

08.022

Messaggio

concernente l'approvazione e l'attuazione degli scambi di note tra la Svizzera e la Comunità europea relativi all'adozione del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

del 13 febbraio 2008

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno di decreto federale che approva e attua gli scambi di note tra la Svizzera e la Comunità europea (CE) relativi al regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26 ottobre 2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX) e al regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati (RABIT).

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

13 febbraio 2008

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il 5 giugno 2005 la partecipazione della Svizzera agli accordi di associazione alla normativa di Schengen e Dublino è stata approvata dal Popolo. Questi accordi sono stati ratificati il 20 marzo 2006. Poiché sono soggetti a modifiche, il nostro Paese si è impegnato in linea di massima ad accettare anche i loro eventuali sviluppi.

Nello spazio di Schengen, dove vige la libera circolazione delle persone, la sorveglianza delle frontiere esterne è fondamentale per garantire la sicurezza dei cittadini e lottare contro l'immigrazione clandestina. La politica comunitaria in questo ambito mira a una «gestione integrata» dei controlli, così da garantirne l'uniformità e la qualità. L'UE sta ora adottando nuovi strumenti per coordinare e sostenere i Paesi membri in questo ambito. Il principale è senz'altro l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX), istituita sulla base del regolamento (CE) n. 2007/2004 del 26 ottobre 2004 (regolamento FRONTEX).

La responsabilità di sorvegliare le frontiere esterne ed eseguire i controlli delle persone spetta agli Stati membri. Il ruolo di FRONTEX è di coordinamento: svolge analisi dei rischi e assiste gli Stati membri, ad esempio, nella formazione delle guardie di confine, li spalleggia nelle situazioni che esigono un aiuto tecnico e operativo alle frontiere esterne e fornisce loro l'appoggio necessario per organizzare operazioni congiunte per il rimpatrio di cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare.

Nel corso dei prossimi anni l'UE estenderà i compiti affidati a FRONTEX. In questo senso va interpretata l'adozione, l'11 luglio 2007, del regolamento (CE) n. 863/2007 che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere (Rapid Border intervention Teams; RABIT) e modifica il regolamento FRONTEX limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati. FRONTEX è incaricata di decidere dell'intervento di queste squadre.

FRONTEX è entrata in funzione il 1° maggio 2005 ed è operativa dal 3 ottobre 2005. La sua sede si trova a Varsavia (Polonia). Essa impiega 109 collaboratori. Si occupa in particolare della lotta contro l'immigrazione illegale alle frontiere marittime dell'Europa meridionale.

L'UE ha notificato alla Svizzera l'adozione del regolamento FRONTEX il 26 ottobre 2004; quella del regolamento RABIT il 4 luglio 2007. Questi due atti normativi costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi del relativo accordo d'associazione (AAS).

L'adozione del regolamento FRONTEX da parte della Svizzera comporta lo stanziamento di un contributo finanziario valutato attorno ai 2,3 milioni di franchi annui. Si renderà inoltre necessaria una modifica della legge sulle dogane, così da consentire all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) di mettere a disposizione di FRONTEX attrezzature tecniche per il controllo e la sorveglianza delle frontiere. La Svizzera dovrà concludere un accordo complementare con l'UE nel

quale saranno disciplinate le modalità della sua partecipazione all'Agenzia, quali il diritto di voto e il contributo finanziario. Il regolamento RABIT imporrà in linea di massima alla Svizzera, se FRONTEX lo richiede, di mettere a disposizione sue guardie di confine per un periodo limitato. L'invio di guardie di confine può tuttavia essere respinto. Occorre pertanto prevedere una delega nella legge sulle dogane, che riservi al Consiglio federale la competenza di concludere trattati internazionali, per gli sviluppi dell'acquis di Schengen che riguarderanno l'invio di personale dell'AFD alle frontiere esterne.

Indice

Compendio	1226
1 Grandi linee del disegno	1230
1.1 Situazione attuale	1230
1.2 Sviluppi dell'acquis di Schengen	1232
1.3 Risultato della procedura di consultazione	1232
2 Adozione del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT in quanto sviluppi dell'acquis di Schengen	1233
2.1 Tenore del regolamento FRONTEX	1233
2.2 Tenore del regolamento RABIT	1236
2.3 Recepimento	1237
2.3.1 In generale	1237
2.3.2 Approvazione	1238
2.4 Accordo complementare	1238
2.5 Possibili ripercussioni in caso di mancato recepimento	1240
3 Ripercussioni	1240
3.1 Ripercussioni finanziarie del regolamento FRONTEX	1240
3.1.1 Calcolo del contributo svizzero	1240
3.1.2 Ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione	1241
3.2 Ripercussioni finanziarie del regolamento RABIT	1242
3.3 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni	1242
3.4 Ripercussioni per l'economia	1242
3.5 Ripercussioni per il settore informatico	1242
3.6 Altre ripercussioni	1243
4 Programma di legislatura	1243
5 Modifica della legge sulle dogane	1243
6 Aspetti giuridici	1244
6.1 Costituzionalità e referendum	1244
6.2 Compatibilità con il diritto internazionale	1245
6.3 Decreto	1245
Decreto federale che approva e attua gli scambi di note tra la Svizzera e la Comunità europea relativi al recepimento del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)	1247
Scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea relativo al recepimento del regolamento (CE) n. 2007/2004 che istituisce FRONTEX (Sviluppo dell'acquis di Schengen)	1249

**Scambio di note tra la Svizzera e la Comunità europea relativo
al recepimento del regolamento (CE) n. 863/2007 che istituisce RABIT
(Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

1251

Messaggio

1 Grandi linee del disegno

1.1 Situazione attuale

Nello spazio di Schengen, dove vige la libera circolazione delle persone, la sorveglianza alle frontiere esterne è fondamentale per garantire la sicurezza dei cittadini e lottare contro l'immigrazione clandestina. La politica comunitaria in questo ambito mira a una «gestione integrata» dei controlli, così da assicurarne l'uniformità e un livello elevato. L'Unione europea (UE) ha adottato diverse misure per stabilirne in primo luogo gli standard materiali. Esse si trovano, ad esempio, nel Codice frontiere Schengen¹ (si veda in merito, ad es., il n. 2.6.4.1 del messaggio «Accordi bilaterali II», FF 2004 5375).

L'UE sta ora adottando nuovi strumenti per coordinare e sostenere i Paesi membri in questo ambito. Il principale è senz'altro l'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (FRONTEX), istituita sulla base del regolamento (CE) n. 2007/2004² del 26 ottobre 2004 (regolamento FRONTEX).

La responsabilità di sorvegliare le frontiere esterne e controllare le persone spetta agli Stati membri. Nel rispetto di questa competenza FRONTEX opera, da parte sua, in vista di facilitare l'applicazione delle misure comunitarie in questo settore. A tale scopo, ad esempio, dirige la cooperazione tra gli Stati membri nelle operazioni di controllo oppure di allontanamento di cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare. È inoltre incaricata di valutare i rischi generali o specifici nel suo settore di competenza e può prestare la sua assistenza agli Stati membri nella formazione delle loro guardie di confine.

FRONTEX collabora con gli Stati membri. Decide del finanziamento di interventi e di progetti pilota comuni proposti e realizzati da questi, ne valuta i risultati e svolge un'analisi comparativa allo scopo di perfezionare le operazioni future. Tenuto conto della sfida che rappresenta, per l'insieme degli Stati membri, l'istituzione di una «gestione integrata» dei controlli alle frontiere, è necessario, ed è nell'interesse di tutti loro, rafforzare la cooperazione mediante un'assistenza tecnica e operativa (condivisione di equipaggiamenti e risorse), tanto sulle frontiere terrestri quanto su quelle marittime (a questo proposito rinviamo a quanto già esposto nel messaggio «Accordi bilaterali II», FF 2004 5375). FRONTEX è entrata in funzione il 1° maggio 2005 ed è operativa dal 3 ottobre dello stesso anno; ha sede a Varsavia e occupa 109 persone. Essa è già intervenuta diverse volte, in particolare per combattere l'immigrazione illegale attraverso le frontiere marittime dell'Europa meridionale.

¹ Regolamento (CE) n. 562/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15.3.2006, che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen, GU L 105 del 13.4.2006, p. 1).

² Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio, del 26.10.2004, che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (GU L 349 del 25.11.2004, p. 1).

Nei prossimi anni l'UE intende estendere i compiti affidati a FRONTEX. In questo senso va interpretata l'adozione, l'11 luglio 2007, del regolamento n. 863/2007 che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere (Rapid Border Intervention Teams; RABIT) e modifica il regolamento FRONTEX limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati³ (regolamento RABIT).

In base al regolamento RABIT, FRONTEX è chiamata a coordinare la creazione, la formazione e il dispiego di squadre di intervento rapido alle frontiere. Il regolamento FRONTEX deve pertanto essere adeguato.

Questi due atti normativi costituiscono uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi del relativo accordo di associazione (AAS)⁴ del 26 ottobre 2004. Il presente messaggio si occupa della loro adozione.

L'Amministrazione federale delle dogane (AFD) collabora già strettamente con FRONTEX. Il 4 giugno 2007, ad esempio, il comandante del Corpo delle guardie di confine ha concluso un protocollo di cooperazione con FRONTEX (memorandum of cooperation on the establishment of operational cooperation) in vista di rafforzare la sicurezza delle frontiere nel quadro dell'EURO 2008. Questo accordo prevede in particolare la possibilità di condurre operazioni congiunte alle frontiere tra Paesi membri dell'UE e Paesi associati a Schengen. Concretamente, ciò consentirà di intensificare la collaborazione tra le guardie di confine svizzere e quelle dei Paesi limitrofi che saranno coinvolti nell'EURO 2008, ossia Francia, Germania e Austria. Collaborazioni simili sono già previste in accordi bilaterali conclusi dal nostro Consiglio (p. es. uffici a controlli nazionali abbinati). I contatti con FRONTEX, d'altra parte, consentono alla Svizzera di beneficiare dei risultati dei rapporti d'analisi dei rischi che questa effettua. Il contributo finanziario del nostro Paese alle operazioni di cui prende parte è disciplinato da un accordo separato (Financial framework agreement). Nel bilancio della Confederazione, questi costi sono iscritti alle voci concernenti l'AFD. Gli accordi in questione si indirizzano in primo luogo alle autorità doganali e disciplinano aspetti tecnici di collaborazione nel quadro dell'EURO 2008. Fatta salva l'adozione del decreto federale che approva e attua gli scambi di note tra la Svizzera e la Comunità europea relativi al recepimento del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT (Sviluppo dell'acquis di Schengen) da parte dell'Assemblea federale e fatto salvo un eventuale referendum tali accordi saranno approvati a posteriori dal nostro Consiglio in virtù della competenza attribuitagli dall'articolo 7a capoverso 2 lettera d della legge federale del 21 marzo 1997⁵ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

3 Regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11.7.2007, che istituisce un meccanismo per la creazione di squadre d'intervento rapido alle frontiere e modifica il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio limitatamente a tale meccanismo e disciplina i compiti e le competenze degli agenti distaccati (GU L 199 del 31.7.2007, p. 30). Il regolamento RABIT è entrato in vigore il 20.8.2007.

4 Accordo del 26.10.2004 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 de Schengen (AAS; FF 2004 5747).

5 RS 172.010

1.2 Sviluppi dell'acquis di Schengen

Il regolamento FRONTEX e il regolamento RABIT sono sviluppi dell'acquis di Schengen ai sensi dell'AAS. L'UE ha notificato alla Svizzera l'adozione del regolamento FRONTEX il 26 ottobre 2004, e l'adozione del regolamento RABIT il 4 luglio 2007. Nei gruppi di lavoro del Consiglio europeo e nei comitati che coadiuvano la Commissione, la Svizzera può partecipare attivamente all'elaborazione di nuovi atti e misure dell'acquis di Schengen («decision shaping»; si veda l'art. 4 AAS). Poiché non fa parte dell'UE, il nostro Paese non dispone tuttavia del diritto di voto («decision making»): l'adozione di nuove disposizioni legali che derivano all'acquis di Schengen resta di competenza esclusiva degli organi dell'UE⁶.

1.3 Risultato della procedura di consultazione

La consultazione esterna verteva solo sull'adozione del regolamento FRONTEX. Il rapporto esplicativo menzionava tuttavia l'imminente adozione del regolamento RABIT, descrivendolo a grandi linee.

Tutti i cantoni accolgono favorevolmente questo disegno. Alcuni (SZ, ZG, SH, SG, GR, VS e JU) temono che la partecipazione svizzera all'Agenzia abbia conseguenze negative sulle loro finanze e partono dall'idea che la sola Confederazione dovrà sopportare i relativi costi.

Il disegno è sostenuto anche dalla maggior parte dei partiti. Il PSS afferma di non essere in grado, sulla base dei documenti messi a disposizione, di esprimersi sulla partecipazione svizzera all'Agenzia: si attende pertanto da parte nostra che, nel presente messaggio, forniamo i necessari chiarimenti in merito a protezione dei dati, controllo politico e statale e ripercussioni previste a livello di personale e di materiale. Quanto all'UDC, essa non si oppone alla partecipazione svizzera a FRONTEX, soprattutto per ragioni di sicurezza: esige tuttavia trasparenza sulle ripercussioni interne a livello di personale e di materiale. Il PCS non prende posizione.

Il disegno è sostenuto dalle associazioni dei Comuni, delle Città e delle regioni di montagna, così come dalle associazioni economiche.

Un'eventuale partecipazione del nostro Paese all'Agenzia preoccupa invece l'Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati (OSAR). Essa considera in particolare che la collaborazione con l'UE non debba limitarsi all'applicazione di una politica che potrebbe mettere in pericolo i diritti umani e la tutela dei rifugiati. Ritiene che per queste persone il ritorno al Paese d'origine debba essere una libera scelta e che, ad ogni modo, la Svizzera dovrebbe impegnarsi sul piano internazionale affinché, in caso di rimpatrio, siano applicati metodi più miti rispetto alla coercizione poliziesca.

⁶ FF 2004 5429

2 Adozione del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT in quanto sviluppi dell'acquis di Schengen

2.1 Tenore del regolamento FRONTEX

Adottare questo regolamento consente alla Svizzera di entrare a far parte del consiglio d'amministrazione di FRONTEX e pertanto di intervenire attivamente nei suoi lavori. Conformemente all'articolo 21 paragrafo 3, la natura e la portata della partecipazione del nostro Paese a FRONTEX, soprattutto per quanto concerne l'esercizio del diritto di voto, i contributi finanziari e il personale, dovranno tuttavia essere precisate in un accordo complementare.

Obiettivi e compiti

L'articolo 1 istituisce FRONTEX e ne stabilisce l'obiettivo, ossia migliorare la gestione integrata delle frontiere esterne degli Stati membri dell'UE. Precisa inoltre che essa assicura il coordinamento degli Stati membri, contribuendo a fare in modo che il controllo delle persone e la sorveglianza delle frontiere esterne (definite dal par. 4) siano efficaci, di qualità e uniformi.

In base all'articolo 2, FRONTEX coordina la cooperazione operativa tra Stati membri in materia di controllo delle persone e di sorveglianza delle frontiere esterne. Inoltre presta loro assistenza nell'istruzione dei corpi nazionali di guardie di confine, offrendo corsi a livello europeo. Viene anche in loro aiuto quando una situazione esige un'assistenza operativa e tecnica maggiore, effettua analisi dei rischi e segue l'evoluzione della ricerca per coglierne eventuali applicazioni pratiche utili. Dirige infine la cooperazione tra gli Stati membri nelle operazioni di rimpatrio di cittadini di Paesi terzi in situazione irregolare.

L'articolo 3 precisa le competenze di FRONTEX in materia di operazioni congiunte e progetti pilota. Sono «congiunte» le operazioni effettuate da due o più Stati membri, eventualmente in collaborazione con l'Agenzia, allo scopo di rafforzare la sorveglianza su una parte delle frontiere esterne. Sono «progetti pilota» le operazioni legate al controllo delle frontiere esterne durante le quali si esamina la possibilità di impiegare determinati metodi di intervento e/o equipaggiamenti tecnici.

Conformemente all'articolo 4, FRONTEX svolge analisi dei rischi generali e anche specifiche. Questo compito, uno dei suoi principali, sta al centro della cooperazione operativa da essa promossa. Per garantire che, in tempi normali, le frontiere esterne siano gestite con coerenza, ma anche per prevenire e affrontare in modo più efficace le eventuali situazioni di urgenza, l'Agenzia deve poter accedere a tutte le fonti di informazione utili, in particolare per quanto concerne i flussi migratori illegali, le entrate clandestine nonché il rimpatrio di persone in situazione irregolare. Le analisi dei rischi generali sono utilizzate per valutare il pericolo di entrate illegali a tutte le frontiere esterne dell'UE; le analisi dei rischi specifici si concentrano invece sulle particolarità locali delle frontiere esterne o su determinate tendenze del *modus operandi* dell'immigrazione clandestina.

L'articolo 5 disciplina la formazione professionale a livello europeo dei corpi nazionali di guardie di confine e degli istruttori, così come gli stage e i seminari supplementari dedicati a temi specifici, legati al controllo delle persone, alla sorveglianza delle frontiere esterne e al rimpatrio di cittadini di Paesi terzi.

In base all'articolo 6, FRONTEX si mantiene aggiornata sulle ultime acquisizioni della ricerca scientifica in materia di controllo e di sorveglianza delle frontiere esterne. Dovrà così, ad esempio, informarsi sullo sviluppo di sistemi di rivelazione in grado di reperire clandestini nascosti su mezzi di trasporto, oppure sugli studi indipendenti concernenti le strategie dell'immigrazione clandestina.

L'articolo 7 prevede che FRONTEX elabori e gestisca un inventario centralizzato delle attrezzature tecniche per il controllo delle persone e per la sorveglianza delle frontiere esterne che gli Stati membri sono pronti a mettere a disposizione temporaneamente di altri Stati firmatari dell'accordo. A questo scopo svolge, a titolo preliminare, un'analisi dei rischi e dei bisogni effettivi. Poiché si tratta in ogni caso di contributi esclusivamente volontari, la decisione di mettere a disposizione equipaggiamenti spetta agli Stati membri, che valuteranno in particolare anche le loro disponibilità.

L'articolo 8 disciplina il sostegno agli Stati membri in circostanze che richiedono una maggiore assistenza tecnica e operativa alle frontiere esterne, sotto forma di operazioni di coordinamento con altri Stati membri o di invio sul posto di esperti.

L'articolo 9 prevede che FRONTEX fornisca la necessaria assistenza organizzativa alle operazioni di rimpatrio congiunte, ad esempio istituendo una rete di punti di contatto previsti a questo scopo, approntando un inventario attualizzato delle risorse e delle installazioni disponibili oppure stabilendo direttive e raccomandazioni specifiche.

L'articolo 11 autorizza FRONTEX a prendere le misure necessarie per facilitare lo scambio, con la Commissione e con gli Stati membri, di informazioni che le sono utili all'esercizio della sua attività. Per quanto concerne la protezione dei dati, la 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 dati⁷ dovrebbe essere applicabile ai dati di carattere personale che l'Agenzia trasmette alle autorità elvetiche. Il 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 dati⁸ dovrebbe inoltre applicarsi ai dati di carattere personale che le autorità elvetiche trasmettono all'Agenzia. Le disposizioni in materia di protezione dei dati sono previste nell'accordo complementare firmato il 1° febbraio 2007 da CE, Islanda e Norvegia⁹ (allegato), che disciplina la partecipazione di tali Paesi all'Agenzia. La Svizzera non ha ancora stipulato un simile accordo con la CE il cui contenuto è praticamente già noto, poiché si ispira all'accordo tra CE, Islanda e Norvegia.

⁷ GU L 281 del 23.11.1995, p. 31; FF **2004** 5408. Direttiva modificata dal regolamento (CE) n. 1882/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, GU L 284 del 31.10.2003, p. 1.

⁸ GU L 8 del 12.1.2001, p. 1.

⁹ Convenzione del 1.02.2007 fra la Comunità europea, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia recante le modalità di partecipazione degli Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 188 del 20.7.2007, p. 19.
Decisione 2007/512/CE del Consiglio, del 15.2.2007, relativa alla firma, a nome della Comunità, e all'applicazione provvisoria della convenzione fra la Comunità europea, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia recante le modalità di partecipazione degli Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 188 del 20.07.2007, p. 15.

L'articolo 13 autorizza FRONTEX a cooperare con Europol e le organizzazioni internazionali competenti nel quadro di specifici accordi di lavoro.

L'articolo 14 facilita la cooperazione operativa con i Paesi terzi e le loro autorità.

Struttura e finanziamento dell'Agenzia

L'articolo 15 precisa che FRONTEX è dotata di personalità giuridica. Essa è pertanto indipendente nelle questioni tecniche ed è autonoma sotto il profilo amministrativo e finanziario.

In base all'articolo 18, il Protocollo sui privilegi e le immunità delle Comunità europee si applica anche all'Agenzia.

L'articolo 19 disciplina le responsabilità di FRONTEX in ambito contrattuale ed extracontrattuale. Nei casi in cui un contratto concluso dall'Agenzia comporti una clausola compromissoria, il regolamento prevede inoltre che sia la Corte di giustizia delle comunità europee (CGCE) a pronunciarsi. Essa può inoltre decidere di controversie relative al risarcimento di danni causati da servizi o da agenti di FRONTEX nell'esercizio delle loro funzioni.

L'articolo 20 definisce i poteri del consiglio d'amministrazione di FRONTEX, ossia nominare il direttore esecutivo, adottare (con la maggioranza dei tre quarti dei suoi membri aventi diritto di voto) il programma di lavoro dell'Agenzia per l'anno seguente e definire la struttura organizzativa interna.

L'articolo 21 paragrafo 1 definisce la composizione del consiglio d'amministrazione, che dovrà essere costituito da un rappresentante per ogni Stato membro. Il paragrafo 3 autorizza i Paesi associati all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen a partecipare alle attività dell'Agenzia. Essi dispongono ognuno di un rappresentante e di un sostituto in seno al consiglio d'amministrazione. Questo paragrafo prevede inoltre che siano prese disposizioni, in applicazione delle clausole pertinenti dei rispettivi accordi di associazione, per specificare la natura e la portata dell'adesione di tali Paesi ai lavori di FRONTEX e per definire le regole applicabili in tale campo, ivi comprese le questioni di contributi in termini finanziari e di personale.

L'articolo 24 regola la procedura di voto, in base alla quale il consiglio d'amministrazione prende le sue decisioni alla maggioranza assoluta dei suoi membri aventi diritto (ogni membro dispone di un voto). Il programma di lavoro annuale, tuttavia, è adottato, ai sensi dell'articolo 20 paragrafo 2 lettera c, a una maggioranza dei due terzi dei membri aventi diritto di voto, mentre la nomina del direttore esecutivo è decisa, in virtù dell'articolo 26 paragrafo 2, a una maggioranza dei due terzi dei membri del consiglio d'amministrazione aventi diritto di voto.

L'articolo 25 definisce le funzioni e i poteri del direttore esecutivo di FRONTEX. Questi è indipendente nell'esercizio delle sue funzioni ed è nominato dal consiglio d'amministrazione per un mandato di cinque anni.

L'articolo 29 disciplina gli aspetti finanziari. FRONTEX è finanziata dalla Comunità, con un contributo iscritto nel bilancio generale dell'Unione europea, e dai Paesi terzi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen.

Valutazione

L'articolo 33 prevede che FRONTEX si sottometta a una valutazione esterna indipendente entro tre anni a partire dalla data in cui ha assunto le sue funzioni e, in seguito, ogni cinque anni.

Il regolamento FRONTEX rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dall'articolo 6 paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea¹⁰, menzionati nella Convenzione europea del 4 novembre 1950¹¹ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come pure nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2.2 Tenore del regolamento RABIT

L'invio di squadre di intervento rapido alle frontiere dovrebbe contribuire a creare una maggiore solidarietà e sostegno reciproco tra gli Stati membri. I meccanismi di creazione di tali squadre sono disciplinati dal regolamento RABIT.

L'articolo 1 precisa l'oggetto del regolamento, ossia il meccanismo in base al quale FRONTEX mette a disposizione di uno Stato membro che si trova in una situazione straordinaria a causa di problemi migratori, per un tempo limitato, una squadra speciale di guardie di confine.

L'articolo 4 stabilisce la composizione delle squadre di intervento rapido e le modalità del loro invio alle frontiere. Su proposta del direttore, il consiglio d'amministrazione di FRONTEX definisce i profili e il numero totale delle guardie di confine che vanno messe a disposizione. Gli Stati membri mettono a disposizione di FRONTEX gli esperti che questa richiede, a meno che una situazione eccezionale a livello nazionale lo impedisca. Conservano tuttavia la loro autonomia per quanto riguarda la selezione del personale e la durata della missione.

L'articolo 5 stabilisce il modo in cui vanno impartite istruzioni alle squadre di intervento rapido. Lo Stato membro che ha richiesto l'intervento è responsabile, e ne assume il comando.

L'articolo 6 disciplina compiti e competenze dei membri delle squadre. Le condizioni quadro di un impiego specifico sono stabilite di volta in volta in un piano operativo elaborato in comune da FRONTEX e dal Paese che richiede l'intervento. Le squadre devono essere in grado di assumersi tutti i compiti necessari a garantire una sorveglianza efficace delle frontiere esterne dello spazio di Schengen. Le guardie di confine messe a disposizione da altri Paesi prendono parte a squadre miste, di norma accompagnate da ufficiali dello Stato ospitante. Gli agenti RABIT indossano la loro uniforme e, previa autorizzazione dello Stato ospitante, sono dotati delle loro armi di ordinanza. Essi portano ad ogni modo un bracciale con le insegne di RABIT. L'impiego delle armi è limitato ai casi di legittima difesa.

L'articolo 7 stabilisce statuto, diritti e doveri dei membri delle squadre. Questi rimangono impiegati del loro Paese di origine, che li retribuiscono. Gli Stati membri devono mantenere a disposizione un numero da determinare di guardie per il pool

¹⁰ Una versione consolidata del trattato sull'Unione europea è pubblicata sulla GUC 321 E del 29.12.2006.

¹¹ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, del 7.12.2000, GU C 364 del 18.12.2000, p. 1.

AAS)¹². La Svizzera dispone di due anni al massimo (inclusa la durata di un eventuale referendum) per rispondere e applicare nel suo diritto interno uno sviluppo dell'acquis di Schengen; questo termine decorre anche a partire dall'entrata in vigore dell'AAS. La Svizzera ha ratificato l'AAS il 20 marzo 2006, l'UE e la CE lo hanno ratificato il 1° febbraio 2008. L'AAS entrerà pertanto in vigore il 1° marzo 2008 (un mese dopo il deposito della ratifica da parte dell'UE e della CE).

2.3.2 Approvazione

Gli scambi di note relativi all'adozione degli sviluppi dell'acquis di Schengen sono di norma approvati dall'Assemblea federale, eccezion fatta per quelli che competono al Consiglio federale in virtù della legge, di un accordo internazionale oppure nel caso di trattati internazionali di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA¹³ (art. 166 cpv. 2 Cost.).

La partecipazione della Svizzera a FRONTEX non può essere annoverata in quest'ultima categoria, poiché comporterà obblighi finanziari non trascurabili (si veda in merito il n. 3.1.2) nonché l'adeguamento della legge sulle dogane. Inoltre non esiste alcuna legge o alcun trattato internazionale che attribuisca al Consiglio federale la competenza di concludere un accordo di questo tipo. Lo scambio di note relativo all'adozione nel diritto interno del regolamento FRONTEX deve pertanto essere approvato dall'Assemblea federale in virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Il recepimento del regolamento RABIT comporta obblighi supplementari: la Svizzera sarà infatti tenuta a destinare momentaneamente alcune sue guardie di confine al servizio di FRONTEX per la protezione delle frontiere esterne. Anche se con ogni probabilità la partecipazione del nostro Paese sarà molto contenuta (dalle 2 alle 4 persone), non si può certo dire che si tratta di un accordo di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Anche l'approvazione dello scambio di note concernente l'adozione del regolamento RABIT spetta dunque alle Camere, sempre in virtù dell'articolo 166 capoverso 2 Cost.

2.4 Accordo complementare

Come Islanda e Norvegia, la Svizzera dovrà concludere con la CE un accordo complementare per regolare le modalità di partecipazione a FRONTEX, in particolare il contributo finanziario o il diritto di voto in seno al consiglio d'amministrazione, così come lo statuto degli agenti conformemente all'articolo 18 del regolamento. Per evitare di appesantire inutilmente la procedura, presentandovi due progetti, vi sottoponiamo un decreto che prevede di delegare al nostro Consiglio la competenza di concludere questo accordo complementare. Questa delega è restrittiva: essa si limita esclusivamente alla conclusione di tale accordo amministrativo, enumerando esaurientemente i punti che saremo autorizzati a trattare. Sebbene l'accordo in questione non esista ancora, possiamo sin da ora affermare che il suo tenore non sarà molto

¹² Cfr. la nota di risposta allegata al presente messaggio.

¹³ RS 172.010

diverso da quello concluso tra CE, Islanda e Norvegia¹⁴. Quest'ultimo riconosce la giurisdizione della CGCE nei confronti di FRONTEX per i casi previsti dall'articolo 19 paragrafi 2 e 4, ossia quando un contratto firmato da FRONTEX comporta una clausola compromissoria e, in ambito extracontrattuale, se sorge una controversia per il risarcimento di danni causati da servizi o da agenti di FRONTEX nell'esercizio delle loro funzioni. Non si tratta quindi di controversie tra Stati ma di controversie tra FRONTEX e un privato oppure uno Stato.

Riconoscere da parte svizzera la competenza della CGCE a dirimere una controversia nell'ambito disciplinato dall'articolo 19 paragrafi 2 e 4 del regolamento FRONTEX può essere delicato, soprattutto se comporta una limitazione della sovranità nazionale. In pratica, questa giurisdizione si esplicherebbe se, ad esempio, un intervento congiunto fosse effettuato sul nostro territorio, se un danno fosse causato nel quadro di tale missione e se intervenisse una controversia sulla natura o la portata della riparazione che FRONTEX sarebbe tenuta versare. Si tratta evidentemente di un'ipotesi puramente teorica, dato che è fortemente improbabile che il nostro Paese presenti una domanda di intervento per proteggere le sue frontiere esterne, che si limitano agli aeroporti internazionali. D'altra parte, nel caso in cui una guardia di confine provocasse un danno mentre si trova al servizio di FRONTEX, sarebbe in principio l'Agenzia ad assumersi i costi. Solo in caso di infrazione grave della guardia essa potrebbe chiedergli un rimborso, oppure chiedere riparazione allo Stato di cui egli è cittadino. Ammettendo che l'Agenzia chieda una riparazione al nostro Paese, le parti cercherebbero dapprima di trovare un accordo consensuale. FRONTEX potrebbe adire la CGCE solo se la Svizzera rifiutasse di rimborsare i danni. Considerato tutto ciò, possiamo affermare che, con ogni probabilità, il nostro Paese non sarà tenuto a rispondere di checcchezza di fronte alla CGCE. A ciò aggiungiamo che se intentasse un'azione contro FRONTEX, si assoggetterebbe volontariamente alla giurisdizione della CGCE¹⁵. Riconoscere, nell'accordo complementare, la competenza della CGCE per il ristretto ambito delimitato dall'articolo 19 paragrafi 2 e 4 del regolamento FRONTEX, non comporterà pertanto alcun problema.

Le modalità della partecipazione finanziaria sono già note, poiché disciplinate dall'AAS (si veda il n. 3.1). L'accordo complementare dovrebbe pertanto rinviare semplicemente alla relativa disposizione dell'AAS; saranno ammesse solo le fluttuazioni annuali descritte al numero 3.1.2.

Se la CE dovesse scostarsi dall'articolo 11 paragrafo 3 AAS e proporre una differente modalità di calcolo della partecipazione finanziaria, o se dovesse prevedere di estendere la competenza della CGCE, l'accordo complementare dovrà essere approvato dall'Assemblea federale.

¹⁴ Convenzione del 1.02.2007 fra la Comunità europea, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia recante le modalità di partecipazione degli Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 188 del 20.7.2007, p. 19.

¹⁵ L'art. 10 par. 4 del regolamento RABIT prevede invece che la CGCE sia competente per le controversie tra gli Stati legati a questioni di responsabilità. Accettare tale competenza si rivelerebbe estremamente problematico per il nostro Paese: per questa ragione al momento di adottare il regolamento abbiamo presentato una dichiarazione unilaterale, che interpreta l'art. 10 par. 4 come una clausola compromissoria. La Svizzera dovrà pertanto, per ogni caso concreto, riconoscere o meno la competenza della CGCE.

2.5 Possibili ripercussioni in caso di mancato recepimento

Se la Svizzera non dovesse recepire il regolamento FRONTEX o il regolamento RABIT, l'UE potrebbe applicare la procedura speciale prevista dall'articolo 7 paragrafo 4 AAS¹⁶ che comporterebbe una sospensione o una rottura degli accordi di associazione alla normativa di Schengen e di Dublino.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni finanziarie del regolamento FRONTEX

Secondo l'articolo 29 paragrafo 1 del regolamento, FRONTEX è finanziata con un contributo della Comunità iscritto nel bilancio generale dell'Unione europea e con un contributo dei Paesi terzi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen. Secondo l'articolo 29 paragrafo 2, le spese di FRONTEX si articolano tra spese di personale, di funzionamento, di infrastruttura e spese operative. L'articolo 21 paragrafo 3 riserva ai Paesi associati all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen la possibilità di prendere parte alle attività dell'Agenzia; le modalità di questa partecipazione, segnatamente di ordine finanziario, vanno specificate in accordi distinti. Come abbiamo già ricordato, la Svizzera dovrà negoziare con la CE un accordo di questo tipo, nel quale saranno disciplinati il suo diritto di voto e il suo contributo finanziario.

3.1.1 Calcolo del contributo svizzero

Per il periodo 2007–2013 il preventivo UE prevede che le spese legate a FRONTEX ammonteranno a 285,1 milioni di euro. Questa cifra si distingue da quella destinata al fondo per le frontiere esterne per il medesimo periodo, iscritto nel programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori»¹⁷. Esso finanzia principalmente gli interventi di Stati membri a livello nazionale che, a causa delle frontiere terrestri e/o marittime di una certa lunghezza o di un'importanza geopolitica che richiede una sorveglianza ravvicinata e precisa, contribuiscono a realizzare gli obiettivi comunitari; non finanzia invece gli interventi svolti congiuntamente da più Stati per la sorveglianza delle frontiere esterne. Le risorse riservate a questo fondo si riferiscono alla politica dei visti, che non rientra nelle competenze di FRONTEX. La decisione concernente l'istituzione di un fondo per le frontiere esterne, che costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen, è stata notificata alla Svizzera il 21 giugno 2007 e sarà oggetto di un messaggio a parte.

¹⁶ Si veda il n. 2.6.7.5 del messaggio concernente l'approvazione degli accordi bilaterali II, FF 2004 5433.

¹⁷ Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007–2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» [COM(2005) 123 finale – non pubblicato sulla Gazzetta ufficiale]

Le modalità di partecipazione dell'Islanda e della Norvegia all'Agenzia FRONTEX sono oggetto di un accordo separato tra tali Stati e la Comunità europea approvato dal Consiglio il 15 febbraio 2007¹⁸. L'articolo 2 di tale accordo prevede che i due Paesi contribuiscano al bilancio di FRONTEX nella misura stabilita dall'articolo 12 paragrafo 1 del loro accordo di associazione a Schengen¹⁹. L'articolo 12 di questo accordo stabilisce le modalità di calcolo del loro contributo finanziario. Precisa in particolare che se i costi operativi sono imputati al bilancio generale delle Comunità europee, questi due Paesi forniscono un contributo annuale proporzionale alla percentuale che il rispettivo prodotto interno lordo rappresenta rispetto ai prodotti lordi di tutti gli Stati partecipanti. Questo metodo di calcolo è lo stesso applicato per definire il contributo finanziario della Svizzera al bilancio generale delle Comunità europee secondo l'articolo 11 paragrafo 3 AAS²⁰, ed è verosimile che sarà accolto anche nell'accordo che la Svizzera negozierà con la CE in merito a FRONTEX.

3.1.2 Ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione

Sulla base dell'articolo 11 paragrafo 3 AAS, si valuta che il contributo finanziario annuale della Svizzera a FRONTEX ammonterà (tenuto conto dell'aumento del corso dell'euro) a circa 2,3 milioni di franchi. Questa cifra potrà variare di anno in anno secondo le circostanze e i bisogni dell'Agenzia. È probabile che aumenterà, soprattutto se si considera la situazione critica a cui gli Stati membri devono far fronte lungo le loro frontiere esterne a causa della forte pressione migratoria. Nel piano finanziario della legislatura 2009–2011 sarà pertanto prevista una spesa annua di 2,3 milioni di franchi. Poiché un contributo sarà versato solo al momento di formalizzare la partecipazione svizzera, il primo versamento dovrebbe avvenire solo nel 2009, ammesso che la procedura di approvazione degli scambi di note e i negoziati concernenti l'accordo complementare con la Comunità europea, così come la ratifica degli accordi di associazione²¹ (prevista per l'inizio del 2008), seguiranno il loro corso. La partecipazione del nostro Paese all'Agenzia non comporterà invece alcun aumento degli effettivi del personale.

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., per le disposizioni in materia di sussidi contenute in leggi e decreti federali di obbligatorietà generale nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi occorre il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera (freno alle spese). L'adesione della Svizzera a FRONTEX e il relativo contributo finanziario non costituiscono tuttavia né un sussidio né un decreto di finanziamento. In questo caso, pertanto, il meccanismo di freno alle spese non scatta.

¹⁸ Convenzione fra la Comunità europea, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia recante le modalità di partecipazione degli Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 188 del 20.7.2007, p. 19.

¹⁹ Accordo concluso il 18.5.1999 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 de Schengen, GU L 176 del 10.7.1999, p. 36.

²⁰ FF 2004 5747 e 5777

²¹ FF 2004 5747

3.2 Ripercussioni finanziarie del regolamento RABIT

A parte gli stipendi per le guardie di confine messe a disposizione, che sarebbero versati comunque, il regolamento RABIT non comporta per la Svizzera alcuna spesa supplementare. FRONTEX si assume tutti gli altri costi (trasferite, formazione, vitto e alloggio, assicurazioni speciali, costi di vaccinazione e così via).

3.3 Ripercussioni per i Cantoni e per i Comuni

I Cantoni partecipano all'applicazione dell'accordo di associazione alla normativa di Schengen e si assumono, in generale, le spese supplementari legate all'applicazione dei suoi sviluppi, in particolare nel settore delle forze dell'ordine. Quasi tutti i Cantoni frontalieri affidano al Corpo delle guardie di confine le attività di polizia direttamente alle frontiere o nella zona circostante. Tuttavia, nella maggior parte degli aerodromi doganali, così come presso gli aeroporti nazionali di Ginevra e Zurigo, il controllo delle persone è effettuato dalla polizia cantonale, separatamente dall'esame del traffico transfrontaliero delle merci eseguito, questo, dall'AFD. Gli aeroporti che accolgono voli in provenienza o a destinazione di una località che non si trova nello spazio di Schengen sono considerati frontiere esterne²².

I Cantoni coinvolti potranno essere invitati a partecipare ad alcuni progetti pilota di FRONTEX o a misure per la formazione professionale comune. La polizia cantonale non è vincolata all'obbligo di mettere a disposizione di FRONTEX il materiale di cui dispone per il controllo delle persone, limitato agli aerodromi doganali e agli aeroporti internazionali (ad es. apparecchio per controllare i passaporti). L'articolo 7 del regolamento prevede, infatti, che ciò avvenga esclusivamente su base volontaria.

Il regolamento RABIT non comporta alcuna ripercussione per i Cantoni e i Comuni, poiché il dispiego di squadre di intervento rapido concerne esclusivamente il Corpo delle guardie di confine.

3.4 Ripercussioni per l'economia

L'adozione del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT non avrà ripercussioni dirette per l'economia (cfr. n. 3.6).

3.5 Ripercussioni per il settore informatico

L'adozione del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT non avrà ripercussioni dirette per il settore informatico.

²² FF 2004 5440

3.6 Altre ripercussioni

Grazie alla cooperazione tra Stati membri nella sorveglianza delle frontiere esterne e nel controllo delle persone, FRONTEX fornirà un importante contributo alla lotta contro l'immigrazione illegale, un fenomeno che negli ultimi anni ha raggiunto un livello senza precedenti. Parallelamente essa permetterà di combattere la tratta degli esseri umani e aiuterà a sventare le minacce alla sicurezza interna, all'ordine e alla salute pubblici nonché alle relazioni internazionali tra gli Stati. Il contributo fornito da tutti i Paesi membri consentirà inoltre di attivare mezzi più importanti per affrontare le situazioni di crisi. Il controllo delle frontiere esterne non è esclusivamente nell'interesse degli Stati che da queste sono percorsi, ma di tutti i Paesi che, aderendo alla normativa di Schengen e Dublino, hanno rinunciato a sorvegliare le loro frontiere interne. Le squadre RABIT costituiscono, per FRONTEX, uno strumento supplementare per perseguire questi obiettivi.

4 Programma di legislatura

Il disegno è menzionato nel messaggio sul programma di legislatura 2007–2011²³.

5 Modifica della legge sulle dogane

Per applicare il regolamento FRONTEX occorre adattare la legge sulle dogane del 18 marzo 2005²⁴ (LD), così da consentire all'AFD di mettere a disposizione di altri Paesi il suo materiale di sorveglianza alle frontiere. Questa modifica va inserita nell'articolo 92 LD.

Art. 92 cpv. 3 (nuovo)

L'articolo 7 del regolamento FRONTEX prevede che gli Stati membri possono essere chiamati a fornire attrezzature tecniche per il controllo e la sorveglianza delle frontiere, su base volontaria e temporaneamente, ad altri Stati membri che ne facciano domanda. Tra queste attrezzature tecniche possono figurare, ad esempio, veicoli speciali, videocamere o binocoli a infrarossi. La legislazione doganale svizzera prevede la possibilità, per il personale dell'AFD, di partecipare a missioni internazionali all'estero (art. 92 cpv. 1 LD), ma non disciplina il prestito di materiale di sorveglianza.

Il nuovo capoverso 3 LD garantisce la possibilità di mettere a disposizione questo tipo di materiale nel quadro di missioni internazionali. Per consentire alle autorità di agire rapidamente in caso di crisi, riconosce inoltre all'AFD la facoltà di mettere a disposizione di FRONTEX o di altri Paesi il suo materiale di sorveglianza nel quadro di operazioni internazionali. Secondo l'articolo 7 del regolamento FRONTEX e dell'articolo 92 capoverso 3 LD, l'AFD è l'unico servizio autorizzato, se lo desidera, a mettere il suo materiale a disposizione di FRONTEX. Essa è tuttavia tenuta a comunicare la sua scelta e il materiale che essa è pronta a mettere a disposizione sarà repertoriato in un registro centralizzato.

²³ FF 2008 597, in particolare 665.

²⁴ RS 631.0

Art. 92 cpv. 4 (nuovo)

Il nuovo capoverso 4 autorizza il Consiglio federale a concludere trattati internazionali di cooperazione in merito al distaccamento di personale dell'AFD alle frontiere esterne dello spazio di Schengen, nell'ambito delle operazioni coordinate da FRONTEX, allo scopo di assicurare l'efficacia delle misure internazionali. Questi trattati internazionali sono essenzialmente di natura tecnica; disciplinano lo statuto del personale doganale che prende parte a missioni congiunte.

Se uno sviluppo futuro dovesse occasionare il versamento di un contributo finanziario supplementare, tale contributo dovrebbe essere previsto in una base legale formale approvata dal Parlamento in virtù delle competenze di cui all'articolo 167 Cost.

In base agli articoli 1 capoverso 2 e 67 della legge federale del 3 febbraio 1995²⁵ sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM), nel caso di compiti di interesse pubblico l'esercito svizzero può essere chiamato a sostenere le autorità civili, e dunque anche le autorità doganali, se queste non sono più in grado di far fronte con i loro mezzi a minacce gravi per la sicurezza interna. Non sarà tuttavia chiamato a contribuire al controllo e alla sorveglianza delle frontiere esterne dell'UE in termini di personale o di materiale.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e referendum

Il decreto federale concernente il recepimento da parte della Svizzera del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., che attribuisce alla Confederazione la competenza di gestire gli affari esteri del Paese. La competenza dell'Assemblea federale si fonda invece sull'articolo 166 capoverso 2 Cost. (si veda in merito il n. 2.3.2). La partecipazione della Svizzera a FRONTEX non implica l'adesione a un'organizzazione di sicurezza collettiva o a una comunità sopranzionale. Il decreto di approvazione non è di conseguenza sottoposto al referendum previsto dall'articolo 140 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum quando sono di durata indeterminata e indenunciabili, quando prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale o quando annoverano disposizioni importanti che contengono norme di diritto o quando, per attuarli, occorre emanare leggi federali. Gli scambi di note tra la Svizzera e la Comunità europea in merito all'adozione del regolamento FRONTEX e del regolamento RABIT possono essere denunciati in virtù del regime generale stabilito nell'accordo di base (si veda l'art. 17 AAS). È controverso se sia possibile attribuire a FRONTEX lo statuto di organizzazione internazionale definito dall'articolo 141 capoverso 1 lettera d cifra 2 Cost. Tale statuto non è tuttavia determinante poiché il decreto di approvazione sottostà a referendum ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d cifra 3 Cost.

L'attuazione del regolamento FRONTEX implica un adeguamento della legge sulle dogane. Di conseguenza, il decreto che approva e attua gli scambi di note tra la Svizzera e la Comunità europea relativi all'adozione del regolamento FRONTEX e

²⁵ RS 510.10

