinergie che comportano i controlli mobili.

In materia di protezione dei dati, i Cantoni dovranno altresì prendere misure di attuazione, la cui ampiezza varierà in funzione delle disposizioni che sono già state adottate in questo settore. Infatti, le norme dell'accordo di Schengen, talvolta molto dettagliate, nel settore della protezione dei dati devono essere applicate anche dalle autorità cantonali nei loro settori di competenza. Peraltro un'autorità cantonale (indipendente) dovrà essere incaricata di controllare che queste norme siano rispettate.

Le disposizioni di Schengen in materia di assistenza giudiziaria sono direttamente applicabili, il che è importante anche per le autorità giudiziarie e amministrative cantonali. Infatti, se il diritto di un Cantone permette di deferire a un tribunale penale decisioni in merito alla sottrazione di imposte dirette, il Cantone in questione dovrà probabilmente modificare il suo disciplinamento dei rimedi giuridici se vuole garantire la salvaguardia del segreto bancario. Come abbiamo esposto nei dettagli nel numero 2.6.8.4.3, anche se l'acquis di Schengen si sviluppa nel senso che conosciamo (dopo l'entrata in vigore delle disposizioni pertinenti per la Svizzera della Convenzione di assistenza giudiziaria in materia penale dell'UE e del suo protocollo) la Svizzera non sarà tenuta ad accordare l'assistenza giudiziaria a fini di perquisizione e di confisca riguardante conti bancari nel quadro di affari di sottrazione di imposte dirette, quando la decisione dell'autorità amministrativa non può essere oggetto di ricorso davanti a un tribunale competente in materia penale. Per trarre beneficio da questa eccezione, è opportuno, se del caso, modificare il disciplinamento relativo ai rimedi giuridici nei Cantoni, al fine di garantire che le decisioni dell'autorità amministrativa possano essere impugnate davanti a un tribunale amministrativo e non dinanzi a un tribunale penale.

Per quanto riguarda gli stupefacenti, i Cantoni assumono i compiti d'esecuzione loro conferiti dalla LStup<sup>318</sup>, anche se le maggiori spese derivanti dall'applicazione di

<sup>318</sup> RS 812.12

Schengen, segnatamente per quanto riguarda i certificati rilasciati ai viaggiatori malati, dovrebbero tuttavia essere contenute.

Nel settore della armi, i Cantoni assumono – come avviene attualmente – i compiti d’esecuzione. Essi continueranno a concedere le autorizzazioni eccezionali e i permessi d’acquisto d’armi. Ora spetterà ai Cantoni rilasciare anche la carta europea d’arma da fuoco richiesta alle persone che viaggiano con armi all’interno dello spazio Schengen. Inoltre i Cantoni assumono i loro obblighi in materia di comunicazione delle informazioni richieste. Secondo le modalità d’organizzazione di questa comunicazione, potrà risulterne un supplemento di lavoro rispetto alla situazione attuale.

La cooperazione in materia d’asilo istituita da Dublino non richiede alcun provvedimento di concretizzazione da parte dei Cantoni. In compenso, saranno principalmente i Cantoni e i Comuni a beneficiare dei vantaggi offerti da questa cooperazione.

## **2.7 Lotta contro la frode**

### **2.7.1 Situazione iniziale**

Nel rapporto della sua Commissione d’inchiesta del 1997 concernente le operazioni di transito comune (transito europeo), il Parlamento europeo criticava la cooperazione in caso di lotta contro la frode e proponeva di incaricare la Commissione europea di elaborare un accordo con la Svizzera al fine di intensificare e rendere più efficace la cooperazione nei casi di frode e di reati doganali. Dopo uno scambio di lettere fra la Commissione europea e il nostro Collegio, nel 1999 si sono svolti degli incontri fra esperti allo scopo di individuare le possibilità di migliorare l’assistenza giudiziaria e amministrativa fra la Svizzera e l’UE. Il 14 dicembre 2000 il Consiglio europeo ha pertanto chiesto alla Commissione di negoziare con la Svizzera un accordo per migliorare la cooperazione nella lotta contro la frode e altri reati. Il 27 giugno 2001 il nostro Collegio ha dato l’incarico di avviare i relativi negoziati, che si sono svolti fra l’estate 2001 e la fine del maggio 2004.

### **2.7.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati**

L’Accordo si prefigge di migliorare la cooperazione fra la Svizzera e l’UE e i suoi Stati membri nella lotta contro la frode e altri reati che pregiudicano gli interessi finanziari per quanto concerne le imposte indirette, le sovvenzioni e gli appalti pubblici. Gli accordi vigenti in materia di cooperazione fra la Svizzera e l’UE e i suoi Stati membri si dimostrano viepiù insufficienti. Considerate le strette relazioni economiche, che si sono ulteriormente intensificate in seguito ai sette Accordi bilaterali del 1999 fra la Svizzera e la CE, è necessario potenziare di conseguenza la lotta contro la frode.

Dall’estate 2001, la Svizzera ha negoziato con la Commissione europea un accordo sulla lotta contro la frode. Sin dall’inizio è stato definito un campo di applicazione che andasse ben al di là del contrabbando di sigarette, coprendo tutti i casi ipotizzabili di reati contro gli interessi finanziari delle Parti contraenti (qui di seguito: Parti). Alcuni punti controversi, come il principio della doppia punibilità quale requisito per l’adozione di misure coercitive nonché questioni relative al riciclaggio di denaro,

hanno potuto essere risolti soltanto nelle ultime fasi negoziali. È tuttavia stato possibile trovare soluzioni accettabili per entrambe le Parti. Le misure coercitive quali la perquisizione di locali o il sequestro di atti in seguito a una domanda di assistenza giudiziaria o amministrativa rivolta alla Svizzera sono eseguite alle stesse condizioni di quelle previste dal diritto svizzero in un procedimento interno. Tali misure si applicano tuttavia soltanto se l'importo sottratto o illecitamente conseguito ammonta a oltre 25 000 euro oppure se il valore delle merci importate o esportate illegalmente supera i 100 000 euro; inoltre deve essere stato spiccato un corrispondente ordine di perquisizione dell'autorità competente della Parte richiedente, oppure essere stata presentata una domanda di assistenza giudiziaria.

Per quanto concerne il riciclaggio, si è trovato un compromesso secondo cui le Parti devono cooperare nell'ambito dell'Accordo soltanto nel caso in cui il provento del reato fiscale sia di una certa entità. La disposizione non si ripercuote in alcun modo sulla definizione di riciclaggio ai sensi del Codice penale né comporta nuovi obblighi di comunicazione per gli intermediari finanziari.

## **2.7.3                      Contenuto**

### **2.7.3.1                    Normativa vigente nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria**

L'assistenza amministrativa viene prestata sulla base delle pertinenti disposizioni previste da vari accordi fra la Svizzera e la CE. Obblighi in materia di assistenza amministrativa scaturiscono dagli articoli 31 e seguenti del Protocollo numero 3 del 19 dicembre 1996<sup>319</sup> relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai «metodi di cooperazione amministrativa» all'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 fra la Svizzera e la CE. Secondo l'articolo 13 paragrafo 1 della Convenzione del 20 maggio 1987<sup>320</sup> relativa ad un regime comune di transito conclusa fra la Svizzera e la CE nonché gli altri Stati dell'AELS, le autorità competenti dei Paesi interessati si comunicano reciprocamente tutte le informazioni disponibili che sono necessarie per verificare la corretta applicazione della Convenzione. Secondo l'articolo 13a di tale Convenzione, le competenti autorità dei Paesi interessati si prestano assistenza amministrativa conformemente all'appendice IV nella riscossione dei crediti sorti nell'ambito di operazioni di transito. Da ultimo la Svizzera presta alla CE e ai suoi Stati membri una completa assistenza amministrativa sulla base del Protocollo aggiuntivo del 9 giugno 1997<sup>321</sup> all'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 relativo all'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale.

La Svizzera e i singoli Stati membri dell'UE devono fornirsi reciprocamente assistenza giudiziaria conformemente a quanto previsto dalla Convenzione europea del 20 aprile 1959<sup>322</sup> di assistenza giudiziaria in materia penale (CEAG) e, appena entra in vigore per gli Stati interessati, dal Secondo Protocollo addizionale dell'8 novembre 2001 alla CEAG (FF 2003 2798). Per le questioni non coperte da questi strumenti, si applicano la legge federale del 20 marzo 1981<sup>323</sup> sull'assistenza

<sup>319</sup> RS 0.632.401.3

<sup>320</sup> RS 0.631.242.04

<sup>321</sup> RS 0.632.401.02

<sup>322</sup> RS 0.351.1

<sup>323</sup> RS 351.1

internazionale in materia penale (AIMP) e la relativa ordinanza del 24 febbraio 1982<sup>324</sup>. La Svizzera ha inoltre concluso una serie di accordi complementari con gli Stati limitrofi<sup>325</sup>.

### 2.7.3.2 Nuova normativa in materia di assistenza amministrativa e giudiziaria

In futuro la Svizzera sarà disposta a garantire l'esecuzione di misure coercitive quali la perquisizione di locali o il sequestro di atti nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria alle stesse condizioni di quelle previste dal diritto svizzero in un procedimento nazionale. La condizione è che sussista un corrispondente ordine di perquisizione dell'autorità della Parte richiedente oppure che esista una domanda di assistenza giudiziaria; inoltre l'importo sottratto o illecitamente conseguito deve ammontare a oltre 25 000 euro o, nel caso di importazioni ed esportazioni illegali, il valore della merce deve superare i 100 000 euro.

Per quanto concerne l'assistenza giudiziaria, l'Accordo riprende le disposizioni del Secondo Protocollo alla CEAG, dell'AIMP, della CAS<sup>326</sup>, nonché della Convenzione UE relativa all'assistenza giudiziaria<sup>327</sup> e del relativo Protocollo<sup>328</sup>. La maggior parte delle norme rientra già nella legislazione svizzera in materia di assistenza penale. La novità consiste invece nell'estendere la cooperazione fra gli Stati al settore della fiscalità indiretta.

Secondo la CEAG, i reati fiscali possono essere esclusi<sup>329</sup> dalla cooperazione. La Svizzera ha di fatto ratificato il relativo protocollo addizionale<sup>330</sup> che prevede l'obbligo di assistenza giudiziaria anche per le questioni fiscali, senza tuttavia averlo ratificato. L'AIMP consente un'assistenza giudiziaria accessoria soltanto nei casi in cui l'oggetto del procedimento sia una truffa in materia fiscale<sup>331</sup>. La CAS che la

<sup>324</sup> RS 351.11

<sup>325</sup> Accordo del 13 novembre 1969 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione (Accordo complementare con la Germania; RS **0.351.913.61**); Accordo del 13 giugno 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica d'Austria che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione (Accordo complementare con l'Austria; RS **0.351.916.32**); Accordo del 28 ottobre 1996 tra il Consiglio federale svizzero e il Governo della Repubblica francese che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 (Accordo complementare con la Francia; RS **0.351.934.92**); Accordo del 10 settembre 1998 tra la Svizzera e l'Italia che completa la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 e ne agevola l'applicazione (Accordo complementare con l'Italia; RS **0.351.945.41**).

<sup>326</sup> Convenzione del 19 giugno 1990 di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS; GU L 239 del 22.9.2000, p. 19).

<sup>327</sup> Convenzione del 29 maggio 2002 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale fra gli Stati membri dell'Unione europea (Convenzione UE sull'assistenza giudiziaria; GU C 197 del 12.7.2000, p. 3).

<sup>328</sup> Protocollo del 16 ottobre 2001 alla Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale fra gli Stati membri dell'Unione europea (Protocollo alla Convenzione UE sull'assistenza giudiziaria; GU C 326 del 21.11.2001, p. 2).

<sup>329</sup> Art. 2 lett. a.

<sup>330</sup> Protocollo addizionale del 17 marzo 1978 alla Convenzione europea relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale (STE n. 99 FF **1983** IV 164)

<sup>331</sup> Art. 3 cpv. 3; per la definizione di truffa, cfr. art. 14 cpv. 2 della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (RS **313.0**).

Svizzera si è impegnata a recepire nell'ambito dell'associazione alla normativa di Schengen, prevede l'assistenza giudiziaria per questioni fiscali nei settori specifici dell'imposta sul consumo, dell'imposta sul valore aggiunto e dei dazi doganali.

### **2.7.3.3 Commenti ai singoli articoli dell'Accordo**

#### **2.7.3.3.1 Struttura**

L'Accordo è strutturato in quattro titoli. Il titolo I contiene le disposizioni generali, il titolo II disciplina l'assistenza amministrativa, il titolo III quella giudiziaria e il titolo IV è costituito dalle disposizioni finali. Nell'Atto finale le Parti formulano due dichiarazioni comuni (sul riciclaggio di denaro e sulla cooperazione della Svizzera con Eurojust e, se possibile, con la rete giudiziaria europea) nonché un processo verbale dei negoziati<sup>332</sup>.

#### **2.7.3.3.2 Disposizioni generali**

##### *Art. 1* Oggetto

L'Accordo si prefigge di intensificare e ampliare la cooperazione per quanto concerne l'assistenza giudiziaria e amministrativa nella lotta alle infrazioni nell'ambito delle imposte indirette, delle sovvenzioni e degli appalti pubblici. Gli accordi attualmente vigenti fra la Svizzera e la CE<sup>333</sup> presentano dei limiti di applicazione concreta nei casi in cui sono coinvolti grossi importi e la partecipazione di reti organizzate. Considerate le strettissime relazioni economiche fra la Svizzera e l'UE, lo standard di cooperazione del nostro Paese deve corrispondere in gran parte a quello esistente in seno all'UE.

##### *Art. 2* Campo d'applicazione

Il campo d'applicazione copre tutti gli interessi delle Parti nell'ambito delle imposte indirette, delle sovvenzioni e degli appalti pubblici e si estende a tutti i reati rilevanti. L'Accordo si applica alla prevenzione, all'individuazione, alle indagini, ai perseguimenti e alla repressione in ambito amministrativo e penale di infrazioni che pregiudicano gli interessi delle Parti. La nozione di «frode e ogni altra attività illecita» comprende anche il contrabbando, la corruzione e il riciclaggio, a condizione tuttavia che preliminarmente sia stato commesso un reato per il quale entrambe le Parti comminano una pena detentiva massima di oltre sei mesi. Rimane invariata la nozione di riciclaggio di denaro ai sensi del CP<sup>334</sup>, cosicché gli intermediari finanziari svizzeri non sono confrontati ad alcun nuovo obbligo di comunicazione. Il fatto che l'accettazione di fondi provenienti da sottrazioni di imposta conformemente all'Accordo sulla lotta contro la frode non costituisca un «rischio superiore» conformemente all'articolo 7 dell'ordinanza CFB sul riciclaggio di denaro scaturisce dalla dichiarazione comune sul riciclaggio nell'Atto finale dell'Accordo. Di conseguenza, le informazioni raccolte in relazione a casi di riciclaggio non possono essere

<sup>332</sup> Con strumenti di interpretazione per le singole disposizioni dell'Accordo.

<sup>333</sup> Cfr. n. 2.7.3.1.

<sup>334</sup> Cfr. art. 305<sup>bis</sup> CP (RS 311.0).

utilizzate contro persone attive in Svizzera se i reati sono stati commessi esclusivamente nel nostro Paese. Il motivo è da ricercare nel fatto che in questi casi l'accettazione dei capitali non adempie la fattispecie del riciclaggio secondo il diritto svizzero e non rappresenta pertanto alcun «rischio superiore».

Il campo d'applicazione si riferisce soprattutto allo scambio di merci che contravviene alle prescrizioni doganali e agricole, indipendentemente dal fatto che le merci passino o meno sul territorio dell'altra Parte. Esso concerne inoltre le violazioni delle norme relative all'imposta sul valore aggiunto<sup>335</sup> nonché alle imposte speciali di consumo e alle accise nell'ambito dello scambio di merci e servizi nel traffico transfrontaliero, la percezione o la detenzione di importi che sono stati utilizzati per uno scopo diverso da quello originariamente previsto, nonché le procedure di stipulazione di contratti assegnati dalle Parti. È previsto il sequestro e il recupero degli importi dovuti o indebitamente percepiti. La natura fiscale del reato o il fatto che la Parte richiama non conosca i tributi o le sovvenzioni in questione non sono motivi sufficienti per rifiutare la cooperazione nell'ambito dell'assistenza giudiziaria e amministrativa. Le imposte dirette sono esplicitamente escluse dal campo d'applicazione.

#### *Art. 3*                    Casi d'importanza minore

L'autorità della Parte richiama può respingere una domanda di cooperazione se l'importo sottratto o illecitamente conseguito è inferiore a 25 000 euro o se il valore della merce importata o esportata illegalmente non supera i 100 000 euro, ad eccezione dei casi in cui la Parte richiedente faccia valere motivi di estrema gravità. L'autorità richiama deve comunicare senza indugio i motivi di un eventuale rifiuto.

#### *Art. 4*                    Ordine pubblico

L'autorità dello Stato richiesto può altresì rifiutare una domanda di cooperazione, qualora ritenga che l'esecuzione della domanda sia di natura tale da nuocere alla sovranità, alla sicurezza, all'ordine pubblico o ad altri suoi interessi fondamentali.

#### *Art. 5*                    Trasmissione di informazioni e di elementi di prova

Le informazioni e gli elementi di prova che vengono comunicati sottostanno al segreto d'ufficio. Possono essere consegnati soltanto a persone competenti in virtù delle loro funzioni e non possono essere utilizzati per alcuno scopo diverso da quelli previsti dall'Accordo (*principio di specialità*). Le informazioni e i mezzi di prova possono tuttavia essere trasmessi ad un'altra Parte che conduce essa stessa un'indagine per la quale non è esclusa una cooperazione e se le informazioni e gli elementi di prova possono esserle utili. È escluso il ricorso.

La trasmissione a uno Stato terzo sottostà tuttavia all'autorizzazione della Parte all'origine delle informazioni e dei mezzi di prova,

<sup>335</sup> Per il caso improbabile in cui l'UE sottoponga all'IVA le importazioni di servizi finanziari e che le importazioni di servizi nell'UE vengano tassate nel luogo del destinatario dei servizi, la riscossione dell'imposta sul valore aggiunto spetterebbe all'impresa stessa o, in caso di privati, alla banca svizzera. Dal momento che nel primo caso non si presentano praticamente mai reati di sottrazione e che nel secondo caso la banca svizzera dovrebbe comunque essere registrata nell'UE, l'obbligo di assistenza è relativo.

*Art. 6* Riservatezza

La Parte richiedente può chiedere alla Parte richiesta di garantire che la sua domanda e il relativo contenuto siano trattati con riservatezza. Se non può dare seguito a tale richiesta la Parte richiesta deve comunicarlo preventivamente alla Parte richiedente.

**2.7.3.3 Assistenza amministrativa**

*Art. 7* Relazione con altri accordi

Sono fatti salvi gli accordi bilaterali in materia di assistenza giudiziaria e amministrativa più estesi del presente Accordo, fra cui in particolare il Protocollo del 9 giugno 1997 all'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 relativo all'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale. La norma sancisce il principio – già ampiamente diffuso nell'ambito dell'assistenza amministrativa – secondo cui si applicano eventuali disposizioni più favorevoli previste da altri accordi. Sono invece ininfluenti per il nostro Paese le disposizioni di più vasta portata che determinati Stati dell'UE possano aver concluso fra di loro.

*Art. 8* Portata

Le Parti si prestano reciprocamente assistenza amministrativa per combattere, prevenire e individuare le attività illecite ai sensi del presente Accordo. Le autorità amministrative competenti delle Parti agiscono nell'esercizio di poteri di inchiesta amministrativa o di poteri di azione penale.

Se un'indagine è effettuata da un'autorità giudiziaria, quest'ultima determina se la domanda debba essere formulata sulla base delle disposizioni relative all'assistenza giudiziaria oppure amministrativa.

*Art. 9* Competenze

Le autorità delle Parti applicano le disposizioni sull'assistenza amministrativa nell'ambito delle competenze conferite loro dalla legislazione nazionale. In nessun caso, le disposizioni in materia di assistenza amministrativa devono essere interpretate come una modifica delle disposizioni nazionali.

Le autorità competenti della Parte richiesta procedono come se agissero per conto proprio e su domanda di un'altra autorità nazionale. A tal fine si avvalgono di tutte le competenze che la legge conferisce loro. Le autorità amministrative della Confederazione dovranno pertanto svolgere le indagini richieste sulla base delle disposizioni previste dagli atti legislativi speciali della Confederazione, della legge federale sulla procedura amministrativa<sup>336</sup> e della legge federale sul diritto penale amministrativo<sup>337</sup>. Le domande che pervengono a un'autorità non competente devono essere immediatamente inoltrate a chi di dovere.

<sup>336</sup> RS 172.021

<sup>337</sup> RS 313.0

*Art. 10* Proporzionalità

L'autorità della Parte richiesta può rifiutare una domanda di cooperazione se risulta in modo evidente che il numero e la natura delle domande presentate in un determinato periodo dalla Parte richiedente condurrebbero a oneri amministrativi sproporzionati, oppure se l'autorità della Parte richiedente non ha esaurito le fonti di informazione concrete che avrebbe potuto utilizzare per ottenere le informazioni richieste.

*Art. 11* Servizi centrali

Le Parti designano uno o più servizi centrali competenti a trattare le domande di assistenza amministrativa. In Svizzera la Direzione generale delle dogane è competente dell'assistenza amministrativa per questioni relative al traffico di merci. Per le questioni che esulano da questo ambito, essa inoltra immediatamente la relativa domanda a chi di dovere. Per le questioni di assistenza giudiziaria, l'Ufficio federale di giustizia istituisce un servizio apposito. I vari servizi interagiscono direttamente e, in casi urgenti, possono essere chiamate a collaborare anche altre autorità. Se le autorità amministrative delle Parti collaborano direttamente, ne informano i servizi centrali. Le Parti si comunicano reciprocamente quali sono le autorità che fungono da servizi centrali.

*Art. 12* Richiesta di informazioni

Su domanda, le autorità amministrative richieste comunicano alle autorità richiedenti tutte le informazioni in loro possesso che consentano a quest'ultima di prevenire, ricercare e perseguire le attività illecite o di recuperare crediti. In vece dei relativi rapporti o di altri documenti possono essere allegate copie conformi. Gli agenti della Parte richiedente hanno accesso ai documenti, d'intesa con l'autorità richiesta e secondo le istruzioni di quest'ultima. Gli agenti dell'autorità richiedente non hanno accesso ai documenti in possesso dell'amministrazione e alle altre informazioni raccolte precedentemente nell'ambito di procedimenti coercitivi prima che la decisione sull'ammissibilità dell'assistenza amministrativa diventi definitiva.

*Art. 13* Richieste di sorveglianza

Su domanda, l'autorità richiesta sorveglia gli scambi di merci. Possono altresì essere sorvegliate persone nei confronti delle quali si sospetta in modo fondato che abbiano partecipato alla commissione di infrazioni oppure che le abbiano preparate. Il Protocollo del 9 giugno 1997<sup>338</sup> all'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 relativo all'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale prevede già oggi la possibilità di sorvegliare lo scambio di merci. Sino ad oggi non se ne è tuttavia mai fatto uso.

*Art. 14* Notificazione e consegna a mezzo posta

Su domanda, l'autorità della Parte richiesta notifica al destinatario tutti gli atti o le decisioni dell'autorità della Parte richiedente conformemente alle disposizioni del suo diritto interno. Alla domanda di notificazione, che deve indicare l'oggetto del-

<sup>338</sup> RS 0.632.401.02

l'atto o della decisione, deve essere allegata una traduzione in una lingua ufficiale della Parte richiesta o in una lingua da essa autorizzata. Gli atti di notificazione e le domande di trasmissione di documenti e informazioni relative a sovvenzioni e rimborsi e i documenti sui contratti assegnati dalle Parti contraenti possono essere notificati direttamente per posta.

*Art. 15*            Richiesta di indagini

Su domanda della Parte richiedente, la Parte richiesta conduce le indagini utili. Qualora si rivelino necessarie, le misure coercitive<sup>339</sup> possono di massima essere applicate anche nell'ambito dell'assistenza amministrativa<sup>340</sup>. La condizione è tuttavia che l'autorità richiedente abbia notificato la relativa domanda e che sia stato spiccato un mandato di perquisizione (di norma una decisione del giudice competente). In Svizzera le misure coercitive sono eseguite dalle autorità amministrative sulla base degli articoli 45 e seguenti della legge sul diritto penale amministrativo<sup>341</sup>. I corrispondenti rimedi giuridici sono ammessi.

*Art. 16*            Presenza di agenti incaricati dall'autorità della Parte contraente richiedente

Previa intesa fra l'autorità richiedente e l'autorità richiesta, gli agenti designati dall'autorità richiedente possono presenziare alle indagini. Non è necessario il consenso della persona interessata. Gli agenti dell'autorità richiesta conducono le indagini; gli agenti dell'autorità richiedente non possono agire di propria iniziativa. Hanno accesso agli stessi locali e agli stessi documenti degli agenti dell'autorità richiesta, ma solo in relazione all'indagine in corso. L'autorizzazione può essere vincolata a condizioni. Le informazioni portate a conoscenza degli agenti possono essere utilizzate come prove soltanto se è stata approvata la trasmissione di documenti nell'ambito del disbrigo della domanda. L'articolo 16 rappresenta un compromesso fra gli interessi degni di protezione della persona interessata, tutelandolo da pregiudizi irreparabili in seguito alla presenza del rappresentante dell'autorità straniera, e l'interesse altresì legittimo della Parte richiedente di svolgere nel modo più efficace possibile le indagini in corso.

*Art. 17*            Dovere di collaborazione

Gli operatori economici hanno l'obbligo di collaborare all'esecuzione della domanda di assistenza amministrativa e, a tal fine, di garantire l'accesso ai loro locali, ai mezzi di trasporto e ai documenti, nonché di fornire tutte le informazioni utili. Spesso l'amministrazione non è in grado di trattare correttamente le domande di assistenza amministrativa senza l'aiuto di terzi. È pertanto necessario che essa possa

<sup>339</sup> Consegna o tutela di documenti o altri mezzi di prova, perquisizione e sequestro.

<sup>340</sup> Non sempre i termini *assistenza amministrativa* e *assistenza giudiziaria* sono utilizzati in modo uniforme. Nella letteratura si trovano due diversi criteri di distinzione, l'uno formale e l'altro materiale. Dal punto di vista *formale* l'assistenza amministrativa consiste nella cooperazione fra le autorità amministrative, mentre quella giudiziaria consiste nell'assistenza fra le autorità giudiziarie. Dal punto di vista *materiale* l'assistenza amministrativa consiste nello scambio di informazioni che l'autorità richiesta già possiede oppure può ottenere senza applicare misure coercitive. Se invece sono necessari provvedimenti coercitivi si parla di assistenza giudiziaria.

<sup>341</sup> RS 313.0

obbligare le persone coinvolte a collaborare e a produrre documenti. Queste possono tuttavia avvalersi del diritto di rifiutarsi di testimoniare.

*Art. 18*            Forma e contenuto delle domande di assistenza

Le domande di assistenza amministrativa devono essere presentate per iscritto. Alla domanda vanno allegati tutti i documenti utili per il disbrigo. In casi urgenti sono consentite anche domande orali, che devono tuttavia essere confermate quanto prima per iscritto. Le domande devono menzionare l'autorità richiedente, le misure richieste, l'oggetto e il motivo nonché le pertinenti prescrizioni amministrative e legali, l'indirizzo esatto delle persone oggetto di indagine e da ultimo un riassunto dei fatti e delle indagini già svolte. Le domande incomplete possono essere corrette o completate.

*Art. 19*            Utilizzazione delle informazioni

Le informazioni possono essere utilizzate soltanto per i fini previsti dall'Accordo. Se una Parte vuole utilizzarle per altre finalità deve chiedere l'approvazione scritta dell'autorità che gliele ha fornite. Questa può subordinare il suo consenso ad eventuali restrizioni. In casi di questo tipo la Svizzera si avvarrà sempre di una riserva generale del principio di specialità, che esclude un'utilizzazione delle informazioni nell'ambito delle imposte dirette. Le informazioni possono tuttavia essere utilizzate come prove in verbali e rapporti nonché in testimonianze e procedimenti giudiziari, nella misura in cui tali procedimenti rientrino nel campo di applicazione dell'Accordo.

*Art. 20*            Assistenza spontanea

Nell'ambito del campo d'applicazione dell'Accordo possono essere trasmesse informazioni alle altre Parti senza che queste ne abbiano fatta richiesta. L'autorità che trasmette le informazioni può stabilire condizioni e oneri per l'uso da parte dell'autorità destinataria. In Svizzera, l'assistenza spontanea è già attualmente possibile nell'ambito dello scambio di merci<sup>342</sup>. Di norma le notificazioni avvengono soltanto nei casi in cui le azioni o le merci in questione sono risaputamente illegali oppure se gli importi in gioco sono di una certa entità.

*Art. 21*            Operazioni congiunte

Per prevenire e perseguire le attività illecite in relazione all'importazione, all'esportazione e al transito di merci, le Parti possono effettuare operazioni transfrontaliere congiunte in ragione del volume delle transazioni e dei rischi risultanti in termini di tasse e sovvenzioni. Queste operazioni sono già conosciute nella lotta al contrabbando di stupefacenti.

<sup>342</sup> Cfr. art. 4 del Protocollo aggiuntivo del 9 giugno 1997 all'Accordo di libero scambio del 22 luglio 1972 relativo all'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale (RS 0.632.401.02).

#### *Art. 22* Squadre investigative speciali comuni

Le autorità di più Parti possono, di comune accordo, istituire nel territorio di una delle Parti una squadra investigativa speciale comune, incaricata di svolgere le indagini complesse. I rappresentanti delle Parti non possono tuttavia intervenire di propria iniziativa nel territorio della Parte in cui si svolgono le indagini.

#### *Art. 23* Funzionari di collegamento

Le autorità competenti delle Parti possono decidere il distacco, per un periodo determinato o indeterminato, di funzionari di collegamento presso i servizi competenti dell'altra Parte. I funzionari di collegamento svolgono una funzione di consulenza e assistenza e non sono autorizzati a intervenire autonomamente sul territorio della Parte ospitante. Con il consenso dell'autorità della Parte ospitante, possono facilitare lo scambio d'informazioni, fornire assistenza per le indagini, partecipare al trattamento delle domande, nonché consigliare e assistere il Paese ospitante nell'esecuzione di operazioni transfrontaliere.

#### *Art. 24* Recupero

L'autorità richiesta procede, per conto dell'autorità richiedente, al recupero dei crediti rientranti nel campo d'applicazione dell'Accordo. La domanda di recupero di un credito deve essere accompagnata da una copia certificata conforme<sup>343</sup> del titolo che ne permette l'esecuzione, emesso dalla Parte richiedente e, se del caso, dall'originale o da una copia certificata conforme di altri documenti necessari al recupero. Per quanto riguarda i crediti non pagati volontariamente, le autorità amministrative della Confederazione fanno procedere al loro recupero in virtù delle disposizioni pertinenti della legge federale dell'11 aprile 1889<sup>344</sup> sull'esecuzione e sul fallimento.

### **2.7.3.3.4 Assistenza giudiziaria**

#### *Art. 25* Relazione con altri accordi

Secondo il *paragrafo 1*, le disposizioni sull'assistenza giudiziaria hanno lo scopo di completare gli strumenti esistenti in materia di assistenza giudiziaria<sup>345</sup> e di facilitarne l'applicazione. Il *paragrafo 2* sancisce il principio, usuale nel settore della cooperazione in materia giudiziaria, secondo cui si applicano le disposizioni più favorevoli. Le disposizioni che prevedono una cooperazione più approfondita, in

<sup>343</sup> Nella prassi, le copie vengono certificate conformi con il timbro e la firma dell'impiegato competente dell'autorità richiedente.

<sup>344</sup> RS **281.1**

<sup>345</sup> Convenzione europea del 20 aprile 1959 di assistenza giudiziaria in materia penale (CEAG; RS **0.351.1**); Convenzione dell'8 novembre 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato (Convenzione sul riciclaggio; RS **0.311.53**).

vigore tra le Parti sulla base di altri strumenti di assistenza giudiziaria, non sono toccate dall'Accordo<sup>346</sup>.

*Art. 26*                    Procedimenti che danno parimenti luogo all'assistenza

Rispetto al diritto tradizionale in materia di assistenza giudiziaria, l'*articolo 26* estende l'obbligo di prestare assistenza. Di per sé già noti in Svizzera, i procedimenti menzionati in questa disposizione acquisiscono una nuova dimensione nella misura in cui, sulla base del presente Accordo, l'assistenza giudiziaria deve ora essere prestata anche nel settore della fiscalità indiretta.

Tale è il caso in particolare per l'estensione della cooperazione a proposito di reati esaminati da un'autorità amministrativa<sup>347</sup>. In futuro l'assistenza giudiziaria dovrà essere prestata su richiesta non solo di autorità giudiziarie, bensì anche di autorità amministrative che perseguono reati. A questo riguardo si presuppone che contro la decisione dell'autorità amministrativa in questione si possa adire un tribunale che sia competente anche in materia penale (*par. 1 lett. a*). Il principio corrisponde all'idea di fondo dell'articolo 1 capoverso 3 AIMP. La disposizione, identica all'articolo 49 lettera a CAS, si trova in forma simile nel Secondo Protocollo addizionale alla CEAG<sup>348</sup>; normative analoghe sono state convenute anche negli accordi complementari alla CEAG conclusi con gli Stati limitrofi<sup>349</sup>. Parimenti nel Secondo Protocollo addizionale alla CEAG si trova l'estensione, prevista nel paragrafo 1 lettera c, dell'assistenza giudiziaria a procedimenti penali nei confronti di persone giuridiche<sup>350</sup>. Finora, in siffatti casi, la Svizzera ha potuto prestare assistenza giudiziaria grazie alla responsabilità penale degli organi delle imprese<sup>351</sup>.

L'assistenza giudiziaria deve inoltre essere prestata in relazione a un'azione civile collegata a un'azione penale, finché non vi sia una decisione definitiva pronunciata sull'azione penale stessa (*par. 1 lett. b*).

Secondo il *paragrafo 2*, l'assistenza giudiziaria deve essere fornita anche in vista del sequestro e della confisca di mezzi e proventi di infrazioni. Per la Svizzera è già oggi una consuetudine<sup>352</sup>.

<sup>346</sup> Se, ad esempio, l'acquis di Schengen dovesse evolvere ulteriormente nel settore delle imposte indirette e, attraverso la normativa dell'Accordo, andare al di là della lotta contro la frode e la Svizzera dovesse conformarsi a tale evoluzione, si applicherebbero queste disposizioni più complete (cfr. nel merito il protocollo negoziale relativo all'Accordo sulla lotta contro la frode, ad art. 25 par. 2).

<sup>347</sup> Cfr. art. 1 par. 1 CEAG, secondo cui l'assistenza giudiziaria è limitata ai reati perseguiti da un'autorità giudiziaria. Si veda anche la dichiarazione formulata dalla Svizzera in merito a tale disposizione, secondo cui sono da considerarsi autorità giudiziarie ai sensi della CEAG anche le autorità abilitate dal diritto cantonale o federale a istruire cause penali, emettere decreti d'accusa o prendere decisioni in un procedimento connesso a una causa penale.

<sup>348</sup> Art. 1 par. 3.

<sup>349</sup> Cfr. art. I lett. a dell'Accordo complementare del 13 novembre 1969 con la Germania (RS **0.351.913.61**), art. I par. 1 e 2 dell'Accordo complementare del 13 giugno 1972 con l'Austria (RS **0.351.916.32**), art. I par. 1 dell'Accordo complementare del 28 ottobre 1996 con la Francia (RS **0.351.934.92**), art. II par. 1 dell'Accordo complementare del 10 settembre 1998 con l'Italia (RS **0.351.945.41**).

<sup>350</sup> Art. 1 par. 4

<sup>351</sup> Per ulteriori osservazioni sull'argomento si veda il commento nel messaggio del 26 marzo 2003 concernente il Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, FF **2003** 2789, 2794 seg.

<sup>352</sup> Art. 74a AIMP

*Art. 27* Trasmissione delle domande

La disposizione prevede la trasmissione di domande di assistenza giudiziaria da parte dell'autorità centrale di una Parte, per la Svizzera l'Ufficio federale di giustizia, oppure direttamente tra le autorità competenti; in quest'ultimo caso occorre inviare una copia per informazione all'autorità centrale (*par. 1*). Entrambe le modalità di trasmissione sono note alla Svizzera<sup>353</sup>. Anche se si sceglie di far trasmettere una domanda dall'autorità centrale, i documenti relativi all'esecuzione devono essere inviati, perlomeno in copia, direttamente all'autorità competente (*par. 2*). In tal modo si eviteranno inutili ritardi nella procedura della Parte richiedente. Nell'interesse di una lotta efficiente contro gli atti rientranti nel campo d'applicazione dell'Accordo, è previsto che le domande non corrette o incomplete ricevono applicazione già prima della loro regolarizzazione purché contengano gli elementi necessari per essere soddisfatte. Prima di ordinare ed eseguire misure in materia di assistenza giudiziaria, devono ovviamente essere presenti tutti gli elementi necessari per valutare se la domanda sia ricevibile. La regolarizzazione formale andrà in seguito effettuata entro il termine prefissato. Se è in possesso di informazioni pertinenti, l'autorità richiesta è tenuta, fornendo le indicazioni del caso, a permettere all'autorità richiedente di completare la domanda o di estenderla ad altre misure (*par. 4*).

*Art. 28* Consegna a mezzo posta

Secondo il *paragrafo 1*, gli atti dei procedimenti relativi a una persona che si trova nel territorio dell'altra Parte sono di regola inviati a mezzo posta. Questa possibilità, già esistente in Svizzera<sup>354</sup>, garantisce una procedura di assistenza giudiziaria più semplice e più spedita e fa sì che le autorità competenti per l'assistenza giudiziaria siano sgravate dai casi di scarsa importanza. Diverse disposizioni, che si trovano in forma simile nel Secondo Protocollo addizionale alla CEAG<sup>355</sup>, servono per la protezione giuridica del destinatario (*par. 2-4*).

*Art. 29* Misure provvisorie

Nei limiti del diritto interno e delle competenze specifiche, su domanda vengono ordinate le misure provvisorie necessarie per mantenere una situazione esistente, proteggere interessi giuridici minacciati o preservare mezzi di prova. La domanda di assistenza non deve tuttavia sembrare manifestamente inammissibile (*par. 1*). La disposizione si basa sull'articolo 18 AIMP.

Su richiesta dell'UE è stata introdotta una disposizione secondo cui le misure provvisorie devono comprendere anche il congelamento e il sequestro dei mezzi o dei proventi delle infrazioni oppure di beni sostitutivi il cui valore corrisponde a quello dei proventi. Nel quadro delle misure provvisorie, ciò non costituisce una novità per

<sup>353</sup> La possibilità che le autorità possano trasmettersi direttamente le domande di assistenza è già prevista nell'articolo 4 del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG, nell'articolo VIII dell'Accordo complementare con la Germania, nell'articolo IX dell'Accordo complementare con l'Austria e nell'articolo XVII dell'Accordo complementare con l'Italia. Cfr. anche art. 15 par. 2 CEAG, secondo cui in casi urgenti le autorità giudiziarie interessate possono trasmettersi direttamente le domande di assistenza.

<sup>354</sup> Art. IIIA dell'Accordo complementare con la Germania, art. X dell'Accordo complementare con la Francia, art. XII dell'Accordo complementare con l'Italia.

<sup>355</sup> Art. 16

la Svizzera<sup>356</sup>. Un obbligo corrispondente è sancito anche nella Convenzione sul riciclaggio<sup>357</sup>.

*Art. 30* Presenza delle autorità della Parte contraente richiedente

Su domanda, la Parte richiasta autorizza le autorità della Parte richiedente ad essere presenti all'esecuzione della domanda di assistenza giudiziaria. I rappresentanti delle autorità hanno il diritto di accedere ai locali e documenti ai quali accede l'autorità esecutiva, ma unicamente ai fini della domanda concreta. Essi possono essere autorizzati a porre domande e a proporre atti istruttori, ma l'esecuzione della domanda rimane prerogativa dell'autorità competente della Parte richiasta.

Non è necessario il consenso della persona interessata dalla misura e non occorre emanare una decisione incidentale speciale. Eventuali contestazioni in relazione alla presenza possono essere fatte valere nel quadro del ricorso contro la decisione finale secondo l'articolo 80e lettera a AIMP.

L'*articolo 30* rappresenta un compromesso tra gli interessi degni di protezione della persona oggetto della misura affinché non subisca un pregiudizio irreparabile dalla presenza dei rappresentanti delle autorità estere e l'interesse della Parte richiedente, altrettanto giustificato, che il suo procedimento penale in corso non venga bloccato inutilmente, rischiando di essere compromesso. Gli interessi della persona oggetto della misura sono tutelati in diversi modi. Ad esempio, la presenza dei rappresentanti delle autorità estere può essere vincolata a oneri e condizioni a cui l'autorità richiedente deve attenersi. Inoltre è stato stabilito esplicitamente che tale presenza non deve avere come conseguenza che, in violazione del segreto giudiziario o dei diritti della persona interessata, i fatti rilevati nell'ambito dell'esecuzione della domanda vengano portati a conoscenza di persone diverse da quelle autorizzate. Infine, alla Parte richiedente è espressamente vietato utilizzare le informazioni portate a sua conoscenza come mezzi di prova prima che la decisione finale dell'autorità competente sulla concessione e la portata dell'assistenza giudiziaria sia passata in giudicato.

*Art. 31* Perquisizioni e sequestri di oggetti

La disposizione definisce le condizioni ammissibili per l'esecuzione della domanda di perquisizione e di sequestro. La Parte richiasta può esigere che il fatto che ha dato luogo alla rogatoria sia punibile, conformemente al diritto delle due Parti, con pena privativa della libertà di una durata massima di almeno sei mesi oppure sia punibile, in base al diritto di una delle due Parti, con una sanzione equivalente e, in base al diritto dell'altra Parte, a titolo di infrazione a regolamenti perseguita da autorità amministrative la cui decisione è impugnabile davanti ad una giurisdizione competente anche in materia penale (*par. 1 lett. a*). Essa può inoltre esigere che, per il rimanente, l'esecuzione della rogatoria sia compatibile con il suo diritto (*par. 1 lett. b*). In linea di principio non sono ammissibili ulteriori restrizioni. Il *paragrafo 1 lettera a* va tuttavia letto in combinato disposto con l'*articolo 3* dell'Accordo, secondo cui una domanda può essere rifiutata se un determinato importo relativo al reato non è raggiunto, a meno che il caso non sia considerato come molto grave a causa delle circostanze o della persona dell'indagato.

<sup>356</sup> Art. 18 AIMP

<sup>357</sup> Art. 11

Il tenore dell'*articolo 31* corrisponde a quello dell'articolo 51 CAS. Se l'*articolo 31* viene letto in relazione al preambolo dell'Accordo sulla lotta contro la frode, secondo cui l'assistenza giudiziaria deve essere accordata anche in tutti i casi di evasione in materia di fiscalità indiretta, allora ciò significa che in linea di principio la Svizzera, come Stato richiesto, accoglierà una domanda di perquisizione e di sequestro nell'ambito della fiscalità indiretta anche nel caso di un'evasione semplice per la quale è comminata unicamente la multa<sup>358</sup>. Le uniche condizioni sono che il diritto di una delle Parti commini per il reato in questione una pena privativa della libertà di una durata massima di almeno sei mesi e che il presunto importo evaso rappresenti un valore superiore ai 25 000 euro, rispettivamente, che il valore presunto delle merci importate o esportate senza autorizzazione superi i 100 000 euro<sup>359</sup> e che il reato sia punibile anche in Svizzera. Di conseguenza, i reati d'evasione fiscale semplice di importi esigui continuano ed essere esclusi dall'obbligo di fornire assistenza giudiziaria.

Sono altresì ricevibili le rogatorie a scopo di perquisizione e di sequestro per fatti di riciclaggio, a condizione che i fatti costitutivi siano punibili conformemente alla legislazione delle due Parti con una pena privativa della libertà superiore a sei mesi. Nella prassi ne consegue che l'obbligo di cooperare insorge, fra le altre cose, in relazione al riciclaggio di proventi della truffa in materia fiscale e, in seguito alla revisione totale della legge sulle dogane, di proventi del contrabbando perpetrato per mestiere<sup>360</sup>. Tale estensione della cooperazione non significa tuttavia né una nuova definizione della nozione svizzera di riciclaggio né un nuovo obbligo di comunicazione. In una dichiarazione comune delle Parti si è stabilito che le informazioni sul riciclaggio di denaro non possono essere utilizzate contro gli intermediari finanziari svizzeri<sup>361</sup> che abbiano operato unicamente in Svizzera<sup>362</sup>.

L'*articolo 31* non si esprime in merito ad altre misure coercitive quali le audizioni di testimoni, che nel quadro dell'esecuzione di rogatorie possono essere ordinate oltre a perquisizioni e sequestri e che, a seconda dei casi, portano al medesimo risultato della consegna di documenti acquisiti mediante perquisizione e sequestro. Appare nondimeno evidente che, oltre alle perquisizioni e ai sequestri espressamente menzionati, deve essere possibile sottoporre alle stesse condizioni anche altre misure delle autorità che abbiano la stessa incidenza. Altrimenti, adottando ulteriori misure, una Parte potrebbe eventualmente entrare in possesso di informazioni che non avrebbe potuto ricevere non essendo adempiute le condizioni per la perquisizione e il sequestro. In tal modo lo scopo dell'*articolo 31* sarebbe eluso<sup>363</sup>.

<sup>358</sup> Non è quindi necessario che l'evasione presenti caratteristiche aggravanti quali la perpetrazione per mestiere o abituale.

<sup>359</sup> Cfr. art. 3 par. 1 dell'Accordo.

<sup>360</sup> Cfr. in merito l'articolo 118 in combinato disposto con l'articolo 124 del disegno di nuova legge sulle dogane (FF **2004** 599, 636–638), secondo cui in caso di infrazione doganale qualificata, come la frode perpetrata per mestiere, può essere pronunciata una pena detentiva fino a un anno.

<sup>361</sup> Gli intermediari svizzeri secondo la dichiarazione comune (cfr. art. 2 della legge sul riciclaggio; RS **955.0**) sono persone attive in Svizzera.

<sup>362</sup> Cfr. la dichiarazione comune relativa al riciclaggio nell'Atto finale dell'Accordo sulla lotta contro la frode.

<sup>363</sup> Per il resto, l'UE stessa ha previsto che determinati provvedimenti nell'ambito dell'assistenza giudiziaria possano sottostare alle stesse condizioni applicabili alle perquisizioni e ai sequestri (art. 1 e 2 del Protocollo del 16 ottobre 2001 della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea [GU C 326 del 21.11.2001, p. 2]).

Se le condizioni di cui all'*articolo 31* sono adempiute, su domanda devono essere fornite anche informazioni concernenti conti bancari e transazioni finanziarie (*par. 1*). Per la Svizzera non si tratta di una novità in quanto già oggi si consegnano, su domanda, i giustificativi riguardanti movimenti di conti che sono avvenuti nel passato o si forniscono indicazioni sul saldo attuale di un conto bancario o sulle persone autorizzate ad accedervi.

Inoltre sarà possibile ordinare, per un periodo predefinito, la sorveglianza di conti bancari (*par. 2*). L'idea di considerare la sorveglianza di conti bancari si trova già nella Convenzione sul riciclaggio del Consiglio d'Europa<sup>364</sup>. Nella prassi svizzera, finora, simili sorveglianze di conti bancari sono state ordinate unicamente in casi eccezionali, ad esempio se la relativa domanda era fondata su un reato particolarmente grave<sup>365</sup>.

La portata della sorveglianza di un conto bancario, misura alquanto importante vista l'incisività dell'ingerenza nella sfera privata dell'individuo, è limitata per diversi aspetti. Si tratta di una disposizione potestativa. Lo Stato richiesto non è quindi tenuto a ordinare tale misura. Al di là di questo si rinvia alle corrispondenti norme processuali nazionali. Come Stato richiesto, la Svizzera prenderà quindi in considerazione una simile domanda di assistenza giudiziaria unicamente per quanto una siffatta sorveglianza di conti bancari non sia esclusa dal diritto svizzero<sup>366</sup>. L'autorità richiesta deciderà caso per caso<sup>367</sup>.

Secondo il *paragrafo 3*, le Parti devono provvedere affinché gli istituti finanziari coinvolti, per un periodo tale da non compromettere il risultato dell'indagine, non informino né le persone interessate né terzi in merito alle misure adottate o a un'indagine in corso. Per la Svizzera questa disposizione va oltre il diritto vigente in materia di assistenza giudiziaria, secondo cui il diritto d'informazione del detentore di documenti, e quindi ad esempio una banca, nei confronti del suo mandante può essere negato solo in casi eccezionali<sup>368</sup>. La disposizione, destinata a evitare il pericolo di collusione e a non compromettere altrimenti l'efficacia della misura ordinata, non deve però minare la protezione giuridica della persona interessata. Per tale motivo la Svizzera, quale Stato richiesto, trasmetterà alla Parte richiedente i documenti e le informazioni rilevate in occasione dell'esecuzione della rogatoria soltanto dopo che la decisione finale sulla concessione e la portata dell'assistenza giudiziaria sia passata in giudicato e quindi la persona interessata abbia avuto l'occasione di far esaminare tale questione dal giudice.

<sup>364</sup> Cfr. art. 4 par. 2.

<sup>365</sup> Cfr. anche P. Bernasconi in: N. Schmid (ed.), *Kommentar Einziehung, Organisiertes Verbrechen, Geldwäscherei*, vol. II, Zurigo 2002, p. 252.

<sup>366</sup> Attualmente non vi è alcuna base giuridica che consenta espressamente di sorvegliare i conti bancari per un periodo determinato. La necessità di agire in tal senso è tuttavia praticamente incontestata (cfr. compendio dei risultati della procedura di consultazione relativa agli avamprogetti di Codice di procedura penale svizzero e di legge federale sulla procedura penale minorile svizzera, Ufficio federale di giustizia, febbraio 2003, in relazione con l'avamprogetto di un Codice di procedura penale svizzero, Ufficio federale di giustizia, giugno 2001).

<sup>367</sup> Nei settori in cui anche i Cantoni potrebbero essere chiamati a cooperare (sovvenzioni, appalti pubblici), la procedura è retta dal diritto amministrativo cantonale (*art. 9*) o eventualmente dalla procedura penale cantonale; cfr. n. 3.7.1.2.

<sup>368</sup> Art. 80n AIMP

Il *paragrafo 4* ha lo scopo di evitare che si proceda a una ricerca generalizzata e indiscriminata di prove, malvista nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale (cosiddetta «fishing expedition») <sup>369</sup>. Per questa ragione l'autorità richiedente deve esporre i motivi per cui ritiene che le informazioni richieste siano fondamentali per la sua indagine e deve inoltre precisare le ragioni che la portano a supporre che i conti interessati si trovino in una banca, indicandone magari anche il nome, situata nel territorio della Parte richiesta. A seconda dei casi, queste informazioni contribuiscono anche a facilitare il lavoro dell'autorità richiesta e ad accelerare la procedura nel senso che le presunte banche coinvolte possono essere contattate in modo mirato.

Analogamente a quanto previsto in altri strumenti <sup>370</sup>, il segreto bancario non può essere invocato come motivo per rifiutare qualsiasi cooperazione (*par. 5*). A questo proposito la Svizzera non dovrà assumere nuovi impegni. Già oggi, infatti, il segreto bancario non costituisce alcun ostacolo alla cooperazione, sempre che si tratti di una fattispecie penale rientrante nell'assistenza giudiziaria <sup>371</sup>.

#### *Art. 33* Consegne sorvegliate

Questa disposizione è identica all'articolo 18 del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG. Per i dettagli si rimanda quindi al rispettivo commento <sup>372</sup>.

#### *Art. 34* Consegna ai fini di confisca o restituzione

La consegna di oggetti, documenti e valori patrimoniali sequestrati a titolo cautelare in vista della loro confisca o restituzione all'avente diritto, già nota al diritto svizzero in materia di assistenza giudiziaria e che completa la tradizionale consegna a scopo probatorio, rappresenta una disposizione importante nella prassi. Essa tiene conto della circostanza che il sequestro a titolo cautelare di oggetti e in particolare di valori patrimoniali, avvenuto nel quadro dell'assistenza giudiziaria, risulta sensato soprattutto se in seguito sarà possibile consegnare tali oggetti o valori allo Stato richiedente affinché li confischi o li restituisca all'avente diritto. La consegna deve aver luogo indipendentemente dal fatto che i valori patrimoniali corrispondano a un debito di natura fiscale o doganale. Rimangono salvi i diritti di terzi in buona fede sugli oggetti e valori patrimoniali in questione. Per la Svizzera, i particolari concernenti la consegna sono retti dall'articolo 74a AIMP.

#### *Art. 35* Accelerazione dell'assistenza

La prescrizione dell'esecuzione rapida, sancita nel *paragrafo 1*, ha lo scopo di contrastare il pericolo che un'indagine possa essere ostacolata da ritardi o che il suo scopo ne sia addirittura compromesso. Tale prescrizione è già presente nel diritto svizzero in materia di assistenza giudiziaria, ovvero nell'articolo 17a AIMP.

<sup>369</sup> Per la definizione, cfr. anche DTF 125 II 65 consid. 6b aa, con rinvii.

<sup>370</sup> Cfr. anche l'art. 18 n. 7 della Convenzione sul riciclaggio o l'art. 9 n. 3 della Convenzione OCSE del 17 dicembre 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (RS 0.311.21).

<sup>371</sup> Cfr. l'art. 47 della legge federale dell'8 novembre 1934 sulle banche (RS 952.0) che, nel cpv. 4, mantiene espressamente salve le disposizioni federali e cantonali relative all'obbligo di testimoniare e di informare.

<sup>372</sup> FF 2003 2809 segg.

Il *paragrafo 2* definisce la procedura da adottarsi qualora alla domanda non possa essere data esecuzione del tutto o non gliela si possa dare entro il termine stabilito dall'autorità della Parte richiedente. Nel primo caso, l'autorità della Parte richiesta informa l'autorità della Parte richiedente in merito all'impossibilità di soddisfare la domanda e le indica gli oneri e le condizioni che devono essere adempiuti affinché si possa comunque dare esecuzione alla stessa. Nel secondo caso, l'autorità richiedente deve comunicare se mantiene o no la rogatoria.

*Art. 36*            Uso degli elementi di prova

La disposizione elenca i casi, già enumerati nell'articolo 67 AIMP, nei quali la Parte richiedente può utilizzare le informazioni e i mezzi di prova al di là della procedura concreta per la quale è stata fornita l'assistenza (*lett. a e b*). A questo proposito non è necessario alcun consenso speciale della Parte richiesta. Il tenore del paragrafo b esclude che si possano utilizzare documenti e informazioni per il settore delle imposte dirette, le quali sono infatti espressamente escluse dal campo d'applicazione dell'Accordo e comunque non rientrano nell'assistenza giudiziaria<sup>373</sup>. Per la Svizzera è già consueta l'utilizzazione di elementi di prova in procedimenti finalizzati alla confisca dei mezzi e dei proventi di reati a proposito dei quali dovrebbe essere fornita l'assistenza. Altrettanto si può dire della loro utilizzazione per procedimenti di risarcimento danni derivanti da fatti per i quali era stata fornita l'assistenza<sup>374</sup> (*lett. c*).

*Art. 37*            Trasmissione spontanea

Il diritto svizzero prevede la possibilità che le autorità penali trasmettano spontaneamente informazioni e mezzi di prova a un altro Stato, qualora ritengano che potrebbero essere utili a tale Stato per avviare o eseguire proprie indagini o procedimenti, o che possano permettergli di presentare una domanda di assistenza giudiziaria. Secondo il diritto nazionale, l'utilizzazione delle informazioni può essere vincolata a condizioni. Se le informazioni sono trasmesse dalla Svizzera, l'articolo 67a AIMP disciplina le modalità specifiche<sup>375</sup>.

*Art. 38*            Procedimenti nella Parte contraente richiesta

La disposizione prevede che la domanda di assistenza lascia impregiudicati i diritti che, per la Parte richiedente, potrebbero risultare dalla sua qualità di parte civile in procedimenti giudiziari penali interni avviati dinanzi alle autorità della Parte richiesta. Nel quadro e sulla base del diritto processuale pertinente, la Parte richiedente continuerà quindi ad avere i propri diritti di parte civile in un processo penale e di conseguenza potrà ad esempio consultare gli atti, fotocopiarli o partecipare agli atti di procedura. Tuttavia ciò non deve permettere che la procedura di assistenza giudiziaria sia elusa. Se vi è tale pericolo, nel caso concreto occorre procurarsi le garanzie secondo cui le informazioni ricevute nell'ambito del procedimento penale non

<sup>373</sup> L'eccezione è costituita dalla truffa in materia fiscale, per la quale deve essere prestata assistenza giudiziaria per le imposte sia dirette che indirette; art. 3 cpv. 3 AIMP.

<sup>374</sup> Espressamente previsto nell'art. III par. 2 lett. c dell'Accordo complementare con la Francia.

<sup>375</sup> La trasmissione spontanea di informazioni è disciplinata anche, ad esempio, nell'art. 11 del Secondo Protocollo addizionale alla CEAG o nell'art. 11 della Convenzione sul riciclaggio.

possono essere utilizzate per un proprio procedimento dalla Parte richiedente prima che la decisione finale che termina la procedura di assistenza giudiziaria sia passata in giudicato. È persino ipotizzabile la sospensione del diritto di consultazione degli atti fino a quando la decisione finale pronunciata nel quadro della procedura di assistenza giudiziaria abbia acquistato forza di cosa giudicata<sup>376</sup>.

### **2.7.3.3.5 Disposizioni finali**

#### *Art. 39* Comitato misto

Ai fini della corretta applicazione del presente Accordo, è istituito un comitato misto, composto di rappresentanti delle Parti, che formula raccomandazioni e adotta, di comune accordo, le decisioni previste dall'Accordo. Il comitato misto si riunisce all'occorrenza, ma almeno una volta all'anno. Esso può istituire gruppi di lavoro o gruppi peritali.

#### *Art. 40* Composizione delle controversie

Ciascuna Parte può incaricare il comitato misto di comporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione del presente Accordo. Il comitato misto esamina la controversia senza indugio.

#### *Art. 41* Reciprocità

La disposizione permette alla Parte richiesta di rifiutare una domanda di cooperazione se, a sua volta, la Parte richiedente ha ripetutamente rifiutato la cooperazione in casi simili (*par. 1*). Una Parte che in linea di principio concede generosamente la propria cooperazione nella prassi deve potersi difendere in tal modo da un'altra Parte che in casi paragonabili si dimostra meno o affatto cooperativa. Nell'interesse dell'auspicata maggiore collaborazione possibile tra le Parti contraenti, tuttavia, prima di rifiutare una domanda di cooperazione per mancata reciprocità il comitato misto deve avere la possibilità di pronunciarsi sulla questione (*par. 2*).

#### *Art. 42* Revisione

Una Parte che desideri una revisione del presente Accordo presenta una proposta a tal fine al comitato misto che formula raccomandazioni, in particolare per avviare negoziati. Tutte le revisioni dell'Accordo sono oggetto della procedura d'approvazione svizzera.

#### *Art. 43* Campo d'applicazione territoriale

L'Accordo si applica, da un lato, al territorio della Confederazione Svizzera e, dall'altro, ai territori in cui è applicabile il trattato che istituisce la Comunità europea<sup>377</sup>. Le rogatorie che richiedono indagini nel Principato del Liechtenstein sono inoltrate per disbrigo alle autorità competenti del Liechtenstein, ossia all'Amt für

<sup>376</sup> Cfr. DTF 1A.157/2001 del 7 dicembre 2001 in re B e S.A., consid. 5b.

<sup>377</sup> Cfr. il protocollo negoziale delle Parti contraenti.

Zollwesen (Ufficio delle dogane) per l'assistenza amministrativa e al Landgericht (tribunale di prima istanza) per l'assistenza giudiziaria.

*Art. 44* Entrata in vigore

L'Accordo è concluso per una durata indeterminata ed è ratificato o approvato dalle Parti conformemente alle loro rispettive procedure. Esso entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo all'ultima notificazione degli strumenti di ratifica o di approvazione.

Fino all'entrata in vigore dell'Accordo, ogni Parte può dichiarare, al momento della notificazione o successivamente, che per essa l'Accordo è applicabile nei suoi rapporti con ogni altra Parte che abbia fatto la stessa dichiarazione.

*Art. 45* Denuncia

L'Accordo può essere denunciato in qualsiasi momento. La CE e i suoi Stati membri possono denunciarlo solo congiuntamente. La denuncia prende effetto sei mesi dopo la data di ricevimento della notificazione della denuncia stessa.

*Art. 46* Applicazione nel tempo

L'Accordo si applica ai reati commessi almeno sei mesi dopo la sua firma (nessuna retroattività; «grandfathering»). L'*articolo 46* deroga al disciplinamento del campo d'applicazione temporale solitamente attuato perlomeno nell'ambito dell'assistenza giudiziaria in materia penale. In tale contesto, infatti, un trattato è applicabile anche a reati compiuti prima della sua entrata in vigore<sup>378</sup>. La presente disposizione è stata inserita perché con questo Accordo si sancisce un'estensione della cooperazione nel settore della fiscalità indiretta.

*Art. 47* Estensione dell'Accordo ai nuovi Stati membri dell'UE

Ogni Stato che diventi membro dell'UE può, tramite notificazione scritta alle Parti, diventare Parte al presente Accordo. Il testo dell'Accordo nella lingua del nuovo Stato membro aderente, stabilito dal Consiglio europeo, è considerato testo facente fede ai sensi dell'*articolo 48*.

*Art. 48* Testi facenti fede

I testi dell'Accordo redatti in lingua ceca, danese, estone, finlandese, francese, greca, inglese, italiana, lettone, lituana, neerlandese, polacca, portoghese, slovacca, slovena, spagnola, svedese, tedesca e ungherese fanno ugualmente fede.

<sup>378</sup> Cfr. art. 41 del Trattato fra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.933.6**) e l'art. 22 del Trattato tra la Svizzera e l'Australia sull'assistenza giudiziaria in materia penale (RS **0.351.915.8**).

## **2.7.4                   Importanza dell'Accordo per la Svizzera**

Il contrabbando organizzato a partire dalla Svizzera ai danni dell'UE e dei suoi Stati membri nuoce alla reputazione della Svizzera, dal momento che è associato in misura crescente alla criminalità organizzata e al finanziamento del terrorismo. Anche il contrabbando diretto verso la Svizzera ha peraltro gravi ripercussioni sul mercato interno (contrabbando di carne, verdure e fiori). Migliorando la cooperazione con l'UE e i suoi Stati membri e mettendo quindi un freno risoluto alle attività illecite, la Svizzera agisce anche nel proprio interesse.

Il 1° ottobre 2001 il Consiglio nazionale ha dato seguito all'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Fabio Pedrina<sup>379</sup> che chiede di colmare le lacune esistenti nella lotta al contrabbando e al crimine economico organizzato a partire dalla Svizzera. Visto che il presente Accordo tiene ampiamente conto delle richieste dell'iniziativa, questa può essere tolta dal ruolo, in virtù dell'articolo 113 capoverso 2 lettera a LParl<sup>380</sup>, dopo l'entrata in vigore dell'Accordo.

## **2.7.5                   Adeguamento del diritto svizzero**

L'Accordo disciplina la cooperazione in tutti i dettagli; la maggior parte delle disposizioni possono essere fatte valere in giudizio e sono direttamente applicabili. Non è necessario modificare il diritto interno.

Per il settore particolare dell'assistenza giudiziaria occorre inoltre evidenziare che la legge sull'assistenza in materia penale (AIMP) disciplina la cooperazione internazionale solo per quanto convenzioni internazionali non dispongano altrimenti (art. 1 cpv. 1 AIMP). Mediante trattati internazionali è quindi possibile stabilire disciplinamenti più incisivi deroganti all'AIMP, senza doverla modificare.

## **2.8                       Fiscalità del risparmio**

### **2.8.1                    Situazione iniziale**

Il 20 maggio 1998, la Commissione europea ha presentato la prima «proposta di direttiva del Consiglio intesa a garantire una tassazione minima effettiva sui redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi all'interno della Comunità». In origine, la prevista tassazione dei redditi da risparmio si basava per un tempo indeterminato sul cosiddetto modello di «coesistenza», vale a dire l'affiancarsi dell'imposta alla fonte e dello scambio di informazioni.

Il 19 e il 20 giugno 2000, a Santa Maria di Feira (Portogallo), i ministri degli Stati membri dell'UE si sono tuttavia accordati sul fatto che la comunicazione di informazioni, ossia lo scambio automatico di informazioni tra le autorità fiscali sui pagamenti di interessi, costituisce ora l'obiettivo ultimo, per cui il prelievo di un'imposta alla fonte fu prevista solamente durante una fase transitoria.

<sup>379</sup> 00.447 n Iv. Pa. Proposta di modifiche legislative volte a lottare più efficacemente contro il contrabbando e il crimine economico organizzato (Pedrina).

<sup>380</sup> RS 171.10

L'UE temeva che l'introduzione di una tassazione dei redditi da risparmio limitata al proprio territorio portasse a una fuga di capitali da quest'ultimo per ragioni fiscali. Essa ha perciò deciso d'integrare nel suo sistema gli Stati terzi, ossia la Svizzera, Andorra, Monaco, il Liechtenstein, San Marino e gli Stati Uniti nonché i territori dipendenti e associati del Regno Unito e dei Paesi Bassi siti nelle acque vicine alla Gran Bretagna e nei Caraibi (Jersey, Guernsey, Isola di Man, Isole Cayman, Anguilla, Montserrat, Isole Vergini Britanniche, Isole Turks e Caicos, Antille Olandesi e Aruba).

Sulla base di un mandato del Consiglio federale del 13 marzo 2000, un gruppo di lavoro misto sotto la direzione dell'Amministrazione federale delle contribuzioni ha realizzato uno studio sulla fattibilità tecnica di un'imposta basata sul luogo di pagamento. Pubblicato il 28 febbraio 2001, esso ha dimostrato che una ritenuta d'imposta da parte di agenti pagatori svizzeri sugli interessi da fonte estera in favore degli Stati membri dell'UE può essere strutturata in modo da preservare il segreto bancario fiscale e la competitività della piazza finanziaria svizzera.

## **2.8.2 Obiettivi e svolgimento dei negoziati**

L'UE introduce un sistema che mira a garantire la tassazione dei pagamenti transfrontalieri di interessi alle persone fisiche. Con il suo sistema, l'UE rileva soltanto gli interessi versati da un agente pagatore situato in uno Stato membro a una persona fisica residente in un altro Stato membro. Mediante il rilevamento presso l'agente pagatore possono essere assoggettati anche interessi versati da debitori residenti al di fuori del territorio dell'UE.

La struttura selettiva del suo sistema riguardo alla cerchia dei debitori e dei beneficiari di interessi non ha consentito all'UE di introdurre un'imposta alla fonte secondo il principio del debitore analogamente all'imposta preventiva svizzera. Da una parte, in questo modo non sarebbero rilevabili i redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi provenienti da fonti situate al di fuori del territorio dell'UE, bensì solamente gli interessi versati da debitori residenti in detto territorio. Dall'altra, un rilevamento limitato dei beneficiari di interessi – in particolare la limitazione alle persone fisiche – non è praticamente attuabile per il debitore degli interessi, poiché questi, nella maggior parte dei casi, non dispone delle informazioni necessarie a tale scopo. Questo vale allo stesso modo per lo scambio automatico di informazioni. Per tali ragioni l'UE ha optato per un rilevamento presso l'agente pagatore.

L'introduzione del sistema UE quale garanzia transnazionale per il prelievo delle imposte dirette sui redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi riduce nelle persone fisiche residenti in uno Stato membro con averi non imponibili la disponibilità a prelevare interessi per il tramite di un agente pagatore in un altro Stato membro e aumenta nel contempo l'incentivo a spostare gli agenti pagatori in territori non accessibili al sistema UE, il che consente di evitare il rilevamento degli interessi incassati mediante una comunicazione fiscale automatica o una ritenuta d'imposta. Con l'intento di rendere il più difficile possibile questi spostamenti, il Consiglio dell'UE ha deciso di integrare nel suo sistema gli Stati terzi summenzionati.

Dall'aprile 2001, su richiesta dell'UE, si sono svolti colloqui esplorativi sulla tassazione dei pagamenti transfrontalieri di interessi. Il 18 luglio 2001, la Commissione europea ha pubblicato la sua «proposta di direttiva del Consiglio intesa a garantire una tassazione minima effettiva dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi all'interno della Comunità», successivamente rielaborata.

In occasione della sua seduta del 30 gennaio 2002, il Consiglio federale ha approvato il mandato di negoziazione svizzero. L'offerta svizzera contemplava sostanzialmente l'introduzione di una ritenuta d'imposta UE in Svizzera e la possibilità di segnalare i pagamenti di interessi con esplicito consenso del beneficiario degli interessi. Secondo il mandato, la disponibilità della Svizzera era legata a una serie di condizioni e di aspettative, fra cui ad esempio la contemporanea messa in vigore da parte dell'UE del sistema di tassazione dei redditi da risparmio e l'introduzione di misure equivalenti da parte dei territori dipendenti e associati degli Stati membri e da parte degli altri Stati terzi menzionati nella decisione del Consiglio dell'UE del 19 e del 20 giugno 2000.

La Svizzera ha sempre sottolineato che avrebbe iniziato i negoziati solamente quando l'UE avesse adottato tutti i mandati (Bilaterali II). Dopo che, il 17 giugno 2002, l'UE ha adottato i mandati ancora mancanti (Schengen/Dubliano, MEDIA e servizi), il giorno seguente sono stati avviati i veri e propri negoziati sulla fiscalità del risparmio.

Il fulcro dei negoziati tra la Svizzera e l'UE è che la prima era disposta ad attuare una ritenuta d'imposta UE presso gli agenti pagatori stabiliti sul suo territorio, ma non a uno scambio di informazioni generale, né automatico né su richiesta, poiché esso sarebbe stato incompatibile con il segreto bancario in materia fiscale. La Svizzera si è anche rifiutata di approvare il passaggio a uno scambio di informazioni automatico alla scadenza di un termine transitorio, senza peraltro esigere il diritto reciproco di ricevere la ritenuta d'imposta o comunicazioni in merito a pagamenti di interessi versati dagli agenti pagatori negli Stati membri a persone fisiche residenti in Svizzera.

I negoziati sono sfociati nel seguente compromesso politico con effetto sugli agenti pagatori svizzeri:

- a. introduzione di una ritenuta d'imposta con livello crescente, dapprima del 15 per cento, poi del 20 per cento e infine crescente fino al 35 per cento dal settimo anno dall'introduzione del sistema della fiscalità del risparmio,
- b. comunicazione volontaria in caso di espressa comunicazione del beneficiario effettivo degli interessi,
- c. ripartizione del gettito della ritenuta d'imposta tra gli Stati membri dell'UE e la Svizzera in un rapporto di tre quarti a un quarto e
- d. introduzione dell'assistenza Amministrativa fiscale tra gli Stati membri dell'UE e la Svizzera nei casi di frode fiscale o di violazioni analoghe con lo stesso livello di illiceità. Il presente Accordo è stato negoziato su tale base.

Con decisione del 21 gennaio 2003, il Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze (ECOFIN) ha modificato la posizione dell'UE, prevedendo, al posto di un termine transitorio di sette anni fissato in precedenza, un termine transitorio indeterminato per il passaggio allo scambio di informazioni. I tre Stati membri Austria, Belgio e Lussemburgo dovranno passare allo scambio di informazioni automatico solamente quando tutti e sei gli Stati terzi menzionati nella decisione di Feira del

giugno 2000 si saranno impegnati per l'assistenza amministrativa fiscale su richiesta conformemente all'accordo modello sullo scambio di informazioni in materia fiscale del 18 aprile 2002, elaborata dal Forum dell'OCSE sulle pratiche fiscali dannose in relazione ai paradisi fiscali. La Svizzera non ha approvato quest'accordo modello e non ha neppure partecipato alla sua elaborazione a causa della sua astensione riguardo all'intero progetto OCSE sulle pratiche fiscali dannose. Nel contempo, il Consiglio dei ministri dell'UE ha constatato che gli Stati Uniti soddisfacevano già i requisiti menzionati e ha ingiunto alla Commissione europea di spingere la Svizzera ad accettare lo scambio di informazioni su richiesta e di presentare un rapporto sull'esito degli sforzi intrapresi in tal senso entro la fine del 2006.

A metà maggio 2003, i negoziati sul disegno di Accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio tra la Svizzera e la CE erano terminati. Il 3 giugno 2003, il Consiglio ECOFIN dell'UE ha adottato la direttiva 2003/48/CE in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi («direttiva relativa alla tassazione dei redditi da risparmio»)<sup>381</sup>, congiuntamente alla direttiva 2003/49/CE concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi<sup>382</sup>, prendendo atto in senso favorevole del progetto di Accordo con la Svizzera in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi.

Il 19 maggio 2004, una delegazione del Consiglio federale e una delegazione di alti rappresentanti dell'UE hanno constatato congiuntamente che erano state trovate soluzioni in tutti e nove i dossier di negoziazione del pacchetto Bilaterali II. Entro il giugno 2004 sono state approntate le traduzioni nelle lingue ufficiali della Svizzera e dell'UE-15 del testo del progetto d'accordo negoziato in lingua inglese, i testi sono stati adattati dal profilo linguistico e materiale in ragione dei dieci nuovi Stati membri e, analogamente alla regolamentazione interna dell'UE, completati da un periodo transitorio per l'Estonia, nuovo membro dell'UE, per l'applicazione del livello zero per l'imposta alla fonte sui pagamenti di dividendi a beneficiari svizzeri nel rapporto di partecipazione.

Il 2 giugno 2004, il Consiglio ECOFIN dell'UE ha constatato che, in tutti i punti sostanziali, era stata raggiunta un'intesa con i territori dipendenti e associati e con Andorra, il Liechtenstein, Monaco, San Marino e la Svizzera e che, dal suo punto di vista, erano soddisfatte le premesse per la decisione sulla data d'inizio dell'applicabilità della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio. Il Consiglio non ha potuto prendere una decisione formale sull'applicabilità in virtù dell'articolo 17 paragrafo 3 della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio poiché, a causa della procedura d'approvazione interna prevista dalla Costituzione federale, il nostro Collegio non è stato in grado di garantire l'applicazione dell'Accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio a partire della data chiave del 1° gennaio 2005. La Commissione è stata incaricata di consultare la Svizzera sulla questione dell'inizio dell'applicabilità del sistema di tassazione dei redditi da risparmio. In occasione di un incontro tenutosi il 21 giugno 2004 tra rappresentanti della Svizzera e della Commissione, e fatta salva l'approvazione da parte delle istanze decisionali competenti di entrambe le Parti, è stato previsto il 1° luglio 2005 quale nuova data dell'inizio d'applicabilità.

<sup>381</sup> GU L 157 del 26/6/2003, p. 38.

<sup>382</sup> GU L 257 del 26/6/2003, p.49.

Su questa base, il 25 giugno 2004 a Bruxelles è stato parafato l'Accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio assieme agli altri Accordi bilaterali II. Il 19 luglio 2004, il Consiglio dell'UE ha anche deciso formalmente di spostare al 1° luglio 2005 l'inizio dell'applicabilità del sistema di tassazione dei redditi da risparmio.

### **2.8.3                   Contenuto**

Di seguito vengono spiegate le caratteristiche principali dell'Accordo e del Memorandum d'intesa.

#### **2.8.3.1                Osservazioni generali**

L'Accordo presenta due elementi principali:

- (1) le misure a garanzia dell'imposta riguardanti i pagamenti transfrontalieri di interessi alle persone fisiche con domicilio fiscale in uno Stato membro dell'UE;
- (2) la soppressione dell'imposizione alla fonte dei pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni tra società consociate.

Riguardo alla garanzia della tassazione dei pagamenti transfrontalieri di interessi alle persone fisiche, l'Accordo si basa sul sistema di cui l'UE stessa si è dotata. In ragione del principio dell'unanimità su questioni fiscali vigente nell'UE, su richiesta di singoli Stati membri sono stati presi in considerazione gli interessi di talune piazze finanziarie. Occorre notare che le limitazioni insite nel sistema stesso valgono sia per la ritenuta d'imposta sia per lo scambio di informazioni automatico.

Risaltano le seguenti limitazioni del campo d'applicazione:

- la limitazione ai pagamenti di interessi alle persone fisiche;
- la disposizione derogatoria per i titoli di credito negoziabili anteriormente emessi («grandfathered bonds»);
- la disposizione derogatoria per i fondi d'investimento di tesaurizzazione con una quota di investimenti che fruttano interessi situata al di sotto di determinati valori massimi;
- la non inclusione dei prodotti finanziari derivati;
- la non inclusione di taluni Stati terzi importanti nel sistema dell'UE, in particolare Singapore e Hong Kong.

#### **2.8.3.2                Accordo**

##### **2.8.3.2.1            Pagamenti di interessi alle persone fisiche**

###### *Ritenuta d'imposta*

Il livello della ritenuta è pari al 15 per cento per i primi tre anni a decorrere dalla data di applicazione dell'Accordo, al 20 per cento per i tre anni successivi e al 35 per cento dal settimo anno in avanti (art. 1 par. 1).

### *Oggetto della ritenuta d'imposta*

Sono assoggettati al prelievo di una ritenuta unicamente *i pagamenti di interessi alle persone fisiche residenti in uno Stato membro dell'UE*, a condizione che la persona fisica sia il beneficiario effettivo, vale a dire che percepisce un pagamento di interessi o a favore della quale è attribuito un pagamento di interessi (art. 1 par. 1 e art. 4).

La *definizione di interessi* nell'Accordo è molto ampia (art. 7 par. 1). Essa contempla:

- gli interessi pagati dal debitore di un credito (lett. a);
- inoltre anche gli interessi calcolatori, ovvero economici, in particolare:
- gli interessi maturati o capitalizzati alla cessione, al rimborso o al riscatto di crediti che fruttano interessi (lett. b);
- le distribuzioni di determinati fondi d'investimento collocati in investimenti che fruttano interessi (lett. c), e
- i redditi realizzati alla cessione, al rimborso o al riscatto di partecipazioni o quote in determinati fondi d'investimento collocati in investimenti che fruttano interessi (lett. d).

*Non sono da intendere come interessi* nell'Accordo:

- i pagamenti di interessi sui prestiti tra privati che non agiscono nel quadro delle loro attività;
- gli interessi di mora (art. 7 par. 1 lett. a);
- i pagamenti dei fondi di distribuzione ai titolari di quote se la percentuale di crediti che fruttano interessi non supera il 15 per cento degli attivi complessivi del fondo (art. 7 par. 4);
- i redditi di portatori nei fondi di tesaurizzazione se la percentuale di crediti che fruttano interessi non supera il 40 per cento degli attivi complessivi del fondo (dal 1° gennaio 2011: 25% o meno, cfr. art. 7 par. 5);
- i pagamenti di interessi sui titoli di credito negoziabili («grandfathered bonds»), emessi per la prima volta anteriormente al 1° marzo 2001, o il cui prospetto originario delle condizioni di emissione sia stato approvato prima di tale data dalle autorità competenti dello Stato di emissione e la cui emissione non viene riaperta dal 1° marzo 2002, durante un periodo transitorio che solitamente termina il 31 dicembre 2010 (art. 16 par. 1);
- i pagamenti di interessi sui titoli di credito negoziabili («grandfathered bonds») anche dopo il 31 dicembre 2010, se dotati di clausole cosiddette di «gross-up» e di connesso rimborso anticipato, purché gli interessi siano pagati direttamente a, o il pagamento di interessi sia attribuito a immediato beneficiario di, un beneficiario effettivo residente in uno Stato membro, e questo fino a quando almeno uno Stato membro dell'UE continua a praticare l'imposizione alla fonte ai sensi dell'articolo 11 segg. della direttiva 2003/48 CE del Consiglio al posto dello scambio di informazioni automatico (art. 16);
- i redditi da prodotti finanziari derivati cui sono soggetti gli investimenti che fruttano interessi.

*I pagamenti di interessi di debitori svizzeri*, generati da crediti nei confronti di debitori che sono residenti in Svizzera, o da crediti corrispondenti a debiti contratti

per le necessità di stabili organizzazioni di soggetti non residenti che siano situate in Svizzera, sono esclusi dall'applicazione della ritenuta d'imposta (art. 1 par. 2). Sempre che la legge svizzera sull'imposta preventiva non disponga altrimenti, questi pagamenti di interessi sono già soggetti a una detrazione dell'imposta preventiva a un'aliquota del 35 per cento.

Non sono considerati gettito da fonte svizzera i redditi di titolari di quote di fondi di investimento svizzeri che dispongono di una dichiarazione bancaria (affidavit) ai sensi della legislazione svizzera in materia di imposta preventiva (almeno l'80% dei redditi del fondo provengono da fonti estere). I redditi di simili fondi sono regolati dall'Accordo (art. 1 par. 4).

Nel caso in cui in futuro la Svizzera dovesse ridurre a una percentuale inferiore al 35 per cento l'aliquota della sua imposta preventiva prelevata sui pagamenti di interessi, occorre segnalare che la ritenuta d'imposta sui pagamenti di interessi di debitori svizzeri alle persone fisiche beneficiarie effettive residenti in uno Stato membro dell'UE andrebbe prelevata al livello risultante dalla differenza tra l'attuale livello della ritenuta di cui all'articolo 1 paragrafo 1 dell'Accordo e l'aliquota modificata dell'imposta preventiva (art. 1 par. 3). Con questa si vuole impedire che nel caso di una riduzione dell'aliquota dell'imposta preventiva, gli investimenti presso i debitori svizzeri diventino più attraenti rispetto a quelli presso i debitori esteri.

#### *Base di calcolo della ritenuta d'imposta*

La ritenuta d'imposta sui pagamenti di interessi di debitori è generalmente calcolato sull'importo lordo degli interessi (art. 3 par. 1 lett. a).

Gli interessi maturati o capitalizzati alla cessione, al rimborso o al riscatto dei crediti che fruttano interessi, l'importo pagato alle distribuzioni di fondi d'investimento e il reddito risultante alla cessione, al rimborso o al riscatto di partecipazioni o quote in fondi d'investimento costituiscono la base di calcolo della ritenuta d'imposta (art. 3 par. 1 lett. b, c).

La ritenuta d'imposta va sostanzialmente prelevata pro rata temporis soltanto per il periodo in cui il beneficiario effettivo deteneva il credito. Se però non è possibile determinare tale periodo, si deve procedere alla ritenuta d'imposta come se il beneficiario effettivo sia stato detentore del credito per tutta la sua durata (art. 3 par. 2).

Per il calcolo della ritenuta d'imposta, le altre imposte e ritenute vengono preventivamente scontate conformemente all'Accordo (art. 3 par. 3). Si è così scelto un disciplinamento che diverge dalla direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio e che si ripercuote favorevolmente sui relativi beneficiari degli interessi.

#### *Persone tenute a prelevare la ritenuta*

Sono tenute a prelevare la ritenuta d'imposta gli agenti pagatori stabiliti sul territorio della Svizzera (art. 1 par. 1). Per agenti pagatori si intendono le banche, gli operatori in titoli, le persone fisiche e giuridiche residenti in Svizzera, le società di persone e le organizzazioni di società estere stabilite in Svizzera che, anche occasionalmente, nell'esercizio delle loro attività accettano, detengono, investono o trasferiscono attivi patrimoniali appartenenti a terzi, ovvero semplicemente effettuano o attribuiscono un pagamento di interessi (art. 6).

Può quindi essere un agente pagatore solamente chi opera nel quadro dei propri affari. Ma in questo ambito, la definizione di agente pagatore è intesa in senso lato,

al fine di impedire elusioni. Essa contempla in particolare anche gli amministratori patrimoniali, i fiduciari, gli avvocati e i notai, nonché le società e le organizzazioni di società estere operanti in Svizzera che, anche occasionalmente, detengono attivi patrimoniali per persone fisiche, beneficiari effettivi, residenti in uno Stato membro dell'UE, ovvero effettuano o attribuiscono un pagamento di interessi.

Per contro, chi opera in ambito privato su una base non commerciale, non è un agente pagatore ai sensi dell'Accordo.

#### *Ripartizione del gettito fiscale*

Gli agenti pagatori svizzeri versano il reddito della ritenuta all'Amministrazione federale delle contribuzioni. Il 75 per cento del gettito generato dalla ritenuta d'imposta è trasferito allo Stato membro di residenza del beneficiario effettivo degli interessi, mentre il 25 per cento rimane in Svizzera quale retribuzione per la sua disponibilità a cooperare e per l'indennizzazione forfetaria dell'onere di prelievo (art. 8). È previsto di assegnare ai Cantoni il 10 per cento della retribuzione spettante alla Svizzera, fermo restando che il Dipartimento federale delle finanze stabilirà la ripartizione di questa quota dei Cantoni in collaborazione con questi ultimi.

#### *Credito d'imposta nello Stato di residenza*

Il beneficiario effettivo i cui interessi percepiti sono stati assoggettati alla ritenuta d'imposta da parte di un agente pagatore in Svizzera, nello Stato membro dell'UE in cui ha la residenza fiscale ha diritto a un credito d'imposta (o al rimborso in virtù di disposizioni speciali) pari all'importo della ritenuta. Se l'importo della ritenuta supera l'importo dell'imposta dovuta sull'ammontare lordo dei pagamenti di interessi in questione nello Stato di residenza, quest'ultimo rimborsa l'importo eccedente al beneficiario effettivo (art. 9 par. 1 e 3).

Lo Stato di residenza del beneficiario effettivo imputa previamente, quindi prima dell'accredito della ritenuta d'imposta conformemente all'Accordo, imposte (in particolare imposte alla fonte) e ritenute diverse dalla ritenuta d'imposta prevista dall'Accordo (art. 9 par. 2), secondo la legislazione nazionale o ai sensi della convenzione applicabile in materia di doppia imposizione. Questa disposizione consente di evitare le sovraimposizioni, dato che le imposte alla fonte e le altre ritenute per lo più danno diritto solamente al computo, ma non al rimborso degli importi delle deduzioni prelevati in eccedenza.

#### *Divulgazione volontaria*

I beneficiari effettivi di interessi residenti in uno Stato membro dell'UE hanno la possibilità di autorizzare i loro agenti pagatori svizzeri a comunicare i pagamenti di interessi all'Amministrazione federale delle contribuzioni. L'autorizzazione deve essere impartita espressamente e vale per tutti i pagamenti di interessi versati dal suddetto agente pagatore al beneficiario effettivo, non può quindi essere limitata selettivamente a singoli conti, depositi o crediti. La comunicazione sostituisce la ritenuta d'imposta, vale a dire che in questo caso non sarà prelevata alcuna ritenuta (art. 2 par. 1).

L'Amministrazione federale delle contribuzioni trasmette le comunicazioni ricevute all'autorità competente dello Stato membro di residenza del beneficiario effettivo (art. 2 par. 3). Lo Stato membro è tenuto a tassare i redditi da risparmio sotto forma

di pagamenti di interessi alle stesse aliquote applicate a redditi simili ottenuti in tale Stato membro (art. 2 par. 4).

#### *Scambio di informazioni su richiesta in caso di frode fiscale o violazioni analoghe*

Per i redditi in forma di pagamenti di interessi contemplati dal presente accordo, la Svizzera e gli Stati membri dell'UE, nell'ambito delle procedure stabilite dalle convenzioni in materia di doppia imposizione, si scambiano informazioni sui comportamenti che costituiscono frode fiscale a norma della legislazione dello Stato richiesto, o sulle violazioni analoghe. Per «violazioni analoghe» si intendono unicamente le violazioni che presentano lo stesso livello di illiceità della frode fiscale quale definita dalla legislazione dello Stato richiesto. Nei negoziati bilaterali sulle convenzioni in materia di doppia imposizione, la Svizzera definirà con gli Stati membri singole categorie di casi che ricadono nelle violazioni analoghe in conformità con le procedure di imposizione fiscale in vigore in ciascuno di tali Stati. In ragione della differente designazione delle forme procedurali negli Stati membri, l'Accordo stabilisce che una procedura amministrativa, civile o penale possono essere il punto di partenza di una richiesta di assistenza amministrativa (art. 10 par. 1 e 4).

In questo modo, per il settore degli interessi che rientrano nell'Accordo, diversamente dal disciplinamento sancito nelle convenzioni in materia di doppia imposizione concluse tra la Svizzera e gli Stati membri (fatta eccezione per la Germania), consente lo scambio di informazioni non solo per la corretta applicazione dell'Accordo, bensì anche per l'esecuzione del diritto nazionale nei casi di truffe e reati analoghi in materia fiscale. Già dal 1983, sulla base della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale<sup>383</sup>, la Svizzera presta assistenza giudiziaria agli Stati esteri nei casi di truffe in materia fiscale se sussistono i presupposti di legge. Dal profilo materiale, non ne risulta un'estensione dell'obbligo alla cooperazione internazionale in campo fiscale. Adesso, tuttavia, gli Stati membri e la Svizzera possono seguire anche la via dell'assistenza amministrativa. Il diritto della maggior parte degli Stati membri non conosce nessuna differenza tra frode fiscale e sottrazione d'imposta. La Svizzera, per contro, tratta come delitto fiscale la frode fiscale, non però l'evasione fiscale. Sulla base del principio della reciproca punibilità, l'assistenza amministrativa entra in considerazione solamente se l'atto compiuto – qualora fosse stato commesso in Svizzera – costituisse una frode fiscale secondo il diritto elvetico o se sussiste una violazione analoga con lo stesso livello di illiceità.

#### **2.8.3.2.2 Dividendi, interessi e canoni tra società consociate**

##### *Soppressione dell'imposizione alla fonte dei pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni tra società consociate*

Nel rapporto tra gli Stati membri dell'UE e la Svizzera, *i dividendi corrisposti* dalle società affiliate alle società madri non sono reciprocamente soggetti a imposizione fiscale nello Stato d'origine allorché:

- sussiste una partecipazione diretta di almeno il 25 per cento al capitale della società affiliata da almeno due anni,
- nessuna delle due società ha la residenza fiscale in uno Stato terzo,
- nessuna delle due società è esente da imposta,
- entrambe le società adottano la forma di una società di capitali.

Sono fatte salve le disposizioni fondate sulla legislazione nazionale o su convenzioni in Svizzera o negli Stati membri dell'UE miranti a prevenire la frode o l'abuso. All'Estonia si applica fino al 31 dicembre 2008 una disposizione d'eccezione, in virtù della quale questo Stato può mantenere provvisoriamente l'imposta alla fonte sui dividendi corrisposti da filiali estoni alle società madri svizzere (art. 15 par. 1). Una disposizione d'eccezione analoga si applica anche all'Estonia nei confronti degli Stati membri nel quadro della direttiva 90/435/CE del Consiglio<sup>384</sup> (cosiddetta direttiva «madi-figlie»).

Nel rapporto tra gli Stati membri dell'UE e la Svizzera, *i pagamenti di interessi e di canoni* effettuati tra società consociate o le loro stabili organizzazioni non sono reciprocamente soggetti a imposizione fiscale nello Stato d'origine allorché:

- tali società sono collegate da una partecipazione diretta minima pari al 25 per cento da un minimo di due anni o sono entrambe detenute da una terza società che detiene direttamente almeno il 25 per cento del capitale tanto della prima come della seconda società da un minimo di due anni,
- una delle società ha la residenza fiscale, o una stabile organizzazione è situata, in uno Stato membro e l'altra società ha la residenza fiscale, o l'altra stabile organizzazione è situata, in Svizzera,
- nessuna delle società ha la residenza fiscale e nessuna delle stabili organizzazioni è situata, in uno Stato terzo,
- tutte le società sono assoggettate all'imposta diretta sugli utili delle società senza beneficiare di esenzioni, in particolare con riguardo ai pagamenti di interessi e di canoni, e
- tutte le società adottano la forma di una società di capitali.

Anche nel settore dei pagamenti di interessi e di canoni sono fatte salve le disposizioni fondate sulla legislazione nazionale o su convenzioni in Svizzera o negli Stati membri dell'UE miranti a prevenire la frode o l'abuso. Laddove la direttiva 2003/49/CE del Consiglio del 3 giugno 2003 concernente il regime fiscale comune applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni fra società consociate di Stati membri diversi<sup>385</sup> stabilisce un periodo transitorio per quanto riguarda un determinato Stato membro, tale periodo transitorio vale anche per l'imposizione alla fonte dei pagamenti di interessi o di canoni effettuati da società o stabili organizzazioni situate in questo Stato membro a società consociate o stabili organizzazioni in Svizzera (art. 15 par. 2). In totale, otto Stati membri dell'UE beneficiano di periodi transitori.

Nelle loro relazioni bilaterali, la *Spagna* e la *Svizzera* applicheranno l'intero articolo 15 relativo alla soppressione dell'imposizione alla fonte dei pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni tra società consociate unicamente sulla base di

<sup>384</sup> GU L 225 del 28/8/1990, p. 6.

<sup>385</sup> GU L 157 del 26/6/2003, p. 49.

un futuro accordo in merito allo scambio di informazioni su richiesta ai sensi del paragrafo 2 del Memorandum d'intesa, accordo che sarà fatto in forma di revisione parziale della convenzione in materia di doppia imposizione (art. 18 par. 3).

### **2.8.3.2.3            Altre disposizioni**

#### *Divergenze su questioni d'interpretazione o d'applicazione*

In caso di controversie tra l'autorità competente della Svizzera e le autorità competenti di uno o più degli altri Stati membri sull'interpretazione o sull'applicazione dell'Accordo, le autorità competenti interessate si adoperano per risolvere il caso tramite mutuo consenso (art. 12). Questa disposizione si ispira al collaudato strumento della procedura amichevole prevista nelle convenzioni in materia di doppia imposizione.

#### *Riesame e revisione dell'Accordo*

È previsto che la Svizzera e l'UE si consultino, almeno ogni tre anni o dietro richiesta di una Parte contraente, allo scopo di esaminare e, se necessario, di migliorare il funzionamento tecnico del presente accordo nonché di valutare gli sviluppi internazionali. È possibile anche valutare congiuntamente se siano necessarie modifiche all'Accordo (art. 13 par. 1 e 2).

Una volta che vi sarà un'esperienza sufficiente nell'applicazione integrale della ritenuta d'imposta, vale a dire dopo che, con il livello della ritenuta pari al 35 per cento, applicato a partire dal settimo anno di applicabilità dell'Accordo, saranno state maturate esperienze per un periodo adeguato, l'UE e la Svizzera si consultano al fine di valutare se siano necessarie modifiche dell'Accordo tenuto conto degli sviluppi intervenuti sul piano internazionale (art. 13 par. 3).

#### *Entrata in vigore, applicabilità, sospensione, denuncia*

La Svizzera e la CE si notificano reciprocamente l'avvenuto completamento delle loro procedure di approvazione applicabili all'Accordo in conformità del diritto interno. In Svizzera, ciò presuppone l'approvazione dell'Assemblea federale e, qualora sia lanciato il referendum, quella del Popolo votante. L'Accordo entra in vigore il primo giorno del secondo mese successivo all'ultima notifica (art. 17 par. 1).

Per l'inizio dell'applicabilità era stato originariamente previsto il 1° gennaio 2005, in conformità della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio (art. 17 par. 2). Presupposto per l'applicazione dell'Accordo a partire da quella data sarebbe stata una decisione comune della Svizzera e dell'UE, da prendere entro fine giugno 2004, riguardante l'adozione e l'attuazione, da parte dei territori dipendenti o associati degli Stati membri menzionati nella decisione del Consiglio dell'UE del 19 e del 20 giugno 2000, nonché da parte degli Stati Uniti d'America, Andorra, Liechtenstein, Monaco e San Marino, di misure conformi o equivalenti a quelle contenute nella direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio o nell'Accordo, fatta eccezione per le misure contenute nell'articolo 15 di quest'ultimo, e che prevedono le stesse date di attuazione (art. 18 par. 2 in relazione con il par. 1)<sup>386</sup>. Sulla base di un accordo

<sup>386</sup> Cfr. n. 6.4.

sotto forma di uno scambio di lettere, anch'esso oggetto del decreto federale che approva l'Accordo, la Svizzera e la CE hanno quindi convenuto il 1° luglio 2005 quale data d'inizio dell'applicabilità dell'Accordo.

Qualora la direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio cessi di essere applicabile, in tutto o in parte, temporaneamente o definitivamente, ovvero qualora uno Stato membro sospenda l'applicazione della normativa di recepimento della direttiva, la Svizzera può sospendere l'applicazione dell'Accordo, in tutto o in parte, con effetto immediato mediante notifica alla CE (art. 18 par. 4).

Un disciplinamento analogo si applica se uno Stato terzo integrato nel sistema europeo o un territorio dipendente o associato interessato cessa di applicare le misure equivalenti. In questo caso, la sospensione dell'applicazione da parte della Svizzera ha effetto non prima di due mesi dopo la data della notifica di quest'ultima (art. 18 par. 5).

L'Accordo è concluso per un periodo indeterminato e può essere denunciato (art. 17 par. 4).

### **2.8.3.3 Memorandum of Understanding (Memorandum d'intesa)**

Assieme all'Accordo è stato firmato anche un Memorandum d'intesa. Si tratta di un documento di carattere politico contenente dichiarazioni d'intenti della Svizzera, della CE e dei suoi Stati membri in merito a tre settori. Dal profilo giuridico, esso non costituisce un accordo e non sottostà perciò alla procedura di ratifica parlamentare.

La Svizzera e ciascun Stato membro condurranno negoziati bilaterali allo scopo di introdurre nelle rispettive convenzioni sulla doppia imposizione del reddito e del capitale disposizioni in merito all'assistenza amministrativa, su singola richiesta, per frode fiscale o violazioni analoghe. Le disposizioni di assistenza amministrativa ampliate da concordare varranno per tutti i redditi contemplati dalle corrispondenti convenzioni di doppia imposizione e si spingono quindi oltre l'assistenza amministrativa prevista nell'articolo 10 dell'Accordo, limitata ai redditi da interessi coperti dall'Accordo. Analogamente a quanto fatto nella convenzione di doppia imposizione con gli Stati Uniti, anche con gli Stati membri bisognerebbe definire singole categorie di casi che rientrano nelle «violazioni analoghe» in conformità con le procedure di imposizione fiscale applicate negli Stati richiedenti (n. 2 del Memorandum d'intesa).

La CE dichiara che, nel corso del periodo transitorio di cui all'articolo 10 della direttiva sulla tassazione dei redditi da risparmio, avvierà negoziati con altri importanti centri finanziari affinché adottino misure equivalenti alle sue nell'ambito della fiscalità del risparmio transfrontaliera (par. 3 del Memorandum d'intesa).

Per finire, la Svizzera e la CE convengono di attuare in buona fede le misure concordate e di non avviare senza giusta causa azioni unilaterali che abbiano per conseguenza di recare pregiudizio alla soluzione adottata (par. 4 del Memorandum d'intesa).

## **2.8.4                    Significato dell'Accordo per la Svizzera**

Sul piano politico, l'Accordo consente di mettere provvisoriamente la parola fine in un ambito che da molti anni era in cima alla lista delle priorità del Consiglio dei Ministri dell'economia e delle finanze dell'UE e della Commissione. L'UE aveva fatto capire inequivocabilmente alla Svizzera e ad altri Stati terzi che si aspettava una cooperazione nell'ambito della fiscalità del risparmio e una certa disponibilità in quello dell'assistenza amministrativa. Con l'Accordo, la Svizzera è venuta incontro all'UE, tracciando nel contempo i limiti della cooperazione posti dal segreto bancario in materia fiscale. Attraverso l'Accordo, l'UE riconosce implicitamente che la ritenuta d'imposta è una misura equivalente allo scambio automatico di informazioni al fine di garantire la tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi nelle relazioni transfrontaliere. In questo modo si fa chiarezza per un certo tempo. Vi è tuttavia da attendersi che le istituzioni dell'UE, basandosi sulla disposizione transitoria nella direttiva relativa alla tassazione dei redditi da risparmio (in particolare sull'art. 10 par. 2 primo trattino) e su una decisione politica del Consiglio dei Ministri dell'economia e delle finanze del 23 gennaio 2003, in futuro presenteranno alla Svizzera nuove richieste di collaborazione in materia fiscale.

## **2.8.5                    Adegamenti del diritto svizzero**

Dal profilo materiale, le disposizioni dell'Accordo rappresentano una normativa completa e sono direttamente applicabili agli agenti pagatori svizzeri, ai relativi beneficiari degli interessi nonché alle autorità in Svizzera, nell'UE e nei suoi Stati membri.

Assieme all'Accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio, all'Assemblea federale viene presentato un progetto di legge federale accompagnatoria. Le relative spiegazioni si trovano al numero 5.4.3.

## **3                            Ripercussioni**

### **3.1                        Prodotti di trasformazione agricoli**

#### **3.1.1                    Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

##### **3.1.1.1                A livello della Confederazione**

Con la messa in vigore del Protocollo 2 riveduto, per il bilancio della Confederazione risulterà un onere netto di circa 40 milioni di franchi all'anno. Quest'onere netto è da ricondurre alla liberalizzazione del commercio di prodotti senza compensazione dei prezzi (tabella II) mentre, come illustriamo in seguito, la riduzione dei proventi doganali e i risparmi nei rimborsi dei dazi e nei contributi all'esportazione nel quadro della «compensazione del prezzo netto» si compensano reciprocamente.

### **3.1.1.1.1 Diminuzioni dei proventi doganali**

Sulla base degli attuali flussi di merci, la riduzione dei dazi all'importazione in seguito alla prevista liberalizzazione delle regole d'importazione prevista nel Protocollo 2 riveduto porterà a diminuzioni dei proventi doganali per circa 100 milioni di franchi all'anno.

I proventi doganali delle posizioni tariffali contemplate dal Protocollo 2, calcolabili sulla base delle importazioni degli anni 1999–2002 e delle tariffe doganali in vigore, ammontano in media a 154 milioni di franchi all'anno. All'entrata in vigore del nuovo regime delle importazioni del Protocollo 2 riveduto, questa somma si riduce del 56 per cento a 68 milioni di franchi all'anno. Con la nuova riduzione dei dazi all'importazione tre anni dopo l'entrata in vigore questa somma, nuovamente calcolata sulla base dei dati relativi all'importazione degli anni 1999–2002, diminuirà di nuovo leggermente, a 65 milioni di franchi all'anno.

Queste diminuzioni dei proventi sono riconducibili per un buon terzo (37%) alla soppressione dei dazi per i prodotti della tabella II e per singoli prodotti della tabella I<sup>387</sup>. Quasi due terzi delle diminuzioni (63%) vanno fatti risalire al nuovo sistema di compensazione dei prezzi («compensazione del prezzo netto»), di cui 7 milioni di franchi sono riconducibili alla riduzione supplementare dei diritti doganali accordata all'UE. Questo corrisponde al 7,7 per cento delle diminuzioni totali dei proventi.

Le rimanenti diminuzioni dei proventi doganali sono dovute alla soppressione erga omnes dei dazi all'importazione sul caffè greggio (n. tariffa 0901.1100 e .1200). Negli anni 2000–2002, i proventi doganali di tali importazioni sono stati mediamente di 14 milioni di franchi.

### **3.1.1.1.2 Riduzione dei rimborsi dei dazi**

L'introduzione della «compensazione del prezzo netto» e la «soluzione doppio zero» per lo zucchero fanno sì che vengano limitati i rimborsi dei dazi per le materie prime agricole nel traffico di perfezionamento attivo. Quando materie prime agricole (quali lo zucchero o i grassi vegetali) vengono importati e riesportati verso l'UE sotto forma di prodotti di trasformazione agricoli, conformemente al Protocollo 2 riveduto i dazi all'importazione sullo zucchero non possono più essere rimborsati. Quanto alle altre materie prime, il rimborso non può superare la differenza di prezzo tra la Svizzera e l'UE. In questo modo, sulla base degli attuali flussi di merci, sono da attendersi risparmi per circa 30 milioni di franchi all'anno.

### **3.1.1.1.3 Risparmi sui contributi all'esportazione**

La «compensazione del prezzo netto» del Protocollo 2 riveduto porta a risparmi sui contributi all'esportazione concessi oggi all'esportazione di prodotti di trasformazione agricoli in virtù della «Schoggigesetz». Finora, il fabbisogno totale di detti contributi era di circa 125 milioni di franchi all'anno, di cui, a causa delle obbligazioni verso l'OMC (tetto OMC), al massimo 115 milioni potevano essere effettivamente rimborsati. Inoltre, per un ammontare pari al fabbisogno rimanente, è stato

<sup>387</sup> Preparazioni alimentari speciali e bevande spiritose (tabella IV, c).

autorizzato il traffico di perfezionamento per determinate materie prime agricole (vale a dire la loro importazione in franchigia), se esse vengono riesportate una volta trasformate. Con il nuovo Protocollo 2, il fabbisogno di contributi, mantenendo le attuali quantità esportate, ammonterà a circa 85 milioni di franchi all'anno. Sarà così possibile risparmiare contributi all'esportazione dell'ordine di 30 milioni di franchi.

#### **3.1.1.1.4 Ripercussioni sull'effettivo del personale**

L'Accordo non ha ripercussioni significative sull'effettivo del personale a livello della Confederazione.

#### **3.1.1.2 A livello dei Cantoni e dei Comuni**

L'Accordo non ha ripercussioni né finanziarie né sull'effettivo del personale a livello dei Cantoni e dei Comuni.

### **3.1.2 Ripercussioni economiche**

#### **3.1.2.1 Esportazioni della Svizzera verso l'UE**

Con l'estensione del campo d'applicazione nel Protocollo 2 riveduto, il volume del commercio retto da quest'ultimo crescerà nettamente. Conformemente alla statistica svizzera del commercio estero, negli anni 1999–2002, le esportazioni verso l'UE dei prodotti retti dal Protocollo 2 riveduto rappresentano un volume di 1300 milioni di franchi, ossia circa il 37 per cento in più rispetto all'attuale Protocollo 2.

Grazie alla soppressione dei dazi all'importazione riscossi dall'UE per detti prodotti provenienti dalla Svizzera e delle distorsioni che tali dazi causavano, vengono migliorate le condizioni di concorrenza per i prodotti svizzeri nell'UE.

Contemporaneamente alla soppressione dei dazi all'importazione dell'UE per i prodotti svizzeri, la Svizzera ridurrà i contributi all'esportazione per tali prodotti, ciò porterà a risparmi nel preventivo della «Schoggigesetz». Questi risparmi sono già stati anticipati nel piano finanziario 2005–2008.

#### **3.1.2.2 Importazioni della Svizzera provenienti dall'UE**

Con l'ampliato campo d'applicazione nel Protocollo 2 riveduto, dal 1999 al 2002 verranno registrati ogni anno in media 1609 milioni di franchi di importazioni svizzere provenienti dall'UE, ossia 530 milioni di franchi o il 48 per cento in più rispetto all'attuale Protocollo 2.

Per questi prodotti d'importazione occorre distinguere tra quelli per i quali la Svizzera può continuare a compensare i prezzi e quindi a prelevare importi parziali mobili all'importazione e quelli che potranno ormai essere importati in franchigia. Dal 1999 al 2002, le importazioni del primo gruppo (tabella I) sono ammontate in media a 940 milioni di franchi all'anno. La protezione agricola di questi prodotti è mantenuta per una quantità importata illimitata, con la riduzione di cui al numero



### **3.2.1.2 A livello dei Cantoni e dei Comuni**

Poiché l'esecuzione delle rilevazioni nonché l'elaborazione e la diffusione dei dati statistici interessati dall'Accordo sono principalmente di competenza della Confederazione, non vi sono da attendersi ripercussioni finanziarie per i Cantoni e per i Comuni.

L'attuazione dell'Accordo consentirà invece ai Cantoni, in particolare a quelli di frontiera, di ottenere dati statistici regionali comparabili con le loro regioni europee limitrofe.

### **3.2.2 Ripercussioni economiche**

A causa della crescente complessità delle società di oggi, la statistica è divenuta per ogni Stato moderno uno strumento irrinunciabile che serve in particolare all'informazione, a prendere decisioni e a pianificare attività. Considerata la globalizzazione dell'economia e l'internazionalizzazione dei mercati finanziari, gli attori economici in Svizzera devono viepiù fare affidamento su dati statistici comparabili a livello internazionale e soprattutto con l'UE, il nostro principale partner economico.

Un accordo di cooperazione in ambito statistico con l'UE assicura la rilevazione e la pubblicazione di dati statistici armonizzati e consente ai principali attori economici in Svizzera di comparare lo sviluppo e la competitività dell'economia svizzera con i suoi più importanti partner commerciali.

Nel valutare la politica economica della Svizzera (Article IV Consultation), il Fondo monetario internazionale (FMI) ha continuamente segnalato le lacune nella statistica economica svizzera. L'accordo di cooperazione in ambito statistico con l'UE consentirà di spazzar via gran parte dei dubbi dell'FMI.

### **3.2.3 Altre ripercussioni**

Nell'ambito dei negoziati con l'UE e sulla base dei risultati del gruppo di coordinamento, che ha proceduto alla valutazione di conformità della statistica svizzera rispetto agli standard dell'UE (acquis comunitario), la delegazione svizzera ha auspicato un'armonizzazione progressiva e realistica della statistica svizzera, dove di caso in caso viene considerato l'onere statistico supplementare per gli interpellati.

In generale, il Programma statistico pluriennale della Confederazione 2003–2007 prevede in futuro, nella produzione di informazioni statistiche, di basarsi viepiù sui dati amministrativi esistenti e, affinché l'onere statistico risulti minimo per gli interpellati, di rafforzare il ruolo dell'UFS quale centro di coordinamento della statistica svizzera.

Non è comunque sostanzialmente da escludere un leggero aumento dell'onere per gli interpellati. Se del caso, occorrerà considerare le nuove rilevazioni ovvero l'ampliamento di quelle esistenti nell'allegato all'ordinanza sull'esecuzione di rilevazioni statistiche federali.

### **3.3 Ambiente**

#### **3.3.1 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale**

##### **3.3.1.1 A livello della Confederazione**

Le ripercussioni finanziarie dell'Accordo con riferimento ai costi supplementari si compongono del contributo svizzero al preventivo globale dell'AEA (2005: 0,9 mio di fr.; 2006: 1,9 mio di fr.; 2007: 2,0 mio di fr.; 2008: 2,1 mio di fr.). Le spese per beni e servizi impiegate per l'elaborazione dei dati secondo le regole dell'AEA (0,5 mio di fr. all'anno dal 2005; 0,9 mio di fr. all'anno dal 2006) sono interamente compensate in seno all'UF AFP. Quanto al rimborso delle spese (0,1 mio di fr. all'anno dal 2005), esse sono rimborsate (a loro volta dall'AEA, il che porta a proventi supplementari dello stesso ordine di grandezza (0,1 mio di fr. all'anno).

Riguardo alle risorse di personale, a livello federale è stato constatato un certo fabbisogno (raccolta e valutazione dei dati, partecipazione all'Agenzia).

##### **3.3.1.2 A livello dei Cantoni e dei Comuni**

La partecipazione della Svizzera all'Agenzia non ha ripercussioni sui Cantoni. Le loro attività d'osservazione dell'ambiente saranno valorizzate a livello internazionale in quanto la Svizzera inoltrerà dati ufficiali provenienti in parte dai sistemi di sorveglianza dell'ambiente cantonali.

#### **3.3.2 Ripercussioni economiche**

I progetti per i quali è indetto un concorso pubblico nell'ambito del programma di lavoro dell'Agenzia (per la sua parte operativa) corrispondono al 40 per cento del preventivo totale di quest'ultima, ossia circa 13–17 mio di euro all'anno (previsione fino al 2008). Questo offre all'economia svizzera un'apertura supplementare sul mercato da non sottovalutare.

Le persone che vogliono candidarsi per un posto messo a concorso devono essere cittadini di uno Stato membro dell'Agenzia. I cittadini svizzeri saranno ammessi dall'entrata in vigore dell'Accordo. L'Agenzia conta attualmente 120 posti di lavoro.

#### **3.3.3 Altre ripercussioni**

I sistemi telematici utilizzati dall'Agenzia necessitano dei seguenti lavori di informatica:

- l'allestimento e l'esercizio di un server svizzero per la rete d'informazione e di osservazione nazionale EIONET,
- la gestione e l'esercizio degli strumenti per la comunicazione e lo scambio di dati,
- lo sviluppo di pagine Web per la rete Svizzera EIONET,

- la creazione di una banca dati centralizzata per inoltrare i dati svizzeri all'Agazia (flusso di dati prioritario).

Gli oneri suelencati non verranno in nessun modo interessati da questi lavori di informatica.

### **3.4 MEDIA**

#### **3.4.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale**

##### **3.4.1.1 A livello federale**

In considerazione del fatto che il programma attuale cesserà a fine 2006 e che il contributo finanziario non potrà essere reso *pro rata temporis*, è auspicabile cercare di ottenere una partecipazione della Svizzera a partire dal 1° gennaio 2006. In questo senso è stato previsto che la Svizzera contribuisca nel 2006 al programma MEDIA con un importo pari a 4,2 milioni di euro (ca. 6,5 mio di fr.). Ciò corrisponde al valore relativo del settore svizzero degli audiovisivi in Europa.

Oltre a questo contributo annuale, bisogna tenere in considerazione spese per l'ammontare di circa 1 milione di franchi su base annuale. Tali spese si vengono a creare poiché, al fine di poter beneficiare degli incentivi dei programmi MEDIA, in alcuni settori è richiesta una partecipazione nazionale al finanziamento nell'ordine del 50 per cento. Questo principio vale soprattutto per il MEDIA Desk (la cui istituzione è obbligatoria), i provvedimenti europei di perfezionamento nonché per il sostegno ai festival cinematografici.

Da quando la Svizzera non prende più parte ai programmi MEDIA, l'UFC ha eseguito diverse misure compensative. I fondi previsti per tali misure compensative, 2,8 milioni di franchi all'anno, non saranno più necessari non appena si aderirà a MEDIA. Tuttavia, per il primo anno di partecipazione a MEDIA (2006), sono previsti esborsi nell'ordine di 500 000 franchi e di 200 000 franchi per l'anno successivo (2007). Essi rappresentano gli impegni finanziari presi prima della partecipazione a MEDIA, e che dovranno essere mantenuti negli anni seguenti.

Per attuare l'Accordo MEDIA il fabbisogno di personale è poco elevato.

##### **3.4.1.2 A livello cantonale e comunale**

Per i Cantoni e i Comuni l'Accordo non comporta alcun obbligo.

#### **3.4.2 Conseguenze economiche**

Il settore cinematografico svizzero, che per larga parte è composto da PMI, diverrà più concorrenziale nell'area UE, dal momento che potrà richiedere gli stessi sussidi all'esportazione del settore cinematografico degli Stati membri dell'UE. I programmi MEDIA sono focalizzati al miglioramento della competitività sul mercato delle società cinematografiche. Nel settore dello sviluppo di progetti, vengono particolarmente sostenute le PMI che siano in grado di presentare un programma pluriennale di sviluppo dei progetti congiuntamente al business plan. Per il sostegno in termini di prestiti

(sussidi all'esportazione) vengono privilegiate le cooperazioni su scala europea. I programmi di perfezionamento riservano un'attenzione particolare alle capacità imprenditoriali delle case di produzione. La partecipazione a MEDIA comporterà quindi, in generale, un miglioramento della competitività del settore cinematografico svizzero.

### **3.4.3                   Altre conseguenze**

Due dichiarazioni congiunte della Svizzera e dell'UE, accluse all'atto finale dell'Accordo MEDIA, completano il nuovo status della Svizzera in qualità di partecipante ai programmi dell'UE per il sostegno del settore degli audiovisivi e dell'industria cinematografica.

È stato instaurato un dialogo d'interesse comune sulla politica degli audiovisivi, al fine di assicurare una solida applicazione dell'Accordo MEDIA e un rafforzamento della collaborazione nei settori che riguardano la politica degli audiovisivi. In questo senso la Svizzera è stata invitata a riunioni organizzate a margine delle sedute del comitato istituito in virtù della direttiva 97/36/CE e a cui possono prendere parte solo i rappresentanti degli Stati membri dell'UE. Tale dialogo avrà luogo in seno al comitato misto istituito ai sensi dell'Accordo MEDIA.

Lo scambio istituzionalizzato con l'UE nel settore della politica degli audiovisivi rappresenta un grande vantaggio sul nuovo panorama europeo degli audiovisivi, da poco costituito da 25 membri. In considerazione dell'internazionalizzazione del mercato svizzero degli audiovisivi (i programmi televisivi provenienti dai Paesi vicini raccolgono oltre la metà delle quote di mercato in termini di pubblico e l'offerta di programmi stranieri si è moltiplicata), una possibilità di dialogo in questo settore potrà eventualmente risultare utile.

## **3.5                       Pensioni**

### **3.5.1                    Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale**

#### **3.5.1.1                A livello federale**

Gli effetti finanziari sul bilancio pubblico svizzero non sono significativi, in quanto gli ex funzionari dell'UE attualmente domiciliati in Svizzera sono solo una cinquantina. L'importo totale delle pensioni UE versate a tali persone è pari a circa 5 milioni di franchi all'anno. Il loro esonero dovrebbe comportare una riduzione delle entrate fiscali per un valore di poco superiore a un milione di franchi (1,25 milioni di franchi sulla base di un carico complessivo medio del 25 per cento per le imposte federali, cantonali e comunali). Circa un terzo di questo importo andrà a carico della Confederazione. Anche qualora singoli ex funzionari dell'UE, desiderosi di trasferire il proprio domicilio in Svizzera, abbiano aspettato a compiere questo passo per via della doppia tassazione della loro pensione vigente fino ad ora, non ci si deve aspettare che il loro numero aumenti sensibilmente una volta che il presente Accordo entrerà in vigore.

L'Accordo non ha alcun effetto sull'effettivo del personale federale.

### **3.5.1.2 A livello cantonale e comunale**

I Cantoni e i Comuni si faranno carico di circa due terzi delle minori entrate di cui al numero 3.5.1.1. Non verrà messo in discussione dall'Accordo il diritto della Svizzera di tenere conto delle pensioni UE per la determinazione dell'aliquota fiscale applicabile sul restante reddito a livello federale, cantonale e comunale (principio della progressione).

L'Accordo non richiede alcun aumento del numero del personale operante presso le autorità fiscali cantonali e comunali.

### **3.5.2 Conseguenze economiche**

Le conseguenze economiche del presente Accordo dovrebbero essere modeste. L'eliminazione della doppia imposizione fiscale delle pensioni dell'UE potrebbe comportare un certo aumento nel numero degli ex funzionari dell'UE residenti in Svizzera. Il loro arrivo in Svizzera potrebbe determinare per i Cantoni, e soprattutto per i Comuni interessati, un allargamento non trascurabile del sostrato fiscale.

## **3.6 Schengen/Dublino**

### **3.6.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale**

#### **3.6.1.1 A livello federale**

##### **3.6.1.1.1 Conseguenze finanziarie**

A livello finanziario, le maggiori spese connesse a Schengen/Dublino ammontano secondo le stime a 8,2 milioni di franchi per il 2006, 7,3 milioni di franchi per il 2007 e 6,6 milioni di franchi per il 2008. Tali importi comprendono da una parte i contributi al budget dell'UE per complessivi 6,4 milioni di franchi per il 2006 e 4,1 milioni di franchi per il 2007 e il 2008 e, dall'altra, le spese di sviluppo nel settore informatico nell'ordine di 1,8 milioni di franchi (2006), 3,2 milioni di franchi (2007) e 2,5 milioni di franchi (2008).

Per contro, ci si deve attendere una diminuzione delle spese a seguito della cooperazione di Dublino. In caso di non associazione della Svizzera alla normativa di Dublino, si dovrà tenere conto di ulteriori spese per la Confederazione.

##### **3.6.1.1.2 Conseguenze sul personale**

In relazione alle risorse di personale, a livello federale è stato accertato un elevato fabbisogno temporaneo nell'ordine di 30–40 persone, principalmente per la preparazione e il funzionamento di SIS II (compreso l'ufficio SIRENE), VIS/VISION e Eurodac. Dovrebbe però essere possibile compensare il fabbisogno di personale supplementare.

Una parte del personale dell'UFR è variabile. Essa dipende dall'oscillazione del numero delle domande d'asilo. Il fabbisogno ulteriore di personale nel caso di una mancata associazione della Svizzera alla cooperazione di Dublino è difficilmente

quantificabile vista la complessità dei fattori da tenere in considerazione (numero e durata delle procedure di ricorso a cospetto della Commissione di ricorso in materia d'asilo, difficoltà del dossier a seconda del luogo d'origine dei richiedenti d'asilo, ecc.).

### **3.6.1.2 A livello cantonale**

I Cantoni saranno coinvolti nell'applicazione degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen/Dublino. In particolar modo anche un rappresentante dei Cantoni potrà di volta in volta prender parte alle sedute dei comitati misti. A seconda dei temi, anche esperti a livello cantonale verranno coinvolti nei lavori dei comitati che assistono la commissione. Ciò determinerà per i Cantoni un maggiore dispendio da un punto di vista finanziario e del personale.

Inoltre, i Cantoni devono anche tener conto, nel quadro della realizzazione di ulteriori sviluppi dell'acquis di Schengen/Dublino, di una maggiorazione delle spese nel rispettivo ambito di competenza. Ciò interessa specialmente i settori polizia (introduzione delle banche dati<sup>388</sup>, attuazione delle misure compensative, ecc.) e armamenti. Proprio nel settore del diritto delle armi si assisterà a un ulteriore esborso finanziario per i Cantoni, sulla base di un aumento delle procedure obbligatorie per l'acquisto di armi (rilascio di certificati d'acquisto di armi) e degli obblighi di comunicazione (tra cui la dichiarazione del proprietario precedente).

### **3.6.2 Conseguenze economiche**

L'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen/Dublino ha luogo sulla base della previsione che ciò comporterà un miglioramento della sicurezza interna. Le sue conseguenze a livello economico non si possono quantificare. Soprattutto il settore del turismo svizzero parte dal presupposto che potrà beneficiare di un notevole aumento del fatturato per via dell'introduzione del visto Schengen. Si ritiene che si assisterà, in particolare, a un rialzo significativo dei turisti provenienti dai mercati del futuro dell'Asia in cui è richiesto il visto (India, Cina, Sud-est asiatico) e della Russia. Il visto Schengen presenta anche vantaggi per la piazza economica svizzera; infatti, esso renderà possibile, tra l'altro, visite a fiere e viaggi di lavoro spontanei in Svizzera, senza che sia necessario un visto specifico per la Svizzera.

Stando all'aeroporto di Zurigo, le misure architettoniche e gestionali necessarie per la suddivisione dei passeggeri e delle piazzole di sosta per gli aerei tra i Paesi appartenenti e quelli non appartenenti all'area di Schengen comporteranno delle spese per decine di milioni di franchi. L'aeroporto di Basilea-Mulhouse è già oggi in grado di garantire una suddivisione dei passeggeri e delle piazzole di sosta per gli aerei. Gli altri aeroporti non hanno fornito alcuna indicazione in merito.

<sup>388</sup> L'introduzione delle nuove banche dati come SIS II è coordinata nel quadro del progetto NAPOLI (piattaforma nazionale per il trattamento delle informazioni di polizia), in cui sono rappresentati la Confederazione e i Cantoni. Le prime stime hanno evidenziato che, per i Cantoni, si dovrebbe giungere in quest'ambito a un esborso finanziario complessivo di 2 milioni di franchi.

### **3.6.3                    Conseguenze nel settore informatico**

In virtù di Schengen si dovrà creare un N-SIS svizzero. Numerose autorità della Confederazione e dei Cantoni dovranno essere collegate online a questo sistema. Il collegamento in rete dovrà avvenire in modo tale che possa essere possibile, anche in caso di controlli mobili, consultare rapidamente l'N-SIS online.

Nel settore dei visti sono necessari soprattutto degli adattamenti nel sistema svizzero EVA (Sistema automatizzato di rilascio e controllo dei visti), in modo tale da poter effettuare le procedure nell'ambito di VIS/VISION. Le funzioni necessarie per le operazioni nel sistema VIS/VISION dovrebbero poter essere programmate in EVA. A seconda delle esigenze di VIS/VISION si devono creare nuove operazioni, nuovi campi di dati e nuove maschere, nonché interfaccia al SIS ed eventualmente ai sistemi informatici nel campo dell'asilo. Inoltre, la vignetta del visto svizzero dovrà essere trasformata in un visto Schengen che può essere rilasciato elettronicamente con VIS/EVA. Dal momento che, a questo proposito, si dovranno modificare la forma, il contenuto e gli elementi relativi alla sicurezza della vignetta del visto svizzero, quest'ultima dovrà essere rielaborata e ricreata. Infine, dal momento che nel nuovo visto Schengen dovranno essere contenuti una foto ed eventualmente ulteriori dati biometrici, sarà necessario equipaggiare tutti gli uffici svizzeri coinvolti nei procedimenti relativi ai visti con una nuova strumentazione hardware (scanner, stampanti ed eventualmente altre apparecchiature). Soprattutto nelle circa 140 rappresentanze svizzere, che presumibilmente saranno tutte collegate online a VIS/EVA, le misure di adeguamento nell'ambito delle procedure relative ai visti comporteranno pertanto una spesa elevata.

Secondo quanto stabilito da Dublino, deve essere creato per la Svizzera un accesso alla banca dati Eurodac. Attualmente si sta verificando come poter rendere compatibili gli attuali sistemi d'identificazione delle impronte digitali svizzeri con tale banca dati. Inoltre, la Svizzera dovrà essere collegata a DubliNet, un sistema di trasmissione elettronico dotato di dispositivi di sicurezza per l'esecuzione del procedimento previsto da Dublino.

## **3.7                        Lotta alla frode**

### **3.7.1                    Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale**

#### **3.7.1.1                A livello federale**

Una volta entrato in vigore il nuovo Accordo, c'è da attendersi un certo aumento delle richieste nel settore dell'assistenza amministrativa e giudiziaria, che dovrebbe comportare conseguentemente un maggiore carico di lavoro.

#### **3.7.1.2                A livello cantonale e comunale**

L'Accordo relativo alla lotta alla frode disciplina l'assistenza amministrativa e giudiziaria nei settori delle imposte indirette, delle sovvenzioni e degli appalti pubblici. Poiché nel caso delle imposte indirette si tratta esclusivamente di imposte federali, le indagini contro tali infrazioni rientrano nella competenza delle autorità amministrative della Confederazione. L'assistenza amministrativa nel settore della

tassazione indiretta viene fornita esclusivamente dalle autorità federali. I Cantoni hanno finora dovuto fornire assistenza giudiziaria nel settore della tassazione indiretta solo in via eccezionale, e ciò non cambierà una volta che il nuovo Accordo entrerà in vigore. Le domande relative al riciclaggio di denaro ai sensi del presente Accordo sono di competenza esclusiva della Confederazione. Nel settore degli appalti pubblici, al contrario, ci saranno delle domande di cui si faranno carico i Cantoni. Tuttavia, tali casi dovrebbero verificarsi raramente.

Analogamente, la riscossione delle imposte rientra nelle competenze delle autorità federali.

Ne consegue che le autorità cantonali e comunali non verranno gravate da un carico di lavoro di molto maggiore rispetto al livello attuale.

### **3.7.2 Consequenze economiche**

Nel quadro dei negoziati concernenti la cooperazione per la lotta alla frode, anche la questione del segreto bancario, tra le altre, ha avuto un ruolo centrale in relazione all'assistenza amministrativa e giudiziaria. In caso di frode fiscale, già oggi la Svizzera mette in atto per l'estero delle misure coercitive nell'ambito dell'assistenza giudiziaria.

La questione del segreto bancario è importante non solo per la piazza finanziaria, ma anche per l'economia nazionale nel suo complesso. Inoltre, la protezione della sfera privata in Svizzera ha generalmente un'importanza elevata, che si antepone all'intervento dello Stato. Anche il segreto bancario contribuisce a rendere effettiva tale protezione. Parallelamente la Svizzera fa di tutto al fine di assicurare che non si abusino del segreto bancario per scopi illeciti. In questi casi esso può essere tolto. Negli ultimi 15 anni la Svizzera ha dimostrato, tramite lo sviluppo sistematico di una legislazione severa contro qualsivoglia forma di criminalità finanziaria, che essa tiene in seria considerazione l'integrità della sua piazza finanziaria. Il dispositivo che ha messo in atto per la lotta al riciclaggio di denaro è da annoverarsi tra i più efficienti al mondo. In questo senso la Svizzera collabora anche, nel quadro dell'Accordo sulla lotta alla frode, a un ulteriore rafforzamento della collaborazione con l'UE e i suoi Stati membri, senza per questo rinunciare all'essenza del segreto bancario. Non bisogna attendersi conseguenze negative sulla piazza finanziaria dovute al rafforzamento della collaborazione. Al contrario si deve partire dal presupposto che la piazza finanziaria svizzera verrà rafforzata in modo duraturo e a lungo termine attraverso una maggiore disponibilità a collaborare.

## **3.8 Tassazione dei redditi da risparmio**

### **3.8.1 Conseguenze finanziarie e sull'effettivo del personale**

#### **3.8.1.1 A livello federale**

##### **3.8.1.1.1 Spese materiali e di personale**

Nell'ambito delle spese materiali, le conseguenze finanziarie riguardano in particolare le spese del settore informatico, per l'esecuzione elettronica dei regolamenti, delle comunicazioni e dei controlli. Per il 2005 e il 2006 le spese materiali sono valutate a 0,4 milioni di franchi all'anno, per il 2007 a 0,15 milioni di franchi e per il 2008 a 0,10 milioni di franchi. Si tratta comunque di stime.

L'attuazione dell'Accordo mobilerà le risorse umane nell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), specialmente nella divisione riscossione imposta preventiva e tasse di bollo, nella divisione affari di diritto fiscale internazionale e di doppia imposizione, nonché nella fornitura di servizi nel settore informatico. Per l'applicazione dell'Accordo è prevista per l'AFC una determinata spesa per il personale (comprese le prestazioni di terzi).

##### **3.8.1.1.2 Introiti dalla ritenuta d'imposta**

L'importo della quota svizzera relativo ai proventi derivanti dalla ritenuta d'imposta non può essere quantificato, dal momento che non è possibile prevedere in modo definitivo il comportamento dei singoli clienti degli organismi pagatori residenti negli Stati membri dell'UE in relazione all'Accordo. Gli introiti dovrebbero comunque ammontare annualmente a diversi milioni di franchi.

##### **3.8.1.1.3 Conseguenze finanziarie della soppressione delle imposte alla fonte sui dividendi, gli interessi e i canoni tra società consociate**

La soppressione delle imposte alla fonte sui pagamenti transfrontalieri di dividendi, interessi e canoni tra società consociate nei rapporti tra la Svizzera e gli Stati membri dell'UE comporta per la Svizzera minori introiti in relazione all'imposta preventiva nel settore dei dividendi. Tuttavia, i minori proventi dell'imposta preventiva sui dividendi a seguito dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio interessano esclusivamente i pagamenti di dividendi a società negli Stati membri, con cui a tutt'oggi non è stata concordata, sulla base di un accordo di doppia imposizione, la rinuncia alla riscossione dell'imposta alla fonte nel caso di un rapporto di partecipazione. Gli introiti derivanti dall'imposta preventiva vengono divisi tra Confederazione (90%) e Cantoni (10%). Nel settore degli interessi i minori proventi sono trascurabili, poiché di regola i prestiti tra società consociate non sono soggetti all'imposta preventiva ai sensi del diritto svizzero vigente, e i pagamenti dei canoni di debitori svizzeri non sono affatto soggetti a imposizione fiscale alla fonte.

Ai minori introiti dell'imposta preventiva sui dividendi si contrappone la diminuzione degli oneri a livello federale e cantonale, poiché verrebbe meno il computo complessivo delle imposte estere alla fonte sugli interessi e sui canoni versati in Svizzera a imprese consociate e provenienti da Paesi membri. Nel settore dei dividendi incassati da imprese svizzere e provenienti dagli Stati membri non si verificherà fondamentalmente alcuna riduzione degli oneri, dal momento che, già secondo il diritto svizzero vigente, viene concessa la cosiddetta riduzione per partecipazione.

I minori introiti e la diminuzione degli oneri non si possono quantificare. Si può tuttavia constatare che il provvedimento è in sintonia con la politica svizzera di promozione della piazza finanziaria ed economica nell'ambito degli accordi di doppia imposizione, che tende a eliminare l'imposizione alla fonte dei dividendi nell'ambito di partecipazioni qualificate. Questa politica è stata approvata a più riprese dall'Assemblea federale.

### **3.8.1.2 A livello cantonale e comunale**

L'applicazione della ritenuta d'imposta e delle comunicazioni, nonché il trattamento delle domande d'assistenza amministrativa provenienti dagli Stati membri, rientrano nei compiti e nelle competenze dell'Amministrazione federale (Amministrazione federale delle contribuzioni). I Cantoni e i Comuni, ad eccezione di un'eventuale collaborazione sporadica per l'esecuzione di misure coercitive nell'ambito dell'assistenza amministrativa a favore degli Stati membri dell'UE nei casi di frode fiscale relativi agli interessi che rientrano nell'Accordo, non sono interessati e non devono sostanzialmente farsi carico di ulteriori spese materiali e di personale.

La diminuzione degli introiti derivanti dall'imposta preventiva a seguito dell'eliminazione dell'imposizione alla fonte dei dividendi tra società consociate si ripercuote sui Cantoni per la rispettiva quota corrispondente al 10 per cento. Tale diminuzione è compensata, a livello comunale e cantonale, dalla riduzione degli oneri dovuta alla soppressione del computo globale dell'imposta in seguito all'aliquota fiscale zero relativa alle imposte alla fonte sugli interessi e sui canoni all'interno degli Stati membri, nel caso in cui tali interessi e canoni vengano corrisposti tra società consociate. Si rimanda alle spiegazioni di cui al numero 3.8.1.1.3.

### **3.8.2 Conseguenze economiche**

Il risultato dei negoziati può essere considerato assolutamente positivo per la piazza economica svizzera. Si è riusciti a soddisfare la richiesta dell'UE di un contributo svizzero volto a garantire l'imposizione degli interessi e, contemporaneamente, a salvaguardare il segreto bancario in materia fiscale.

La trattenuta d'imposta, con un'aliquota del 35 per cento in fase finale, è identica a quella dell'imposta preventiva svizzera sui pagamenti degli interessi dei debitori svizzeri. Tale aliquota fiscale è elevata se paragonata a livello internazionale, tuttavia essa dovrà essere applicata anche in Belgio, Lussemburgo e in Austria, in tutti gli Stati terzi inclusi nel sistema dell'UE, nonché nei territori associati e dipendenti, che non hanno optato per lo scambio automatico d'informazioni.

Bisogna altresì tenere in considerazione che determinate lacune sono proprie del ristretto campo d'applicazione della ritenuta d'imposta. Il sistema scelto dall'UE nella direttiva concernente la tassazione dei redditi da risparmio e recepito nell'Accordo sulla fiscalità del risparmio comporta il fatto che, per le persone fisiche residenti in uno Stato membro dell'UE, sono disponibili gli strumenti d'investimento e le disposizioni per eludere in maniera lecita la trattenuta d'imposta.

Di particolare interesse per le società aventi sede in Svizzera e consociate, nell'ambito di un gruppo, a società nell'area UE è la possibilità, offerta di recente, d'incassare senza l'imposizione alla fonte i pagamenti dei dividendi, degli interessi e dei canoni provenienti da società consociate stabilite in Stati membri dell'UE indipendentemente dalle norme previste nell'Accordo di doppia imposizione di volta in volta applicabile (art. 15 dell'Accordo). Al contrario, anche i pagamenti dei dividendi di società figlie svizzere a società madri all'interno dell'area UE e, purché la legge sull'imposta preventiva preveda a questo proposito l'imposizione alla fonte, le corresponsioni degli interessi di società svizzere a società collegate con sede in uno Stato membro non sono soggette all'imposta alla fonte in virtù dell'Accordo. I pagamenti dei canoni da parte di società svizzere a società estere non sono soggetti, sulla base del diritto fiscale interno alla Svizzera, a nessuna imposizione alla fonte. Per le società appartenenti a gruppi si assisterà a un notevole miglioramento delle condizioni fiscali generali rispetto a quanto avviene attualmente. Tuttavia bisogna tener conto che, nei rapporti con alcuni Stati membri, sono applicabili periodi di transizione durante i quali possono essere rimosse temporaneamente anche tra le società consociate le imposte alla fonte sui pagamenti di dividendi, interessi o canoni, analogamente ai regolamenti vigenti all'interno dell'UE. Per l'applicabilità della normativa nei confronti della Spagna è prevista la condizione speciale fissata all'articolo 18 paragrafo 3.

### **3.8.3 Altre conseguenze**

Lo scambio d'informazioni su richiesta in caso di frode fiscale e reati simili è in sintonia con la recente politica svizzera di assistenza amministrativa in materia fiscale, che ha già trovato applicazione nelle disposizioni relative all'assistenza amministrativa degli Accordi sulla doppia tassazione con gli Stati Uniti e la Germania. Ciò corrisponde anche agli impegni presi in seno al Comitato Affari Fiscali dell'OCSE e consente alle autorità fiscali svizzere di collaborare con le autorità fiscali estere in casi qualificati e complessi, senza tuttavia intaccare l'essenza del segreto bancario in materia fiscale.

### **3.9 Sintesi**

Per quanto riguarda il personale, gli Accordi in particolare nei settori della statistica e di Schengen/Dublino dovrebbero comportare la creazione di nuovi posti di lavoro. Tale aumento dovrebbe verificarsi gradualmente a partire dal 2006 per diversi anni e, dopo aver raggiunto un massimo nel 2011, incominciare nuovamente a scendere. Il finanziamento del maggiore fabbisogno di personale derivante dagli Accordi bilaterali II avrà luogo nel complesso secondo le procedure standard; esso dovrà in particolare rientrare nella valutazione complessiva del fabbisogno di personale del

nostro Collegio nell'estate del 2005, al fine di adeguare le risorse ai bisogni effettivi. Nel caso in cui non fosse possibile per tutti gli accordi una compensazione dei fabbisogni di personale tramite ristrutturazione o riorganizzazione, è bene ricordare che abbiamo già aumentato la nostra riserva per il personale per l'anno 2006 e seguenti, al fine di soddisfare tali bisogni.

La seguente tabella mostra le conseguenze sugli introiti e sulle spese della Confederazione per ogni accordo, nonché le conseguenze sul personale per il 2007. Tale anno costituisce pertanto un anno di riferimento, poiché a quel momento tutti gli accordi dovrebbero essere entrati in vigore. Gli importi indicati si riferiscono a stime, che pertanto devono essere considerate con la dovuta cautela. Le cifre non tengono conto delle spese e dei guadagni indiretti.

## Effetto sugli introiti e sulle spese della Confederazione nel 2007<sup>389</sup>

(Stima: agosto 2004, importi arrotondati in mio di fr.)

Accordo	Maggiore (+) / minore (-) onere per il budget federale
Educazione, formazione professionale, giovani	–
Prodotti agricoli trasformati <sup>390</sup>	+40
Statistica <sup>391</sup>	+14
Ambiente <sup>392</sup>	+2
MEDIA <sup>393</sup>	+7
Pensioni <sup>394</sup>	0
Schengen/Dubliano <sup>395</sup>	–73

<sup>389</sup> Si utilizza un cambio fisso in franchi svizzeri (1 euro = 1,55 franchi) per gli importi che devono essere versati in euro, così come stabilito dal Consiglio federale nelle direttive del 5 marzo 2004 relative al budget e al budget per il personale 2005, nonché nel piano finanziario 2006–2008; senza tener conto delle spese per i Cantoni, nonché le eventuali spese supplementari negli aeroporti internazionali per la necessaria suddivisione dei flussi di passeggeri.

<sup>390</sup> Diminuzione degli introiti: diminuzione degli elementi tariffali mobili (dazi doganali sulla merce proveniente dall'UE): 60 milioni di franchi, liberalizzazione delle importazioni di generi alimentari senza compensazione del prezzo: 25 milioni di franchi, eliminazione dei dazi sul caffè grezzo: 15 milioni di franchi; diminuzione delle spese: riduzione dei rimborsi dei dazi doganali sullo zucchero nell'ambito del traffico di perfezionamento: 30 milioni di franchi. Riduzione delle sovvenzioni alle esportazioni: 30 milioni di franchi.

<sup>391</sup> Senza le spese per il personale; aumenti delle spese: contributo a Eurostat: 9 milioni di franchi, infrastruttura / analisi / diversi servizi: 5 milioni di franchi.

<sup>392</sup> Aumento delle spese: contributo all'Agenzia europea dell'ambiente: 2 milioni di franchi.

<sup>393</sup> Aumento delle spese: gli attuali programmi MEDIA terminano a fine 2006. Dev'essere nuovamente negoziata una partecipazione della Svizzera ai programmi MEDIA che seguiranno a partire dal 2007. Attualmente non si possono fornire delle indicazioni precise sulle spese di contribuzione a MEDIA a partire dal 2007. La Commissione europea annuncia nelle bozze di programma MEDIA 2007–2013 (KOM(2004) 470) un raddoppio del budget. Sebbene la proposta della Commissione non verrà prevedibilmente accettata sulla base di questi importi dal Consiglio e dal Parlamento, c'è da ritenere che i costi di contribuzione della Svizzera a MEDIA aumenteranno notevolmente. In virtù di queste premesse e sulla base delle valutazioni dell'UFC e dell'UFCOM si devono ipotizzare le seguenti spese: contributo ai programmi MEDIA dell'UE: 9 milioni di franchi, spese aggiuntive per MEDIA Desk e la formazione MEDIA e via dicendo: 1 milione di franchi, misure compensative in scadenza: 200 000 franchi; diminuzione delle spese: per mezzi previsti nel PF 07 come misure di compensazione: 2,8 milioni di franchi. In caso d'interruzione tra la partecipazione svizzera al programma MEDIA attualmente in corso e la partecipazione a MEDIA 2007–2013 potranno essere necessarie misure compensative a livello nazionale.

<sup>394</sup> Diminuzione degli introiti fiscali: 0,3 milioni di franchi a spese della Confederazione, 0,7 milioni di franchi a spese dei Cantoni.

<sup>395</sup> Aumento delle spese: contributi al budget dell'UE: 4 milioni di franchi, costi interni di realizzazione: 3 milioni di franchi; diminuzione delle spese: le maggiori spese per domande d'asilo presentate per la seconda volta nel caso di una mancata partecipazione a Dublino (assistenza sociale, personale, traduzione, verbali delle udienze) vengono stimate dall'UFR in 80 –100 milioni di franchi. Tali stime si basano sull'ipotesi di un lieve rialzo delle domande d'asilo, una quota del 20% di persone che presentano la domanda d'asilo per la seconda volta e un costo di 14'000 franchi per richiedente.

Accordo	Maggiore (+) / minore (-) onere per il budget federale
Lotta alla frode	0
Fiscalità del risparmio <sup>396</sup>	n.d.
Spese per il personale <sup>397</sup>	+9
<b>Totale</b>	<b>-1</b>

### 3.10 Freno all'indebitamento

L'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost. prevede il freno all'indebitamento. I crediti d'impegno e i limiti di spesa, che implicano nuove spese uniche di 20 milioni di franchi o spese ricorrenti per oltre 2 milioni di franchi, devono essere approvati dalla maggioranza dei membri sia del Consiglio nazionale che del Consiglio degli Stati. Nella misura in cui gli accordi a cui si fa riferimento non richiedano crediti d'impegno o limiti di spesa, tale disposizione non sarà applicabile nello specifico.

## 4 Programma di legislatura

Nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007 del 25 febbraio 2004 si fa riferimento ai messaggi per la ratifica dei nuovi accordi bilaterali con l'UE al numero 6.1.1 come oggetti annunciati nelle direttive<sup>398</sup>.

## 5 Disegni legislativi

### 5.1 Compendio

In tre degli otto settori in cui sono stati siglati degli accordi, è necessaria una trasposizione a livello di leggi federali. Si tratta dei settori MEDIA, Schengen/Dublino e fiscalità del risparmio. L'articolo 141a capoverso 2 Cost. prevede, in caso di un referendum, la votazione dell'intero pacchetto, ovvero le modifiche di legge connesse a un accordo sono parte del decreto di approvazione dell'accordo, e di conseguenza vengono sottoposte a votazione contemporaneamente all'accordo. Nei tre settori citati per l'applicazione degli accordi sono necessari i seguenti adeguamenti legislativi o l'adozione di nuove disposizioni a livello legislativo:

#### *Accordo MEDIA*

- Legge federale del 21 giugno 1991<sup>399</sup> sulla radiotelevisione (LRTV);

<sup>396</sup> Maggiori introiti: i proventi derivanti dalla quota svizzera della ritenuta d'imposta possono essere difficilmente valutati. Presso l'Amministrazione federale delle contribuzioni, a cui è stato affidato il compito di rendere operativo l'accordo, si dovrebbero registrare delle maggiori spese, tuttavia il budget federale dovrebbe alleggerirsi nel complesso.

<sup>397</sup> Partendo dal presupposto che almeno la metà del fabbisogno di personale aggiuntivo venga compensata all'interno dell'Amministrazione.

<sup>398</sup> FF **2004** 999 seg.

<sup>399</sup> RS **784.40**

*Accordo di associazione alla normativa di Schengen/Dublino:*

- Legge federale del 26 marzo 1931<sup>400</sup> concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS);
- Legge del 26 giugno 1998<sup>401</sup> sull'asilo (LAsi);
- Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937<sup>402</sup> (CP);
- Legge federale del 14 marzo 1958<sup>403</sup> sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità);
- Legge federale del 20 giugno 1997<sup>404</sup> sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (Legge sulle armi, LArm);
- Legge federale del 13 dicembre 1996<sup>405</sup> sul materiale bellico (Legge sul materiale bellico, LMB);
- Legge federale del 14 dicembre 1990<sup>406</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID);
- Legge federale del 14 dicembre 1990<sup>407</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD);
- Legge federale del 3 ottobre 1951<sup>408</sup> sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope (Legge sugli stupefacenti, LStup).

*Accordo sulla fiscalità del risparmio:*

- Legge federale relativa all'Accordo sulla fiscalità del risparmio con la Comunità europea (legge sulla fiscalità del risparmio, LFR).

## **5.2 MEDIA**

L'Accordo MEDIA impone che la Svizzera rispetti i suoi obblighi internazionali in modo tale che la relativa legislazione entri in vigore contemporaneamente all'Accordo MEDIA.

Al fine di assicurare l'entrata in vigore dei provvedimenti per la promozione e la produzione di programmi televisivi (quote, rapporto annuale) previsti all'interno dell'Accordo MEDIA (allegato 2 art. B), è necessario modificare la legge sulla radiotelevisione (LRTV). Il nuovo articolo 6a LRTV riprende le idee degli articoli 4 e 5 della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere»<sup>409</sup> ed enuncia i principi fondamentali relativi alla presa in considerazione delle opere europee e delle produzioni di produttori indipendenti. La disposizione delega al Consiglio federale la

400 RS **142.20**

401 RS **142.31**

402 RS **311.0**

403 RS **170.32**

404 RS **514.54**

405 RS **514.51**

406 RS **642.14**

407 RS **642.11**

408 RS **812.121**

409 GU L 298 del 17.10.1989, p. 23; modificata dalla direttiva 97/36/CE (GU L 202 del 30.7.1997, p. 60).

competenza dell'attuazione dei relativi obblighi e alla regolamentazione dell'obbligo di presentare un rapporto da parte delle emittenti televisive. È formulata nel modo seguente:

*Art. 6a* Proporzioni minime di opere europee e di produzioni indipendenti

<sup>1</sup> Il Consiglio federale emana disposizioni concernenti le proporzioni minime di opere europee e di produzioni indipendenti per le emittenti di programmi televisivi attivi a livello internazionale, nazionale e di regione linguistica.

<sup>2</sup> Obbliga le emittenti a presentare annualmente un rapporto concernente la realizzazione delle proporzioni di cui al capoverso 1 e disciplina i dettagli di tale rapporto.

<sup>3</sup> Nell'emanare le sue disposizioni il Consiglio federale si impronta alle corrispondenti disposizioni del diritto dell'Unione europea.

## 5.2.1 Spiegazioni

Il nuovo articolo 6a LRTV si basa direttamente sul diritto europeo nel settore degli audiovisivi (cpv. 3), e segnatamente sulla direttiva 89/552/CEE (direttiva «Televisione senza frontiere») e affida al Consiglio federale la competenza di trasporre nel diritto svizzero relativi obblighi in termini di quote (cpv. 1), nonché l'obbligo di presentare un rapporto per emittenti televisive interessate concernente il rispetto di tali quote (cpv. 2).

La nuova regolamentazione si basa sull'idea che l'Europa necessiti di un'industria cinematografica e televisiva attiva al fine di restare competitiva in questo mercato di fondamentale importanza. Il rafforzamento dei produttori indipendenti contribuisce altresì ad assicurare la diversità nell'ambito della produzione dei programmi.

La regolamentazione non interessa in egual misura tutte le emittenti che trasmettono programmi televisivi: l'articolo 9 della direttiva ammette un'eccezione alle regole delle quote per quelle «emittenti televisive locali che non fanno parte di una rete nazionale». Secondo la terminologia svizzera, sono pertanto soggetti agli obblighi le emittenti che trasmettono programmi a livello internazionale, nazionale o di regione linguistica. Ne consegue che la maggior parte degli attuali programmi televisivi soggetti a concessione in Svizzera non rientrano nella nuova disposizione.

Per l'applicazione delle disposizioni sulle quote non è importante il mezzo tecnico di trasmissione con cui diffondere una trasmissione televisiva. Oltre alla radiotelevisione terrestre, anche i programmi via cavo e via satellite sono soggetti alle regole delle quote.

Le emittenti interessate non possono adempiere i loro obblighi soltanto attingendo da materiale antiquato e già prodotto. Ciò si ricava dall'articolo 5 secondo periodo della direttiva, che richiede espressamente una quota adeguata di «opere recenti» (vale a dire «quelle diffuse entro un termine di cinque anni dalla loro produzione»). L'articolo 6a LRTV tiene conto di questo criterio; esso dovrà essere ancora precisato nell'ordinanza del 6 ottobre 1997<sup>410</sup> sulla radiotelevisione (ORTV) ai sensi dell'articolo 5 della direttiva.

<sup>410</sup> RS 784.401

Le emittenti televisive registrate dovranno osservare i propri obblighi in virtù della direttiva «ogniquale sia possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati». Tale formulazione sarà ripresa dal nostro Collegio nell'ordinanza. L'aspetto determinante è che le emittenti televisive non possono determinare a propria discrezione l'estensione delle prestazioni da fornire; esse devono adempiere le esigenze minime in materia laddove ciò fosse obiettivamente possibile. Sono ad esempio possibili deroghe giustificate agli obiettivi fissati per offerte ristrette a livello tematico che si rivolgano al pubblico con programmi specifici in determinati settori (notizie, sport, generi musicali specifici, altri contenuti per emissioni provenienti dallo spazio extraeuropeo, ecc.).

Pertanto l'ORTV dovrà contenere anche un riferimento alla definizione di «opere europee» nell'articolo 6 della direttiva. Anche le opere svizzere rientrano, secondo la definizione della direttiva, nella categoria delle opere europee. Di conseguenza, le emittenti televisive possono rispettare il relativo obbligo trasmettendo opere provenienti da altri Paesi europei o opere svizzere, assicurando al contempo che non sussistano misure discriminatorie nei confronti delle opere degli Stati membri dell'UE.

Il capoverso 2 del nuovo articolo 6a LRTV prevede pertanto che le emittenti televisive interessate presentino un rapporto annuale. Il nostro Collegio regolerà i dettagli dell'obbligo di presentare un rapporto mediante ordinanza; ciò permetterà di verificare il rispetto delle quote minime di opere europee (almeno il 50%) e di produzioni indipendenti (almeno il 10% del tempo della programmazione o dei costi relativi ai programmi), al fine di poter rispettare a sua volta il relativo obbligo di presentare un rapporto alla Commissione (cfr. art. 4 n. 3 della direttiva). Il legislatore svizzero ha già previsto i relativi obblighi d'informare e i provvedimenti di controllo nel diritto vigente (articolo 68 LRTV); l'autorità competente potrà richiedere le informazioni e i dati necessari alle emittenti.

### **5.2.2                    Conseguenze**

Il nuovo articolo 6a LRTV obbliga il Consiglio federale ad adeguare l'ORTV e a disciplinare le prescrizioni relative alle quote previste dal diritto europeo, oltre che le modalità di presentazione del rapporto.

**5.3 Schengen/Dublino**  
**5.3.1 Legge federale del 26 marzo 1931<sup>411</sup> concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS)**  
**5.3.1.1 Linee generali delle modifiche**  
**5.3.1.1.1 Compendio**

La Svizzera s'impegna ad applicare l'articolo 26 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS) e la direttiva concernente la responsabilità delle imprese di trasporto<sup>412</sup>. Questi testi prevedono un dovere di diligenza e di assistenza per le società di trasporto aereo, marittimo e di trasporto su strada nell'ambito del trasporto dei passeggeri. Le società di trasporto dovranno prendere tutti i provvedimenti necessari affinché vengano trasportate solo le persone in possesso dei necessari documenti di viaggio. Esse sono anche obbligate, su richiesta delle autorità, a trasportare le persone il cui ingresso nel Paese è stato negato nel Paese di origine, o in un altro Stato in cui possono entrare in modo legale. Qualora si verificassero delle violazioni del dovere di diligenza, la direttiva citata prevede che le autorità infliggano alla società di trasporto una sanzione pecuniaria avente un carattere di dissuasione e che sia efficace e proporzionale (art. 4 par. 1). La direttiva, inserita all'interno di un dispositivo generale per la regolazione dei flussi migratori, fissa solamente le misure minime; è pertanto facoltà degli Stati prevedere ulteriori sanzioni. Nei casi in cui cittadini di Stati terzi richiedano una protezione internazionale, l'articolo 4 paragrafo 1 della direttiva rimane applicabile nella parte restante indipendentemente dagli obblighi degli Stati Schengen.

Oltre al dovere di diligenza e di assistenza delle società di trasporto, è di fondamentale importanza lo scambio di dati tra le autorità nazionali ed estere. Le disposizioni svizzere non sono ancora completamente compatibili con la direttiva in vigore sulla protezione dei dati<sup>413</sup>. Le disposizioni sulla protezione dei dati della LDDS devono pertanto essere adattate per l'elaborazione di dati personali nell'ambito delle procedure relative ai visti per ciò che concerne il dovere di diligenza e di assistenza delle società di trasporto.

Il disegno di nuova legge sugli stranieri (LStr)<sup>414</sup> risponde in larga misura alle esigenze di un'associazione alla normativa di Schengen. I succitati adeguamenti da apportare alla LDDS potranno pertanto essere introdotti nella LStr dopo la loro adozione nel quadro dei lavori legislativi in corso.

L'associazione della Svizzera alla normativa di Dublino riguarda innanzitutto le persone nel settore dell'asilo. Tuttavia in parte si fa riferimento anche alle persone straniere in generale (gli stranieri che vengono colti a oltrepassare illegalmente le frontiere esterne; gli stranieri che risiedono illegalmente in Svizzera). In una nuova sezione 3b della LDDS tali questioni sono disciplinate in modo più dettagliato.

<sup>411</sup> RS **142.20**

<sup>412</sup> Direttiva 2001/51/CE del Consiglio del 28 giugno 2001 per il completamento delle disposizioni ai sensi dell'articolo 26 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 (GU L 187 del 10.7.2001, p. 45).

<sup>413</sup> 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, p. 31).

<sup>414</sup> FF **2002 3327**

### 5.3.1.1.2 Protezione dei dati in particolare

Nel quadro dell'Accordo di associazione della Svizzera alla normativa di Schengen (AAS), ogni trattamento dei dati deve rispettare le esigenze imposte dalla direttiva sulla protezione dei dati. Al fine di migliorarne la trasparenza e la leggibilità, introduce una sezione separata (sezione 3a) per le disposizioni relative alla protezione dei dati personali della LDDS; esse si applicano tuttavia solo al trattamento di dati personali nell'ambito delle procedure relative ai visti, nonché in relazione al dovere di diligenza e di assistenza delle società di trasporto. Per ragioni legate alla sistematica, seguono nella sezione 3b (Eurodac) le disposizioni relative a Dublino.

Qui di seguito sono riportate le principali modifiche:

- Tutte le comunicazioni di dati personali da parte della Svizzera a uno Stato firmatario dell'AAS sono da equipararsi alla comunicazione di dati personali tra organi federali.
- La comunicazione di dati personali a uno Stato che non è parte all'AAS viene autorizzata solamente se tale Stato garantisce un livello di protezione dei dati adeguato; fatte salve le eccezioni.
- La persona interessata deve essere informata in merito a ogni trattamento di dati che la riguarda, indipendentemente dal fatto che si tratti di dati relativi a persone, o di dati personali e/o di profili della personalità degni di particolare protezione.
- L'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD) è legittimato a ricorrere davanti al Tribunale federale, qualora non siano state rispettate le sue raccomandazioni in merito al trattamento dei dati nell'ambito di una procedura relativa ai visti.

### 5.3.1.2 Spiegazioni relative alle singole disposizioni

*Art. 22a<sup>bis</sup>* Dovere generale di diligenza delle imprese di trasporto

In quest'articolo viene stabilito il dovere generale di diligenza delle imprese di trasporto in relazione ai controlli dei documenti di viaggio dei viaggiatori; esso si basa sull'articolo 26 CAS e sulla direttiva concernente la responsabilità di vettori, sia per le imprese operanti nel trasporto aereo e marittimo, sia per le imprese che assicurano un servizio di linea su strada a livello internazionale; dalla sistematica di questa disposizione risulta che il dovere di diligenza non è applicabile al trasporto ferroviario. Il Consiglio federale regola in modo dettagliato il contenuto del dovere di diligenza. L'attuazione dei controlli e la loro estensione non può essere una prerogativa esclusiva delle imprese di trasporto. La regolamentazione dettagliata relativa al contenuto e alla portata del dovere di diligenza è necessaria al fine di garantire il principio di legalità sulla base delle sanzioni previste in caso di mancata osservanza del dovere di diligenza, e pertanto fornisce una certezza del diritto per le imprese di trasporto. Per ragioni di proporzionalità, per i casi ordinari non è previsto l'obbligo delle imprese di un controllo sistematico e accurato prima dell'imbarco. Un controllo a campione può tuttavia rivelarsi insufficiente in quei luoghi che sono noti essere Paesi di provenienza e di transito dell'immigrazione illegale. In tali

luoghi devono essere applicati dei controlli sistematici in collaborazione con le autorità, nonché altri provvedimenti idonei e ragionevoli, accordandosi di caso in caso. È opportuno che venga accordata al nostro Consiglio la relativa competenza in materia di regolamentazione nel settore del dovere di diligenza.

Al fine di combattere in modo migliore le falsificazioni di documenti e facilitare le espulsioni, l'articolo 22a<sup>bis</sup> contiene altresì l'obbligo generale da parte delle imprese di trasporto di collaborare con le autorità di controllo. Le disposizioni d'esecuzione relative a questa materia saranno contenute nelle relative autorizzazioni d'esercizio, o in accordi separati tra le imprese di trasporto e l'IMES.

#### *Art. 22a<sup>ter</sup>*      Obbligo di assistenza delle imprese di trasporto

Il presente articolo, che si basa sull'articolo 26 CAS, disciplina l'obbligo di assistenza delle imprese di trasporto e la loro responsabilità per le spese non coperte in caso di rifiuto a concedere l'entrata in Svizzera. Indipendentemente da una violazione del dovere di diligenza, l'obbligo di assistenza e la responsabilità comprendono anche il rimpatrio immediato. L'obbligo di assistenza si estende anche alle imprese di trasporto ferroviario; esse invece non sono soggette al dovere di diligenza.

Le imprese di trasporto aereo e terrestre che non osservino il rispettivo dovere di diligenza saranno altresì obbligate a farsi carico delle spese totali non coperte per la sussistenza e l'assistenza per un soggiorno massimo di sei mesi. L'impresa di trasporto non è assoggettata a tale obbligo qualora sia stato concesso alla persona trasportata l'entrata in Svizzera ai sensi dell'articolo 21 della legge sull'asilo (LAsi)<sup>415</sup>. Inoltre, il Consiglio federale ha la facoltà, al verificarsi di situazioni straordinarie, quali guerre o calamità naturali, di prevedere ulteriori deroghe.

#### *Art. 22h*            Comunicazione di dati personali a uno Stato vincolato da uno degli Accordi di associazione alla normativa di Schengen

Per il trasferimento di dati all'interno dello spazio Schengen sono vevoli i principi generali della protezione dei dati contenuti nella direttiva sulla protezione dei dati; l'articolo 1 paragrafo 2 della direttiva sulla protezione dei dati prevede che gli Stati Schengen non debbano limitare o proibire la libera circolazione di dati personali tra di essi per ragioni legate alla protezione della sfera personale delle persone fisiche nell'ambito dell'elaborazione dei dati che le riguardano. La LPD<sup>416</sup> e la LDDS contengono due disposizioni relative alla comunicazione di dati personali all'estero, ma non fanno una distinzione tra gli Stati appartenenti allo spazio Schengen e gli Stati terzi. Tuttavia, qualora nel corso di una procedura relativa ai visti vengano comunicati dati personali all'estero, tale distinzione diviene indispensabile. L'articolo 22h disciplina espressamente il caso di una comunicazione di dati personali alle autorità competenti di uno Stato appartenente allo spazio Schengen. Questa definizione si riferisce agli Stati per i quali si applicano le disposizioni dell'Accordo di Schengen. Secondo l'articolo 22h tale categoria è equiparata alla comunicazione di dati personali tra organi federali. Sono pertanto applicabili i principi generali previsti dalla LPD per il settore pubblico in relazione alla protezione dei dati.

<sup>415</sup> RS 142.31

<sup>416</sup> RS 235.1

*Art. 22i* Consultazione dell'autorità centrale per le concessioni dei visti

Il nuovo articolo 22i disciplina, sulla base dell'articolo 17 capoverso 2 CAS e del punto V numero 2.3 dell'Istruzione consolare comune (ICC), la questione della consultazione delle autorità centrali delle altre Parti dell'accordo nell'ambito della concessione dei visti. Inoltre, viene anche trattato lo scambio d'informazioni nell'ambito della cooperazione consolare ai sensi del punto VIII ICC.

L'articolo 22i capoverso 1 definisce l'IMES come autorità centrale per la consultazione. Tale capoverso stabilisce anche in generale le categorie di dati che possono essere comunicati avvalendosi di processi automatizzati. Si tratta di dati personali che vengono elaborati nell'ambito di un procedimento relativo ai visti. Tale disposizione è valida per le categorie di dati riportati all'interno del punto 3.2 lettera c ICC.

Il capoverso 3 riguarda lo scambio d'informazioni tra le rappresentanze svizzere all'estero e i loro omologhi degli Stati dello spazio Schengen nel contesto della cooperazione consolare. Oltre alle categorie di dati personali ai sensi del capoverso 2, le rappresentanze all'estero possono scambiare anche informazioni nell'ambito più specifico della cooperazione consolare.

Il capoverso 4 delega al Consiglio federale la competenza di adeguare le categorie di dati personali agli sviluppi più recenti dell'acquis di Schengen.

*Art. 22j* Scambio di dati tra autorità e imprese di trasporto

La cooperazione prevista negli articoli 22a<sup>bis</sup> e 22a<sup>ter</sup> tra le autorità e le imprese di trasporto rende necessario uno scambio di dati. Segnatamente le imprese di trasporto devono poter ricevere delle informazioni relative all'identità, ai documenti di viaggio, ai luoghi di soggiorno e agli itinerari della persona interessata. In effetti, il miglioramento dei controlli evita di procedere a dispendiose espulsioni. I *capoversi 1 e 2* dell'articolo 22j tengono conto di ciò e autorizzano le autorità di controllo alla frontiera, nonché le imprese di trasporto, a raccogliere e scambiare i dati personali necessari.

Se il detentore della raccolta di dati tratta dati personali in relazione al dovere di diligenza e di assistenza, egli dovrà tenere conto, sulla base dell'articolo 22j capoverso 3, dei principi fondamentali contenuti negli articoli 22h e 22k–22o. Questo nel caso in cui i dati personali vengano inoltrati dall'autorità competente a un'impresa di trasporto. Qualora le autorità svizzere trasmettano dati a un'impresa di trasporto avente sede all'interno dello spazio Schengen, le condizioni relative alla comunicazione dei dati ai sensi dell'articolo 22h sono applicate per analogia. Qualora l'impresa di trasporto avesse sede al di fuori di tale area, si applicherà l'articolo 22k. Inoltre, chi è in possesso dei dati deve tenere in considerazione gli obblighi d'informazione (art. 22l), il diritto di accedere alle informazioni della persona interessata (art. 22m), nonché tutti i restanti principi generali relativi alla protezione dei dati (ad es. i principi di buona fede, di destinazione vincolata e di proporzionalità). L'articolo 22j capoverso 3 non è applicabile qualora l'autorità competente si limitasse esclusivamente a confermare i dati personali di cui un'impresa di trasporto è già in possesso, poiché ad esempio la persona interessata li ha già comunicati a quest'ultima all'atto del rilascio dei documenti di viaggio.

*Art. 22k*            Comunicazione di dati personali a uno Stato non vincolato da un Accordo di associazione alla normativa di Schengen

Qualora i dati forniti tramite i canali di comunicazione costituiti nel quadro di Schengen fossero trasmessi a Stati che non prendono parte a Schengen, gli articoli 25 e 26 della direttiva sulla protezione dei dati dispongono che questi Stati garantiscano un adeguato livello di protezione dei dati nell'ambito della procedura relativa ai visti. Entrambe le disposizioni, inoltre, prevedono particolari casi in cui i dati possono venire trasmessi anche qualora tale esigenza non possa essere rispettata.

Per quanto riguarda la domanda, in base a quali premesse il livello di protezione possa essere ritenuto «adeguato», la direttiva sulla protezione dei dati non fornisce alcun criterio concreto. Bisogna ritenere un metro di misura materiale «la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone fisiche, e particolarmente del diritto alla vita privata» (art. 1 par. 1 della direttiva sulla protezione dei dati personali). Il livello di protezione nel Paese terzo è pertanto da ritenersi adeguato qualora alla persona interessata venga concessa in quel Paese, in relazione al trattamento dei suoi dati, una protezione in grado di soddisfare fundamentalmente la sostanza dei principi di tutela della direttiva sulla protezione dei dati<sup>417</sup>.

In base all'articolo 25 capoverso 2 della direttiva sulla protezione dei dati, l'adeguatezza del livello di protezione fornito da uno Stato terzo viene valutata considerando tutte le circostanze che entrano in gioco nel quadro della trasmissione dei dati o di una categoria di trasmissioni dei dati; in particolar modo vengono presi in considerazione la tipologia dei dati, la destinazione specifica e la durata del trattamento pianificata, il Paese d'origine e quello di destinazione finale, nonché le norme giuridiche applicabili nel Paese terzo in questione. La legislazione del Paese terzo non costituisce pertanto l'unico criterio determinante.

L'articolo 6 LPD prescrive che i dati personali non possono essere comunicati all'estero, in particolar modo quando il Paese interessato sia privo di una protezione dei dati equivalente a quella svizzera; la LDDS contiene disposizioni corrispondenti (ad es. art. 22c). Secondo il diritto svizzero, per «protezione dei dati equivalente» s'intende il fatto che la legislazione relativa alla protezione dei dati corrisponda nel suo complesso a quella svizzera<sup>418</sup>.

Sulla base di queste differenze, l'articolo 22k si propone di disciplinare la comunicazione dei dati personali a uno Stato non vincolato dagli Accordi di associazione della Svizzera a Schengen, conformemente alle esigenze della direttiva sulla protezione dei dati. La formulazione si discosta intenzionalmente dall'articolo 6 LPD e dalle relative disposizioni della LDDS, al fine di chiarire che il livello di protezione dei dati si orienta alla direttiva sulla protezione dei dati. Inoltre, bisogna tenere in considerazione che il disegno di revisione LPD<sup>419</sup> riprende ugualmente la definizione «adeguato livello di protezione» secondo la terminologia usata nel Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa STE n. 108<sup>420</sup>.

<sup>417</sup> Cfr. Dammann / Simitis, Kommentar zur EG-Datenschutzrichtlinie, ad art. 25, p. 272, n. 8.

<sup>418</sup> Cfr. U. Maurer / N.P. Vogt, Kommentar zum schweizerischen Datenschutzgesetz, ad art. 6 LPD, p. 111 f., n. 18.

<sup>419</sup> FF **2003** 1910

<sup>420</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa del 28 gennaio 1981 per la protezione delle persone in relazione all'elaborazione automatica dei dati a carattere personale (RS **0.235.1**).

Ai sensi dell'articolo 25 paragrafo 1 della direttiva sulla protezione dei dati, l'adeguato livello di protezione dei dati richiesto dall'articolo 22k capoverso 1 non costituisce l'unica premessa che deve essere osservata per permettere la comunicazione dei dati personali a uno Stato terzo; anche i principi generali della protezione dei dati devono essere tenuti in considerazione.

Il capoverso 1 stabilisce il principio secondo cui è consentita la comunicazione a Stati che non prendono parte a Schengen esclusivamente se tali Stati garantiscono un adeguato livello di protezione dei dati. Come già citato, l'articolo 25 paragrafo 2 della direttiva sulla protezione dei dati elenca una serie di criteri di cui il detentore dei dati deve tenere conto al fine di giudicare se lo Stato che richiede i dati garantisca un adeguato livello di protezione. A questo scopo non deve essere esaminato il livello di protezione dei dati di tale Stato terzo nel suo complesso, bensì esclusivamente le circostanze che svolgono un ruolo nel quadro di una situazione in cui devono essere comunicati dei dati personali<sup>421</sup>. Perciò tale precisazione è importante, poiché può succedere che uno Stato terzo sia nella condizione di assicurare un adeguato livello di protezione in un determinato settore o per una particolare categoria di comunicazioni di dati, ma non in altri settori.

Nei casi in cui uno Stato terzo non garantisca un adeguato livello di protezione, il capoverso 2 prevede una serie di eccezioni. Le premesse che devono essere osservate per l'inoltro di dati sono elencate in modo esaustivo; inoltre si tratta di condizioni alternative. Qualora trovi applicazione una di queste eccezioni, chi è in possesso dei dati non deve sottostare al divieto di comunicare i dati personali a uno Stato terzo che non fornisca un livello di protezione adeguato. Tuttavia egli continuerà a essere obbligato a osservare i restanti principi relativi alla protezione dei dati.

A seconda delle circostanze, è consentito anche un maggior numero di comunicazioni, ovvero un insieme di comunicazioni sulla base delle eccezioni prevista dalle lettere a-c. Determinante è il fatto che la trasmissione o le trasmissioni si limitino a un singolo evento. La clausola relativa all'eccezione può essere applicata solo per una singola procedura di carattere determinato, e all'interno di questa procedura per uno scopo preciso. Non si potrà far valere tale condizione d'eccezione in presenza di casi simili che si ripetono. Analogamente essa non può essere fatta valere per la regolamentazione di una determinata questione – ossia una data categoria di comunicazioni – in via astratta e generale.

Il capoverso 2 lettera a prevede che la persona interessata sia tenuta a fornire espressamente il suo consenso qualora, nell'ambito di una procedura relativa ai visti, debbano essere comunicati dati personali o profili della personalità degni di particolare protezione a uno Stato che non garantisca un livello di protezione dei dati adeguato; ciò vale ad esempio per le informazioni relative allo stato di salute della persona interessata.

Ai sensi del capoverso 2 lettera b, è consentita la comunicazione di dati personali a uno Stato terzo qualora essa sia rivolta a tutelare un interesse d'importanza vitale per la persona interessata. Tale disposizione si propone di disciplinare una situazione in cui la persona interessata non sia nelle condizioni di far valere i suoi stessi interessi e in cui, tuttavia, si può supporre che tale persona abbia dato il proprio parere favorevole a tale comunicazione. L'espressione «per proteggere la vita o l'incolumità

<sup>421</sup> Cfr. Dammann / Simitis, Kommentar zur EG-Datenschutzrichtlinie, ad art. 25, p. 273, n. 9.

fisica» corrisponde alla definizione «salvaguardia dell'interesse vitale» utilizzata nell'articolo 26 paragrafo 1 lettera e e nell'articolo 7 lettera d della direttiva sulla protezione dei dati<sup>422</sup>.

I capoversi 3 e 4 riprendono l'esigenza dell'articolo 26 paragrafo 2 della direttiva sulla protezione dei dati, secondo cui uno Stato che ha sottoscritto l'Accordo di Schengen ha la facoltà di autorizzare la trasmissione di dati personali a uno Stato terzo, qualora chi detiene tali dati offra delle garanzie sufficienti per la protezione della personalità della persona interessata. La norma del capoverso 3 si discosta dalle eccezioni previste dal capoverso 2. In effetti, i capoversi 3 e 4 non rappresentano alcuna eccezione al principio stabilito dal capoverso 1, piuttosto rendono possibile la trasmissione dei dati, a condizione che venga garantita nella fattispecie un'adeguata protezione della personalità della persona interessata. Tali regole permettono all'autorità competente di tener conto della comunicazione di dati personali a uno Stato terzo, invitando ad esempio tale Stato, nell'ambito di uno scambio di note a livello diplomatico, a rispettare determinati principi relativi alla protezione dei dati riguardanti la persona interessata.

Le garanzie relative alla protezione dei dati di uno Stato terzo possono inoltre essere considerate sufficienti, rapportandole alle esigenze fissate dalla direttiva sulla protezione dei dati, qualora esse aderiscano al tipo di trattamento di dati in questo Stato e prevedano che i dati trasmessi vengano trattati secondo i principi generali della protezione dei dati stabiliti dalla direttiva europea, segnatamente in riferimento ad ammissibilità, destinazione, buona fede, proporzionalità, nonché ai dati degni di particolare protezione. Le garanzie dello Stato terzo devono essere anche tali da permettere che vengano assicurati l'obbligo d'informazione nei confronti della persona interessata e il suo diritto ad accedere a tutti i dati che la riguardano. Le garanzie offerte saranno ritenute sufficienti qualora possa essere previsto con ragionevole sicurezza, sulla base dei provvedimenti previsti e delle circostanze, che la protezione materiale nello Stato terzo in questione funzionerà. I meccanismi per la realizzazione della protezione possono pertanto essere del tutto diversi, l'importante è che sia possibile giungere a una previsione altrettanto certa, secondo cui per la persona interessata sarà essenzialmente valida la stessa protezione materiale<sup>423</sup>.

Il capoverso 3 prevede che i dati personali possano essere trasmessi a uno Stato terzo, qualora quest'ultimo fornisca garanzie sufficienti tali da garantire una protezione adeguata della persona interessata.

Il capoverso 4 conferisce al Consiglio federale la facoltà di disciplinare la portata delle garanzie da prestare e le relative modalità. Nel quadro di un'ordinanza, il Consiglio federale delimita il contenuto delle garanzie sulla base di criteri obiettivi e astratti a livello generale, e definisce in particolare i principi di protezione dei dati che lo Stato terzo deve osservare, nonché la forma secondo cui si deve impegnare. Sulla base di tale ordinanza, l'autorità competente potrà decidere in seguito se le garanzie fornite dallo Stato terzo garantiscano nello specifico alla persona interessata una protezione sufficiente. In virtù dell'ordinanza, inoltre, anche la persona interessata potrà verificare se lo Stato terzo si sia impegnato efficacemente a rispettare i principi generali relativi alla protezione dei dati; qualora ciò non avvenisse, egli potrà rivendicare i propri diritti per via giudiziaria.

<sup>422</sup> Cfr. anche FF **2003** 1911 seg.

<sup>423</sup> Cfr. Dammann / Simitis, Kommentar zur EG-Datenschutzrichtlinie, ad art. 26, p. 288 segg., n. 15.

Al fine di assicurare una valutazione uniforme del livello di protezione offerto dallo Stato terzo, la direttiva sulla protezione dei dati prevede che gli Stati che hanno aderito a Schengen e la Commissione europea si scambino reciprocamente informazioni relative ai casi in cui uno Stato terzo, a parer loro, non fornisca alcun livello di protezione adeguato (art. 25 par. 2). In virtù dell'articolo 26 paragrafo 3 della direttiva sulla protezione dei dati, uno Stato Schengen dovrà informare la Commissione e gli altri Stati che hanno aderito a Schengen anche nei casi in cui esso autorizzi la comunicazione di dati a uno Stato terzo, dopo che quest'ultimo abbia fornito sufficienti garanzie. Con riferimento a tali esigenze, dovranno essere emanate le disposizioni d'esecuzione necessarie all'atto dell'introduzione degli Accordi di Schengen e Dublino; pertanto bisogna prevedere, ad esempio, l'obbligo da parte dell'IFPD di fornire informazioni alla Commissione e agli Stati Schengen. Infine bisogna osservare che la Commissione europea deve decidere se uno Stato terzo disponga o meno di un sufficiente livello di protezione (cfr. art. 25 par. 3, 4 e 6, nonché art. 31 della direttiva sulla protezione dei dati)<sup>424</sup>.

*Art. 22/*            Obbligo d'informazione in caso di comunicazione di dati personali

L'articolo 10 della direttiva sulla protezione dei dati prevede l'obbligo da parte del detentore dei dati d'informare la persona interessata in merito a qualsivoglia elaborazione di dati che la riguarda, di qualunque tipo essa sia; la disposizione elenca le informazioni che devono essere trasmesse. Gli articoli 4 capoverso 2 e 18 capoverso 2 LPD prevedono l'obbligo della trasparenza per la fornitura di dati, che comunque è meno esteso dell'obbligo d'informazione; il disegno di revisione LPD prevede che chi è in possesso dei dati sarà obbligato a informare la persona interessata, tuttavia solo nei casi in cui vengano raccolti dati personali o profili personali degni di una particolare protezione<sup>425</sup>. L'articolo 22/ introduce pertanto l'obbligo d'informare, secondo quanto prescritto dalla direttiva sulla protezione dei dati, per tutti i casi di fornitura dei dati nell'ambito di una procedura relativa ai visti, nonché in relazione al dovere di diligenza e di assistenza. Ciò ha come conseguenza che chi è in possesso dei dati dovrà informare d'ufficio e in modo attivo la persona interessata in relazione a qualsivoglia trattamento di dati che riguarda quest'ultima, indipendentemente dal fatto che si tratti di dati relativi alla persona o di dati personali e profili della personalità degni di particolare protezione; tali informazioni devono essere fornite senza che la persona interessata faccia espressamente domanda in tal senso. Dette informazioni potrebbero essere contenute ad esempio nel modulo per la richiesta di visti. Chi è in possesso dei dati dovrà fornire alla persona interessata tutte le informazioni relative alla sua identità e alla destinazione del trattamento, nonché tutte le necessarie informazioni supplementari riguardanti chi riceve i dati, l'esistenza di un diritto di richiedere le informazioni e le conseguenze di un rifiuto di fornire i dati richiesti. Per quel che riguarda quest'ultimo punto, l'articolo 10 della direttiva sulla protezione dei dati prevede di fatto l'obbligo di chi è in possesso dei

<sup>424</sup> La Commissione ha ad esempio preso una decisione secondo cui il Canada ha un adeguato livello di protezione dei dati; cfr. la decisione 2002/2/CE della Commissione del 20 dicembre 2001 conforme alla direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e riguardante l'adeguatezza della protezione fornita dalla legge canadese sulla tutela delle informazioni personali e sui documenti elettronici (Canadian Personal Information Protection and Electronic Documents Act canadese (GU L 2 del 4.1.2002, p. 13). Una decisione analoga è stata presa il 26 luglio 2000 in riferimento alla Svizzera (GU L 215 del 28.8.2000, p. 1).

<sup>425</sup> FF **2003** 1913 e 1916

dati di fornire qualsivoglia informazione supplementare necessaria ad assicurare alla persona interessata che i suoi dati saranno trattati in modo corretto. Se si riflette ulteriormente sul fatto che una persona straniera non conosce necessariamente i suoi diritti, appare quindi più conveniente prevedere espressamente a livello legislativo che tale persona venga informata sulle conseguenze di un eventuale rifiuto a rispondere a una domanda (cfr. anche art. 24 dell'ordinanza sulla protezione dei dati<sup>426</sup>).

Dal capoverso 1 risulta che il detentore dei dati non è tenuto a informare nuovamente, qualora egli abbia già provveduto antecedentemente a informare la persona interessata. L'informazione che è stata concessa quando i dati sono stati forniti la prima volta – nella misura in cui le circostanze relative a ulteriori accertamenti (ossia lo scopo del trattamento) siano conformi a quelle della prima fornitura – non deve pertanto essere ripetuta a ogni nuova fornitura di dati. Qualora, nel quadro dell'applicazione del diritto federale, i Cantoni trasmettano dei dati, nell'ambito di una procedura relativa ai visti, a un'autorità federale, come ad esempio nel caso della procedura di dichiarazione di garanzia (art. 6–8 OEnS<sup>427</sup>), essi sono obbligati a informare la persona interessata; le autorità federali non sono obbligate a fornire nuovamente un'informazione.

L'informazione non è soggetta ad alcuna esigenza di forma; essa può pertanto essere fornita anche a voce. Tuttavia si raccomanda la forma scritta, in modo tale che rimangano delle prove. L'informazione può figurare su documento stampato (ad es. su un modulo o un questionario) che deve essere fornito alla persona interessata, o collocato in un posto ben visibile. Il detentore della collezione di dati deve far riferimento, nell'adempimento del suo obbligo d'informazione, ai principi della proporzionalità e della buona fede. L'informazione deve essere ben visibile, ben leggibile e facilmente comprensibile. A quest'obbligo, che non si propone affatto di complicare il compito del detentore dei dati, si può adempiere in modo molto semplice: è sufficiente, per esempio, riportare all'interno di un modulo una piccola frase tipo, che tuttavia non può essere stampata a caratteri piccoli<sup>428</sup>. Come si può vedere, l'articolo 22/ lascia al detentore dei dati un certo margine di manovra. In base a ciò, sarà suo compito sviluppare gli strumenti adeguati al fine di poter garantire l'informazione della persona interessata.

Il capoverso 3 precisa il momento in cui la persona interessata deve essere informata. Nel caso in cui vengano raccolti i dati presso terzi, la persona interessata deve essere informata, se possibile, all'atto della fornitura dei dati, comunque al massimo nel momento in cui essi vengono memorizzati o comunicati per la prima volta a terzi. Il momento dell'informazione deve essere in rapporto diretto con la fornitura, la memorizzazione, o la prima comunicazione. Il concetto di memorizzazione non comprende solo il procedimento tecnico con cui, ad esempio, i dati forniti vengono registrati in un sistema informatico, ma anche ogni attività successiva alla fornitura per la preparazione di un'ulteriore utilizzazione dei dati<sup>429</sup>.

Un'eccezione all'obbligo d'informazione è possibile solamente nel caso in cui l'informazione della persona interessata non possa essere effettuata, o effettuata solo tramite dispendi sproporzionati, ad esempio nel caso di un trattamento a fini statistici, scientifici o storici (art. 11 par. 2 della direttiva sulla protezione dei dati). Tale

426 RS **235.11**

427 RS **142.211**

428 Cfr. FF **2003** 1913 seg.

429 Cfr. FF **2003** 1914

eccezione non deve tuttavia essere interpretata in modo estensivo. Pertanto chi detiene i dati non può accontentarsi di supporre semplicemente che risulterebbe impossibile o sproporzionato informare la persona interessata. In base al principio della buona fede, egli dovrà attuare qualsiasi cosa che si possa ragionevolmente pretendere da lui al fine di osservare il suo obbligo d'informazione. Ad esempio, deve verificare che l'ultimo indirizzo conosciuto della persona interessata sia ancora valido. Se, al contrario, la persona ha abbandonato la Svizzera per una destinazione sconosciuta senza lasciare un indirizzo postale o elettronico al quale possa essere raggiunta, viene meno l'obbligo d'informazione del detentore dei dati.

In virtù del capoverso 3 *in fine*, il detentore dei dati può rinunciare all'informazione della persona interessata, qualora la memorizzazione o la comunicazione dei dati sia già espressamente prevista dalla legge. In questo caso si deve applicare a tutti gli effetti il principio «ignorantia iuris nocet» (l'ignoranza non rappresenta una tutela di fronte a una pena). Un tale fondamento legislativo sussiste in particolare modo per il Registro centrale degli stranieri (RCS), in cui possono essere registrati anche dati riguardanti le procedure relative ai visti (art. 22d cpv. 3).

#### *Art. 22m*      Diritto d'accesso

Il diritto d'accesso della persona interessata è conforme all'articolo 8 LPD. Secondo tale disposizione, il detentore dei dati deve rendere noti a tale persona tutti i dati che la riguardano, la destinazione del trattamento dei dati e i fondamenti legislativi. L'articolo 12 della direttiva sulla protezione dei dati prevede che la persona interessata abbia il diritto di ricevere la raccolta d'informazioni disponibili relative all'origine dei rispettivi dati. Finora né la LPD<sup>430</sup> né la LDDS riconoscono un tale diritto, per cui esso viene introdotto nell'articolo 22m. Ciò ha come conseguenza che la persona interessata avrà in futuro anche il diritto di venire a conoscenza dell'origine dei dati raccolti su di lei. Tale diritto consente ad esempio alla persona di risalire all'origine dei dati, o di ordinare la correzione di eventuali errori. Per il detentore dei dati ciò significa che egli dovrà fornire delle informazioni concrete sull'origine dei dati; non sono sufficienti indicazioni generali relative alla categoria dell'origine. La questione determinante sarà se tali informazioni siano anche effettivamente disponibili; il detentore dei dati, infatti, non è obbligato a registrarle. È sufficiente che tali dati possano essere recuperati e raccolti in caso di necessità con la collaborazione della persona interessata<sup>431</sup>.

#### *Art. 22n*      Restrizione dell'obbligo d'informare e del diritto d'accesso

Il diritto d'accesso e l'obbligo d'informare possono essere limitati nei casi previsti dall'articolo 9 capoversi 1, 2 e 4 LPD, qualora una legge in senso formale lo preveda, interessi preponderanti di un terzo lo esigono o un interesse pubblico preponderante lo richieda, o qualora sussista la possibilità che la comunicazione d'informazioni comprometta un procedimento penale.

Ai sensi dell'articolo 13 della direttiva sulla protezione dei dati, il diritto d'accesso e l'obbligo d'informazione possono essere limitati nel rispettivo campo d'applicazione

<sup>430</sup> Il diritto di conoscere l'origine dei dati personali è introdotto nell'art. 8 del disegno di revisione LPD (FF 2003 1916).

<sup>431</sup> Cfr. Dammann / Simitis, Kommentar zur EG-Datenschutzrichtlinie, ad. art. 12, p. 194, n. 6.

qualora tale misura sia prevista in una legge e risulti essere necessaria per la tutela di un interesse elencato nella norma europea. Ciò tuttavia non deve avere come conseguenza l'eliminazione di ogni protezione. Infatti, l'articolo 22n capoverso 2 prevede che, in caso di una limitazione dell'obbligo d'informare o del diritto d'accesso nell'ambito di una procedura relativa ai visti, nonché in relazione al dovere di diligenza e di assistenza delle imprese di trasporto, la persona interessata, non appena sia cessato il motivo di tale limitazione, dovrà essere successivamente informata e ricevere le informazioni desiderate. L'articolo 9 capoverso 5 del disegno di revisione LPD contempla la stessa disposizione<sup>432</sup>.

#### *Art. 22o* Diritto di ricorso dell'Incaricato federale della protezione dei dati

Ai sensi dell'articolo 28 paragrafo 3 terzo trattino della direttiva sulla protezione dei dati, gli Stati Schengen stabiliscono che l'autorità di controllo disponga in particolare del «(...) potere di promuovere azioni giudiziarie (...) ovvero di adire (...) le autorità giudiziarie». Sulla base di tale disposizione, ogni Stato Schengen potrà delegare alla rispettiva autorità di controllo il potere di promuovere azioni giudiziarie o di adire le autorità giudiziarie. Ai sensi delle disposizioni europee, il potere di adire le autorità giudiziarie è rivolto innanzitutto alle infrazioni penali di cui l'autorità di controllo viene a conoscenza<sup>433</sup>.

L'articolo 27 LPD conferisce determinati poteri all'IFPD. Ai sensi del capoverso 4, egli potrà fornire delle raccomandazioni a un organo federale che non abbia rispettato le disposizioni in materia di protezione dei dati. In virtù del capoverso 5, qualora non venga rispettata una raccomandazione egli potrà deferire la pratica per decisione al dipartimento o alla Cancelleria federale. L'IFPD non ha invece la possibilità di ricorrere o di intentare un'azione contro questa decisione.

Nell'ambito della trasposizione della direttiva sulla protezione dei dati «ci si è chiesti se fosse necessario delegare all'IFPD il diritto di ricorso e la facoltà di denuncia.

Il sistema giuridico svizzero non prevede – ad eccezione del processo penale – la denuncia privata o la denuncia da parte di un'autorità nell'ambito di un procedimento giudiziario. In caso di un processo penale, al contrario, il procedimento viene condotto dal pubblico ministero, e chi presenta la denuncia non è una parte, a meno che tale soggetto non si costituisca parte civile. In un procedimento giudiziario, l'autorità giudiziaria interviene solamente qualora ad essa si rivolga un privato o un'autorità. La persona che presenta ricorso o reclamo è parte nel procedimento.

In questo sistema non sarebbe opportuno concedere all'IFPD la facoltà di denunciare le infrazioni contro la protezione dei dati dell'autorità competente senza conferirgli la qualità di parte. Al fine di soddisfare le esigenze della direttiva sulla protezione dei dati, è pertanto più semplice prevedere nell'articolo 22o un diritto di ricorso dell'IFPD contro le decisioni del Dipartimento, qualora esso non abbia rispettato le raccomandazioni dell'IFPD in materia di trattamento dei dati nel contesto di una procedura del visto, nonché in relazione al dovere di diligenza e di assistenza delle imprese di trasporto. L'autorità di ricorso ai sensi dell'articolo 22o è attualmente la

<sup>432</sup> FF **2003** 1917; cfr. anche l'art. 18 cpv. 6 della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI; RS **120**).

<sup>433</sup> Cfr. Dammann / Simitis, Kommentar zur EG-Datenschutzrichtlinie, ad art. 28, p. 310, n. 11.

Commissione federale della protezione dei dati secondo l'articolo 33 LPD. L'IFPD può presentare analogamente un ricorso davanti al Tribunale federale contro le decisioni di questa Commissione ai sensi degli articoli 100 capoverso 2 lettera a e 103 lettera c della legge federale sull'organizzazione giudiziaria (OG)<sup>434</sup>. Nel quadro della riforma in atto dell'organizzazione giudiziaria, tale Commissione sarà integrata nel nuovo Tribunale amministrativo federale<sup>435</sup>.

Resta da osservare che il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa STE n. 108<sup>436</sup> richiede, analogamente, che le autorità di controllo siano dotate di un potere di promuovere azioni giudiziarie o di adire le autorità giudiziarie. Al fine di rendere possibile l'adesione della Svizzera a tale Protocollo addizionale, il disegno di revisione LPD conferisce all'IFPD il diritto di ricorrere contro le decisioni dei Dipartimenti e della Cancelleria federale citate nell'articolo 27 capoverso 5 LPD<sup>437</sup>.

#### *Art. 22p* Eurodac

Sebbene il nuovo articolo 22*p* presenti una certa somiglianza materiale con l'attuale articolo 22*c* capoverso 3 (rilevamento delle impronte digitali), la disposizione non viene ripresa nella sezione 3. Al contrario, l'articolo 22*p* per ragioni legate alla sistematica (la sezione 3*a* contiene disposizioni per l'applicazione della normativa di Schengen) è integrato nella nuova sezione 3*b*. Con riferimento alla protezione dei dati viene perciò chiarito che, per il rilevamento dei dati sulla base di Dublino, si applicano le disposizioni particolari in materia di protezione dei dati del regolamento Eurodac<sup>438</sup>.

Il capoverso 1 costituisce la base giuridica per il rilevamento delle impronte digitali dei cittadini stranieri che sono stati fermati per aver attraversato illegalmente la frontiera esterna e che non sono respinti (art. 8 regolamento Eurodac). La memorizzazione di tali dati avverrà per due anni. Per la Svizzera i casi d'applicazione saranno molto limitati, dal momento che gli Stati a noi confinanti partecipano a Dublino. Tale disposizione, pertanto, si applicherà soprattutto per l'entrata illegale negli aeroporti. Il capoverso 2 stabilisce quali sono i dati rilevati dalle autorità competenti.

All'atto pratico il capoverso 3 avrà un'importanza nettamente maggiore. Le impronte digitali dei cittadini stranieri che soggiornano illegalmente in Svizzera potranno così essere rilevate e trasmesse all'unità centrale a Bruxelles. Oltre ai posti di confine e alle autorità di polizia, anche le autorità competenti in materia di stranieri potranno rilevare le impronte digitali e trasmetterle all'Ufficio federale dei rifugiati. Alle impronte digitali verrà attribuito un numero di riferimento svizzero. Il rilevamento verrà effettuato esclusivamente al fine di controllare se una domanda d'asilo sia già stata depositata presso un altro Stato appartenente allo spazio Dublino (art. 11 regolamento Eurodac). Esso non avviene in modo sistematico (disposizione potestativa) ed è di norma fondato quando il cittadino straniero dichiara di aver depositato una domanda d'asilo presso un altro Stato appartenente allo spazio Dublino, non

<sup>434</sup> Legge federale del 16 dicembre 1943 sull'organizzazione giudiziaria (OG; RS 173.110).

<sup>435</sup> Cfr. FF 2001 3764, 3969 e seg.

<sup>436</sup> RS 0.235.1

<sup>437</sup> FF 2003 1926

<sup>438</sup> Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della Convenzione di Dublino (GU L 316 del 15.12.2000, p. 1).

fornendo però il nome dello Stato dove è stata depositata la domanda. Esso è inoltre fondato, qualora il cittadino straniero non richieda l'asilo e tuttavia rifiuti di essere rispedito al Paese d'origine adducendo di trovarsi in pericolo, ovvero qualora il cittadino straniero cerchi di evitare in altro modo il respingimento (specialmente la mancanza di collaborazione per la determinazione dell'identità). Questi dati non vengono memorizzati nella banca dati Eurodac.

Il capoverso 4 garantisce che solo l'Ufficio federale dei rifugiati trasmette i dati all'unità centrale. Qualora la domanda trovasse un riscontro, l'Ufficio federale dei rifugiati avvierà la procedura di riaccettazione.

Il capoverso 5 disciplina la distruzione anticipata<sup>439</sup> dei dati memorizzati in Eurodac; la distruzione automatica dei dati avviene dopo due anni.

Il capoverso 6 rimanda alle disposizioni della LASi che devono essere rispettate all'atto dell'applicazione dell'Accordo di associazione della Svizzera alla normativa di Dublino (AAD).

#### *Art. 23b*          Multe in caso di violazione del dovere di diligenza

Le multe previste in quest'articolo contribuiscono a garantire il rispetto del dovere di diligenza da parte delle imprese di trasporto aereo e su strada ai sensi dell'articolo 22a<sup>bis</sup>. Esse si basano sulla direttiva concernente la responsabilità delle società di trasporto, e in particolar modo sull'articolo 4. Un'impresa di trasporto che imbarchi passeggeri senza i necessari documenti di viaggio verrà punita con una multa fino a 8000 franchi per ogni persona trasportata. L'importo massimo della multa si basa sulla direttiva citata; in questo modo si spiega anche la deroga all'articolo 106 del Codice penale (CP)<sup>440</sup>.

Il capoverso 2 prevede che si possa rinunciare a infliggere una multa in determinate circostanze; ciò si verifica in particolare quando alla persona trasportata è stato concesso l'ingresso in Svizzera ai sensi dell'articolo 21 della legge sull'asilo, o qualora l'impresa di trasporto sia stata obbligata a trasportare la persona interessata. Non sussiste inoltre una violazione del dovere di diligenza qualora i passeggeri distruggano i rispettivi documenti di viaggio una volta imbarcati, o qualora non sia stato ragionevolmente possibile per l'impresa di trasporto scoprire una falsificazione o una contraffazione. Inoltre il Consiglio federale può prevedere ulteriori eccezioni al verificarsi di situazioni straordinarie, come guerre o calamità naturali.

Attualmente la Confederazione si fa quasi esclusivamente carico delle spese di assistenza e d'espulsione per i passeggeri che non sono in possesso dei necessari documenti di viaggio. Per questo motivo, il capoverso 5 prevede d'introdurre una procedura conforme alle disposizioni della legge federale del 22 marzo 1974<sup>441</sup> sul diritto penale amministrativo (DPA). L'IMES emanerà la decisione penale che potrà costituire l'oggetto del ricorso.

<sup>439</sup> Il termine «cancellazione» ai sensi della direttiva sulla protezione dei dati equivale al termine «distruzione» nel diritto svizzero.

<sup>440</sup> RS 311.0

<sup>441</sup> RS 313.0

## **5.3.2 Legge del 26 giugno 1998<sup>442</sup> sull'asilo (LAsi)**

### **5.3.2.1 Caratteristiche principali delle modifiche**

Le decisioni del regolamento Dublino e del regolamento Eurodac sono applicabili direttamente per la Svizzera. Dal momento che tali regolamenti della CE contengono già in modo dettagliato un disciplinamento sul piano legislativo della procedura in base alla normativa di Dublino, non sussiste più l'urgenza di una legislazione: oltre alle disposizioni a livello giuridico in materia di protezione dei dati, che devono essere completate sulla base dell'applicabilità della direttiva sulla protezione dei dati<sup>443</sup>, devono essere introdotte una disposizione riguardante l'effetto sospensivo dei ricorsi contro una decisione di non entrata nel merito della procedura in base alla normativa di Dublino (art. 107a LAsi), nonché una sanzione contro l'elaborazione illecita dei dati Eurodac (art. 117a LAsi).

Prevedibilmente sussisterà un'elevata necessità di adeguamenti a livello di ordinanze e di direttive, specialmente per quanto riguarda l'organizzazione dell'Ufficio Dublino. Dal momento che non sussistono punti di contatto in termini di contenuti tra la revisione parziale che si sta attuando della legge sull'asilo e le modifiche della legge sull'asilo necessarie per l'applicazione dell'Accordo di associazione alla normativa di Dublino, non si richiede alcun coordinamento speciale.

### **5.3.2.2 Spiegazioni relative alle singole disposizioni**

*Art. 99 cpv. 1*

La modifica del primo periodo è un adattamento redazionale al regolamento Dublino: dal profilo del contenuto non cambia nulla. Nel secondo periodo, la competenza delegata al Consiglio federale di stabilire eccezioni viene ristretta ai minori di età inferiore ai 14 anni.

*Sezione 2 (nuova):*

*Trattamento dei dati nell'ambito degli Accordi d'associazione alla normativa di Dublino*

Nell'ambito dell'elaborazione di dati personali nell'ambito degli accordi d'associazione alla normativa di Dublino (AAD), si deve tener conto della direttiva sulla protezione dei dati. Il diritto svizzero in materia di protezione dei dati concorda largamente con la norma europea, esistono tuttavia delle differenze. La legge sull'asilo deve pertanto essere adattata in modo tale che l'elaborazione di dati personali sia conforme alle esigenze della direttiva sulla protezione dei dati, nel quadro della procedura che permetta di determinare lo Stato competente per l'esame della domanda d'asilo.

Al fine di migliorare la trasparenza e la leggibilità, è giustificato includere all'interno di una sezione separata le disposizioni da adottare nella legge sull'asilo relati-

<sup>442</sup> RS 142.31

<sup>443</sup> 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, p. 31).

ve alla protezione dei dati derivanti dall'Accordo di associazione alla normativa di Dublino. Tali disposizioni si riferiscono esclusivamente al trattamento di dati personali nel quadro della procedura per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo.

Nel caso venisse accertato che la Svizzera è competente per l'esame della domanda d'asilo, il trattamento dei dati personali necessario a questo scopo – come nel caso di tutte le restanti domande d'asilo – sarà disciplinato dalle disposizioni della legge sull'asilo. Ciò riguarda in particolar modo gli articoli 97 e 98 di detta legge, che disciplinano espressamente la comunicazione di dati personali all'estero. Qualora la Svizzera non fosse competente per l'esame della domanda d'asilo e rinviasse la persona in cerca d'asilo allo Stato competente in virtù delle disposizioni previste dal regolamento Dublino, le questioni che la riguardano saranno generalmente concluse, e non avrà più luogo alcun ulteriore trattamento dei dati nel quadro della procedura disciplinata in base alla normativa di Dublino.

#### *Art. 102a (nuovo) Eurodac*

Eurodac è la banca dati centrale per i dati relativi alle impronte digitali, gestita dalla Commissione europea ai sensi del regolamento Eurodac. Il suo scopo è quello di facilitare l'applicazione del regolamento Dublino. Le disposizioni del regolamento Eurodac riguardanti il rilevamento e la trasmissione delle impronte digitali sono applicabili direttamente. Pertanto il presente articolo 102a – a esclusione del capoverso 1 – non ha un significato di per sé. Esso ha il compito di migliorare la comprensibilità e di garantire la necessaria trasparenza.

Il capoverso 1 dispone che l'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) sia responsabile per lo scambio di dati con l'unità centrale a Bruxelles.

Non appena il regolamento Dublino e il regolamento Eurodac saranno applicabili, l'UFR trasmetterà alla banca dati Eurodac le impronte digitali dei richiedenti l'asilo e delle persone che sono state fermate nel tentativo di varcare la frontiera illegalmente e che non vengono immediatamente respinte, nonché, eventualmente, delle persone che soggiornano illegalmente in Svizzera (si veda l'art. 22p LDDS).

Secondo il capoverso 4, l'UFR chiede all'unità centrale una distruzione anticipata<sup>444</sup> dei dati quando la persona interessata abbia acquisito, prima del decorrere del termine di dieci anni, la cittadinanza di uno degli Stati vincolati da un accordo di associazione alla normativa di Dublino. L'UFR procederà in tal senso innanzitutto sulla base di una comunicazione al riguardo da parte della persona interessata.

#### *Art. 102b (nuovo) Comunicazione di dati personali a uno Stato vincolato da un accordo di associazione alla normativa di Dublino*

La comunicazione di dati personali nel quadro della procedura per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo a uno Stato vincolato da un accordo di associazione alla normativa di Dublino viene parificata, ai sensi dell'articolo 102b, allo scambio di dati tra organi federali. Sono perciò applicabili i principi generali per il settore pubblico relativi alla protezione dei dati previsti dalla

<sup>444</sup> Il termine «cancellazione» ai sensi della direttiva sulla protezione dei dati equivale al termine «distruzione» nel diritto svizzero.

LPD. Inoltre si rimanda al commento dell'articolo 22*h* del disegno di revisione LDDS (cfr. n. 5.3.1.2).

*Art. 102c (nuovo)* Comunicazione di dati personali a uno Stato non vincolato da un accordo di associazione alla normativa di Dublino

L'articolo 102*c* disciplina la comunicazione di dati personali a uno Stato che non è vincolato dagli Accordi di associazione alla normativa di Dublino, in virtù delle esigenze della direttiva sulla protezione dei dati personali. Tale disposizione fa riferimento ai dati che l'UFR ha ricevuto dall'unità centrale o dalle autorità competenti degli altri Stati che prendono parte a Dublino tramite la cosiddetta «DubliNet», nel quadro della procedura per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo<sup>445</sup>. Potrebbe infatti accadere che uno Stato terzo, sulla base di un accordo bilaterale siglato con la Svizzera, richieda alle autorità svizzere la trasmissione di determinati dati personali raccolti per mezzo del succitato sistema. In questo caso tali dati potrebbero essere trasmessi solo allo Stato che li richiede, qualora le premesse previste nell'articolo 102*c* vengano rispettate. Si rimanda altresì al commento dell'articolo 22*k* del disegno di revisione LDDS. I restanti principi generali in materia di protezione dei dati (ad es. i principi di buona fede, di destinazione vincolata e di proporzionalità) devono analogamente essere osservati.

*Art. 102d (nuovo)* Obbligo d'informare in occasione della raccolta di dati personali

Ai sensi delle esigenze degli articoli 10 e 11 della direttiva sulla protezione dei dati personali, l'articolo 102*d* prescrive che una persona debba essere informata in relazione a tutti i dati personali che vengono raccolti sulla persona stessa. Qualora l'autorità competente raccolga dati nel quadro delle procedure in base alla normativa di Dublino, essa avrà nei confronti della persona interessata un obbligo d'informazione *attivo*. Inoltre si rimanda al commento relativo all'articolo 22*l* del disegno di revisione LDDS (si veda n. 5.3.1.2).

*Art. 102e (nuovo)* Diritto d'accesso

In virtù delle esigenze dell'articolo 12 della direttiva sulla protezione dei dati, l'articolo 102*e* prevede che ogni persona possa chiedere informazioni sull'origine dei dati che la riguardano. Il commento relativo all'articolo 22*m* del disegno di revisione LDDS (cfr. n. 5.3.1.2) ha validità anche in riferimento a tale disposizione.

*Art. 102f (nuovo)* Restrizione dell'obbligo d'informare e del diritto d'accesso

Si rimanda al commento relativo all'articolo 22*n* del disegno di revisione LDDS (cfr. n. 5.3.1.2).

<sup>445</sup> Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo  
(GU L 323 del 5.9.2003, p. 3).

*Art. 102g (nuovo)* Legittimazione a ricorrere dell'Incaricato federale della protezione dei dati

Ai sensi delle disposizioni dell'articolo 28 della direttiva sulla protezione dei dati personali, l'articolo 102g conferisce all'IFPD la legittimazione a ricorrere. Pertanto quest'ultimo potrà ricorrere davanti al Tribunale federale contro le decisioni del Dipartimento federale di giustizia e polizia, qualora quest'ultimo non abbia seguito le sue raccomandazioni relative al trattamento dei dati personali nel quadro della procedura per la determinazione dello Stato competente per l'esame della domanda d'asilo. Inoltre, si rimanda al commento relativo all'articolo 22o del disegno di revisione LDDS (cfr. n. 5.3.1.2).

*Art. 107a (nuovo)* Procedura in base alla normativa di Dublino

Questa nuova disposizione è necessaria per l'applicazione dell'articolo 19 del regolamento Dublino. Il rispettivo paragrafo 2 prevede che possa essere presentato ricorso contro la decisione di uno Stato membro di non esaminare una domanda d'asilo per non essere lo Stato competente per l'esame della domanda. Tale ricorso non ha effetto sospensivo sul trasferimento della persona interessata nello Stato competente, a meno che ciò non sia previsto dal diritto interno dello Stato non competente. Quest'ultimo caso si riferisce alla Svizzera. Ai sensi dell'articolo 6 LAsi, sono vevoli per la procedura relativa all'asilo le norme della legge sulla procedura amministrativa<sup>446</sup>, a meno che la legge sull'asilo non preveda altrimenti. In virtù dell'articolo 55 PA, il ricorso ha un effetto sospensivo. Di conseguenza, quando il ricorso contro le decisioni di non entrata in materia ai sensi dell'articolo 32 capoverso 2 lettera d seconda parte del periodo LAsi non dovesse avere alcun effetto sospensivo, ciò deve essere stabilito in modo esplicito all'interno della legge sull'asilo.

Il disciplinamento ivi previsto relativo alla soppressione dell'effetto sospensivo del ricorso per la procedura Dublino rappresenta un'eccezione. Con le modifiche della legge sull'asilo entrate in vigore il 1° aprile 2004 nel quadro del programma di sgravio 03<sup>447</sup> è stato introdotto un nuovo disciplinamento nell'ambito delle procedure di ricorso per le decisioni di non entrata in materia, dal momento che, da una parte, vengono ridotti i termini (5 giorni per il ricorso, 5 giorni per il trattamento della questione da parte della Commissione di ricorso in materia d'asilo), e dall'altra è stato stabilito che il ricorso ha sempre un effetto sospensivo.

Il disciplinamento delle eccezioni per la procedura in base alla normativa di Dublino è giustificato per via dei seguenti motivi: qualora la competenza di un altro Stato che prende parte alla normativa di Dublino sia accertata e quest'ultimo abbia accettato di farsi carico di chi presenta la domanda d'asilo, la decisione di non entrata in materia dovrà essere presa ed eseguita immediatamente. Una procedura nella procedura – come sarebbe inevitabile, ma al contempo vana al 99 per cento con l'effetto sospensivo del ricorso, o un ripristino dell'effetto sospensivo – deve essere evitata. Ciò è maggiormente giustificato qualora la decisione di non entrata in materia venga presa solo quando sussista, da una parte, la conferma di presa a carico da parte dello Stato competente, e dall'altra, nell'ambito della disposizione dello Stato competente,

<sup>446</sup> Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021).

<sup>447</sup> FF 2003 4857

venga chiarito se la persona in cerca d'asilo abbia parenti stretti in Svizzera, venendo pertanto eventualmente affidata alla Svizzera la competenza.

### *Capitolo 10: Disposizioni penali*

La struttura del capitolo 10 della legge sull'asilo deve essere adattata al fine d'introdurre la nuova disposizione penale dell'articolo 117a, che prevede una pena per il trattamento illecito di dati personali provenienti dalla banca dati Eurodac. In virtù della legge sull'asilo attualmente in vigore, il capitolo 10 contempla disposizioni penali esclusivamente in relazione a una violazione delle disposizioni della sezione 2 del capitolo 5 (obbligo di rimborso e di garanzia).

#### *Art. 117a (nuovo) Trattamento di dati personali contrario allo scopo*

L'articolo 25 del regolamento Eurodac prescrive che gli Stati contraenti debbano sanzionare un utilizzo non conforme allo scopo di Eurodac di dati memorizzati all'interno della banca centrale.

Il nuovo articolo 117a LAsi prevede una sanzione appropriata; essa è conforme, in riferimento alla pena prevista, alle direttive della futura sezione generale del CP.

Questa disposizione penale prevede una pena accessoria. Le autorità cantonali sono responsabili del procedimento penale, anche quando esso sia diretto contro le autorità federali. Tale disciplinamento è conforme alla normale procedura per reati equiparabili. Fondamentalmente le autorità federali sono responsabili dell'azione penale esclusivamente qualora il reato sia rivolto direttamente contro la Confederazione. L'apertura di un procedimento penale nei confronti di un impiegato federale che abbia trattato illecitamente i dati personali ai sensi dell'articolo 117a è inoltre subordinata all'autorizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (cfr. art. 15 della legge sulla responsabilità<sup>448</sup>).

## **5.3.3 Collaborazione in materia di polizia (compresi SIS e SIRENE)**

### **5.3.3.1 Linee generali delle modifiche**

I provvedimenti d'attuazione più importanti nel settore della collaborazione in materia di polizia riguardano la messa in opera e la gestione della parte nazionale del SIS (N-SIS) e, pertanto, la creazione di un ufficio SIRENE. È quindi necessario adeguare le disposizioni del Codice penale (CP) partendo da queste basi.

Con la modifica proposta, viene introdotta nella legge sulla responsabilità<sup>449</sup> un disciplinamento speciale relativo alla responsabilità della Confederazione per i danni che possono derivare dalla messa in opera del Sistema d'informazione Schengen (SIS). La responsabilità della Confederazione viene in questo modo estesa, coprendo fondamentalmente anche i danni causati dalle persone che si occupano dell'esecuzione a livello cantonale. Tuttavia la Confederazione potrà, nella misura in cui essa si faccia carico del danno, rivalersi sul Cantone a cui la persona che ha causato il danno presta servizio.

<sup>448</sup> RS 170.32

<sup>449</sup> RS 170.32

### 5.3.3.2

### Spiegazioni relative alle singole disposizioni

I singoli elementi dell'acquis di Schengen, che gli organi di polizia della Confederazione e dei Cantoni dovranno applicare in caso di associazione alla normativa di Schengen, sono elencati negli allegati A e B dell'Accordo di associazione della Svizzera alla normativa di Dublino (AAD). Poiché la Svizzera, nel quadro dell'AAD, non riceverà probabilmente tutti gli sviluppi futuri dell'acquis di Schengen, potranno emergere differenze tra il campo d'applicazione dell'AAD e quello dell'acquis di Schengen. Per questo motivo, nelle nuove disposizioni del Codice penale e nelle spiegazioni successive, non verrà tanto utilizzata l'espressione «acquis di Schengen», quanto piuttosto l'espressione «Accordo di associazione della Svizzera alla normativa di Schengen», o «AAD».

#### 5.3.3.2.1

#### Codice penale<sup>450</sup> (CP)

*Art. 351<sup>octies</sup> cpv. 3 lett. f (nuova) e cpv. 7*

Le informazioni che vengono elaborate al di fuori della parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen (N-SIS), vale a dire senza far capo al SIS, ad esempio il preavviso di un'osservazione transfrontaliera ai sensi dell'articolo 40 CAS, dovranno essere memorizzate, analogamente alla cooperazione a livello d'Interpol, all'interno del sistema informatizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli (IPAS). Pertanto, è necessario adattare di conseguenza l'articolo 351<sup>octies</sup> capoverso 3 CP. Inoltre, il capoverso 7 dell'articolo 351<sup>octies</sup> è integrato in modo tale che le autorità di frontiera e il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) possano verificare, nell'ambito di una procedura di richiamo, allo stesso modo di una collaborazione a livello d'Interpol, se un servizio dell'Ufficio federale di polizia elabori i dati di una persona all'interno dell'IPAS. Dal momento che all'interno dell'Ufficio federale di polizia diversi servizi sono responsabili per l'applicazione a livello operativo dell'AAS per questioni di polizia (al riguardo si vedano anche le spiegazioni dell'art. 351<sup>novies</sup> CP), la domanda è indirizzata, secondo il testo di legge, di «servizi Schengen» e non a un'unità appositamente designata dell'Ufficio federale.

*Art. 351<sup>novies</sup> (nuovo)*

Responsabilità e forme della collaborazione

L'articolo 351<sup>novies</sup> CP stabilisce che solo le autorità di polizia sono autorizzate ad applicare nel settore della polizia l'acquis di Schengen acquisito tramite l'AAS. Le autorità di polizia a livello federale sono l'Ufficio federale di polizia e il Corpo delle guardie di confine, nella misura in cui a quest'ultimo vengano trasmessi dai Cantoni compiti di polizia.

*Art. 351<sup>decies</sup> (nuovo)*

Parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen

Ai sensi dell'articolo 102 paragrafo 2 CAS, le segnalazioni di altri Stati aderenti a Schengen non possono essere registrate dal N-SIS in altre banche dati nazionali. Infatti, non è permesso trasferire direttamente i dati del SIS nel sistema di ricerca

automatizzato RIPOL e stabilire che, in riferimento alla responsabilità sui dati, ai diritti di elaborazione e di consultazione, nonché ai diritti relativi alla procedura delle persone interessate, vengano applicate le disposizioni RIPOL (art. 351<sup>bis</sup> CP; ordinanza RIPOL<sup>451</sup>). Ciò significa che la Svizzera, analogamente agli altri Stati che hanno sottoscritto l'Accordo di Schengen, è obbligata a creare un sistema nazionale autonomo, precisamente l'N-SIS, per la memorizzazione di dati del SIS. Ciò necessita di una base legale formale. L'articolo 351<sup>decies</sup> CP risponde a tale esigenza. Per motivi pratici, deve essere tuttavia adottata una soluzione tecnica che permetta alla persona che inoltra la domanda di consultare il sistema di ricerca automatizzato RIPOL e il N-SIS.

Dal momento che sia il SIS sia RIPOL sono sistemi di ricerca di persone e di cose, i contenuti a livello di disciplinamento dell'articolo 351<sup>decies</sup> CP concordano in larga misura con le disposizioni di RIPOL. Le differenze si presentano innanzitutto per singole categorie di dati. In questo senso il SIS, a differenza di RIPOL, non contiene nessun dato sul divieto dell'uso di patenti straniere, o la determinazione della residenza di chi guida veicoli a motore senza essere in possesso di una copertura assicurativa. Inoltre, all'interno del SIS possono essere incluse solo categorie ben determinate di veicoli o oggetti. Le imbarcazioni e gli aeromobili rubati non possono essere ancora inclusi all'interno del SIS.

Al contrario, il SIS contiene due categorie di segnalazioni che non sono contenute all'interno di RIPOL: innanzitutto possono essere integrati, ai sensi dell'articolo 98 CAS, i dati relativi ai testimoni in relazione alla comunicazione del rispettivo luogo di soggiorno o domicilio. L'articolo 99 CAS contiene altresì un'altra nuova categoria. Secondo tale disposizione, possono essere integrati persone o veicoli, tra l'altro per motivazioni legate alla protezione dello Stato, per una registrazione nascosta, o per un controllo mirato. Una registrazione nascosta rende possibile rintracciare il luogo di soggiorno di persone sospettate di aver commesso un reato, senza che per questo vengano associati direttamente provvedimenti. In questo caso si tratta di un caso particolare dell'osservazione. Nell'ambito di un controllo mirato, possono essere rilevate, in occasione di un controllo generale di polizia o doganale, informazioni come il percorso e la destinazione del viaggio, che possono essere trasmesse al servizio che le richiede.

Un'ulteriore differenza tra RIPOL e il SIS sussiste in riferimento ai diritti di accesso: ai sensi dell'articolo 101 CAS, un accesso diretto a tutti i dati del SIS può essere riservato solo a quei servizi che sono responsabili internamente dei controlli alle frontiere e degli altri controlli di polizia e doganali. Accanto a questi servizi, anche le autorità competenti in materia di visti hanno la possibilità di accesso limitato ai dati del SIS. Tali autorità hanno la facoltà di richiamare dati relativi a persone che sono state oggetto di un divieto d'entrata (art. 96 CAS). Al contrario, la maggior parte delle autorità può accedere direttamente a RIPOL. Così, ad esempio, hanno il diritto di accedere a RIPOL anche gli impiegati dell'Amministrazione federale delle dogane, dell'Ufficio federale dei rifugiati, nonché delle autorità della giustizia militare (per le altre autorità che godono di un diritto di accesso diretto si faccia riferimento all'art. 3 cpv. 3 dell'ordinanza RIPOL<sup>452</sup>).

Per far sì che le autorità competenti, nell'ambito di segnalazioni relative a un divieto d'entrata, ovvero di ricerche che debbano estendersi sia all'interno della Svizzera,

<sup>451</sup> RS 172.213.61

<sup>452</sup> RS 172.213.61

sia all'interno dello spazio Schengen, non debbano rilevare i dati due volte, l'articolo 351<sup>decies</sup> capoverso 6 CP stabilisce che i dati di RIPOL, nonché i dati provenienti dal Registro centrale degli stranieri (RCS), possano essere trasferiti, se necessario, all'interno dell'N-SIS nel quadro di un procedimento automatizzato.

In certi casi, tramite il SIS possono essere diffuse anche informazioni per la lotta al crimine organizzato, il terrorismo, o per altri reati gravi. In primo piano ci sono le segnalazioni per la registrazione nascosta, o per il controllo mirato (art. 99 CAS). Ai sensi della legge federale del 21 marzo 1997<sup>453</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) e la legge federale del 7 ottobre 1994<sup>454</sup> sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione (LUC), tali informazioni riguardanti i diritti di accesso e di consultazione della persona interessata sono soggette a un disciplinamento particolare. In questo caso si tratta di un diritto indiretto di essere informati che può essere invocato dall'Incaricato federale della protezione dei dati (IFPD). Con questo provvedimento si deve evitare che gli autori presunti di gravi reati vengano a conoscenza del fatto che la polizia si occupa di loro. Nella misura in cui i dati vengano trasmessi e memorizzati da sistemi d'informazione speciali al SIS ai sensi della LMSI e della LUC (sistema d'informazione della polizia giudiziaria federale JANUS), resta inalterato il diritto indiretto d'essere informati (art. 351<sup>decies</sup> cpv. 8 CP).

Nell'articolo 351<sup>decies</sup> capoverso 7 CP, il Consiglio federale viene incaricato infine di disciplinare, a livello di ordinanze e ai sensi delle direttive previste da Schengen, in particolare i seguenti punti, che si presentano nel SIS in relazione con la protezione dei dati: il diritto d'accesso per il trattamento dei diversi dati; i diritti delle persone interessate, in particolar modo in materia d'informazione, consultazione, rettifica e distruzione dei loro dati; la responsabilità delle autorità della Confederazione coinvolte nel SIS e dei Cantoni in relazione alla protezione dei dati, nonché i compiti e i poteri particolari dell'IFPD nella sua capacità di istanza di controllo nazionale indipendente, segnatamente ai sensi dell'articolo 114 CAS.

Attualmente sono in corso i lavori di preparazione di una nuova legge federale sui sistemi d'informazione e di polizia della Confederazione (ad es. i già citati sistemi RIPOL e IPAS). Tale testo di legge dovrà riunire i disciplinamenti contenuti in diverse leggi riguardanti le banche dati di polizia gestite dalla Confederazione a favore, tra l'altro, dei Cantoni. In particolar modo, ai sensi degli articoli 351<sup>ter</sup> segg. CP, vengono trasferite nella legge le disposizioni sul trattamento dei dati a livello d'Interpol. Qualora, nell'ambito della procedura di consultazione, dovesse emergere la fattibilità di tale progetto, anche i contenuti dell'articolo 351<sup>decies</sup> CP verrebbero recepiti in tale legge.

#### *Art. 351<sup>undecies</sup> (nuovo)*      Ufficio SIRENE

Ai sensi dell'articolo 351<sup>undecies</sup> CP, l'Ufficio federale di polizia si assume i compiti di un ufficio centrale in virtù dell'articolo 108 CAS, ovvero adempie alle funzioni del cosiddetto Ufficio SIRENE (SIRENE sta per Supplementary Information **RE**quest at the National Entry [informazioni supplementari richieste all'atto dell'ingresso nel territorio nazionale]).

<sup>453</sup> RS 120

<sup>454</sup> RS 360

Analogamente alle funzioni degli Uffici centrali nazionali (UCN) nel quadro della collaborazione a livello d'Interpol, gli Uffici SIRENE hanno un ruolo decisivo per la modalità di funzionamento del SIS, dal momento che essi costituiscono l'«interfaccia umana» del SIS. Ciò significa che essi fungono, sia per gli altri Uffici SIRENE sia per le autorità nazionali e gli utenti finali, da uffici di partenza, coordinamento e consultazione per la diffusione delle segnalazioni di ricerca. Ciò non esclude il fatto che il Consiglio federale autorizzi eventualmente le autorità operative dei Cantoni e della Confederazione, nel quadro dell'ordinanza relativa all'articolo 351<sup>undecies</sup> CP, a introdurre direttamente nel SIS determinate segnalazioni. Una ripartizione simile dei compiti è presente ad esempio in Germania nel settore della ricerca internazionale degli oggetti.

In virtù dell'articolo 351<sup>undecies</sup> CP, l'Ufficio federale di polizia dirige l'Ufficio SIRENE. Esso è principalmente responsabile per l'immissione, la modifica e la cancellazione di segnalazioni, nonché per la diffusione di ulteriori informazioni che interessano il SIS. In caso di segnalazioni tramite le autorità penali della Confederazione o dei Cantoni, l'Ufficio SIRENE verifica che i dati siano registrati correttamente, che essi siano completi e che siano comprensibili per le autorità estere. In caso di bisogno, esso può ordinare alle autorità competenti di completare i dati. Al fine di assicurare che le domande e i dati relativi al SIS vengano elaborati nel più breve tempo possibile dalle autorità competenti, l'Ufficio SIRENE dovrà essere contattabile 24 ore su 24. Questo servizio ininterrotto è già in vigore presso l'Ufficio federale di polizia.

Nonostante l'elevato numero di compiti a cui deve far fronte l'Ufficio SIRENE, l'articolo 351<sup>undecies</sup> CP non determina alcun rinvio dei poteri decisionali a livello materiale e delle responsabilità. In particolar modo l'Ufficio federale di giustizia rimane responsabile, ai sensi delle disposizioni della legge sull'assistenza internazionale in materia penale<sup>455</sup>, dell'esame materiale e della valutazione delle domande provenienti dall'estero per la ricerca di persone nell'ambito del SIS ai sensi dell'articolo 95 CAS. Lo stesso vale per la diffusione di domande svizzere per la ricerca di persone nell'ambito del SIS.

### **5.3.3.2.2                    Legge del 14 marzo 1958<sup>456</sup> sulla responsabilità (LResp)**

Gli articoli 111 e 116 CAS rinviano al diritto nazionale per quanto riguarda i diritti di agire in via giudiziaria e la responsabilità per i danni in relazione al SIS. Su queste basi viene recepita una disposizione sulla responsabilità nella legge sulla responsabilità (LResp)<sup>457</sup>. Essa prevede una responsabilità della Confederazione per i danni derivanti dall'utilizzazione del SIS, cosicché i Cantoni non possono essere citati direttamente nei «casi SIS». Tuttavia la Confederazione ha diritto di regresso, per il rimborso dei danni risarciti contro il Cantone al cui servizio è attiva la persona che ha causato il danno. Non si tiene conto della colpa dell'autorità cantonale. A favore di questa regolamentazione va considerato innanzitutto il fatto che la Confederazione è responsabile per la sicurezza e la protezione dei dati nella sua qualità di gestore

<sup>455</sup> Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP; RS 351.1).

<sup>456</sup> RS 170.32

<sup>457</sup> RS 170.32

del sistema. Inoltre, l'N-SIS rappresenta una parte integrante di un sistema d'informazione internazionale in cui sono ipotizzabili anche «errori di sistema» transfrontalieri non localizzabili. Infine, tale soluzione garantisce una chiara regolamentazione delle competenze a favore delle persone interessate.

*Art. 19a (nuovo)*

Ai sensi dell'articolo 19a *capoverso 1* la Confederazione risponde dei danni che si sono venuti a creare a seguito dell'utilizzo dell'N-SIS e che sono stati causati dalla Svizzera in qualità di Stato che provvede alla segnalazione. La persona che ha subito i danni potrà pertanto intentare un'azione in Svizzera, qualora le autorità svizzere abbiano effettuato la segnalazione e siano responsabili della conformità e correttezza.

Il *capoverso 2* concede alla Confederazione il diritto di regresso contro il Cantone, al cui servizio è attiva la persona che ha causato il danno. Non si tiene conto della colpa dell'autorità cantonale. L'estensione del diritto di regresso della Confederazione è determinato in base all'importo del risarcimento danni effettuato.

*Art. 19b (nuovo)*

L'articolo 19b disciplina la responsabilità, qualora la segnalazione illecita (erronea o illegale, «*erreur de fait ou de droit*») sia stata effettuata da un altro Stato Schengen, o la causa della segnalazione illecita non sia nota (il cosiddetto errore di sistema).

Gli articoli 19a e 19b si applicano anche per i cosiddetti cittadini di uno Stato terzo (art. 96 CAS: persone che non possono beneficiare della libera circolazione all'interno dello spazio UE, e che pertanto possono essere soggette a segnalazione ai fini della non ammissione). Questi cittadini di uno Stato terzo, a cui è stata negata da parte di un'*autorità svizzera* (soprattutto all'estero) l'autorizzazione di entrata poiché i loro dati personali sono stati segnalati all'interno del SIS in modo illecito (errato o illegale), o sono stati utilizzati in modo non conforme all'accordo, e che abbiano subito un danno per questo fatto, devono poter esercitare il loro diritto di risarcimento dei danni in Svizzera. In questi casi, la Confederazione è responsabile ai sensi dell'articolo 19a LResp, nonché dell'articolo 96 CAS. Ai sensi dell'articolo 19b LResp, la Confederazione risponde qualora l'entrata venga rifiutata e quando le *autorità di un altro Stato Schengen* abbiano immesso i dati in modo errato, o abbiano eseguito la segnalazione in modo illecito, o quando la causa della segnalazione errata non dovesse essere conosciuta.

Le condizioni relative alla responsabilità ai sensi dell'articolo 3 LResp si applicano anche per la responsabilità in relazione all'utilizzo del SIS: danni, danni causati da un'autorità che eserciti un'attività ufficiale in connessione con il SIS (sono compresi anche i cosiddetti «errori di sistema»), nonché carattere illecito della causa per via del mancato rispetto delle prescrizioni (ad es. trattamento dei dati erroneo o non conforme alla legge). La responsabilità della Confederazione dovrà inoltre essere riconosciuta qualora il danno sia stato causato da un altro Stato Schengen, questo tuttavia solo nei casi specifici previsti dalla legge (lett. b).

In virtù dell'articolo 116 paragrafo 2 CAS, la Confederazione ha il diritto di promuovere un'azione di rimborso nei confronti dello Stato Schengen che ha causato il danno. Ciò non vale qualora i dati siano stati utilizzati in Svizzera in modo non conforme all'Accordo. La disposizione di regresso dell'articolo 116 paragrafo 2

CAS è applicabile direttamente e non deve pertanto essere recepita nel diritto nazionale (self executing).

*Art. 19c (nuovo)*

L'articolo 19c LResp ha lo scopo di chiarire la situazione e rimanda all'attuale articolo 10 LResp.

### **5.3.4 Armi**

#### **5.3.4.1 Tratti essenziali delle modifiche**

Per quanto concerne le armi da fuoco, l'associazione della Svizzera al sistema di Schengen comporterebbe adeguamenti soltanto per gli aspetti *civili* della legislazione sulle armi. Le disposizioni della legislazione militare relative alla consegna di armi d'ordinanza prima, durante e dopo il servizio (e legate al sistema di milizia) non sono toccate dalla direttiva sulle armi<sup>458</sup>, come si deduce dall'articolo 2 della direttiva stessa e come espressamente ribadito anche nella dichiarazione comune relativa all'Accordo di associazione alla normativa di Schengen (AAS).

Le prescrizioni della direttiva sulle armi concernenti l'aspetto civile della legislazione in materia sono concepite come standard minimo (art. 3). Di conseguenza, i legislatori nazionali possono adottare – o mantenere – disposizioni più rigorose, benché non siano tenuti a farlo. In questo contesto, le modifiche legislative proposte nel presente messaggio corrispondono al minimo obbligatorio imposto da Schengen e non vanno oltre; né si è tenuto conto delle preoccupazioni su cui ci si dovrà chinare nell'ambito della riforma della legge sulle armi (LArm)<sup>459</sup>. Schengen implica una concreta necessità di adeguamenti soprattutto riguardo alla legge sulle armi, mentre la legge sul materiale bellico (LMB)<sup>460</sup> dovrà essere modificata soltanto in modo assolutamente puntuale, e la legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)<sup>461</sup> non dovrà esserlo affatto. Nel merito, le necessità di riforma si limitano principalmente ai tre seguenti ambiti:

- anzitutto, occorre tener conto delle esigenze della direttiva sulle armi per quanto concerne l'acquisto e il possesso di armi da fuoco e munizioni: di conseguenza, l'attuale regime di controllo dovrà essere adeguato;
- inoltre, la direttiva contiene determinate istruzioni di ordine processuale riguardanti il trasporto di armi da fuoco oltre frontiera, donde la necessità di completare opportunamente la regolamentazione nazionale sull'importazione e l'esportazione delle armi da fuoco;
- infine, si dovranno prevedere misure di accompagnamento per la protezione dei dati e disposizioni di carattere penale.

<sup>458</sup> Direttiva del Consiglio 91/477/CEE del 18 giugno 1991 relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (GU L 256 del 13.9.1991, p. 51).

<sup>459</sup> RS **514.54**.

<sup>460</sup> RS **514.51**

<sup>461</sup> RS **946.202**

### 5.3.4.1.1 **Adeguamenti in rapporto con l'acquisto e il possesso di armi da fuoco e munizioni**

I tratti essenziali delle necessarie modifiche legislative si possono riassumere come segue:

- *estensione del catalogo delle armi vietate*: nel catalogo delle armi vietate previsto all'articolo 5 LArm si dovranno includere gli ordigni militari per il lancio di munizioni, proiettili o missili con effetto dirompente (come i razzi anticarro, i lanciagranate e lanciamine ecc.), ma non le altre armi portatili impiegate per fini militari;
- *equiparazione dell'acquisto di armi nel commercio e tra privati*: la distinzione sinora vigente in rapporto con l'esigenza del permesso d'acquisto di armi viene abolita. In avvenire, l'acquisto di armi da fuoco sarà retto in tutti i casi da identiche norme: occorrerà un'autorizzazione eccezionale (art. 5 cpv. 4<sup>bis</sup> LArm), un permesso d'acquisto di armi (art. 8 cpv. 1 LArm) o un contratto scritto (art. 11 LArm);
- *equiparazione della successione ereditaria con gli altri casi di acquisto*: non ha alcuna importanza che una certa arma da fuoco venga acquistata per successione ereditaria o per contratto: tutti i casi di acquisto sottostanno a un pari trattamento (art. 6a, 8 cpv. 2<sup>bis</sup> e 11 cpv. 4 LArm). Se l'eredità comprende più armi da fuoco soggette ad autorizzazione, è necessaria un'unica autorizzazione per tutte le armi della stessa categoria (art. 6a cpv. 2, 9b cpv. 2 LArm);
- *adeguamento dei presupposti per l'ottenimento di un permesso d'acquisto di armi da fuoco*: oltre agli attuali motivi di impedimento, chi acquista armi soggette a permesso dovrà anche indicare il motivo dell'acquisto (art. 8 cpv. 1<sup>bis</sup> LArm);
- *regolamentazione del possesso di armi*: la legge disciplinerà anche il possesso di armi, facendo riferimento ai presupposti materiali dell'acquisto (art. 5 cpv. 1<sup>ter</sup> e art. 12 LArm);
- *introduzione di un obbligo di comunicazione*: per le armi da fuoco che possono essere acquistate senza permesso d'acquisto è previsto un obbligo di comunicazione, consistente nell'invio del contratto scritto (art. 11 cpv. 3 LArm) e, per chi è già in possesso di un'arma di questo tipo, in un obbligo di dichiarazione (art. 42a LArm). I Cantoni designano il servizio di comunicazione e possono affidarne i compiti a organizzazioni private (art. 38a LArm);
- *equiparazione dell'acquisto di armi e di munizioni*: per l'acquisto di armi da fuoco e munizioni valgono gli stessi presupposti materiali: chi può acquistare un'arma da fuoco può anche acquistare le relative munizioni (art. 15 LArm);
- *disciplinamento del possesso di munizioni*: anche per il possesso di munizioni valgono le stesse regole applicabili in caso di acquisto di armi: chi ha acquistato legalmente le munizioni è legittimato al possesso (art. 6 lett. b e 16a LArm);
- *prova della legittimazione all'acquisto per le persone domiciliate all'estero*: le persone non domiciliate in Svizzera devono presentare un'attestazione uf-

ficiale dello Stato di domicilio, in base alla quale nello Stato di domicilio sono legittimate all'acquisto di armi da fuoco e munizioni (art. 6b, 9a, 10a cpv. 3 e 15 cpv. 2 LArm);

- *scambio di informazioni con gli Stati associati al sistema Schengen*: se una persona domiciliata in un altro Stato Schengen acquista un'arma da fuoco, lo Stato di domicilio dev'esserne informato; si dovranno pertanto adottare opportuni provvedimenti per il rilevamento e la trasmissione dei dati (art. 32a lett. b e c, 32b e 32c cpv. 1 LArm).

Una parte degli adeguamenti previsti per la LArm poggia invece unicamente su considerazioni legate alla sistematica della legge. Si tratta delle modifiche previste nel secondo capitolo della LArm, che in avvenire conterrà disposizioni non solo sull'acquisto, bensì anche sul possesso di armi e di parti essenziali di armi, sicché si dovranno prevedere due sezioni. Inoltre, per migliorare la leggibilità, i contenuti delle vigenti disposizioni saranno ripartiti altrimenti, ma senza che questo comporti modifiche di contenuto. La seguente tabella offre una panoramica dei cambiamenti nella numerazione:

LArm vigente	Nuova numerazione	Contenuto
Art. 8 cpv. 3	Art. 9	Competenza territoriale dell'autorità cantonale competente per il rilascio di permessi d'acquisto di armi
Art. 8 cpv. 3 ultimo periodo e cpv. 4	Art. 9b cpv. 1 e 2	Validità territoriale ed effetti giuridici del permesso d'acquisto di armi
Art. 8 cpv. 5	Art. 9b cpv. 3	Validità temporale del permesso d'acquisto di armi
Art. 9 cpv. 2	Art. 10a cpv. 1 e 2	Obbligo di verifica previsto per chi aliena un'arma soggetta a permesso
Art. 12 cpv. 1	Art. 8 cpv. 1 in combinato disposto con l'art. 10 cpv. 2	Obbligo di permesso per i cittadini stranieri sprovvisti di permesso di domicilio in Svizzera
Art. 12 cpv. 2	Art. 9	Competenza territoriale dell'autorità cantonale competente per il rilascio di permessi d'acquisto di armi
Art. 12 cpv. 3	Art. 6b cpv. 1, 9a cpv. 1, 10a cpv. 3	Produzione di un'attestazione dello Stato di domicilio o d'origine che comprovi la legittimazione all'acquisto
Art. 12 cpv. 4	Art. 6a cpv. 2, 9a cpv. 2, 10a cpv. 3	Procedura in assenza di attestazione o in caso di dubbi sull'autenticità della stessa
Art. 13	Art. 32a lett. a e c	Obbligo di comunicazione dell'autorità cantonale
Art. 14 cpv. 1 e 2	Art. 32d cpv. 1 e 2	Banca dati per persone sprovviste di permesso di domicilio in Svizzera

#### 5.3.4.1.2 **Adeguamenti in materia di importazione ed esportazione di armi da fuoco**

In questo ambito gli adeguamenti si possono riassumere come segue:

- *introduzione di una bolletta di scorta per l'esportazione di armi da fuoco*: per l'esportazione (definitiva) di armi da fuoco nello spazio Schengen è necessaria una bolletta di scorta che contenga le indicazioni necessarie per il trasporto, e che deve «scortare» l'arma finché giunge a destinazione (art. 22b LArm). Come corollario, in questi casi il nostro Consiglio è autorizzato, come già oggi nel campo della legge sul controllo dei beni a duplice impiego, a rinunciare se necessario, per via di ordinanza, all'autorizzazione eccezionale prevista dalla LMB (art. 17 cpv. 3<sup>bis</sup> LMB);
- *scambio di informazioni con altri Stati del sistema Schengen*: i dati contenuti nella bolletta di scorta consentono agli Stati Schengen interessati dal trasporto effettivo di avere le necessarie informazioni (art. 22b cpv. 4 LArm);
- *introduzione della carte europea d'arma da fuoco*: per semplificare le formalità in caso di importazione ed esportazione temporanea di armi da fuoco nel traffico tra Stati Schengen, è prevista l'introduzione della carta europea d'arma da fuoco (art. 25a e 25b LArm).

#### 5.3.4.1.3 **Misure d'accompagnamento**

Devono essere previste le misure d'accompagnamento seguenti:

- *adozione di ulteriori provvedimenti per la protezione dei dati*: per quanto riguarda il trattamento di dati personali, la direttiva sulla protezione dei dati<sup>462</sup> esige che si rispettino ulteriori prescrizioni a completamento dello standard previsto dalla LPD<sup>463</sup> (art. 32d–32i LArm);
- *adozione di disposizioni di carattere penale*: a causa della nuova numerazione prevista per le vigenti disposizioni e dei nuovi obblighi previsti in rapporto con la circolazione di armi da fuoco, dovranno essere adeguate anche le fattispecie penali (art. 33 cpv. 1 lett. a e f, art. 33 cpv. 3 lett. a, art. 34 cpv. 1 lett. c, d, f<sup>bis</sup>, f<sup>ter</sup> e i LArm).

<sup>462</sup> 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, p. 31).

<sup>463</sup> RS 235.1

## 5.3.4.2 Spiegazioni concernenti le singole disposizioni

### 5.3.4.2.1 Legge sulle armi del 20 giugno 1997<sup>464</sup> (LArm)

#### *Art. 1* Scopo e oggetto

Il *capoverso 2* precisa che per lottare contro l'utilizzazione abusiva di armi e munizioni (art. 1 cpv. 1) la legge disciplinerà anche il possesso.

#### *Art. 4* Definizioni

Per adeguarsi ai concetti della direttiva europea sulle armi, il *capoverso 1* lettera a non parla più di armi da fuoco portatili, bensì semplicemente di armi da fuoco. Dal profilo del contenuto, questa modifica terminologica non muta la situazione giuridica: le armi da fuoco ai sensi della legge sono sempre definite come dispositivi che permettono di lanciare proiettili mediante una carica propulsiva e che possono essere portati e manovrati da una sola persona.

Di conseguenza, il *capoverso 4*, che definisce il concetto di munizione, non parla più di armi da fuoco portatili, bensì semplicemente di armi da fuoco.

#### *Art. 5* Atti vietati in materia di armi

In base all'appendice I della direttiva sulle armi, le armi da fuoco automatiche, i dispositivi di lancio militari con effetto dirompente, le armi da fuoco camuffate sotto forma di oggetti di uso quotidiano rientrano, come le parti essenziali di tali armi, nella categoria delle armi vietate (categoria A). La direttiva esige per le armi di questo tipo un sostanziale divieto di acquisto e possesso; pertanto, l'articolo 5 LArm deve essere adeguato e completato opportunamente.

Il *capoverso 1 lettera a* è sottoposto a un adeguamento meramente linguistico, in sintonia con la definizione contenuta all'articolo 4 *capoverso 1 lettera a*: anche qui si parla non più di armi da fuoco portatili, bensì semplicemente di armi da fuoco. La modifica non comporta alcun cambiamento della situazione giuridica.

Il *capoverso 1<sup>bis</sup>* porta una precisazione in rapporto con gli oggetti menzionati nell'articolo 5 *capoverso 1*: oltre alle parti essenziali di armi da fuoco automatiche, ora il divieto si estende anche agli ordigni militari per il lancio di munizioni, proiettili o missili con effetto dirompente (parti essenziali comprese). Di questi ordigni fanno parte – a prescindere dalle modalità tecniche effettive di funzionamento – i sistemi d'arma militari quali i razzi anticarro, i lanciagranate, lancia mine e lancia-razzi. Così, bisognerà distinguere i dispositivi di lancio militari ai sensi della disposizione dalle altre armi da fuoco portatili impiegate per scopi militari. Quindi, l'articolo 5 LArm non riguarderà neanche in avvenire le armi d'ordinanza svizzere, quali i fucili d'assalto trasformati in armi da fuoco portatili semiautomatiche, la carabina 31 o anche le pistole e rivoltelle di servizio. Il *capoverso 1<sup>ter</sup>* tratta del possesso e completa il principio del divieto d'acquisto previsto dai *capoversi 1* e *1<sup>bis</sup>* in relazione con gli oggetti menzionati dalla direttiva: d'ora in poi il (fondamentale) divieto si estenderà anche al possesso di ordigni militari per il lancio di munizioni, proiettili o missili con effetto dirompente, di armi da fuoco automatiche, di armi da fuoco camuffate sotto forma di oggetti di uso quotidiano nonché delle loro parti

<sup>464</sup> RS 514.54

essenziali. Con l'integrazione del divieto di possesso si rende necessaria anche una modifica redazionale della rubrica dell'articolo 5, che d'ora in poi reciterà: «Divieti in materia di armi e parti essenziali di armi».

L'attuale capoverso 6, relativo all'acquisto di armi vietate mediante successione, è abrogato e sostituito dalla regolamentazione prevista all'articolo 6a.

#### *Art. 6* Restrizioni relative a taluni dispositivi e alle munizioni speciali

La categoria delle armi vietate ai sensi dell'appendice I della direttiva sulle armi comprende anche le munizioni che per le loro caratteristiche risultano particolarmente pericolose (munizioni a pallottole perforanti, esplosive o incendiarie, munizioni per pistole e rivoltelle con proiettili a espansione). L'articolo 6 della direttiva sulle armi esige che l'acquisto e il possesso di questo tipo di munizioni sia di principio vietata. L'articolo 6 LArm riprende questi precetti nella legislazione nazionale e per ragioni legate alla sistematica assume una nuova struttura:

la lettera a autorizza come sinora il nostro Consiglio a vietare l'acquisto, la fabbricazione e l'importazione di dispositivi ai sensi dell'articolo 4 capoverso 1 lettera b o a subordinarli all'adempimento di particolari presupposti.

La lettera b ci conferisce la stessa facoltà in rapporto con le munizioni speciali che non sono utilizzate né nelle consuete manifestazioni di tiro, né per la caccia. La novità sta nel fatto che d'ora in poi potremo introdurre un divieto anche per quanto concerne il possesso. Inoltre, la lettera b fa espresso riferimento agli effetti delle munizioni: essa si applicherà alle munizioni che presentano un comprovato alto potenziale di ferimento, e non semplicemente a taluni tipi di munizioni a prescindere dai loro particolari effetti. La precisazione redazionale non muta alcunché dal punto di vista giuridico per quanto riguarda le munizioni speciali cui la norma si riferisce. Attualmente, i tipi di munizioni menzionati nella direttiva sulle armi figurano già nell'articolo 17 dell'ordinanza sulle armi (OArm)<sup>465</sup> e nell'articolo 1 dell'ordinanza del DFGP sulle munizioni vietate<sup>466</sup>. Il (fondamentale) divieto d'acquisto sancito dalle due anzidette disposizioni è d'ora in poi essere esteso al possesso.

#### *Art. 6a* Successione ereditaria

L'articolo 6a recepisce il precetto della direttiva sulle armi che impone di assoggettare tutte le forme di acquisto alle medesime condizioni.

Il *capoverso 1* fa riferimento alle armi da fuoco vietate dalla direttiva (armi da fuoco automatiche, armi da fuoco camuffate sotto forma di oggetti di uso quotidiano, ordigni militari per il lancio di munizioni, proiettili o missili con effetto dirompente) e impone a chi entra in possesso di un'arma di questo tipo per successione ereditaria di chiedere, entro sei mesi, un'autorizzazione eccezionale.

Il *capoverso 2* introduce una duplice restrizione a questo principio: in primo luogo, chi eredita più armi da fuoco ai sensi dell'articolo 5 LArm deve chiedere un'unica autorizzazione eccezionale. È previsto che gli eredi presentino alle autorità competenti a rilasciare l'autorizzazione un elenco delle armi ricevute, che verrà accluso all'autorizzazione. Istruzioni in tal senso potranno essere impartite nell'ordinanza.

<sup>465</sup> Ordinanza del 21 settembre 1998 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni (OArm; RS 514.541).

<sup>466</sup> Ordinanza del DFGP del 1° febbraio 2002 sulle munizioni vietate (RS 514.541.1).

Secondariamente, l'erede è dispensato dall'obbligo di chiedere un'autorizzazione speciale se entro il termine stabilito nel capoverso 1 aliena le armi in questione a un avente diritto. In tal caso, l'obbligo di chiedere l'autorizzazione vale soltanto per il terzo acquirente.

#### *Art. 6b* Attestazione ufficiale

L'articolo 6b recepisce il precetto della direttiva sulle armi secondo cui l'autorizzazione eccezionale può essere rilasciata alle persone domiciliate in un altro Stato Schengen soltanto se presentano un'attestazione ufficiale dello Stato di domicilio in base alla quale sono legittimate all'acquisto dell'arma da fuoco in questione.

Il *capoverso 1* fa obbligo ai richiedenti non domiciliati in Svizzera di presentare un'attestazione ufficiale dello Stato di domicilio in base alla quale sono legittimati all'acquisto. L'obbligo di presentare un'attestazione è comunque già in vigore per i cittadini stranieri non domiciliati in Svizzera, e quindi non è una novità assoluta.

Il *capoverso 2* riguarda i casi in cui l'attestazione è dubbia o non può essere prodotta. In questi casi i Cantoni possono trasmettere i documenti all'Ufficio centrale (in seno all'Ufficio federale di polizia). Quest'ultimo procede ai necessari accertamenti e può eventualmente anche rilasciare un'attestazione.

#### *Art. 8* Obbligo del permesso d'acquisto di armi

Il *capoverso 1* sancisce il principio dell'obbligo di autorizzazione per l'acquisto d'armi: chiunque intende acquistare un'arma o una parte essenziale di arma necessita di un permesso d'acquisto di armi. Nuova, in questo contesto, è la semplificazione del sistema d'acquisto di armi. In particolare, è soppressa la distinzione tra acquisto nel commercio, già sottoposto all'obbligo di permesso, e l'acquisto da privato a privato, che sinora era invece esente da tale obbligo. D'ora innanzi nei due casi vi sarà parità di trattamento. Dall'obbligo di permesso d'acquisto sono eccettuate le armi da fuoco ai sensi dell'articolo 10 LArm, le quali potranno essere alienate mediante contratto scritto, come sinora, anche in avvenire. Il nostro Consiglio può restringere il campo d'applicazione dell'eccezione per i cittadini stranieri senza permesso di domicilio in Svizzera (art. 10 cpv. 2), sicché anche qui nulla cambia dal punto di vista giuridico: i cittadini stranieri senza permesso di domicilio in Svizzera necessitano in tutti i casi di un permesso d'acquisto di armi.

Il *capoverso 1bis* completa le attuali condizioni (negative) di autorizzazione del capoverso 2 (cosiddetti motivi d'impedimento) con una condizione (positiva) aggiuntiva: d'ora in poi chi chiede un permesso di acquisto d'arma dovrà indicare il motivo dell'acquisto. In particolare, non essendo necessario comprovare un bisogno – come invece è il caso, nella legge sulle armi, per il porto di armi (art. 27 LArm) –, si è deciso di rinunciare a una definizione all'interno della legge dei possibili motivi d'acquisto. Nondimeno, gli interessati dovranno indicare per quale motivo intendono acquistare un'arma da fuoco, ad esempio perché serve loro come cacciatore, tiratore o collezionista, perché ne hanno bisogno per l'esercizio della professione, perché intendono conservarla a domicilio a scopo di difesa personale, perché l'hanno ricevuta in eredità o perché sono interessati all'acquisto per un qualsiasi altro motivo. L'indicazione di un motivo d'acquisto, invece, non può fungere da pretesto per mettere in dubbio l'acquisto di un'arma di per sé. Come previsto dalla direttiva sulle armi, la necessità di indicare un motivo concerne soltanto le armi da fuoco. I pre-

supposti per l'acquisto delle altre armi non mutano (motivi d'impedimento ai sensi del cpv. 2). Il fatto che il motivo d'acquisto venga a cadere in un secondo tempo non giustifica il sequestro dell'arma da fuoco ai sensi dell'articolo 31 LArm: come le altre armi, anche le armi da fuoco possono e potranno essere sequestrate soltanto se nella fattispecie è dato un motivo d'impedimento ai sensi del capoverso 2.

Il *capoverso 2<sup>bis</sup>* tratta dell'acquisto di armi da fuoco soggette a permesso d'acquisto per successione ereditaria e dispone che chi riceve un'arma di questo tipo o una sua parte essenziale dovrà chiedere un permesso di acquisto d'arma anche se la riceve in eredità. La richiesta dev'essere presentata entro il termine di 6 mesi, ma quest'obbligo non sussiste se gli oggetti ereditati vengono alienati entro lo stesso termine a un avente diritto: in tal caso è il terzo acquirente a dover chiedere il permesso d'acquisto di armi. Il *capoverso 2<sup>bis</sup>* non disciplina il caso in cui una persona acquista per successione ereditaria più armi da fuoco soggette a permesso d'acquisto. È prevista tuttavia l'adozione per via di ordinanza, in virtù dell'articolo 9b *capoverso 2* LArm, di una norma corrispondente all'articolo 6a *capoverso 2* LArm: anche qui sarà concessa un'unica autorizzazione (o meglio un unico permesso d'acquisto di armi) che varrà per la totalità delle armi da fuoco soggette a permesso ereditate.

I *capoversi 3-5* sono formalmente abrogati, ma i rispettivi contenuti sono ripresi nelle disposizioni seguenti (art. 9 e 9b).

#### *Art. 9*                      Competenza

L'articolo 9 definisce la competenza territoriale sul piano intercantonale delle autorità incaricate del rilascio dei permessi d'acquisto di armi. Fondamentalmente, la competenza appartiene all'autorità del Cantone di domicilio del richiedente, ma se si tratta di persone domiciliate all'estero è competente l'autorità del Cantone in cui l'arma è acquistata.

#### *Art. 9a*                      Attestazione ufficiale

Secondo l'articolo 7 della direttiva sulle armi, un'autorizzazione d'acquisto non può essere concessa a un residente di un altro Stato Schengen senza preventivo accordo delle autorità dello Stato di domicilio.

Il *capoverso 1* dispone perciò che le persone domiciliate all'estero dovranno presentare un'attestazione ufficiale dello Stato di domicilio, in base alla quale sono legittimate all'acquisto di un'arma da fuoco o di una sua parte essenziale. In tal modo si può impedire alle persone che sono solo di passaggio in Svizzera di rifornirsi di armi che non potrebbero acquistare nello Stato d'origine. Oltretutto, in pratica non sono disponibili dati di casellario giudiziale su coloro che si trovano in Svizzera solo da poco. Pertanto, grazie all'attestazione le autorità cantonali incaricate di rilasciare i permessi d'acquisto possono invece basarsi su analoghe informazioni prodotte dallo Stato di domicilio.

Il *capoverso 2* istituisce una procedura di verifica in caso di dubbi sull'autenticità dell'attestazione presentata: in tal caso, i Cantoni trasmettono i documenti all'Ufficio centrale (in seno all'Ufficio federale di polizia), il quale adotta i provvedimenti necessari.

#### *Art. 9b* Validità del permesso d'acquisto di armi

Fondamentalmente, la regolamentazione concernente la validità dei permessi d'acquisto di armi non ha subito cambiamenti a livello di contenuto. Semplicemente, le vigenti disposizioni sono state raggruppate in un nuovo articolo in virtù di considerazioni legate alla sistematica.

È stata introdotta una precisazione soltanto nel *capoverso 2*: il nostro Consiglio potrà ora prevedere, nel caso dell'acquisto per successione ereditaria, una deroga al principio sancito dal *capoverso 1*, in base al quale il permesso d'acquisto di armi autorizza l'acquisto di un'unica arma o di un'unica parte essenziale di arma; sarà quindi possibile emanare, a livello di ordinanza, una regolamentazione identica a quella dell'articolo 6a *capoverso 2* LArm. Per chi eredita più armi da fuoco soggette a permesso d'acquisto sarà dunque sufficiente un unico permesso per la totalità delle armi. In tale eventualità, gli eredi dovranno presentare alle competenti autorità cantonali un elenco delle armi ereditate, il quale sarà poi accluso al permesso d'acquisto.

#### *Art. 9c* Annuncio dell'alienante

L'articolo 9c dispone che l'alienante deve inviare entro 30 giorni una copia del permesso d'acquisto di armi dell'acquirente all'autorità cantonale competente per il rilascio dei permessi. La norma è intesa a garantire che la competente autorità cantonale disponga di tutte le informazioni riguardanti l'acquisto di armi (e in particolare delle informazioni sulle armi da fuoco realmente acquistate). Dal profilo del contenuto essa corrisponde all'attuale articolo 12 OArm<sup>467</sup>.

#### *Art. 10* Eccezioni all'obbligo del permesso d'acquisto di armi

Il *capoverso 1* elenca le armi che si possono acquistare a condizioni agevolate, vale a dire senza permesso. L'elenco è identico a quello ora vigente: si tratta dei fucili a colpo singolo e a più canne, delle repliche di armi ad avancarica a colpo singolo e dei fucili a ripetizione designati dal nostro Consiglio e impiegati normalmente per il tiro sportivo e fuori del servizio o per la caccia in Svizzera. Per tali armi venatorie e sportive, e d'ora in poi anche per le loro parti essenziali, non è necessario il permesso d'acquisto e quindi possono essere alienate semplicemente mediante contratto scritto come previsto nell'articolo 11. Il privilegio concesso in favore di queste armi è compatibile con i precetti della direttiva sulle armi, in base alla quale si tratta senz'altro di armi da dichiarare.

Il *capoverso 2* riprende l'attuale regolamentazione che ci autorizza a estendere la cerchia delle armi privilegiate ai sensi dell'articolo 10 LArm. L'importanza di questa facoltà si manifesta primariamente rispetto alle armi bianche. Difatti, in base all'articolo 8 *capoverso 1* LArm, il permesso d'acquisto sarà ora generalmente necessario anche per le armi bianche, le quali sinora potevano essere trasferite tra privati mediante semplice contratto scritto. L'articolo 10 *capoverso 2* ci abilita a disporre il mantenimento della situazione giuridica attuale per quanto riguarda le armi bianche. In effetti, il sistema Schengen non impone necessariamente modifiche in quest'ambito. Inoltre, dovremo rispettare, nell'estendere il catalogo delle armi privilegiate, i limiti stabiliti dalla direttiva sulle armi. Nella lista si possono com-

<sup>467</sup> RS 514.541

prendere altre armi da fuoco soltanto nella misura in cui non si tratta di armi che secondo la direttiva sono vietate o soggette a permesso.

La seconda parte del *capoverso 2* ci abilita a restringere il campo d'applicazione dell'eccezione prevista nell'articolo 10 per i cittadini stranieri senza permesso di domicilio in Svizzera. Così, è garantito che la situazione giuridica attuale potrà essere mantenuta: le persone senza permesso di domicilio in Svizzera necessitano di un permesso d'acquisto di armi in tutti i casi, anche per le armi da fuoco privilegiate ai sensi dell'articolo 10 LArm.

#### *Art. 10a* Verifica da parte dell'alienante

I *capoversi 1 e 2* contengono gli attuali obblighi di comportamento imposti a chi aliena un'arma per la quale non è necessario un permesso d'acquisto. L'alienante deve segnatamente verificare, secondo le circostanze, che non sussiste alcun motivo d'impedimento all'acquisto ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 LArm.

In virtù del *capoverso 3*, l'acquirente dovrà ora esibire un'attestazione ufficiale. Per analogia con quanto previsto per le armi da fuoco vietate e per quelle soggette a permesso d'acquisto (art. 6b e 9a LArm), le persone domiciliate all'estero che intendono acquistare armi da fuoco ai sensi dell'articolo 10 devono presentare un'attestazione ufficiale dello Stato di domicilio, in base alla quale sono legittimate all'acquisto dell'arma in questione. L'arma non può essere alienata se l'attestazione non viene prodotta.

#### *Art. 11* Contratto scritto

L'articolo 11 LArm specifica le condizioni di forma e di merito che devono essere adempiute per poter acquistare armi non soggette a permesso ai sensi dell'articolo 10 LArm.

Il *capoverso 1* dispone che per alienare un'arma di questo tipo è necessario, nel diritto attualmente vigente, stipulare un contratto scritto, che ognuna delle parti contraenti dovrà conservare per almeno dieci anni.

Il *capoverso 2* precisa le indicazioni che il contratto deve contenere. La novità rispetto al diritto vigente consiste nel fatto che, se si tratta di armi da fuoco, il contratto scritto dovrà contenere un'indicazione sul trattamento di dati in base all'articolo 32f capoverso 2. In concreto, nel contratto bisognerà indicare che una copia dello stesso va trasmessa al servizio di comunicazione designato dal Cantone (art. 11 cpv. 3) e che le informazioni in esso riportate dovranno essere trasmesse, se l'acquirente è domiciliato all'estero, alle autorità competenti dello Stato (membro) di domicilio (art. 32a in combinato disposto dell'art. 32c cpv. 1). Infine, gli interessati devono anche essere resi attenti al diritto d'accesso e di verifica che vantano nei confronti delle autorità (art. 32g).

Queste disposizioni dispensano il servizio di comunicazione dall'obbligo di informare gli interessati in seguito alla raccolta di dati (art. 32f), in quanto nei casi di acquisto di armi in base agli articoli 10 e 11 non è appunto previsto alcun contatto con le autorità. Per semplificare la trafila, si pensa di accludere all'ordinanza sulle armi, in un'apposita appendice, un modello di contratto per l'acquisto di armi in base all'articolo 10, che contenga le informazioni richieste.

I *capoversi 3 e 4* concretizzano l'obbligo di dichiarazione previsto dalla direttiva sulle armi e perciò riguardano anch'essi soltanto l'acquisto di armi da fuoco. Il capoverso 3 impone all'alienante di inviare copia del contratto entro 30 giorni al servizio di comunicazione, ma i Cantoni possono prevedere anche altre forme di comunicazione (ad es. comunicazione per e-mail). È nuova anche la procedura prevista in caso di acquisto per successione ereditaria di un'arma da fuoco di questo tipo: in virtù del capoverso 4 gli eredi devono trasmettere entro sei mesi al servizio di comunicazione i dati necessari all'identificazione delle persone implicate e dell'arma in questione. Tuttavia, l'obbligo di comunicazione imposto agli eredi decade se entro lo stesso termine alienano le armi ereditate a un avente diritto.

Infine, il *capoverso 5* disciplina la competenza del servizio di comunicazione nei rapporti intercantonali. La competenza a ricevere le comunicazioni spetta essenzialmente al servizio del Cantone di domicilio dell'acquirente o, per le persone domiciliate all'estero, al servizio di comunicazione del Cantone in cui l'arma da fuoco è stata acquistata.

#### *Art. 12* Possesso di armi e di parti essenziali di armi

La direttiva sulle armi sottopone l'acquisto e il possesso di armi da fuoco o di loro parti essenziali a identiche condizioni. Chi adempie le condizioni previste per l'acquisto di un'arma di una data categoria è legittimato anche a possederla. Di conseguenza, l'articolo 12 LArm fa dipendere la legittimazione al possesso di un'arma o di una parte essenziale di arma dalla legittimità dell'acquisto e perciò rinvia alle pertinenti disposizioni relative all'acquisto di armi (art. 8–11).

#### *Art. 13 e 14*

I due articoli sono abrogati e il loro contenuto (obbligo di notificazione dell'autorità cantonale, registro delle persone senza permesso di domicilio in Svizzera) è ripreso in un nuovo capitolo 7a sul trattamento e la protezione dei dati (art. 32a lett. a e b; art. 32d cpv. 1 e 2).

#### *Art. 15* Acquisto di munizioni ed elementi di munizioni

La direttiva sulle armi sottopone, nel suo articolo 10, l'acquisto e il possesso delle munizioni alle stesse norme previste per l'acquisto e il possesso delle armi da fuoco. Il *capoverso 1* ne tiene conto e prevede conseguentemente che le munizioni e gli elementi di munizioni possano essere acquistati soltanto da persone che sono legittimate all'acquisto dell'arma corrispondente. Quindi, l'acquisto di munizioni è subordinato alle stesse condizioni materiali previste per l'acquisto di armi da fuoco.

Il *capoverso 2* disciplina l'obbligo di diligenza dell'alienante. Prima di consegnare le munizioni, questi è tenuto a verificare con l'opportuna diligenza se sono adempite le condizioni materiali dell'acquisto. L'acquisto di munizioni è subordinato agli stessi obblighi di verifica vigenti per l'acquisto di armi da fuoco (art. 10a LArm). Anche nel caso dell'acquisto di munizioni, infatti, le persone domiciliate all'estero devono produrre un'attestazione ufficiale dello Stato di domicilio, in base alla quale sono legittimate all'acquisto dell'arma corrispondente.

*Art. 16* Acquisto in occasione di manifestazioni di tiro

Il *capoverso 1* stabilisce che chi partecipa a manifestazioni organizzate da società di tiro può, come in passato, acquistare liberamente le munizioni che gli occorrono per i programmi di tiro, per esercitarsi ecc. La novità consiste nel fatto che le società organizzatrici devono istituire un opportuno controllo. Esse dispongono di un ampio margine discrezionale nel definire in che cosa consista un controllo opportuno, sicché la questione dipenderà in ultima analisi dalle circostanze concrete.

I *capoversi 2 e 3* (relativi all'acquisto di munizioni da parte di minorenni o nel tiro fuori del servizio) rimangono immutati.

*Art. 16a* Legittimazione al possesso

La regolamentazione applicabile al possesso di munizioni si basa sulla soluzione prevista per le armi da fuoco. Secondo l'articolo 16a LArm, è legittimato al possesso di munizioni ed elementi di munizioni chi ha acquistato legalmente tali oggetti. La disposizione rinvia dunque ai presupposti dell'acquisto di munizioni (art. 15 e 16).

*Art. 18* Fabbricazione e riparazione a titolo professionale

Ai sensi della direttiva sulle armi, s'intende per «armaiolo» qualsiasi persona fisica o giuridica che eserciti un'attività professionale consistente integralmente o parzialmente nella fabbricazione, nell'adattamento, nella riparazione, nel commercio, nello scambio o nella locazione di armi da fuoco (art. 1 cpv. 2). Se l'ordinamento giuridico elvetico distingue in teoria tra commercio e fabbricazione di armi, la patente di commercio di armi è però necessaria in entrambi i casi. Il diritto svizzero soddisfa quindi, a livello di contenuto, i requisiti della direttiva sulle armi. L'unica attività che non è ancora compresa nella LArm attuale (nel concetto di fabbricazione) è la riparazione di armi da fuoco. Perciò, nell'articolo 18 LArm è stato aggiunto un nuovo capoverso 2, in base al quale la patente di commercio di armi da fuoco è necessaria anche per la riparazione di armi da fuoco, come previsto dalla direttiva sulle armi.

*Art. 18a* Contrassegno di armi da fuoco

La direttiva sulle armi esige, a documentazione delle entrate e uscite di armi da fuoco iscritti nel registro delle armi degli armaioli e anche nel quadro degli obblighi di autorizzazione e notifica, diverse informazioni che consentono l'identificazione delle armi alienate (per l'esattezza: modello, marca, calibro e numero di serie) e che implicano un'opportuna contrassegnazione delle armi alienate. L'articolo 18a LArm riprende questa esigenza ed esige che le armi da fuoco e le loro parti essenziali siano contrassegnate singolarmente affinché le si possa identificare. Il contrassegno dev'essere apposto in modo tale da non poter essere né cancellato né modificato senza mezzi meccanici. La disposizione, che si rivolge ai fabbricanti di armi da fuoco, non presenta nella prassi difficoltà, dato che oggi quasi tutte le armi che circolano in Svizzera sono già contrassegnate. Chi possiede armi da fuoco non dovrà intraprendere alcun passo, in quanto le armi già contrassegnate non dovranno essere munite di un ulteriore contrassegno, e non si dovranno contrassegnare neanche le armi non ancora contrassegnate.

## *Art. 20* Modifiche vietate

L'articolo 20 è mantenuto senza cambiamenti a livello di contenuto e subisce soltanto un adeguamento redazionale nel capoverso 1: invece di armi portatili si parla ora, conformemente alla definizione di cui all'articolo 4 capoverso 1 lettera a, semplicemente di armi da fuoco.

## *Art. 21* Contabilità

L'articolo 4 della direttiva sulle armi obbliga gli armaioli a tenere un registro in cui figurino tutte le entrate e le uscite di armi da fuoco. Ogni armaiolo dovrà conservare il registro per almeno cinque anni, anche se nel frattempo ha cessato la propria attività. Lo scopo di questa disposizione consiste nel garantire la disponibilità dei dati contenuti in tali registri.

I *capoversi 1 e 2* stabiliscono di conseguenza che i titolari di una patente di commercio di armi sono, come prima, obbligati a tenere una contabilità e a conservare i relativi documenti (registro delle armi, autorizzazioni eccezionali, permessi d'acquisto) per dieci anni. Il *capoverso 3* dispone che il registro delle armi dovrà non soltanto – come sinora – essere consegnato alle competenti autorità cantonali una volta trascorso il termine di conservazione, ma anche in caso di cessazione dell'attività oppure di ritiro o revoca della patente di commercio di armi. L'accessibilità delle informazioni contenute nel registro delle armi è così praticabile e garantita.

## *Art. 22a* Esportazione e transito, mediazione e commercio

Il *capoverso 1* assegna alle diverse legislazioni rilevanti in materia di armi le operazioni con l'estero e svolge pertanto un'importante funzione di collegamento. La scelta di strutturare la regolamentazione impostandola sulla separazione di principio tra fattispecie relative all'importazione e all'esportazione, risalente al progetto di deregolamentazione<sup>468</sup>, viene mantenuta. La LArm disciplina l'importazione di armi da fuoco e munizioni, mentre l'esportazione, la mediazione all'estero e il commercio con l'estero, che la LArm sottomette a controllo, sono disciplinati essenzialmente dalla legislazione sul materiale bellico e sui beni a duplice impiego.

Il *capoverso 2* tratta delle eccezioni a tale principio. Come sinora, l'articolo 23 rimane salvo per quanto riguarda l'obbligo di denuncia relativo al transito di armi nel traffico passeggeri. D'ora in poi l'applicazione della LArm è salva anche per l'importazione temporanea di armi da fuoco nel traffico passeggeri (art. 25a LArm), poiché si tratta anche in questo caso di un'eventualità che tocca la sicurezza interna. E assoggettato alla LArm anche l'allestimento della carta europea d'arma da fuoco di cui necessitano i passeggeri provenienti dalla Svizzera per esportare temporaneamente le loro armi nel territorio di uno Stato membro del sistema Schengen (art. 25b). L'articolo 22b, infine, è salvo per quanto riguarda l'esportazione di armi da fuoco nello spazio Schengen: la bolletta di scorta è legata in effetti alla garanzia della sicurezza interna.

<sup>468</sup> Legge federale de 20 giugno 2001 concernente il coordinamento della legislazione federale sulle armi, sul materiale bellico, sugli esplosivi e sui beni utilizzabili a fini civili e militari (RU 2002 248, FF 2000 2971).

## *Art. 22b* Bolletta di scorta

L'articolo 11 della direttiva sulle armi istituisce una procedura particolare da rispettare per l'esportazione definitiva di un'arma da fuoco in un altro Stato membro del sistema Schengen. Tale procedura è incentrata sul rilascio di un documento ufficiale, che deve accompagnare le armi da fuoco fino al luogo di destinazione (la cosiddetta bolletta di scorta). La bolletta di scorta si può paragonare a un «documento di trasporto» allestito dalle autorità dello Stato di partenza e contenente tutte le indicazioni necessarie al trasferimento dell'arma (indicazioni sull'esportatore, il destinatario finale, indicazioni precise sulle armi da fuoco fornite e altri dati sulle circostanze del trasporto, cfr. art. 11 cpv. 2 della direttiva sulle armi). Secondo l'articolo 13 capoverso 2 della direttiva, gli Stati membri interessati dal trasporto devono essere informati in merito alle esportazioni definitive di armi: la procedura della bolletta di scorta è l'elemento fondamentale che soddisfa questa esigenza.

L'articolo 22b impone all'esportatore di notificare all'Ufficio centrale la prevista esportazione di armi nello spazio Schengen (cpv. 1). Quindi l'Ufficio centrale rilascia la bolletta di scorta sulla base delle informazioni fornite dall'esportatore (cpv. 2 e 3). Nella bolletta vengono iscritte, oltre alle indicazioni che consentono di identificare le persone coinvolte e le armi da fuoco trasportate, indicazioni sulle circostanze esatte del trasporto (ad es. mezzo di trasferimento, data di partenza e di arrivo). L'Ufficio centrale può rifiutarsi di rilasciare la bolletta di scorta soltanto se non è comprovato che il destinatario finale è legittimato, secondo il diritto dello Stato di destinazione, al possesso delle armi da fuoco in questione (cpv. 4). Con questa regola si evita che il rilascio della bolletta di scorta eluda le norme della LArm sull'acquisto. L'Ufficio centrale, che in virtù dell'articolo 39 capoverso 2 lettera c funge da organo centrale di ricezione e comunicazione per lo scambio transfrontaliero di informazioni, trasmette le informazioni di cui dispone alle competenti autorità degli Stati coinvolti nella prevista esportazione delle armi da fuoco (cpv. 5). La procedura istituita garantisce che gli Stati toccati dall'esportazione di armi da fuoco siano realmente informati in merito alle armi importate sul loro territorio.

La procedura della bolletta di scorta contribuisce a garantire la sicurezza interna nell'ambito del traffico transfrontaliero di armi e perciò viene fondamentalmente ad aggiungersi alle vigenti procedure di autorizzazione delle esportazioni previste dalla legge sul materiale bellico (LMB)<sup>469</sup> e dalla legge sul controllo dei beni a duplice impiego (LBDI)<sup>470</sup>, le quali, in virtù di considerazioni legate alla neutralità e alla politica di sicurezza, sottopongono di principio l'esportazione di armi da fuoco a un obbligo di autorizzazione. Nella misura in cui ciò dovesse risultare necessario in avvenire, il nostro Consiglio potrà prevedere opportune eccezioni nelle legislazioni sul materiale bellico e sul controllo dei beni a duplice impiego.

## *Art. 25* Importazione a titolo non professionale

La disposizione non muta nel contenuto (obbligo di autorizzazione per l'importazione a titolo non professionale). L'unico cambiamento consiste nell'abrogazione, per ragioni legate alla sistematica, del capoverso 4, che ci dà facoltà di prevedere deroghe per le armi destinate alla caccia o al tiro sportivo. La materia, che nel contenuto non subisce modifiche, sarà disciplinata nell'articolo 25a LArm.

<sup>469</sup> RS 514.51

<sup>470</sup> RS 946.202

*Art. 25a* Importazione temporanea di armi da fuoco nel traffico passeggeri

Secondo la direttiva sulle armi, la detenzione di un'arma da fuoco durante un viaggio in due o più Stati membri dello spazio Schengen è permessa soltanto con l'autorizzazione di detti Stati (art. 12). L'autorizzazione, che può essere concessa per uno o più viaggi, dev'essere iscritta nella carta europea d'arma da fuoco, rilasciata dalle autorità dello Stato di domicilio del passeggero.

Il *capoverso 1* subordina in modo generale l'importazione temporanea in Svizzera all'obbligo di autorizzazione. L'interessato deve disporre di un'autorizzazione di importazione ai sensi dell'articolo 25 LArm (importazione a titolo non professionale), che viene rilasciata per un anno al massimo e vale per uno o più viaggi. La disposizione copre ogni forma di importazione provvisoria. La meta della riesportazione non ha alcuna importanza, sicché è soggetto ad autorizzazione anche il transito nel traffico passeggeri.

Il *capoverso 2* prevede una regolamentazione speciale per la detenzione di un'arma da fuoco da parte di chi proviene da uno Stato del sistema Schengen: l'autorizzazione di importazione è rilasciata soltanto se l'arma da fuoco in questione è iscritta nella carta europea d'arma. Se viene rilasciata, l'autorizzazione dev'essere iscritta nella carta. Il passeggero interessato dovrà portare con sé la carta europea durante l'intero soggiorno in Svizzera e, su richiesta, presentarla alle autorità (art. 25a cpv. 4).

Il *capoverso 3* abilita il nostro Consiglio a disciplinare per via di ordinanza i dettagli della procedura applicabile e a prevedere in tal modo eccezioni per cacciatori e tiratori. Secondo l'articolo 12 della direttiva sulle armi, cacciatori e tiratori non necessitano in sostanza di autorizzazione, purché siano in grado di dimostrare le ragioni del viaggio (ad es. invito a una manifestazione di tiro o a una partita di caccia) e purché le armi detenute siano iscritte nella carta europea d'arma da fuoco.

*Art. 25b* Esportazione temporanea di armi da fuoco nel traffico passeggeri

Secondo il concetto della direttiva sulle armi, la competenza per l'allestimento della carta europea d'arma da fuoco appartiene alle autorità dello Stato di domicilio del viaggiatore. Perciò, l'articolo 25b LArm definisce i principi da seguire nell'allestire tale documento.

In base al *capoverso 1*, chi, nel traffico passeggeri, intende esportare temporaneamente armi da fuoco verso uno Stato del sistema Schengen deve chiedere alla competente autorità del Cantone di domicilio il rilascio di una carta europea di arma da fuoco. La carta europea d'arma da fuoco viene rilasciata soltanto ai fini della detenzione delle armi nel traffico passeggeri.

Il *capoverso 2* stabilisce che nella carta europea d'arma da fuoco possono essere iscritte soltanto le armi che il richiedente dimostra di essere legittimato a possedere. La carta è valida cinque anni al massimo e può essere prolungata.

*Art. 32a* Obbligo di comunicazione delle autorità cantonali e del servizio di comunicazione

La direttiva sulle armi prevede che in caso di acquisto di armi caratterizzato da legami con l'estero (acquisto da parte di persone domiciliate in un altro Stato del sistema Schengen), gli Stati di domicilio devono essere informati. La norma è intesa

a garantire che gli interessati non eludano le disposizioni sull'acquisto dello Stato di domicilio acquistando armi da fuoco all'estero.

A tal fine, l'articolo 32a LArm assicura il flusso di informazioni tra la competente autorità cantonale, il servizio di comunicazione e l'Ufficio centrale (in seno all'Ufficio federale di polizia). La disposizione mantiene nella misura attuale l'obbligo di comunicazione già imposto dalla vigente LArm alle competenti autorità cantonali: in base alle lettere a e b, i Cantoni devono comunicare indicazioni sull'acquisto di armi da parte di persone senza permesso di domicilio in Svizzera. Per le armi da fuoco, è previsto d'ora in poi anche l'obbligo di trasmettere i dati sull'acquisto da parte di persone domiciliate in un altro Stato membro del sistema Schengen. I Cantoni (il servizio di comunicazione e le autorità cantonali competenti a rilasciare i permessi d'acquisto di armi) sono tenuti anche in questo caso a trasmettere all'Ufficio centrale i dati di cui dispongono per l'identificazione delle persone e armi interessate (lett. b e c).

#### *Art. 32b* Banca dati

L'Ufficio centrale tiene una banca dati sulle comunicazioni giunte dai competenti servizi cantonali in rapporto con i casi di acquisto d'armi che presentano legami con l'estero. Nella banca dati verranno inseriti come sinora i dati relativi all'acquisto di armi da parte di persone senza permesso di domicilio in Svizzera. Ma d'ora in poi verranno registrati nell'attuale raccolta automatica di dati (registro) anche i dati relativi all'acquisto di armi da parte di persone domiciliate fuori dei confini del sistema Schengen. Il nostro Consiglio disciplinerà, come sinora, per via di ordinanza la conservazione, la rettifica e la cancellazione dei dati. La banca dati dev'essere considerata nel contesto della funzione attribuita all'Ufficio centrale di garantire lo scambio transfrontaliero di informazioni con gli altri Stati membri del sistema Schengen (art. 39 cpv. 2 lett. c LArm; art. 91 Accordo Schengen Dublino).

#### *Art. 32c* Trasmissione di dati

L'articolo 32c istituisce una regolamentazione differenziata per la trasmissione delle informazioni contenute nella banca dati: mentre i dati sull'acquisto da parte di persone domiciliate in un altro Stato del sistema Schengen devono essere trasmessi alle competenti autorità dello Stato di domicilio (cpv. 1), l'Ufficio centrale può decidere, come sinora, in merito alla trasmissione dei dati sulle persone non domiciliate in Svizzera alle autorità dello Stato di domicilio dell'acquirente (cpv. 2).

#### *Art. 32d–32i*

L'attuazione delle procedure di autorizzazione e notifica previste dalla LArm e dello scambio di informazioni con gli altri Stati membri del sistema Schengen comporta necessariamente il trattamento di dati ai sensi della LPD<sup>471</sup>. Perciò in sostanza devono essere adottate le stesse misure di protezione dei dati previste negli ambiti sottoposti alla direttiva sulla protezione dei dati. Gli articoli 32d–32i LArm relativi alla protezione dei dati nell'ambito della cooperazione fondata sul sistema Schengen ricalcano tanto nel contenuto quanto per la struttura le corrispondenti disposizioni

della LDDS<sup>472</sup>. Si può quindi rinviare, fondamentalmente, al commento relativo agli articoli 22*h* e 22*k*–22*o* LDDS (n. 5.3.1.2).

Tuttavia, bisogna accennare sotto questo aspetto all'articolo 32*f* LArm relativo all'obbligo d'informazione imposto alle autorità che trattano dati personali. Nel quadro della LArm, tale obbligo grava primariamente le autorità cantonali di attuazione, principali responsabili della raccolta dei dati necessari nell'ambito del rilascio delle previste autorizzazioni (permesso d'acquisto di armi, autorizzazione eccezionale). Poiché l'autorità cantonale deve informare la persona interessata in particolare sullo scopo della raccolta di dati e, in caso di trasmissione, sulle categorie di destinatari, l'obbligo di informazione dell'Ufficio centrale riguardo ai dati sull'acquisto trasmessi allo Stato di domicilio in virtù dell'articolo 32*c* capoverso 1 viene normalmente a cadere. Nell'ambito della procedura della bolletta di scorta (art. 22*b*), invece, l'Ufficio centrale rimane tenuto dall'obbligo d'informazione.

Una soluzione particolare è prevista per l'acquisto delle armi da fuoco che non necessitano di permesso d'acquisto ai sensi dell'articolo 10 LArm. In tal caso, infatti, la persona interessata potrebbe essere informata soltanto una volta che il servizio di comunicazione designato dai Cantoni ha ricevuto dall'alienante copia del contratto scritto di compravendita (art. 11 cpv. 3). Secondo la direttiva sulla protezione dei dati, la questione dell'obbligo d'informazione può essere accantonata soltanto quando vi è garanzia che gli interessati siano già stati informati in precedenza. Dato che l'informazione può essere trasmessa anche da chi aliena l'arma privilegiata, l'articolo 11 capoverso 2 lettera d prevede che il contratto scritto debba necessariamente accennare anche all'ulteriore trattamento delle informazioni ai sensi dell'articolo 32*f* capoverso 2 LArm. L'attuazione dell'obbligo d'informazione può essere garantita in modo semplice e razionale (nel quadro dell'ordinanza esecutiva) con l'approntamento di clausole tipo per i necessari contratti scritti. Il servizio di comunicazione è ovviamente tenuto a rispettare i precetti degli articoli 32*f*–32*h* LArm (relativi all'obbligo d'informazione e al diritto di essere informati) anche nel caso in cui i Cantoni affidassero l'attuazione dei compiti del servizio di comunicazione a un'istituzione privata.

### *Art. 33*            Delitti

Sinora, il *capoverso 1 lettera a* puniva chiunque, intenzionalmente e senza diritto, alienava, procurava per mediazione, acquistava, fabbricava, modificava, portava o importava armi, parti di armi essenziali o costruite appositamente o accessori di armi. La disposizione viene completata da due punti di vista: d'ora in poi oltre all'illecito possesso sarà punita anche l'illecita riparazione di uno degli oggetti elencati.

Il *capoverso 3* prevede una forma qualificata di infrazione (intenzione e mestiere). Alla lettera a, concernente l'alienazione, la mediazione, l'importazione e la fabbricazione illegali, è aggiunta anche l'illecita riparazione.

<sup>472</sup> RS 142.20

#### Art. 34 Contravvenzioni

Le norme di comportamento modificate o introdotte nella legge sulle armi riguardo all'impiego delle armi comportano anche un adeguamento degli elementi costitutivi delle rispettive contravvenzioni (art. 34 cpv. 1). Qui appresso l'elenco di dettaglio:

- *lett. f<sup>bis</sup>*: punibilità dell'esportatore che non adempie gli obblighi impostigli dall'articolo 22b o che estorce la bolletta di scorta fornendo indicazioni false o errate;
- *lett. f<sup>ter</sup>*: punibilità dei passeggeri provenienti da Stati membri dello spazio Schengen che portano con sé un'arma non iscritta nella carta europea d'arma da fuoco e/o che non portano con sé la carta;
- *lett. i*: punibilità in caso di inadempienza degli obblighi di notifica previsti dagli articoli 6a, 8 capoverso 2<sup>bis</sup> e 11 capoverso 4 LArm (comunicazioni in seguito all'acquisto per successione ereditaria), nonché dagli articoli 9c e 11 capoverso 3 (obbligo di annuncio dell'alienante).

In parte, gli adeguamenti introdotti nell'articolo 34 capoverso 1 dipendono però esclusivamente da una rinumerazione di singoli articoli di legge e non comportano alcuna modifica della situazione giuridica. Si tratta in particolare dei seguenti adeguamenti:

- *lett. c*: rinvio agli articoli 10a e 15 relativi agli obblighi di diligenza in rapporto con l'alienazione di armi e munizioni;
- *lett. d*: rinvio all'articolo 11 capoversi 1 e 2 relativi all'esigenza della forma scritta per i contratti di alienazione degli oggetti di cui all'articolo 10.

#### Art. 38a Servizio di comunicazione

Il *capoverso 1* incarica i Cantoni di designare il servizio di comunicazione e li autorizza a decidere se intendono adempiere direttamente questo compito o se preferiscono affidarlo a un'istituzione privata, che dev'essere un'organizzazione d'importanza nazionale attiva nel settore delle armi. Se si è rinunciato alla designazione del servizio di comunicazione da parte della Confederazione, lo si è fatto per tener conto dei precetti dell'articolo 46 capoverso 2 Cost., in base al quale la Confederazione lascia ai Cantoni la massima libertà possibile per quanto riguarda l'attuazione del diritto federale e tiene conto delle loro particolarità.

Il *capoverso 2* descrive i compiti del servizio di comunicazione, la cui funzione consiste nel procedere alle comunicazioni previste in rapporto con le armi da fuoco di cui all'articolo 10 LArm, vale a dire alla comunicazione prevista in caso di acquisto di un'arma di questo tipo (art. 11 cpv. 2 e 3) e nella dichiarazione delle armi già possedute precedentemente (art. 42a). Inoltre, il capoverso 2 specifica che il servizio di comunicazione è tenuta a fornire alle autorità di perseguimento penale federali e cantonali le necessarie informazioni.

#### Art. 39 Ufficio centrale

Il *capoverso 1* riguarda la designazione dell'Ufficio centrale, i cui compiti sono precisati al *capoverso 2*. Oltre a rinviare alle competenze attuali, che la legge conferisce in diversi punti all'Ufficio centrale (verifica delle attestazioni ufficiali, art. 9a cpv. 2; rilascio della bolletta di scorta, art. 22b; rilascio delle autorizzazioni

d'importazione, art. 24 cpv. 5 e 25 cpv. 3; gestione della banca dati, art. 32b), il capoverso 2 accenna ora anche alla posizione particolare dell'ufficio nell'ambito della cooperazione prevista dal sistema Schengen (nuova lett. c). L'Ufficio centrale funge da organo centrale di comunicazione e ricezione per lo scambio transfrontaliero di informazioni sull'acquisto di armi da parte di persone domiciliate in un altro Stato del sistema Schengen (art. 91 Accordo Schengen Dublino).

*Art. 40* Disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale

Il *capoverso 3* subisce un adeguamento puramente redazionale. L'attuale concetto di «registro» lascia il posto al termine «banca dati».

*Art. 42a* Disposizione transitoria della modifica del ...

Con la revisione dei presupposti dell'acquisto e del possesso di armi da fuoco, sorge la questione del destino da riservare ai rapporti di proprietà sorti sotto il regime attualmente vigente.

Il *capoverso 1* dispone che chiunque è già in possesso di un'arma da fuoco o di una parte essenziale di arma secondo l'articolo 10 deve dichiarare l'oggetto al servizio di comunicazione del Cantone di domicilio entro dodici mesi dall'entrata in vigore della modifica di legge. La dichiarazione dev'essere indirizzata al servizio di comunicazione designato dal Cantone di domicilio dell'acquirente in base all'articolo 38a. L'articolo 42a LArm attua l'articolo 8 capoverso 1 della direttiva sulle armi, in base al quale le armi da fuoco soggette a dichiarazione (categoria C) che al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione sono già in possesso di privati devono essere dichiarate entro il termine di un anno.

L'obbligo di dichiarazione di cui al capoverso 1 riguarda unicamente le armi da fuoco per le quali non vi è obbligo di permesso d'acquisto ai sensi dell'articolo 10 LArm. Per le altre armi da fuoco soggette ad autorizzazione (permesso d'acquisto di armi, autorizzazione eccezionale), invece, non è prevista alcuna dichiarazione a posteriori. Infatti, la direttiva sulle armi non contiene disposizioni transitorie esplicite su questo aspetto. Per quanto riguarda le armi vietate e le armi soggette a permesso (categoria A e categoria B), bisogna quindi ammettere che le esigenze materiali della direttiva non esplicano alcun «effetto retroattivo» e che pertanto si applicano soltanto ai rapporti di proprietà fondati su passaggi di mano successivi all'entrata in vigore della novella. Per i rapporti di proprietà già esistenti su armi delle suddette categorie si può dunque rinunciare alla messa in atto di una procedura di autorizzazione o notifica, poiché l'Accordo di Schengen non comporta alcuna modifica delle condizioni materiali d'acquisto. Segnatamente, l'assenza di motivi di impedimento ai sensi dell'articolo 8 capoverso 2 LArm continuerà ad essere il principale presupposto dell'acquisto e del possesso di un'arma da fuoco. Le attuali autorizzazioni conservano la loro validità e i diritti acquisiti sono garantiti.

Il *capoverso 2* introduce una restrizione al principio dell'obbligo di dichiarazione sancito dal primo capoverso. Le armi da fuoco soggette a dichiarazione acquistate precedentemente presso una persona titolare della patente di commercio di armi si considerano già dichiarate, in quanto le relative informazioni figurano già nel registro delle armi (art. 21 LArm). La dichiarazione non è necessaria neanche per le armi da fuoco d'ordinanza cedute precedentemente in proprietà dall'amministrazione militare. Quest'ultima disposizione, che si riferisce in particolare alle carabi-

ne 31, corrisponde al contenuto della dichiarazione comune in virtù della quale l'Accordo di Schengen non si applica alla cessione di armi d'ordinanza alla fine del servizio militare.

### **5.3.4.2.2            Legge federale del 13 dicembre 1996<sup>473</sup> sul materiale bellico (LMB)**

*Art. 17*            Oggetto

Sinora il *capoverso 3<sup>bis</sup>* consentiva al nostro Consiglio, per i transiti da e verso determinati Paesi, di prevedere procedure agevolate per l'ottenimento dell'autorizzazione o eccezioni all'obbligo di autorizzazione. Ora la disposizione è completata in modo da abilitarci a prevedere nell'ordinanza, nella misura in cui ciò dovesse in avvenire risultare necessario, analoghe eccezioni anche per le autorizzazioni d'esportazione. Così, anche nella legge sul materiale bellico si gettano le basi di un'eventuale rinuncia all'autorizzazione d'esportazione ai sensi della LMB per le armi da fuoco esportate nello spazio del sistema Schengen mediante bolletta di scorta ai sensi dell'articolo 22b LArm. La legge sul controllo dei beni a duplice impiego permette già oggi l'adozione di una siffatta regolamentazione a livello di ordinanza (art. 8 cpv. 1 LBDI<sup>474</sup>).

### **5.3.5                    Legge federale del 14 dicembre 1990<sup>475</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID)**

#### **5.3.5.1                Tratti essenziali delle modifiche**

Il nuovo articolo 57<sup>bis</sup> LAID è inteso a garantire che la Svizzera, come previsto dalla soluzione concordata con l'UE nell'Accordo di associazione a Schengen (AAS), non debba prestare assistenza giudiziaria per le perquisizioni e le confische decise per reati di sottrazione d'imposta nel campo della fiscalità diretta.

<sup>473</sup> RS **514.51**

<sup>474</sup> RS **946.202**

<sup>475</sup> RS **642.14**

### 5.3.5.2 Spiegazioni relative alle singole disposizioni

#### *Art. 57<sup>bis</sup> (nuovo) Procedura*

Dai negoziati è emerso che la Svizzera e l'UE danno all'articolo 51 dell'Accordo Schengen/Dublino sull'assistenza giudiziaria in caso di perquisizione e confisca una diversa interpretazione (v. in proposito il n. 2.6.8.4.3). In fin dei conti, le differenze che sussistono tra la Svizzera e l'Unione europea sotto questo aspetto sono irrilevanti, dato che in base alla soluzione adottata la Svizzera non è tenuta a prestare assistenza giudiziaria per il perseguimento dei reati di sottrazione d'imposta nel campo delle imposte dirette neanche nell'eventualità di un'applicazione integrale delle due parti dell'articolo 51 lettera a dell'Accordo.

La Svizzera invoca la distinzione prevista nell'articolo 51 lettera a dell'Accordo Schengen/Dublino a proposito delle competenze dei tribunali, vale a dire la distinzione tra «un tribunale competente anche in materia penale» e «un tribunale che non sia competente anche in materia penale». Se in Svizzera non è dato il ricorso a un tribunale penale contro le decisioni in materia di imposte dirette, le condizioni previste nella seconda parte dell'articolo 51 lettera a dell'Accordo non sono adempiute, e pertanto non sussiste alcun obbligo di assistenza giudiziaria.

In Svizzera, l'evasione fiscale in materia di imposte dirette è perseguita essenzialmente sul piano amministrativo. Fanno eccezione il Cantone di Berna, e da poco anche il Cantone del Giura, nei quali il giudice penale può essere adito in caso di mancata collaborazione da parte del contribuente o a richiesta di quest'ultimo; la soluzione adottata da detti Cantoni rappresenta un tentativo di rispettare le garanzie dell'articolo 6 CEDU<sup>476</sup> (una commissione di esperti della Confederazione si è già chinata su questa problematica e prossimamente proporrà soluzioni in merito).

Il proposto articolo 57<sup>bis</sup> LAID accoglie la giurisprudenza del Tribunale federale sulla necessità del parallelismo delle vie di ricorso nella procedura di tassazione per le imposte federali dirette e per le imposte assoggettate alla LAID<sup>477</sup>. La nuova norma garantisce inoltre che in caso di applicazione integrale dell'articolo 51 dell'Accordo Schengen/Dublino l'assistenza giudiziaria per le perquisizioni e la confische legate a reati di sottrazione d'imposta in materia di imposte dirette sia esclusa in tutta la Svizzera: in questi casi, infatti, in virtù dell'articolo 57<sup>bis</sup> LAID, contro le decisioni cantonali definitive è aperto soltanto il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. L'articolo 182 della legge federale sull'imposta federale diretta<sup>478</sup> dev'essere adeguato nello stesso senso (v. n. 5.3.6).

L'istituzione del ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale non adempie il presupposto stabilito dalla seconda parte dell'articolo 51 lettera a dell'Accordo Schengen/Dublino, in base al quale, in caso di contravvenzione a prescrizioni d'ordine, dev'essere prestata assistenza giudiziaria soltanto nel caso in cui sia previsto il ricorso contro una decisione di un «tribunale competente anche in materia penale». Come espressamente previsto nel secondo capoverso dell'articolo 57<sup>bis</sup> LAID, nel contesto del ricorso di diritto amministrativo previsto dalla stessa norma, il Tribunale federale non è un tribunale penale ai sensi dell'articolo 51 dell'Accordo

<sup>476</sup> Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea sui diritti dell'uomo, CEDU; RS **0.101**).

<sup>477</sup> DTF **130 II 65**.

<sup>478</sup> Legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta (LIFD; RS **642.11**).

Schengen/Dublino. L'articolo 57<sup>bis</sup> LAID garantisce così che la soluzione speciale negoziata per la Svizzera con l'UE nell'ambito dell'accordo Schengen/Dublino non venga elusa nell'ambito dell'articolo 51 dell'Accordo Schengen/Dublino per questioni relative ai rimedi di diritto previsti per i reati di sottrazione d'imposta in materia di imposte dirette.

### **5.3.6                    Legge federale del 14 dicembre 1990<sup>479</sup> sull'imposta federale diretta (LIFD)**

*Art. 182 cpv. 1 e 2 In generale*

I capoversi 1 e 2 dell'articolo 182 LIFD devono essere adattati alla terminologia del nuovo articolo 57<sup>bis</sup> LAID.

### **5.3.7                    Legge federale del 3 ottobre 1951<sup>480</sup> sugli stupefacenti (LStup)**

#### **5.3.7.1                Tratti essenziali delle modifiche**

Gli emendamenti che si rendono necessari in materia di stupefacenti in seguito all'associazione della Svizzera a Schengen sono circoscritti a due aspetti.

In primo luogo, occorre creare le necessarie basi legali per il rilascio del certificato che consente ai viaggiatori malati, in virtù dell'articolo 75 dell'Accordo Schengen/Dublino, di portare con sé gli stupefacenti consegnati loro sulla base di una ricetta medica. A tal fine, è prevista l'introduzione nella LStup di una delega che abiliti il nostro Consiglio ad adottare i necessari provvedimenti per via di ordinanza.

Secondariamente, bisogna integrare nella LStup le misure imposte dalla direttiva sulla protezione dei dati<sup>481</sup> e che vanno oltre quanto già previsto dalla LPD. In questo contesto, la legge autorizza espressamente l'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic) a trattare dati personali degni di particolare protezione in relazione con l'importazione e l'esportazione di stupefacenti da parte di viaggiatori malati, qualora ciò sia necessario in base a convenzioni internazionali.

#### **5.3.7.2                Spiegazioni delle singole disposizioni**

*Art. 5 cpv. 1<sup>bis</sup>*

L'articolo 75 dell'Accordo Schengen/Dublino sancisce il principio in base al quale i viaggiatori malati possono portare con sé gli stupefacenti necessari nel quadro di una terapia se sono in possesso di uno speciale certificato. Con decisione del 22 dicem-

<sup>479</sup> RS **642.11**

<sup>480</sup> RS **812.121**

<sup>481</sup> 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, p. 31).

bre 1994<sup>482</sup>, il Comitato esecutivo dell'Accordo di Schengen ha concretizzato tale principio definendo nei particolari, oltre al contenuto e alla forma del certificato, anche le modalità del rilascio. Il certificato è rilasciato sulla base di una prescrizione medica e, anche se il viaggio dura più a lungo, vale al massimo per 30 giorni. Gli interessati che intendono soggiornare all'estero per un periodo superiore ai 30 giorni devono rivolgersi a un medico del posto onde coprire il fabbisogno per il resto del viaggio.

La messa in atto di tali precetti in Svizzera dal profilo del contenuto non comporta adeguamenti più estesi a livello di legislazione. Secondo l'articolo 5 capoverso 1 LStup, per ogni importazione ed esportazione di stupefacenti soggetti a controllo è richiesto un permesso speciale dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici (Swissmedic). Il capoverso 1<sup>bis</sup> di questa disposizione consentirà d'ora in poi al nostro Consiglio di prevedere disposizioni speciali per il caso particolare dei viaggiatori malati che portano con sé gli stupefacenti necessari per il viaggio. Gli adeguamenti materiali veri e propri potranno pertanto essere adottati come sinora per via di ordinanza.

In questo contesto, si tende a preferire una soluzione fondata sul modello praticato in Norvegia e ispirata, per ragioni legate all'economia di esecuzione e alla prossimità dei controlli, ai seguenti valori di riferimento: il certificato dovrà essere allestito a richiesta dell'interessato direttamente dal personale medico che ha consegnato gli stupefacenti prescritti (e quindi normalmente dal farmacista che consegna gli stupefacenti sulla base di una prescrizione medica oppure, eccezionalmente, dal medico o dentista che dispone di un'autorizzazione cantonale per la profarmacia e che dispensa personalmente le sostanze prescritte). Una copia del certificato resterà in possesso del personale medico che lo ha redatto. Come già ora previsto per le ricette stabilite in base alla legge sugli stupefacenti, Swissmedic redigerà il formulario ufficiale da utilizzare in questi casi per l'autorità cantonale, la quale lo distribuirà al personale medico a richiesta di quest'ultimo. La vigilanza rimane compito dei Cantoni, mentre Swissmedic assume la funzione, prevista dall'Accordo di Schengen, di servizio centrale incaricato di chiarire eventuali questioni in rapporto con i certificati. L'Istituto fungerà semplicemente da centro di smistamento: invierà all'autorità di volta in volta competente le richieste di chiarimento presentate dalle autorità di altri Stati membri e ritrasmetterà le risposte al servizio estero richiedente. Confederazione e Cantoni dovranno discutere in dettaglio in merito alla concreta impostazione del modello applicato e alle necessarie disposizioni esecutive. La ricezione e la trasmissione di dati personali degni di particolare protezione da parte dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici richiede invece una base legale formale. L'inserimento del nuovo articolo 5 capoverso 1<sup>bis</sup> nella legge sugli stupefacenti adempie questa esigenza.

*Art. 18a–18e Protezione dei dati nell'ambito dell'Accordo di associazione della Svizzera a Schengen*

Lo scambio di informazioni in rapporto con il rilascio di certificati per i viaggiatori malati configura un caso di trattamento di dati ai sensi della LPD<sup>483</sup>. Perciò, si

<sup>482</sup> Decisione del Comitato esecutivo del 22 dicembre 1994 riguardante il certificato per il trasporto di stupefacenti e/o di sostanze psicotrope, previsto all'articolo 75 (SCH/Com-ex (94) 28 riv., GU L 239 del 22.9.2000, p. 463).

<sup>483</sup> RS 235.1

devono adottare sostanzialmente gli stessi provvedimenti previsti dalla direttiva sulla protezione dei dati negli altri ambiti da essa disciplinati. Gli articoli 18a–18e LStup concernenti la protezione dei dati nell'ambito della cooperazione istituita dal sistema Schengen ricalcano, tanto dal profilo del contenuto quanto da quello della struttura, le rispettive disposizioni della LDDS<sup>484</sup>. Si è tuttavia deciso di rinunciare a riprendere le prescrizioni riguardanti la trasmissione di dati personali a Stati terzi, essendo previsto in questo contesto unicamente lo scambio di dati tra Stati membri del sistema Schengen. Si può quindi rinviare al commento relativo agli articoli 22h e 22l–22o LDDS (n. 5.3.1.2). Si noti, riguardo al rilascio di certificati per viaggiatori malati, che i farmacisti e i medici sono anch'essi tenuti a rispettare gli articoli 18b–18d LStup (concernenti l'obbligo di informazione e il diritto di essere informati).

## **5.4 Tassazione dei redditi da risparmio**

### **5.4.1 Tratti essenziali della legge federale**

La conclusione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio rende necessaria l'adozione di una legge federale di accompagnamento. La nuova legge sulla fiscalità del risparmio contiene in sostanza le disposizioni necessarie all'attuazione dell'Accordo che rientrano nella sfera di competenza delle autorità nazionali elvetiche, e che non possono trovare posto in un trattato internazionale. Tra queste, le disposizioni relative all'organizzazione, alla procedura e alle vie di ricorso nonché le pertinenti disposizioni penali.

Per quanto concerne l'argomento, le disposizioni in questione riguardano gli ambiti della ritenuta d'imposta della divulgazione volontaria, ma anche la frode fiscale e analoghi reati. La legge sulla fiscalità del risparmio non disciplina invece l'esenzione dall'imposta alla fonte dei pagamenti di dividendi, interessi e diritti di licenza tra imprese collegate, poiché la regolamentazione prevista dall'Accordo sulla fiscalità del risparmio (art. 15) descrive con sufficiente precisione le condizioni di applicazione e l'attuazione di detta norma può basarsi sulle esistenti procedure di attuazione previste dalle convenzioni stipulate dalla Svizzera per evitare le doppie imposizioni.

### **5.4.2 Spiegazioni**

Qui appresso illustriamo le disposizioni più importanti del disegno di legge sulla fiscalità del risparmio.

#### *Capitolo primo: Disposizioni generali*

Il primo capitolo contiene due disposizioni generali relative all'oggetto della legge e sulla definizione dei concetti fondamentali che essa utilizza. L'articolo 1 capoverso 2 sottolinea per scrupolo di chiarezza che le disposizioni dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio sono direttamente applicabili per gli agenti pagatori svizzeri.

484 RS 142.20

## *Capitolo 2: Ritenuta d'imposta e divulgazione volontaria*

Gli agenti pagatori devono annunciarsi spontaneamente (art. 3 cpv. 1) all'Amministrazione federale delle contribuzioni, la quale tiene un registro degli agenti. Le banche e i commercianti di titoli che hanno iniziato la propria attività anteriormente al 1° luglio 2005 sono dispensati dall'obbligo di annunciarsi. Gli agenti pagatori che cessano definitivamente la loro attività sono radiati dal registro.

Gli agenti pagatori effettuano la ritenuta d'imposta sulla base delle disposizioni dell'Accordo; essi possono correggere una ritenuta prelevata a torto entro cinque anni, termine che corrisponde al termine di prescrizione per la consegna della ritenuta, purché siano certi che nessun computo e nessun rimborso siano stati o saranno richiesti nello Stato di residenza dal beneficiario del pagamento degli interessi. La norma è intesa a garantire che i clienti delle banche non debbano subire le conseguenze degli errori commessi a loro detrimento, e che i contribuenti interessati non ne traggano indebiti vantaggi.

Ogni anno, entro la fine di marzo, gli agenti pagatori devono trasferire all'AFC gli importi delle ritenute d'imposta. Essi devono fornire indicazioni sulla ripartizione degli importi tra gli Stati membri dell'UE, affinché l'AFC possa riversare gli importi corrispondenti ai vari Stati membri. Sulle ritenute versate in ritardo è dovuto senza diffida un interesse di mora (art. 5).

Gli agenti pagatori comunicano il pagamento di interessi entro lo stesso termine previsto per la ritenuta d'imposta (vale a dire ogni anno entro fine marzo). Essi possono revocare una comunicazione relativa al pagamento di interessi entro fine maggio, versando immediatamente la ritenuta d'imposta eventualmente dovuta in luogo e vece (art. 6).

L'accordo non disciplina la prescrizione del credito di consegna della ritenuta o della consegna della comunicazione sul pagamento di interessi. Nell'interesse della certezza del diritto e in considerazione delle relative proposte presentate nell'ambito della procedura di consultazione, è prevista l'introduzione nella legge di un termine di prescrizione quinquennale (art. 7). A titolo di paragone, si tratta dello stesso termine previsto anche dalla legge sull'imposta preventiva<sup>485</sup> per il credito d'imposta della Confederazione. Il diritto alla ritenuta beneficia quindi di pari trattamento rispetto al credito puramente nazionale relativo all'imposta preventiva.

L'AFC provvede alla corretta applicazione delle disposizioni previste dall'Accordo e dalla legge (art. 8 cpv. 1), emana istruzioni (cpv. 3), adotta decisioni e disposizioni (cpv. 2) e può effettuare controlli presso gli agenti pagatori. È anche espressamente autorizzata (cpv. 7) a prendere a titolo cautelativo decisioni d'accertamento (art. 8).

Contro le decisioni dell'AFC è dato il ricorso alla Commissione federale di ricorso in materia di contribuzioni e quindi al Tribunale federale (art. 9).

Le persone incaricate dell'attuazione della legge sono tenute al segreto; il segreto non riguarda le comunicazioni dei pagamenti di interessi dell'AFC agli Stati stranieri nella procedura della divulgazione volontaria né le informazioni dei competenti organi amministrativi e giudiziari nelle procedure amministrative e ricorsuali pendenti. Gli accertamenti effettuati riguardo a terzi durante il controllo di un agente pagatore non possono essere utilizzati dalle autorità fiscali svizzere per i fini di

<sup>485</sup> Legge federale del 13 ottobre 1965 sull'imposta preventiva (LIP; RS 642.21).

procedure contributive. La tutela del segreto bancario e di altri segreti professionali tutelati dalla legge viene intensificata (art. 10).

Nell'ambito della consultazione, i Cantoni e la Camera fiduciaria svizzera hanno proposto di distribuire ai Cantoni una parte della quota svizzera sulle ritenute d'imposta dell'UE. Il disegno di legge prevede una partecipazione cantonale del 10 per cento. Il Dipartimento federale delle finanze fissa la chiave di ripartizione tra i Cantoni d'intesa con gli stessi (art. 11).

Le disposizioni di carattere penale (art. 12–14) presentano similitudini con la regolamentazione prevista agli articoli 61–64 della legge sull'imposta preventiva. Ma le particolarità degli obblighi imposti agli agenti pagatori, tenuti a procedere alla ritenuta d'imposta e a consegnare le necessarie comunicazioni, richiedono in parte una definizione autonoma delle fattispecie penali. La legge distingue tra sottrazione o violazione dell'obbligo di comunicazione (art. 12), messa in pericolo (art. 13) e inosservanza di semplici prescrizioni d'ordine (art. 14). Quanto alla commisurazione della pena, contrariamente a quanto disposto all'articolo 61 LIP si è rinunciato a prevedere, in caso di sottrazione, il pagamento di una multa equivalente al un multiplo dell'imposta sottratta, in quanto non si tratta di un'imposta svizzera, bensì di una ritenuta d'imposta a favore degli Stati membri dell'UE. Per contropartita, l'importo previsto della multa è notevolmente superiore. La pena prevista in caso di messa in pericolo e di inosservanza di prescrizioni d'ordine corrisponde a quella prevista dalla legge sull'imposta preventiva.

La procedura applicabile al procedimento penale (art. 15) si ispira alle norme previste in caso di sottrazione dalla legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD). La competenza relativa al perseguimento penale appartiene all'AFC e in procedura di ricorso, per rinvio (cpv. 3), alla Commissione federale di ricorso in materia di contribuzioni e alla Camera di diritto amministrativo del tribunale federale, e quindi ad istanze di mero diritto amministrativo e non ad autorità giudiziarie. La multa può essere inflitta a un agente pagatore, invece che a una persona fisica, se le necessarie misure d'indagine risultano sproporzionate rispetto alla pena prevista.

### *Capitolo 3: Assistenza amministrativa in caso di frode fiscale ai sensi dell'articolo 10 dell'Accordo*

L'articolo 10 dell'Accordo prevede che la Svizzera e ciascuno degli Stati membri si scambiano informazioni sui comportamenti che costituiscono frode fiscale a norma della legislazione dello Stato interpellato, o sulle violazioni analoghe, per i redditi contemplati dall'Accordo.

Il capitolo 3 contiene le norme di procedura applicabili alla trattazione delle domande di assistenza amministrativa degli Stati membri. La procedura prevista ricalca quella già applicata per l'attuazione dell'assistenza amministrativa in materia fiscale in virtù delle convenzioni di doppia imposizione stipulate con gli Stati Uniti d'America e con la Germania. La competenza a trattare le richieste di assistenza amministrativa, per l'attuazione delle misure coercitive e per l'emanazione di disposizioni appartiene all'AFC (art. 16–23). In caso di richiesta da parte di Stati esteri si esamina l'adempimento dei presupposti dell'assistenza amministrativa (art. 16 cpv. 1). Il comportamento descritto nella richiesta deve corrispondere grossomodo a una frode fiscale ai sensi del diritto svizzero, avere per oggetto redditi da interesse che rientrano nel campo d'applicazione dell'Accordo e far apparire regolarmente giustificata la richiesta (art. 10 cpv. 1).

Se dall'esame preliminare risulta che le esigenze sono adempiute, si invita il detentore delle informazioni a volerle fornire (art. 17 cpv. 1). Se il detentore delle informazioni trasmette le stesse all'AFC, quest'ultima adotta la decisione finale (art. 17 cpv. 2).

Se la consegna non avviene e il detentore delle informazioni rifiuta di fornirle entro 30 giorni, l'AFC adotta nei suoi confronti una decisione incidentale non impugnabile autonomamente con la quale esige la consegna delle informazioni in questione (art. 17 cpv. 1 e 3 nonché art. 24 cpv. 4).

Se il detentore rifiuta di fornire le informazioni designate nella decisione, si può ordinare una perquisizione domiciliare e la confisca di oggetti, segnatamente di supporti di dati (art. 19 cpv. 1). Le misure coercitive devono essere ordinate o, in caso di esecuzione immediata di simili misure e di pericolo nel ritardo, approvate entro tre giorni da parte del direttore dell'AFC (art. 19 cpv. 2 e 4). Le misure coercitive devono essere attuate da persone specialmente formate, assistite dai corpi di polizia dei Cantoni e dei Comuni (art. 19 cpv. 3 e 5). Gli articoli 20 e 21 contengono ulteriori prescrizioni di dettaglio riguardanti l'attuazione di misure coercitive, e fissano in particolare i limiti imposti dallo Stato di diritto.

La persona toccata da una richiesta di assistenza amministrativa ha diritto di principio alla notificazione di una decisione incidentale e della domanda depositata dallo Stato estero e nella procedura può esercitare diritti di parte (art. 18 cpv. 1 e 4). Se nella domanda viene espressamente chiesta la segretezza (art. 18 cpv. 1), la notifica nei confronti della persona interessata è effettuata nel quadro dell'emanazione di una decisione finale. Allo stadio di decisione incidentale, tocca all'autorità estera competente provvedere alla notifica (art. 18 cpv. 2). La persona interessata può designare una persona autorizzata a ricevere le notifiche (art. 18 cpv. 3).

Se la persona interessata acconsente per scritto alla consegna di informazioni all'autorità estera competente, la richiesta di assistenza amministrativa può essere evasa in procedura semplificata (art. 22). Altrimenti l'AFC decide mediante decisione finale motivata circa la trasmissione di oggetti, e segnatamente di supporti di dati, all'autorità estera competente (art. 23 cpv. 1). La decisione finale è notificata alla persona interessata o alla persona da essa autorizzata a ricevere le notificazioni nonché, se è reso verosimile un interesse proprio, anche al detentore dell'informazione (art. 23 cpv. 2). La decisione finale può essere impugnata con effetto sospensivo mediante ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (art. 24 cpv. 1 e 3).

Le autorità fiscali e giudiziarie svizzere possono utilizzare per fini di accertamento e processuali le informazioni contenute nelle richieste di assistenza amministrativa presentate dagli Stati esteri, e fornite dal detentore delle informazioni in Svizzera, da quando la decisione finale è passata in giudicato o al termine della procedura semplificata.

#### *Capitolo 4: Disposizioni finali*

Sotto questo aspetto bisogna sottolineare che la sospensione dell'applicazione o la messa fuori vigore dell'accordo sospende o pone fuori vigore automaticamente anche l'applicazione della legge federale (art. 26).

### **5.4.3 Conseguenze**

Le conseguenze dell'adesione della Svizzera all'Accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio sono illustrate nel numero 3.8 e valgono ugualmente per la legge federale di accompagnamento.

La legge sulla fiscalità del risparmio attribuisce altri compiti e competenze alle autorità incaricate dell'attuazione, della giurisprudenza e del perseguimento penale. Sono interessate, oltre all'Amministrazione federale delle contribuzioni (art. 3, 5 e 6, 8 e 9, 15 e 16 segg.), la Commissione di ricorso in materia di contribuzioni (art. 9 e 15) e il Tribunale federale (art. 9, 15 e 24).

Le considerazioni riguardanti gli aspetti finanziari e il costo in termini di personale legati all'attuazione sul piano amministrativo dell'Accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio e della legge federale sulla fiscalità del risparmio sono espone nel numero 3.8.1. L'entità dell'onere imposto dalla nuova legge federale agli organi incaricati della giurisprudenza e del perseguimento penale potrà essere valutato soltanto una volta che la legge sarà stata adottata.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità**

La costituzionalità degli otto disegni dei decreti di approvazione degli Accordi bilaterali è fondata sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che conferisce alla Confederazione una competenza generale nell'ambito degli affari esteri e che l'abilita a concludere trattati con l'estero. La competenza dell'Assemblea federale risulta dall'articolo 166 capoverso 2 Cost.

### **6.2 Decreti di approvazione**

Partendo dalla considerazione che gli Accordi di associazione della Svizzera a Schengen/Dublino sono legati fra loro da una clausola reciproca d'applicazione (cfr. art. 15 par. 3 e 4 AAS, art. 14 AAD) e che gli altri sette accordi non hanno legami giuridici tra loro, proponiamo alle Camere federali l'adozione di otto decreti federali distinti: uno per gli Accordi di associazione a Schengen e a Dublino e uno per ognuno degli altri sette Accordi. L'attuazione degli Accordi di associazione della Svizzera a Schengen/Dublino, dell'Accordo MEDIA e dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio necessita di un adeguamento a livello legislativo. I disegni di atti normativi sono allegati ai rispettivi decreti di approvazione, conformemente all'articolo 141a capoverso 2 Cost. Tale soluzione è conforme al principio costituzionale dell'unità della materia e tiene conto della prassi delle autorità federali in materia di approvazione e di attuazione dei trattati internazionali.

## **6.3 Legislazione d'attuazione**

### **6.3.1 MEDIA**

Il disegno di revisione della legge sulla radiotelevisione si fonda sull'articolo 93 Cost.

### **6.3.2 Schengen/Dublino**

L'attuazione degli Accordi di associazione a Schengen/Dublino necessita dell'adeguamento di nove leggi federali: la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS, RS 142.20), la legge sull'asilo (LAsi, RS 142.31), il Codice penale (CP, RS 311.0), la legge sulla responsabilità (RS 170.32), la legge sulle armi (LArm, RS 514.54), la legge federale sul materiale bellico (LMB, RS 514.51), la legge federale sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID, RS 642.14), la legge federale sull'imposta federale diretta (LIFD, RS 642.11) e la legge sugli stupefacenti (LStup, RS 812.121). Tali adeguamenti sono fondati sugli articoli 107, 118 capoverso 2 lettera a, 121 capoverso 1, 123 capoverso 1, 127 capoverso 3, 128, 129 nonché 146 Cost.

### **6.3.3 Fiscalità del risparmio**

La nuova legge federale relativa all'Accordo con la Comunità europea sulla fiscalità del risparmio (Legge sulla fiscalità del risparmio, LFR) è fondata sull'articolo 173 capoverso 2 Cost. Essa accompagna l'Accordo sulla fiscalità del risparmio con la CE, che costituisce una forma particolare di cooperazione internazionale volta a garantire il sostrato fiscale estero mediante trattenute d'imposta, dichiarazioni degli interessi e assistenza amministrativa. La Svizzera non ha mai avuto l'intenzione di concludere un accordo e di adottare una legge con lo scopo di generare entrate per lo Stato. La quota svizzera della trattenuta d'imposta è una sorta di risarcimento da parte dell'UE e dei suoi Stati per la disponibilità della Svizzera alla cooperazione. Per questo la legge sulla fiscalità del risparmio non si fonda su una disposizione costituzionale che conferisce un diritto di imposizione alla Confederazione. Essa si fonda invece sull'articolo 173 capoverso 2 Cost., in virtù del quale l'Assemblea federale tratta le questioni rientranti nella competenza della Confederazione e non attribuite ad altre autorità. Considerato che l'accordo sulla fiscalità del risparmio non concerne ambiti soggiacenti alla competenza normativa cantonale, la sua attuazione spetta alla Confederazione. Proprio per questo la legge federale si fonda sull'articolo 173 capoverso 2 Cost.

## **6.4 Referendum in materia di trattati internazionali**

### **6.4.1 Referendum obbligatorio**

Il decreto federale di approvazione relativo a un trattato internazionale è sottoposto al voto del Popolo e dei Cantoni se il trattato in questione prevede l'adesione a un'organizzazione di sicurezza collettiva o a una comunità sopranazionale (art. 140

cpv. 1 lett. b Cost.). A prescindere da questi due casi, la prassi delle autorità federali<sup>486</sup>, i lavori preparatori per la nuova Costituzione<sup>487</sup> e una parte della dottrina<sup>488</sup> ammettono l'esistenza di un referendum obbligatorio *sui generis*. Un simile referendum è tuttavia possibile soltanto se il trattato internazionale riveste un'importanza straordinaria al punto che deve essere considerato di rango costituzionale<sup>489</sup>.

La questione del referendum obbligatorio in materia di trattati internazionali si pone nella fattispecie soltanto per gli Accordi di associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino. Questi non prevedono l'adesione a un'organizzazione di sicurezza collettiva. Resta da esaminare se l'associazione a Schengen e a Dublino è da considerarsi alla stregua di un'adesione a una comunità sopranazionale. Per poter ammettere l'esistenza di una comunità sopranazionale devono essere riunite cumulativamente le condizioni seguenti:

- gli organi sono composti da persone indipendenti non vincolate a istruzioni impartite dal rispettivo Stato di origine;
- gli organi esercitano le loro competenze prendendo decisioni a maggioranza e non all'unanimità;
- le decisioni della comunità entrano direttamente in vigore e sono direttamente vincolanti per i privati; e
- le competenze materiali della comunità sono relativamente estese<sup>490</sup>.

Gli Accordi di associazione a Schengen e a Dublino non prevedono organi composti da persone indipendenti dal loro Stato di origine. I comitati misti istituiti da tali accordi sono composti da rappresentanti degli Stati contraenti (cfr. art. 3 AAS, art. 3 AAD). Gli atti normativi comunitari adottati nell'ambito dello sviluppo dell'acquis di Schengen e Dublino non vincolano direttamente la Svizzera, la quale può pronunciarsi sovraneamente sull'accettazione o il rifiuto di ogni atto secondo le procedure d'approvazione interne (art. 7 par. 2 lett. a AAS, art. 4 par. 2 AAD). Per migliorare la prevedibilità dello sviluppo della cooperazione nell'ambito di Schengen e di Dublino, l'insieme dell'acquis su cui si fonda la cooperazione sarà stabilito nel relativo accordo di associazione. Gli sviluppi ulteriori possono fondarsi soltanto su tali atti normativi. Nell'ambito di Schengen la Svizzera ha ottenuto un'attenuazione della cosiddetta «clausola capestro», che conduce alla cessazione dell'accordo in caso di mancata ripresa di un nuovo atto normativo. Se la ripresa di un nuovo atto normativo o di una nuova misura dovesse mettere in pericolo uno dei pilastri del nostro Stato (neutralità, democrazia diretta e federalismo) la Svizzera avrebbe,

<sup>486</sup> Vedi il decreto federale sullo Spazio economico europeo, FF 1992 VI 54.

<sup>487</sup> FF 1997 I 342; Boll. Uff. 1998 N 52–55, revisione totale della Costituzione federale, e Boll. Uff. 1998 p. 121.

<sup>488</sup> Jean-François Aubert / Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, art. 140, N. 12, pp. 1105–1106; Aldo Lombardi / Daniel Thürer, *St. Galler Kommentar*, art. 140 BV, N. 18, p. 1488; René Rhinow, *Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts*, N. 3277, p. 579.

<sup>489</sup> In proposito occorre rammentare che il referendum facoltativo ha recentemente conosciuto un nuovo orientamento: dopo l'abrogazione dell'art. 141 cpv. 2 Cost., l'Assemblea federale non ha più esplicitamente la possibilità di sottoporre nondimeno a referendum facoltativo i trattati internazionali che normalmente non vi sono sottoposti (la cosiddetta «facoltà di sottoporre un trattato al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali»). La nuova formulazione dell'art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost. estende infatti i diritti di partecipazione di Popolo e Cantoni in materia di politica estera.

<sup>490</sup> FF 1974 II 1157, 1992 IV 371, 1994 IV 357–361.

mediante un meccanismo di consultazione aggiuntivo, la possibilità di negoziare al più alto livello proposte volte a trovare soluzioni alternative. L'UE dovrebbe pronunciarsi su tali proposte e cercare congiuntamente alla Svizzera una soluzione che consenta il proseguimento della collaborazione. In tal modo si evita la cessazione automatica dell'accordo; il rigetto da parte dell'UE di tutte le soluzioni proposte conduce infatti a una denuncia *de facto* dell'accordo. Tale procedura non rappresenta una perdita di sovranità per il nostro Paese. Nel nostro messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE del 1999 partivamo dall'idea che una partecipazione a Schengen avrebbe necessariamente condotto a un trasferimento di sovranità ad autorità sopranazionali<sup>491</sup>, poiché soltanto gli Stati membri dell'UE potevano aderire a Schengen e l'associazione di Stati terzi sembrava all'epoca difficilmente immaginabile. La Svizzera ha nondimeno negoziato una procedura in virtù della quale essa può decidere autonomamente se intende o meno riprendere un atto dell'acquis di Schengen o di Dublino nella piena consapevolezza delle conseguenze che comporterebbe tale decisione. Del resto ogni trattato prevede diritti e obblighi. Nessuna parte contraente può pertanto esigere che siano rispettati i diritti conferitile da un trattato e nel contempo rifiutare di ottemperare agli obblighi invocando la sua sovranità.

Considerato che la condizione della sopranazionalità non è soddisfatta, gli Accordi di associazione a Schengen e a Dublino non rappresentano l'adesione a una comunità sopranazionale ai sensi dell'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost. Soltanto la CE in quanto tale soddisfa attualmente tale criterio. Inoltre, per quanto concerne la partecipazione a Schengen e a Dublino non si tratta di un'adesione, ma di un'associazione del nostro Paese alla cooperazione, così come hanno fatto Norvegia e Islanda. Questo spiega anche la ragione per cui la Svizzera può partecipare allo sviluppo dell'acquis di Schengen e di Dublino («decision shaping»), ma non alla sua adozione formale («decision making»).

Occorre inoltre esaminare se gli Accordi di associazione a Schengen/Dublino sono di rango costituzionale e se devono essere sottoposti al referendum obbligatorio in materia di trattati internazionali. Considerato l'oggetto e la portata degli accordi e per le ragioni esposte in precedenza, il nostro Collegio ritiene che l'associazione a Schengen e a Dublino non comporti modifiche notevoli dei fondamenti del nostro Stato e non concerna pertanto il nostro ordinamento costituzionale delle competenze. La Confederazione e i Cantoni garantiranno l'attuazione degli accordi nei limiti dello loro competenze rispettive.

Da quanto precede risulta che gli Accordi di associazione a Schengen e a Dublino non sottostanno al referendum obbligatorio in materia di trattati internazionali secondo l'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost.

## **6.4.2 Referendum facoltativo in materia di trattati internazionali**

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numeri 1–3 Cost. sono sottoposti al voto del Popolo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o che comprendono dispo-

<sup>491</sup> FF 1999 5092

sizioni importanti contenenti norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali.

Tutti gli accordi dei Bilaterali II sono denunciabili e nessuno prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Rimane pertanto da chiarire se comprendono disposizioni importanti contenenti norme di diritto o se per l'attuazione degli stessi è necessaria l'emanazione di leggi federali. Per disposizioni contenenti norme di diritto si intendono, conformemente all'articolo 22 capoverso 4 della legge sul Parlamento<sup>492</sup>, le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono inoltre importanti le disposizioni che, alla luce dell'articolo 164 capoverso 1 Cost., nel diritto interno devono essere emanate quali leggi in senso formale. Facendo riferimento a tale nozione in occasione della formulazione dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., il Legislatore voleva creare un'analogia tra il referendum in materia di leggi e quello in materia di trattati internazionali<sup>493</sup>.

1. L'Accordo bilaterale con la CE sui prodotti agricoli trasformati disciplina in dettaglio il trattamento tariffario dei prodotti trasformati e prevede un meccanismo di compensazione dei prezzi. La sua attuazione non implica l'adeguamento di leggi federali. La conclusione di tale accordo rende tuttavia necessaria una modifica della tariffa doganale per consentire la liberalizzazione dell'importazione in Svizzera del caffè non decaffeinizzato. Tale modifica può tuttavia essere effettuata dal nostro Consiglio in virtù dell'articolo 1 del decreto sulle preferenze tariffali<sup>494</sup> o dell'articolo 4 capoverso 3 della legge sulla tariffa delle dogane<sup>495</sup>. Il decreto di approvazione di tale accordo non è pertanto sottoposto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali.
2. L'Accordo bilaterale con la CE in materia di cooperazione nel campo della statistica disciplina segnatamente la partecipazione finanziaria della Confederazione a Eurostat e consacra il principio della non-discriminazione in base alla nazionalità<sup>496</sup>. Esso comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere c ed e Cost. Il decreto di approvazione di tale accordo è pertanto sottoposto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.
3. L'Accordo bilaterale con la CE sulla partecipazione all'Agenzia europea dell'ambiente e alla rete EIONET disciplina segnatamente la partecipazione della Svizzera a tale agenzia europea<sup>497</sup>, la concessione di privilegi e di immunità a quest'ultima e al suo personale<sup>498</sup> e conferisce ai rappresentanti dell'Agenzia nonché alla Commissione europea il diritto di effettuare controlli finanziari in Svizzera e di imporre misure e sanzioni amministrative a

<sup>492</sup> Legge del 13 dic. 2002 sull'Assemblea federale (Legge sul Parlamento, LParl; RS 171.10).

<sup>493</sup> FF 2001 5795

<sup>494</sup> RS 632.91

<sup>495</sup> RS 632.10

<sup>496</sup> Art. 8 e 9 dell'Accordo nonché allegato B.

<sup>497</sup> Art. 2 e allegato III dell'Accordo.

<sup>498</sup> Art. 12, allegato III e appendice all'allegato III dell'Accordo.

Svizzeri che partecipano ad attività dell'Agenzia<sup>499</sup>. Si tratta di disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere c ed e Cost. Il decreto di approvazione sottostà pertanto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

4. L'Accordo tra il Consiglio federale svizzero e la Commissione delle Comunità europee per evitare la doppia imposizione dei funzionari in pensione delle istituzioni e agenzie delle Comunità europee residenti in Svizzera prevede l'esenzione delle pensioni di detti funzionari dal pagamento delle imposte federali, cantonali e comunali. Una simile esenzione rappresenta una misura importante in materia di imposizione pubblica e ha inoltre un impatto diretto sui diritti e sugli obblighi dei privati. Ne consegue che l'accordo comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere c ed e Cost. Il decreto di approvazione sottostà dunque al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.
5. L'Accordo bilaterale con la CE sulla partecipazione della Svizzera ai programmi MEDIA Plus e MEDIA formazione disciplina segnatamente la partecipazione finanziaria della Confederazione a tali programmi<sup>500</sup> e il controllo finanziario dei partecipanti svizzeri al programma MEDIA da parte della Commissione europea<sup>501</sup>. Tale accordo comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere c ed e Cost. Inoltre la sua attuazione implica un adeguamento della legge federale sulla radiotelevisione; occorre infatti integrare nella legge una base legale che imponga alla SSR e alle altre emittenti di programmi nazionali o destinati alle regioni linguistiche di tener conto delle opere europee (regola delle quote). Da quanto precede risulta che il decreto di approvazione di tale accordo sottostà al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. e, per quanto concerne l'attuazione, all'articolo 141a capoverso 2 Cost.
6. Il decreto che approva e traspone nel diritto svizzero gli Accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino comprende pure vari accordi relativi all'accordo di associazione a Schengen o a quello di Dublino. Secondo la prassi seguita sinora dalle autorità federali, è sufficiente che uno solo degli accordi menzionati soddisfi una delle condizioni dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. perché tutto il decreto di approvazione sottostia al referendum facoltativo<sup>502</sup>. Non è pertanto necessario esaminare ogni accordo menzionato nel decreto alla luce dei criteri dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. L'accordo di associazione a Schengen prevede disposizioni importanti negli ambiti da esso coperti<sup>503</sup> la cui attuazione implica l'adeguamento di varie

<sup>499</sup> Art. 14 e allegato IV dell'Accordo. Cfr. anche il messaggio del 26 novembre 2003 concernente l'approvazione dell'Accordo sulla cooperazione scientifica e tecnologica in vista della partecipazione della Svizzera al sesto programma quadro dell'UE (2002–2006), FF **2004** 221–222.

<sup>500</sup> Art. 6 e allegato III dell'Accordo.

<sup>501</sup> Art. 7 e allegato IV dell'Accordo.

<sup>502</sup> FF **1999** 5387

<sup>503</sup> Allegati A e B AAS.

leggi federali. Il decreto di approvazione degli accordi di associazione a Schengen e a Dublino sottostà pertanto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. e, per quanto concerne l'attuazione, all'articolo 141a capoverso 2 Cost.

7. L'Accordo bilaterale con la CE e i suoi Stati membri sulla lotta contro la frode comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto nei settori dell'assistenza amministrativa<sup>504</sup> e giudiziaria<sup>505</sup>. Tali disposizioni sono direttamente applicabili e possono essere eseguite dalle autorità competenti senza che sia necessaria l'emanazione di regole interne di esecuzione. Il decreto di approvazione sottostà pertanto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali, conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.
8. Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero l'Accordo bilaterale con la CE sulla fiscalità del risparmio comprende anche lo scambio di lettere relativo alla data di applicazione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio, che ha uno stretto legame con quest'ultimo. Secondo la prassi seguita sinora dalle autorità federali è sufficiente che uno solo degli accordi menzionati soddisfi una delle condizioni dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. perché tutto il decreto di approvazione sottostia al referendum facoltativo<sup>506</sup>. Non è pertanto necessario esaminare ogni accordo menzionato nel decreto alla luce dei criteri dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. L'attuazione dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio necessita inoltre dell'adozione di una nuova legge federale. Il decreto di applicazione sottostà pertanto al referendum facoltativo in materia di trattati internazionali conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. e, per quanto concerne l'attuazione, all'articolo 141a capoverso 2 Cost.

## **6.5 Applicazione provvisoria**

### **6.5.1 Principio**

Secondo la prassi attuale, il nostro Consiglio decide l'applicazione provvisoria di un trattato internazionale se la salvaguardia di importanti interessi della Svizzera o se un'urgenza particolare lo richiedono. Le Camere federali stanno attualmente dibattendo su un'iniziativa parlamentare che chiede da un lato che tali condizioni siano adempiute cumulativamente e, dall'altro, che il Consiglio federale consulti le commissioni parlamentari competenti prima di decidere in merito all'applicazione provvisoria di un trattato internazionale per cui è necessaria l'approvazione dell'Assemblea federale<sup>507</sup>.

<sup>504</sup> In particolare art. 8, 10, 17 o 21 e 22 dell'Accordo.

<sup>505</sup> In particolare art. 26 e 31–36 dell'Accordo.

<sup>506</sup> FF **1999** 5387

<sup>507</sup> 03.459 Iniziativa parlamentare della CIP-CS. Applicazione provvisoria di trattati internazionali (FF **2004** 665 segg.). Per la nostra risposta cfr. FF **2004** 883 segg.

Secondo l'articolo 25 capoverso 1 lettera a della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati<sup>508</sup>, un trattato o una parte di esso possono essere applicati a titolo provvisorio prima della sua effettiva entrata in vigore se il trattato lo prevede espressamente. Conformemente alla prassi attuale il nostro Consiglio può, fondandosi sulla sua competenza in materia di politica estera (art. 184 cpv. 1 Cost.), convenire l'applicazione provvisoria in un trattato internazionale.

Tali condizioni sono soddisfatte per quanto concerne gli accordi o le disposizioni seguenti.

## **6.5.2 Prodotti agricoli trasformati**

Con la mozione 99.3247<sup>509</sup>, l'Assemblea federale ci ha incaricato di «negoziare con l'UE affinché sia attuata il prima possibile la soluzione prevista nel protocollo n. 3 dell'Accordo SEE, concernente i prodotti alimentari trasformati». Il presente risultato dei negoziati corrisponde a quanto richiesto dalla mozione. L'articolo 4 capoverso 1 della legge sulla tariffa doganale ci abilita inoltre ad applicare provvisoriamente l'accordo. Se il processo di ratifica non dovesse essere concluso il primo giorno del quarto mese successivo alla data della firma (art. 5 par. 2 dell'accordo), l'applicazione provvisoria consentirebbe di tenere conto del carattere urgente del progetto, così come chiesto dagli autori della mozione. Un'applicazione rapida soddisfa le aspettative dell'agricoltura e dell'industria alimentare svizzera.

## **6.5.3 Schengen e Dublino**

### **6.5.3.1 Applicazione provvisoria di talune disposizioni degli Accordi di associazione**

Sia l'Accordo di associazione a Schengen sia l'Accordo di associazione a Dublino prevedono l'applicazione provvisoria di alcune delle loro disposizioni (art. 14 par. 2 AAS, risp. art. 12 par. 3 AAD). Su tale base la Svizzera può partecipare, subito dopo la firma, ai gruppi di lavoro del Consiglio (nell'ambito dei comitati misti) e ai comitati a sostegno della Commissione (nell'ambito della comitologia). La Commissione è inoltre disposta a trasmettere alla Svizzera copie dei documenti concernenti eventuali nuovi atti normativi.

Il fatto che le disposizioni degli Accordi di associazione siano applicate provvisoriamente dal momento della firma rientra negli interessi della Svizzera. Da un lato, il nostro Paese può partecipare in base a tali disposizioni ai comitati misti e alla comitologia e può far valere i suoi interessi prima dell'entrata in vigore degli Accordi di associazione. Dall'altro, la Svizzera sarà informata dell'elaborazione di nuovi atti normativi e misure e nell'ambito di Schengen e di Dublino. L'applicazione provvisoria delle disposizioni summenzionate non implica inoltre nessun obbligo per la Svizzera.

<sup>508</sup> RS 0.111

<sup>509</sup> Commissione 99.028-CN del 19 maggio 1999.

### 6.5.3.2

### Eventuale applicazione provvisoria di un nuovo atto normativo

Secondo gli articoli 7 paragrafo 2 lettera b AAS e 4 paragrafo 3 AAD la Svizzera dispone di due anni al massimo per attuare i nuovi atti normativi o le nuove misure nell'ambito dello sviluppo dell'acquis di Schengen o di Dublino, nel caso in cui sia necessario procedere ad adeguamenti legislativi a livello federale o cantonale. Se il nuovo atto deve entrare in vigore nello spazio di Schengen e di Dublino prima della scadenza del termine di due anni, la Svizzera deve esaminare se lo può applicare a titolo provvisorio già da quel momento. La decisione concernente l'applicazione provvisoria secondo le regole interne è esclusivamente di competenza della Svizzera; occorre inoltre che l'atto in questione sia *self-executing*. Il margine di manovra della Svizzera è limitato nella misura in cui l'Unione europea e la Comunità europea potrebbero adottare misure nei confronti della Svizzera nel caso in cui il rifiuto dell'applicazione provvisoria di un atto o di una misura perturbasse il buon funzionamento della cooperazione Schengen/Dublino; tali misure compensatorie devono tuttavia essere proporzionate e necessarie (art. 7 par. 2 in fine AAS e art. 4 par. 4 AAD). Verosimilmente nella pratica un simile caso si verificherà molto di rado.

Se la Svizzera garantisce l'applicazione provvisoria di un nuovo atto normativo dell'acquis di Schengen o di Dublino senza applicarlo effettivamente a titolo provvisorio, tale situazione potrebbe condurre nel peggiore dei casi alla cessazione automatica dell'accordo interessato (art. 7 par. 4 lett. c AAS e art. 4 par. 6 lett. c AAD).

## 6.6

### Norme di delega

Sono previste norme di delega nell'ambito dell'attuazione dell'Accordo MEDIA, degli Accordi di associazione a Schengen e a Dublino nonché dell'Accordo sulla fiscalità del risparmio.

### 6.6.1

### MEDIA

#### *Norma di delega nella LRTV*

Dalla norma di delega prevista nel nuovo articolo 6a LRTV risulta che il nostro Collegio deve riprendere nell'ORTV le quote minime di opere europee e di produzioni indipendenti per quanto concerne il tempo di trasmissione computabile oppure i costi di programmazione di cui agli articoli 4 e 5 della direttiva 89/552/CEE (direttiva «Televisione senza frontiere»). Dobbiamo inoltre disciplinare le modalità concernenti i rapporti che le emittenti interessate dovranno redigere.

La direttiva stabilisce, a titolo di obiettivo, che «ogniquale sia possibile e ricorrendo a mezzi appropriati» deve essere riservato almeno il 50 per cento del tempo di trasmissione alle opere europee e almeno il 10 per cento del tempo di trasmissione o del bilancio a produzioni indipendenti. Il nostro Collegio farà inoltre riferimento nell'ordinanza alle definizioni di «opere recenti» e di «opere europee» ai sensi degli articoli 5 e 6 della direttiva.

Le emittenti interessate dovranno comunicare annualmente in appositi rapporti se e in quale misura hanno rispettato le quote minime stabilite di opere europee e di

produzioni indipendenti. Se necessario dovranno spiegare per quali ragioni oggettive l'obiettivo fissato dalla legge non è stato raggiunto e quali misure sono state prese per accrescere le quote.

## **6.6.2 Schengen/Dublino**

### **6.6.2.1 Norma di delega per la conclusione dell'Accordo e del Protocollo concernenti la Danimarca**

L'articolo 2 del decreto federale di approvazione degli Accordi bilaterali di associazione a Schengen e a Dublino e delle modifiche legislative che ne conseguono ci abilita a concludere due trattati internazionali i quali disciplinano le relazioni tra la Svizzera e la Danimarca nell'ambito di Schengen e di Dublino. Si tratta:

- di un Accordo con la Danimarca sulla creazione di diritti e obbligazioni tra la Svizzera e tale Stato per quanto concerne la cooperazione nell'ambito di Schengen, e
- di un Protocollo relativo all'Accordo di associazione a Dublino sulla partecipazione della Danimarca a tale Accordo.

A causa di ritardi imputabili alla Comunità europea e alla Danimarca, gli accordi summenzionati non potranno verosimilmente essere firmati prima che il Parlamento tratti la questione dell'associazione della Svizzera e Schengen e a Dublino. Per questo occorre delegarci la competenza di concludere tali accordi riguardante l'estensione alla Danimarca del campo d'applicazione territoriale degli Accordi di associazione a Schengen e a Dublino. Considerati i vincoli giuridici tra i vari accordi (cfr. n. 2.6.6.1.2, 2.6.6.1.4, 2.6.6.2), gli accordi concernenti la Danimarca potranno essere applicati soltanto quando gli Accordi di associazione a Schengen e a Dublino saranno applicabili.

Al momento sembra che dovrebbe essere possibile firmare per tempo e sottoporre al Parlamento l'Accordo con la Norvegia e l'Islanda sulle relazioni tra la Svizzera e detti Stati nell'ambito di Schengen e di Dublino. Se le previsioni non dovessero avverarsi, occorrerebbe completare la norma di delega prevista nell'articolo 2 del decreto summenzionato affinché il nostro Collegio sia abilitato a concludere anche l'accordo con la Norvegia e l'Islanda. Naturalmente anche tale accordo potrà essere applicato soltanto quando saranno applicabili gli Accordi di associazione a Schengen e Dublino.

### **6.6.2.2 Norme di delega nelle leggi**

*Norme di delega nella LDDS<sup>510</sup>*

Per quanto concerne i visti, l'attuazione dell'acquis di Schengen implica in primo luogo la revisione dell'OEnS<sup>511</sup> nonché l'adeguamento e l'elaborazione di diverse direttive. Si tratterà in particolare di adeguare le condizioni di entrata e di uscita, la procedura di concessione dei visti, la vignetta svizzera del visto e il sistema EVA.

<sup>510</sup> RS 142.20

<sup>511</sup> RS 142.211

La procedura relativa alla consultazione delle autorità centrali nell'ambito del rilascio dei visti dovrà pure essere precisata.

Le disposizioni legali proposte prevedono certe norme di delega in favore del nostro Consiglio:

- nell'ambito del dovere di diligenza delle imprese di trasporto è opportuno delegare al nostro Consiglio una competenza regolamentare (art. 22a<sup>bis</sup> cpv. 2), poiché in tale settore vi sono continuamente modifiche. Una simile delega di competenza è del resto già prevista nell'articolo 87 LStr<sup>512</sup>;
- in caso di violazione del dovere di diligenza, dovremo poter prevedere anche altre deroghe all'obbligo della copertura dei costi e all'inflizione di multe, segnatamente in situazioni straordinarie quali guerra o catastrofi naturali (art. 22a<sup>ter</sup> cpv. 4 e 23b cpv. 3);
- potremo inoltre fissare un forfait per la copertura dei costi (art. 22a<sup>ter</sup> cpv. 5) così come previsto nell'articolo 88 capoversi 3 e 4 LStr. Per poter tenere in considerazione l'evoluzione futura dell'acquis di Schengen appare sensato attribuirci la competenza di adeguare le categorie menzionate nell'articolo 22i capoverso 2;
- nel caso in cui dati personali sono trasmessi a uno Stato terzo che non garantisce un livello di protezione adeguato, l'articolo 22k capoverso 4 conferisce al nostro Consiglio la competenza di emanare un'ordinanza sull'estensione delle garanzie da fornire e sulle modalità da rispettare in occasione della fornitura delle garanzie. Descriveremo in tale ordinanza il contenuto delle garanzie mediante criteri oggettivi, generali e astratti e determineremo segnatamente i principi generali in materia di protezione dei dati che lo Stato terzo deve rispettare. Preciseremo pure la forma secondo cui lo Stato terzo deve impegnarsi.

#### *Norme di delega nella LAsi<sup>513</sup>*

L'articolo 102c capoverso 3 LAsi contiene una norma di delega in favore del nostro Consiglio nell'ambito della protezione dei dati. Il contenuto di tale disposizione corrisponde a quello della norma di delega dell'articolo 22k capoverso 4 LDDS. Si rinvia pertanto alle spiegazioni concernenti tale disposizione.

#### *Norme di delega nel CP<sup>514</sup>*

L'articolo 351<sup>decies</sup> capoverso 7 CP ci abilita a emanare un'ordinanza per disciplinare un certo numero di questioni importanti in relazione con la messa in opera di N-SIS che non servono esclusivamente all'esecuzione di tale articolo.

In virtù di tale delega possiamo per esempio disciplinare i diritti delle persone interessate, segnatamente in materia di informazione, di consultazione, di rettifica e di cancellazione dei loro dati.

Occorre nondimeno sottolineare che il nostro Consiglio non è interamente libero nell'elaborazione del testo dell'ordinanza emanata in base alla delega. La competenza regolamentare è limitata sotto due aspetti: anzitutto la stessa legge prevede alcune

512 FF **2002** 3327

513 RS **142.31**

514 RS **311.0**

condizioni quadro che devono essere rispettate nell'ordinanza; inoltre siamo vincolati alle prescrizioni legali dell'acquis di Schengen riprese nell'accordo di associazione.

Considerate tali restrizioni, l'ordinanza emanata in base alla delega deve disciplinare principalmente gli ambiti seguenti:

- lista dettagliata dei diritti di accesso;
- durata di conservazione;
- comunicazione dei dati;
- diritti delle persone interessate;
- obbligo di informazione nei confronti delle persone interessate;
- compiti e competenze dell'autorità nazionale di controllo;
- responsabilità per quanto concerne la protezione e la sicurezza dei dati.

#### *Norme di delega nella LArm<sup>515</sup>*

Per l'attuazione delle prescrizioni di Schengen in materia di legislazione sulle armi, le norme di delega seguenti sono state integrate nella legge o adeguate nel contenuto.

- L'*articolo 6 lettera b* ci abilita a vietare o ad assoggettare a condizioni particolari l'acquisto, la fabbricazione, l'importazione nonché il possesso di munizioni speciali non impiegate in occasione di manifestazioni di tiro ordinarie o per la caccia e che possono causare ferite gravi. Tale disposizione tiene conto delle prescrizioni della direttiva sulle armi, la quale prevede che le munizioni con caratteristiche di particolare pericolosità devono sottostare non solo al divieto di acquisto, ma anche al divieto di possesso.
- L'*articolo 9b capoverso 2* ci conferisce la competenza di prevedere eccezioni, per via di ordinanza, al principio secondo cui il permesso di acquisto armi consente di acquisire una sola arma. Può inoltre essere prevista un'eccezione per l'acquisizione di armi da fuoco per via ereditaria. La persona che eredita una collezione di armi da fuoco per le quali sono necessari permessi d'acquisto potrà in futuro chiederne soltanto uno, riducendo notevolmente l'importo delle tasse da corrispondere.
- L'*articolo 10 capoverso 2* ci abilita a restringere il campo d'applicazione del capoverso 1 per quanto concerne i cittadini stranieri non titolari di un permesso di domicilio in Svizzera. È pertanto possibile mantenere la situazione giuridica attuale: i cittadini stranieri sprovvisti di permesso di domicilio dovranno disporre di un permesso d'acquisto di armi ogni qualvolta desiderano acquistarne una, anche se si tratta di un'arma che normalmente può essere acquistata senza permesso.
- L'*articolo 18a capoverso 2* ci conferisce la competenza di autorizzare l'importazione per al massimo un anno di armi da fuoco o di parti essenziali di armi da fuoco non contrassegnate. Grazie a tale norma di delega, l'importazione in Svizzera di armi da fuoco o di parti essenziali di queste sarà anco-

ra possibile, segnatamente per la successiva trasformazione. Il contrassegno sarà apposto alla fine del processo di trasformazione in Svizzera.

- L'articolo 32e capoverso 4 corrisponde, per quanto concerne il contenuto, alla norma di delega dell'articolo 22k capoverso 4 LDDS<sup>516</sup>; si rinvia pertanto al commento di tale disposizione.

#### *Norma di delega nella LMB<sup>517</sup>*

L'articolo 17 capoverso 3<sup>bis</sup> ci delega la competenza di prevedere deroghe al regime dell'autorizzazione non soltanto per il transito, ma anche per l'esportazione verso determinati Paesi. In tal modo, come già accade per esempio nella legislazione sul controllo dei beni a duplice impiego (art. 8 cpv. 1 LBDI<sup>518</sup>), sarà possibile rinunciare a un'autorizzazione per l'esportazione in un Paese dello spazio di Schengen di armi munite di un documento di accompagnamento ai sensi dell'articolo 22b LArm.

#### *Norma di delega nella LStup<sup>519</sup>*

L'articolo 5 capoverso 1<sup>bis</sup> ci conferisce la competenza di prevedere disposizioni speciali per l'importazione e l'esportazione di stupefacenti da parte di viaggiatori malati. In base a tale disposizione possiamo emanare le regolamentazioni necessarie al rilascio di certificati che consentono ai viaggiatori malati di trasportare da una frontiera all'altra gli stupefacenti loro prescritti dal medico (per i dettagli cfr. n. 5.3.7.2).

### **6.6.3                      Fiscalità del risparmio**

#### *Norma di delega nella LFR*

Gli agenti pagatori svizzeri trasferiscono gli importi della ritenuta d'imposta all'Amministrazione federale delle contribuzioni. Le entrate della ritenuta d'imposta sono trasferite in ragione del 75 per cento allo Stato di residenza del beneficiario del pagamento degli interessi, mentre il 25 per cento rimane alla Svizzera a titolo di controprestazione per la disponibilità alla cooperazione e di indennizzo forfetario per le spese sostenute per il prelievo della ritenuta (art. 8). Secondo il disegno di legge, i Cantoni partecipano nella misura del 10 per cento alla parte che spetta alla Svizzera (art. 11 cpv. 1 LFR). Ai sensi dell'articolo 11 cpv. 2 LFR la quota spettante a ciascun Cantone è determinata secondo una chiave stabilita dal Dipartimento federale delle finanze, in collaborazione con gli stessi Cantoni.

<sup>516</sup> RS 142.20

<sup>517</sup> RS 514.51

<sup>518</sup> RS 946.202

<sup>519</sup> RS 812.121

Taluni atti normativi dell'acquis comunitario di Schengen e di Dublino<sup>520</sup> sono direttamente applicabili in Svizzera o contengono disposizioni direttamente applicabili (come la Convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen<sup>521</sup>, il regolamento Dublino<sup>522</sup> e il regolamento Eurodac<sup>523</sup>). Le disposizioni più importanti direttamente applicabili devono essere pubblicate ufficialmente.

Conformemente alla nuova legge sulle pubblicazioni ufficiali, che dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2005, la pubblicazione sotto forma di rinvio è sufficiente (indicazione nel diritto federale del riferimento agli atti giuridici dell'UE)<sup>524</sup>. In tal modo le disposizioni del diritto dell'UE direttamente applicabili sono menzionate espressamente nelle disposizioni d'applicazione nazionali. Quando le disposizioni sono direttamente applicabili senza che siano necessarie disposizioni nazionali di attuazione occorre procedere alla pubblicazione in forma adeguata (p. es. un'ordinanza del nostro Consiglio che enumera le disposizioni direttamente applicabili del diritto dell'UE, con la menzione del rinvio alla Gazzetta ufficiale dell'UE).

<sup>520</sup> Gli atti normativi di Schengen sono elencati negli allegati A e B dell'Accordo di associazione a Schengen, quelli di Dublino sono elencati nell'art. 1 par.1 dell'Accordo di associazione a Dublino.

<sup>521</sup> Convenzione del 19 giugno 1990 sull'applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU n. L 239 del 22.9.2000, p. 19) in vigore dal 26 marzo 1995.

<sup>522</sup> Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio del 18 febbraio 2003 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU n. L 50 del 25.2.2003, p. 1); cfr. anche il regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2 settembre 2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (GU n. L 222 del 5.9.2003, p. 3).

<sup>523</sup> Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio dell'11 dicembre 2000 che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino (GU n. L 316 del 15.12.2000, p. 1).

<sup>524</sup> Art. 5 della legge del 18 giugno 2004 sulle pubblicazioni ufficiali (LPubl), FF **2004** 2739.