

14.031

## **Messaggio**

**relativo all'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE  
concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1053/2013 che  
istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare  
l'applicazione dell'acquis di Schengen**

**(Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

del 9 aprile 2014

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1053/2013 che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen.

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

9 aprile 2014

In nome del Consiglio federale svizzero:

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

---

## Compendio

***Si richiede l'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1053/2013 che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen. Il regolamento attribuisce alla procedura di valutazione una nuova base legale.***

### ***Situazione iniziale***

*All'interno dell'UE la procedura di valutazione Schengen costituisce una peculiarità settoriale specifica, vertente su due aspetti: da un lato, per ogni Stato che intende partecipare alla cooperazione di Schengen viene valutata la disponibilità di attuare gli obblighi derivanti dall'acquis di Schengen. Dall'altro lato, in tutti gli Stati aderenti viene verificata periodicamente la corretta applicazione dell'acquis di Schengen.*

*Il regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio del 7 ottobre 2013 che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen (di seguito regolamento Sch-Eval) attribuisce alla procedura di valutazione una nuova base legale. Il regolamento Sch-Eval costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen secondo l'articolo 2 paragrafo 1 dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS).*

*Il regolamento Sch-Eval fa parte di un pacchetto sulla cosiddetta «governance di Schengen», con cui s'intende rafforzare il sistema Schengen nel suo complesso. Il pacchetto prevede anche una revisione delle disposizioni del Codice frontiere Schengen sul ripristino dei controlli alle frontiere interne (regolamento [UE] n. 1051/2013), oggetto di un progetto a parte, e l'avvio di un dialogo politico nel cui contesto i ministri della giustizia e degli interni possano discutere ogni sei mesi la situazione attuale nello spazio Schengen e fissare obiettivi strategici.*

### ***Contenuto del progetto***

*Il regolamento Sch-Eval attribuisce alla Commissione europea un nuovo ruolo di coordinamento generale per la pianificazione e l'attuazione delle valutazioni (finora questo ruolo spettava alla presidenza del Consiglio). Le decisioni sono adottate essenzialmente nell'ambito di una «procedura del comitato» (la cosiddetta «comitatologia»), in base alla quale la Commissione europea deve sottoporre per approvazione i progetti di decisione a un comitato costituito da rappresentanti di tutti gli Stati Schengen (cfr. art. 21). Spetta però al Consiglio dell'UE indirizzare a uno Stato Schengen le raccomandazioni riguardanti l'attuazione e l'applicazione dell'acquis di Schengen emerse dalla valutazione (cfr. art. 15). Le decisioni determinanti adottate nell'ambito della procedura continuano quindi a competere agli Stati Schengen stessi.*

*La procedura di valutazione è costituita da varie fasi: una o più verifiche dell'attuazione o dell'applicazione dell'acquis di Schengen; la stesura di una relazione*

---

*in merito; raccomandazioni basate su tale relazione indirizzate allo o agli Stati Schengen interessati; una procedura di accompagnamento di eventuali lavori correttivi (il cosiddetto «follow-up»).*

*Se in sede di valutazione si riscontrano carenze gravi, lo Stato Schengen interessato deve riferire in merito all'attuazione dei provvedimenti correttivi in via prioritaria (cfr. art. 16 par. 4). Se le carenze gravi riguardano la sorveglianza o il controllo delle frontiere esterne, si può fare ricorso ai provvedimenti previsti nel Codice frontiere Schengen riveduto. Come misura estrema, il Consiglio dell'UE può anche raccomandare, a determinate condizioni, il ripristino dei controlli alle frontiere interne con lo Stato Schengen interessato (cfr. il messaggio del Consiglio federale concernente il recepimento e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne, FF 2014 2935).*

### **Giudizio e competenze**

*Come con il meccanismo esistente, anche nell'ambito del nuovo regolamento, la responsabilità principale per le procedure di valutazione continua a essere degli Stati Schengen. Infatti, sebbene alla Commissione europea sia attribuita una funzione di coordinamento generale, tutte le decisioni richiedono l'approvazione degli Stati Schengen, come in passato. Il nuovo meccanismo continua a basarsi su valutazioni tra pari («peer-to-peer»).*

*Secondo l'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.) compete all'Assemblea federale approvare il presente scambio di note concernente il recepimento del regolamento Sch-Eval, che è direttamente applicabile e non viola alcuna disposizione del diritto nazionale e quindi non deve essere trasposto nel diritto nazionale. Il regolamento Sch-Eval prevede invece disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 Cost., e pertanto lo scambio di note sul suo recepimento sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.*

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

All'interno dell'UE la procedura di valutazione Schengen costituisce una peculiarità settoriale specifica e mira a garantire l'applicazione corretta e uniforme delle pertinenti disposizioni dell'acquis di Schengen in tutti gli Stati aderenti all'Accordo di associazione a Schengen (AAS). Da un lato, la procedura verte sulla verifica dell'adempimento di tutte le condizioni legali e tecnico-organizzative per l'avvio della cooperazione operativa nell'associazione di Schengen. Di conseguenza, per ogni Stato che intende aderire alla cooperazione di Schengen viene valutata la disponibilità ad attuare gli obblighi derivanti dall'acquis di Schengen. Questa procedura si applica sia agli Stati membri dell'UE sia agli Stati terzi, come la Svizzera, che intendono partecipare alla cooperazione di Schengen. Soltanto una volta superata con successo questa fase di valutazione, il Consiglio dell'UE può far entrare in vigore l'acquis di Schengen per un nuovo Stato Schengen. Dall'altro lato, per tutti gli Stati Schengen si procede periodicamente (obiettivo ogni cinque anni) a una verifica della corretta applicazione dell'acquis di Schengen (inclusi gli sviluppi adottati nel frattempo).

La base legale per la procedura esistente è costituita da una decisione del Comitato esecutivo di Schengen del 1998<sup>1</sup>, che la Svizzera ha già recepito nell'ambito dell'approvazione dell'AAS (cfr. Allegato A, parte 3.A. AAS)<sup>2</sup>. Tale decisione istituisce una commissione permanente incaricata di coordinare l'esecuzione delle valutazioni. In occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che prevede l'integrazione dell'acquis di Schengen nel quadro istituzionale dell'UE, i compiti della commissione permanente sono stati trasferiti al nuovo gruppo di lavoro del Consiglio «Valutazione di Schengen» (in breve: «SCH-EVAL»), che ha svolto questa funzione fino ad oggi.

Già nel Programma dell'Aia<sup>3</sup>, che fissava gli obiettivi strategici dell'UE nel campo della libertà, della sicurezza e della giustizia per gli anni 2005–2009, il Consiglio dell'UE aveva invitato la Commissione europea a presentare una proposta legislativa per rafforzare il meccanismo di valutazione di Schengen in modo da migliorare il funzionamento dello spazio Schengen nel suo complesso. Al Programma dell'Aia è seguito il Programma di Stoccolma<sup>4</sup>, che ribadisce l'esortazione per gli anni 2010–2014. Già nel marzo 2009 la Commissione europea aveva presentato alcune

<sup>1</sup> Decisione SCH/Com-ex (98) 26 def. del 16 sett. 1998 riguardante l'istituzione della Commissione permanente della Convenzione di Schengen, GU L 239 del 22.9.2000, pag. 138.

<sup>2</sup> RS 0.362.31

<sup>3</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1 segg. e 6.

<sup>4</sup> Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1 segg. e 26.

proposte per un nuovo meccanismo di valutazione<sup>5</sup>, che tuttavia erano state rigettate dal Parlamento europeo. Soltanto il terzo tentativo della Commissione europea<sup>6</sup> ha portato all'approvazione del regolamento (UE) n. 1053/2013<sup>7</sup> che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen (di seguito regolamento Sch-Eval). Il regolamento Sch-Eval è stato adottato il 7 ottobre 2013 dal Consiglio dell'UE (che nel frattempo ha la competenza esclusiva in quest'ambito, mentre il Parlamento europeo va solo sentito) ed è entrato in vigore nell'UE il 27 novembre 2013. Le prime valutazioni secondo le nuove norme avranno tuttavia luogo soltanto nel 2015.

Il 16 ottobre 2013 il segretariato generale del Consiglio dell'UE ha notificato alla Svizzera l'adozione del regolamento Sch-Eval, che costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 1 AAS. Pertanto, secondo l'articolo 2 paragrafo 3 in combinato disposto con l'articolo 7 AAS, la Svizzera è essenzialmente obbligata a recepire tale regolamento.

## **1.2 Trattative nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE (COMIX)**

In base all'articolo 4 AAS la Svizzera ha il diritto di collaborare, per quanto riguarda tutte le questioni legate alle tematiche di Schengen, nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE e nei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi (i cosiddetti «comitati comitatologia»). In particolare può prendere posizione e avanzare suggerimenti, ma non ha diritto di voto (cfr. art. 7 par. 1 AAS). Per l'elaborazione del regolamento Sch-Eval era competente il Consiglio dell'UE, sulla base della proposta della Commissione. Il Parlamento europeo, ai cui lavori la Svizzera non prende parte non essendo uno Stato membro dell'UE, è stato solo consultato dal Consiglio. Di conseguenza, la Svizzera era rappresentata nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio e ha difeso attivamente la propria posizione.

Il 16 novembre 2010 la Commissione europea aveva approvato una proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di valutazione<sup>8</sup> il quale, rispetto alla procedura in vigore, avrebbe attribuito alla Commissione competenze molto estese per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen negli Stati Schengen. Le prime discussioni avevano evidenziato una grande resistenza degli Stati Schengen a tale progetto, che è quindi stato sospeso. I flussi migratori provocati dai disordini nel-

<sup>5</sup> Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, COM(2009) 102 def.; Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per monitorare l'applicazione dell'acquis di Schengen, COM(2009) 105 def.

<sup>6</sup> Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, COM(2011) 559 def.

<sup>7</sup> Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen, GU L295 del 6.11.2013, pag. 27.

<sup>8</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, COM(2010) 624 def.

l’Africa settentrionale nel corso della Primavera araba hanno tuttavia portato alla luce punti deboli nell’attuale meccanismo di valutazione e nelle norme di Schengen sul ripristino dei controlli alle frontiere interne. Anche la situazione alla frontiera greco-turca, particolarmente interessata dai movimenti migratori, ha rivelato problemi simili. Ciò ha permesso alla Commissione europea di riprendere in mano il progetto e di presentare, oltre a una proposta di rielaborazione delle disposizioni del Codice frontiere Schengen<sup>9</sup> sul ripristino dei controlli alle frontiere interne<sup>10</sup>, anche una proposta modificata del regolamento che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio dell’acquis di Schengen<sup>11</sup>.

I due regolamenti fanno parte di un pacchetto che punta a migliorare la gestione della cooperazione di Schengen (la cosiddetta «governance Schengen»), soprattutto per quanto riguarda i controlli e il monitoraggio delle frontiere esterne dello spazio Schengen<sup>12</sup>. Con questo pacchetto s’intende far sì che il sistema Schengen sia in grado di affrontare meglio le pressioni derivanti da punti deboli nella difesa delle frontiere esterne o da fattori esterni non influenzabili. Oltre ai due atti legislativi menzionati, è stato istituzionalizzato anche un dialogo politico regolare sul funzionamento dello spazio Schengen. In questo contesto, sulla base di una relazione della Commissione europea, i ministri della giustizia e degli interni discutono ogni sei mesi la situazione attuale nello spazio Schengen e fissano eventuali obiettivi strategici.

Tra ottobre 2011 e maggio 2012 la proposta della Commissione europea per un regolamento che istituisca una procedura di valutazione è stata rielaborata a più riprese dai competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell’UE. Il 6 luglio 2012 il Consiglio ha approvato la versione rielaborata del testo. Nel quadro del cosiddetto trilogico si sono poi svolte trattative tra la presidenza del Consiglio, il Parlamento europeo e la Commissione europea, da cui infine il 31 maggio 2013 è risultato un testo di compromesso condiviso da tutti i partecipanti. Il 12 giugno 2013 il Parlamento europeo ha preso atto del compromesso approvandolo. Il Consiglio ha adottato quindi il regolamento Sch-Eval il 7 ottobre 2013.

Contemporaneamente, i gruppi di lavoro del Consiglio dell’UE, il Parlamento europeo e la Commissione hanno messo a punto anche la proposta di rielaborazione delle disposizioni del Codice frontiere Schengen sul ripristino dei controlli alle frontiere interne avanzata dalla Commissione. Il 22 ottobre 2013 il Consiglio dell’UE ha approvato il regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il Codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo

<sup>9</sup> Regolamento (CE) n. 562/2006 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, pag. 1, da ultimo modificato dal regolamento (CE) n. 610/2013, GU L 182 del 29.6.2013, pag. 1.

<sup>10</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, COM(2011) 560 def.

<sup>11</sup> Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l’applicazione dell’acquis di Schengen, COM(2011) 559 def.

<sup>12</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione «Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne», COM(2011) 561 def.

di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali. L'approvazione del rispettivo scambio di note è trattata in un progetto a parte.<sup>13</sup>

### 1.3 Il contenuto del regolamento Sch-Eval in sintesi

Il regolamento Sch-Eval disciplina la procedura per valutare, tra pari (*peer-to-peer*), la corretta attuazione e applicazione dell'acquis di Schengen da parte degli Stati candidati e di quelli già aderenti a Schengen. La responsabilità per la pianificazione e l'esecuzione delle valutazioni è ora attribuita congiuntamente alla Commissione europea e agli Stati Schengen, anche se alla prima è riconosciuta una funzione di coordinamento generale.

Le decisioni sono adottate essenzialmente nell'ambito di una «procedura del comitato» (la cosiddetta «comitatologia»), in base alla quale la Commissione europea deve sottoporre per approvazione i progetti di decisione a un comitato costituito da rappresentanti di tutti gli Stati Schengen (cfr. art. 21). Spetta però al Consiglio dell'UE indirizzare a uno Stato Schengen le raccomandazioni concrete per l'attuazione e l'applicazione dell'acquis di Schengen emerse dalla valutazione (cfr. art. 15). Le decisioni determinanti adottate nell'ambito della procedura rimangono quindi di competenza degli Stati Schengen stessi.

La procedura di valutazione è costituita da varie fasi: una o più verifiche dell'attuazione o dell'applicazione dell'acquis di Schengen; la stesura di una relazione in merito; l'adozione delle raccomandazioni basate su tale relazione indirizzate allo Stato o agli Stati Schengen interessati; una procedura di accompagnamento di eventuali lavori correttivi (il cosiddetto *follow-up*).

L'attuazione e l'applicazione dell'acquis di Schengen sono verificate mediante questionari (cfr. art. 4 e 9) e visite in loco con o senza preavviso (cfr. art. 4 e 13). Gruppi di esperti provenienti dagli Stati Schengen, dalla Commissione europea e, in veste di osservatori, da eventuali altre istituzioni dell'UE (soprattutto da Frontex ed Europol) analizzano i questionari ed effettuano le visite in loco (cfr. art. 10–12). Gli esperti redigono quindi un progetto di relazione, che è poi modificato e adottato nell'ambito della «procedura del comitato» (cfr. art. 14).

Insieme alla Commissione europea, i gruppi di esperti elaborano anche eventuali raccomandazioni per gli Stati Schengen valutati, al fine di colmare le carenze riscontrate o migliorare l'attuazione e l'applicazione dell'acquis di Schengen fornendo esempi di buone pratiche (*best practices*). Le raccomandazioni sono quindi modificate e adottate dal Consiglio dell'UE (cfr. art. 15).

L'ultima fase della procedura di valutazione consiste nell'accompagnare i necessari lavori correttivi intrapresi dagli Stati Schengen valutati (*follow-up*). Se sono state riscontrate carenze durante la valutazione, lo Stato Schengen valutato è tenuto a redigere un piano d'azione con i provvedimenti volti a correggere le lacune rilevate (cfr. art. 16 par. 1), sulla cui attuazione deve poi riferire alla Commissione europea a intervalli regolari (cfr. art. 16 par. 2–4). Al fine di verificare l'attuazione di un piano

<sup>13</sup> Cfr. il messaggio del Consiglio federale concernente il recepimento e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne; FF 2014 2935.

d'azione la Commissione europea può eventualmente prevedere (ulteriori) visite in loco (cfr. art. 16 par. 5). Se le raccomandazioni contengono soltanto proposte di miglioramento, lo Stato Schengen valutato comunica una volta sola alla Commissione europea se intende adottare eventuali misure in base alle indicazioni ricevute (cfr. art. 16 par. 8).

Le carenze gravi nell'attuare o applicare l'acquis di Schengen riscontrate in sede di valutazione sono riportate nella relazione di valutazione e nelle raccomandazioni del Consiglio dell'UE, e lo Stato Schengen interessato deve riferire in merito all'attuazione dei provvedimenti correttivi in via prioritaria (cfr. art. 16 par. 4).

Il Codice frontiere Schengen riveduto prevede, in determinate situazioni, la possibilità di una reazione coordinata da parte di tutti gli Stati Schengen ai risultati della valutazione. Si può, ad esempio, fare ricorso ai provvedimenti previsti nel nuovo articolo 19a del Codice frontiere Schengen, sempreché le carenze gravi riscontrate durante la valutazione riguardino la sorveglianza o il controllo delle frontiere esterne. Se la situazione non migliora, il Consiglio dell'UE può anche, in base all'articolo 26 del Codice frontiere Schengen riveduto e a determinate condizioni, raccomandare il ripristino dei controlli alle frontiere interne con lo Stato o gli Stati Schengen interessati.

Il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali degli Stati Schengen sono informati delle procedure di valutazione secondo varie disposizioni e in particolare nel rispetto dell'articolo 17 del regolamento Sch-Eval.

## **1.4 Giudizio**

Nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE la Svizzera aveva sostenuto che, anche con un nuovo meccanismo di valutazione, la responsabilità principale per le procedure di valutazione doveva continuare a competere agli Stati Schengen. Il ruolo della Commissione europea andava sicuramente rafforzato per rendere la procedura più efficiente, ma la responsabilità per le valutazioni doveva rimanere anche degli Stati Schengen, poiché la cooperazione di Schengen si basa sulla fiducia e sul sostegno reciproci tra gli Stati aderenti. Pertanto il futuro meccanismo doveva continuare a fondarsi su valutazioni tra pari (*«peer-to-peer»*).

Il regolamento Sch-Eval soddisfa questi requisiti. In base all'articolo 3 paragrafo 2 del regolamento, la Commissione europea assume ora una funzione di coordinamento generale (finora questo ruolo spettava alla presidenza del Consiglio), tuttavia può adottare decisioni concrete soltanto con l'approvazione degli Stati Schengen nell'ambito della «procedura del comitato». Per quanto riguarda infine il nucleo delle valutazioni, ossia l'approvazione delle raccomandazioni concrete di provvedimenti tesi a colmare le carenze riscontrate in sede di valutazione, la responsabilità compete, come in passato, unicamente al Consiglio dell'UE e quindi agli Stati Schengen. In tal modo il nuovo meccanismo conserva la caratteristica fondamentale di una valutazione tra pari. Gli obiettivi delle trattative della Svizzera sono stati quindi in gran parte raggiunti.

## 1.5

### Risultati della consultazione

Sulla base dell'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005<sup>14</sup> sulla procedura di consultazione, dal 20 novembre 2013 al 20 febbraio 2014 si è svolta una procedura di consultazione ordinaria. Sono stati invitati a partecipare i Cantoni, i partiti, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e le altre cerchie interessate.

La consultazione ha dato origine a relativamente pochi pareri, perlopiù generici. Nel complesso sono pervenuti 22 pareri. Si sono espressi 16 Cantoni, la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e di polizia (CDCGP), due partiti e tre associazioni. Non sono pervenuti pareri di privati.

Fatta salva l'UDC, tutti i partecipanti alla consultazione approvano il progetto, in particolare tutti i 16 Cantoni che si sono espressi (AR, BL, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH), la CDCGP, il PS e tre associazioni (Centre Patronal [CP], Fédération des Entreprises Romandes [FER], Unione sindacale svizzera [USS]). Undici istituzioni, tra cui otto Cantoni, hanno esplicitamente rinunciato alla consultazione per mancanza di risorse (Società svizzera degli impiegati di commercio, Unione delle città svizzere), rilevanza (AI, NW, Unione Svizzera degli Imprenditori) o commenti (OW, SH), per la tecnicità delle questioni poste (SZ) o senza indicare alcun motivo (BS, GR, LU).

Ben accolto è in particolare il fatto che il nuovo sviluppo dell'acquis di Schengen sopperisce in modo più efficiente alle carenze nella cooperazione (AR, BL, GL, SO, VD, VS, ZG, FER), rafforzando così la fiducia reciproca (AR, GE, NE, SO, VD, ZG, FER) e la qualità della collaborazione tra gli Stati Schengen. Si tratta di elementi indispensabili in uno spazio unico privo di frontiere interne (GE, NE, FER) e necessari a garantire la credibilità dell'acquis di Schengen (GE). Inoltre si è preso favorevolmente atto del fatto che le ripercussioni finanziarie per la Confederazione e i Cantoni saranno molto limitate (FR, GE, VS). Il PS si aspetta dal nuovo meccanismo di valutazione un contributo affinché le misure Schengen siano applicate in modo realmente efficace da tutti gli Stati Schengen nell'interesse dei rifugiati. Secondo l'UDC invece i Paesi coinvolti saranno privati della propria sovranità nazionale, mentre verranno rafforzate istituzioni UE lontane dai bisogni dei cittadini.

Sono stati oggetto di singoli commenti alla ripartizione delle responsabilità tra la Commissione europea e gli Stati Schengen, specifici aspetti procedurali e le raccomandazioni da rivolgere agli Stati Schengen valutati.

Circa la metà dei partecipanti alla consultazione si è espressa in merito alla ripartizione dei ruoli tra la Commissione europea e gli Stati Schengen; al riguardo, la maggioranza ritiene importante che la responsabilità principale della valutazione resti presso gli Stati stessi. Soltanto l'UDC critica il trasferimento di ulteriori competenze alla Commissione europea previsto dal regolamento Sch-Eval quale ingerenza eccessiva nella sovranità nazionale.

Singoli partecipanti hanno messo in evidenza alcuni aspetti procedurali, rilevando in particolare che i termini previsti dal regolamento Sch-Eval per la stesura e la comunicazione dei contributi da parte degli Stati Schengen potrebbe costituire un problema (GE, GL). Singoli Cantoni sottolineano la necessità di una buona cooperazione tra la Confederazione e i Cantoni nell'ambito della procedura di valutazione (GE,

<sup>14</sup> RS 172.061

GL, ZH). Il Centre Patronal vede possibili difficoltà nella formazione di un numero sufficiente di esperti.

Infine, ha dato adito ad alcuni commenti la possibilità di formulare delle raccomandazioni rivolte a singoli Stati Schengen. Il Centre Patronal sottolinea che, nonostante le raccomandazioni non abbiano carattere legale vincolante, il fatto che lo Stato Schengen valutato sia tenuto ad avviare la procedura di *follow-up* risulta tuttavia in un vincolo. Per il Cantone di Ginevra questo aspetto vincolante lascia sperare in una risoluzione più efficace delle carenze riscontrate nell'applicazione dell'acquis di Schengen alle frontiere esterne e interne. L'UDC, al contrario, critica le misure di *follow-up* quale forma di «dominio amministrativo» del Paese.

Dati i risultati della consultazione, non è stato necessario modificare il progetto. Nel messaggio sono state adottate delle argomentazioni che rispondono ai commenti dei partecipanti alla consultazione.

## **2 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen**

Uno sviluppo dell'acquis di Schengen è recepito seguendo una procedura particolare, i cui tratti essenziali sono fissati nell'articolo 7 AAS. Tale procedura inizia con l'adozione dell'atto da parte dei competenti organi dell'UE.

Secondo l'articolo 7 paragrafo 2 lettera a AAS, l'UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l'avvenuta adozione di un nuovo sviluppo dell'acquis di Schengen. La Svizzera deve quindi pronunciarsi «in merito all'accettazione del contenuto e al recepimento nel proprio ordinamento giuridico interno [dell'atto notificato]». La decisione va comunicata per scritto al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea entro 30 giorni. Il termine decorre essenzialmente dall'adozione dell'atto da parte dei competenti organi dell'UE.

Nella misura in cui l'atto da recepire è giuridicamente vincolante, come nel presente caso, la notifica da parte dell'UE e quella da parte della Svizzera costituiscono uno scambio di note, che dal punto di vista svizzero è considerato alla stregua di un trattato internazionale. In linea con le disposizioni costituzionali, questo trattato deve essere approvato dal Consiglio federale o dal Parlamento e, in caso di referendum, dal Popolo. Se l'approvazione dello scambio di note compete all'Assemblea federale, nella sua nota di risposta la Svizzera deve comunicare all'UE che lo sviluppo dell'acquis di Schengen in questione è per lei vincolante «soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali» (art. 7 par. 2 lett. b AAS). In tal caso la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni per recepire e attuare lo sviluppo di Schengen, a decorrere dalla notifica dell'atto da parte dell'UE. Entro tale termine deve aver luogo anche un eventuale referendum. Se sono soddisfatti tutti i requisiti costituzionali, la Svizzera lo comunica immediatamente all'UE in forma scritta. Se la procedura nazionale è completata in anticipo (p.es. se il termine referendario di 100 giorni decorre inutilizzato), il termine si riduce di conseguenza. La comunicazione da parte della Confederazione equivale, per quanto riguarda il recepimento dell'atto in questione, alla ratifica dello scambio di note, che entra così in vigore.

Nel presente caso, il regolamento Sch-Eval è stato notificato alla Svizzera il 16 ottobre 2013. Il 6 novembre 2013 il Consiglio federale ha deciso di accettare



Per le procedure occorre essenzialmente distinguere tra valutazione dei Paesi e valutazione tematica. La prima riguarda l'applicazione dell'acquis di Schengen, in parte o per intero, in uno specifico Stato Schengen. La seconda invece si concentra su un determinato settore dell'acquis di Schengen, valutato contemporaneamente in più Stati Schengen.

Entrambi i tipi di valutazione si basano su verifiche concrete, con o senza preavviso, di singoli settori dell'acquis di Schengen effettuate sotto forma di questionari con o senza visite in loco (par. 2). Se le verifiche prevedono delle visite in loco con preavviso, gli Stati Schengen interessati sono sempre invitati a compilare prima un questionario (par. cit.). Nel caso di verifiche comprendenti visite in loco senza preavviso, l'impiego del questionario prima della visita è escluso per la natura stessa dell'operazione.

Di norma le valutazioni dei Paesi sono organizzate nel quadro di una pianificazione pluriennale (cfr. art. 5–8) e le verifiche sono effettuate mediante questionari e visite in loco. Lo Stato Schengen soggetto a valutazione compila innanzitutto un questionario sull'attuazione e l'applicazione dell'intero acquis di Schengen (cfr. anche art. 9). Le risposte fornite fungono da base per le successive visite in loco relative a singoli settori dell'acquis di Schengen. Le visite in loco si effettuano in modo sistematico per alcuni settori e solo in base alle risposte fornite nel questionario per altri. Infine, per ogni settore dell'acquis di Schengen è redatta una relazione separata (cfr. commento ad art. 14) che tiene conto dei risultati delle verifiche.

Per le valutazioni tematiche vengono analizzate l'attuazione e l'applicazione di un singolo settore dell'acquis di Schengen in più Stati Schengen, valutato unicamente sulla base di un questionario inviato a vari Stati Schengen oppure mediante una combinazione di questionari e visite in loco con preavviso. Pure in questo caso, prima delle visite in loco con preavviso va compilato un questionario. Le verifiche nell'ambito di una valutazione tematica possono comprendere anche visite in loco senza preavviso.

Lo Stato Schengen oggetto della valutazione è libero, in occasione delle visite in loco o della trasmissione delle proprie risposte al questionario, di rinviare ad altri fatti che ritiene rilevanti (par. 3).

#### *Art. 5–8* Pianificazione delle valutazioni

La pianificazione delle valutazioni si basa su due strumenti strategici: un programma di valutazione pluriennale (art. 5) e un programma di valutazione annuale (art. 6). Nella redazione dei programmi possono essere inoltre coinvolti Frontex ed Europol, nonché altri organismi, uffici e agenzie dell'UE (art. 5 par. 1, art. 7 e 8).

Anche il vecchio meccanismo di valutazione prevedeva che ogni Stato Schengen fosse valutato una volta nel corso di un quinquennio, ma non stabiliva un ordine prefissato. Nella pratica, però, era stata mantenuta la prima successione adottata, dovuta anche al fatto che gli Stati hanno aderito allo spazio Schengen in momenti diversi. Il regolamento Sch-Eval istituzionalizza questa prassi con un programma di valutazione pluriennale che abbraccia un periodo di cinque anni (art. 5 par. 1), durante il quale ciascuno Stato Schengen deve essere sottoposto a una valutazione del Paese. Nei programmi pluriennali l'ordine delle valutazioni va fissato di volta in volta, considerando tuttavia il tempo trascorso dall'ultima valutazione del singolo Stato Schengen (art. 5 par. 2). Pertanto in futuro non dovrebbero verificarsi notevoli

differenze rispetto al ritmo quinquennale seguito finora. Alla valutazione dei Paesi si aggiungono ora le valutazioni tematiche, che vanno altresì inserite nel programma pluriennale. In un quinquennio uno Stato Schengen può pertanto essere oggetto di più valutazioni. Il programma di valutazione pluriennale è adottato su proposta della Commissione europea nella «procedura del comitato» (cfr. commento ad art. 21) e, se del caso, può essere modificato in tale contesto. Nel redigere la proposta, la Commissione può consultare Frontex ed Europol.

La pianificazione pluriennale tracciata a grandi linee è completata da una pianificazione annuale particolareggiata. Entro il 31 ottobre dell'anno precedente l'anno di riferimento deve essere redatto un programma di valutazione annuale (art. 6 par. 1), che fissa le verifiche necessarie per le valutazioni pianificate. In una prima parte, il programma di valutazione annuale fissa quindi l'ordine in cui gli Stati saranno valutati, i settori da valutare e il calendario delle visite in loco negli Stati Schengen da valutare nell'anno di riferimento secondo il programma pluriennale. Inoltre, se si prevedono valutazioni tematiche, la prima parte del programma stabilisce anche quali Stati Schengen sono interessati dalla valutazione e le relative visite in loco. Il programma di valutazione annuale stabilisce anche per quali verifiche saranno impiegati esclusivamente i questionari, mentre le tempistiche da rispettare per l'uso dei questionari sono già definite nell'articolo 9 del regolamento Sch-Eval. Questa prima parte del programma di valutazione annuale è adottata su proposta della Commissione europea nella «procedura del comitato» (cfr. commento ad art. 21). Nel redigere la sua proposta, la Commissione deve tenere conto dell'analisi dei rischi presentata da Frontex entro la fine di agosto dell'anno precedente l'anno di valutazione (art. 7 par. 1). Tale analisi serve alla Commissione come sussidio per identificare le sezioni delle frontiere esterne e i valichi di frontiera che vanno valutati in via prioritaria, considerando i cambiamenti nell'ambiente operativo e la situazione in fatto d'immigrazione illegale. Per stilare la sua proposta, la Commissione può richiedere un'analisi dei rischi anche ad altri organismi dell'UE coinvolti nell'attuazione dell'acquis di Schengen (soprattutto Europol per quanto riguarda la criminalità organizzata; cfr. art. 8). Poiché gli Stati Schengen oggetto delle valutazioni sono coinvolti tempestivamente nella pianificazione, la Svizzera avrà anche in futuro la possibilità di concordare lo svolgimento della valutazione tra i servizi interessati e con i Cantoni.

Il programma di valutazione annuale prevede inoltre una seconda parte, considerata riservata e non comunicata agli Stati Schengen. In essa la Commissione europea stabilisce le visite senza preavviso che intende effettuare durante il periodo di valutazione (art. 6 par. 3). Anche per questa seconda parte Frontex presenta un'analisi dei rischi (art. 7 par. 2), che però non è comunicata agli Stati Schengen.

Anche il programma di valutazione annuale può essere adeguato, in caso di necessità, nella «procedura del comitato».

#### *Art. 9*                      Questionario

Uno strumento importante delle valutazioni è costituito dal questionario standard, contenente un elenco di domande sull'attuazione e l'applicazione dell'acquis di Schengen nei singoli Stati Schengen. Le domande vertono sull'applicazione giuridica e tecnica dell'acquis, sul rispetto di raccomandazioni comuni e migliori prassi attuative e applicative («best practices»), nonché su dati statistici. Il questionario è

adottato su proposta della Commissione europea nella «procedura del comitato» (cfr. commento ad art. 21) (par. 1).

Nell'ambito della valutazione dei Paesi, il questionario va compilato in ogni sua parte da tutti gli Stati Schengen da valutare in un determinato anno secondo il programma di valutazione pluriennale e va loro trasmesso entro il 1° luglio dell'anno precedente la valutazione. Il questionario compilato va restituito entro otto settimane (par. 2). In alcuni settori dell'acquis di Schengen il questionario costituisce il fondamento per le successive visite in loco. Nei restanti settori le valutazioni sono condotte esclusivamente sulla base delle risposte al questionario.

Il questionario è impiegato in modo analogo nell'ambito delle valutazioni tematiche, nel qual caso si utilizzano soltanto le domande pertinenti al tema valutato.

Poiché si tratta di un questionario standard che rimane pressoché invariato di anno in anno, le risposte possono essere preparate già prima del 1° luglio. In questo modo è possibile garantire l'adeguato coinvolgimento di tutti i servizi interessati e dei Cantoni.

Dopo la trasmissione ufficiale delle risposte alla Commissione europea, esse sono messe a disposizione di tutti gli Stati Schengen. Il Parlamento europeo ne è semplicemente informato. Quest'ultimo può però richiedere, per questioni particolari, di essere informato del contenuto concreto della risposta di uno specifico Stato Schengen (par. 2).

#### *Art. 10–12* Equipe in loco ed equipe del questionario

Le visite in loco sono effettuate da equipe composte da rappresentanti degli Stati Schengen e della Commissione europea («equipe in loco»). Gli esperti delle equipe in loco devono disporre delle conoscenze necessarie per il settore da verificare dell'acquis di Schengen. Le equipe, guidate da un rappresentante della Commissione europea e da un rappresentante di uno Stato Schengen («esperti che dirigono le visite» o «leading experts»; cfr. art. 10 par. 6), effettuano le visite in loco, pongono domande e redigono un progetto di relazione della verifica, integrando se del caso le risposte al questionario dello Stato valutato. Sono composte da un massimo di due membri della Commissione e otto membri degli Stati Schengen. In veste di osservatori possono inoltre partecipare rappresentanti di Frontex, di Europol e di altri organismi dell'UE coinvolti nell'attuazione dell'acquis di Schengen. Per le verifiche condotte esclusivamente sulla base di un questionario, le equipe («equipe del questionario») sono costituite con la stessa composizione delle equipe in loco (cfr. art. 11). Le equipe per le visite in loco senza preavviso si distinguono dalle altre equipe soltanto per il numero massimo di esperti degli Stati Schengen (in questo caso sono sei; cfr. art. 10 par. 3).

Le procedure per la composizione delle varie equipe sono disciplinate nell'articolo 10 del regolamento Sch-Eval e si differenziano soltanto in termini temporali. Gli Stati Schengen nominano i loro esperti per le visite in loco o per le valutazioni dei questionari su richiesta della Commissione europea. Nel caso delle visite in loco con preavviso, l'invito della Commissione deve pervenire al più tardi tre mesi prima della visita e gli Stati Schengen designano i loro esperti entro due settimane dalla richiesta (art. 10 par. 2). Nel caso delle visite in loco senza preavviso, la Commissione deve richiedere la nomina degli esperti al più tardi due settimane prima della visita e gli Stati Schengen devono fornire i nominativi entro 72 ore (par. cit.). Per le

equipe del questionario, l'invito della Commissione avviene contemporaneamente alla trasmissione del questionario e gli Stati Schengen hanno due settimane per la nomina degli esperti (art. 11 par. 2). Se gli esperti designati dagli Stati Schengen superano il numero massimo pertinente, la Commissione nomina i membri dell'equipe in modo da garantire una composizione equilibrata dal punto di vista geografico e specialistico (art. 10 par. 3).

Come già con l'attuale meccanismo, i termini per la nomina degli esperti sono relativamente brevi. La maggior parte dei servizi coinvolti dispone già oggi di esperti da nominare in caso di richiesta e di una o più persone incaricate di partecipare alle valutazioni Schengen e possono pertanto reagire rapidamente se necessario.

Gli esperti da designare dovrebbero disporre di competenze sufficienti nei settori da valutare, in particolare di una solida conoscenza teorica e di esperienza pratica (art. 12). Già col vecchio regime di valutazione era stato avviato lo sviluppo di misure di formazione specifiche a tal fine. Frontex, ad esempio, offre corsi per il settore delle frontiere esterne. Dal 2011 anche l'Accademia europea di polizia (CEPOL) organizza corsi per esperti nella valutazione di Schengen nei settori della cooperazione di polizia e di SIS/SIRENE, ai quali hanno già partecipato anche esperti svizzeri. In futuro questi sforzi saranno ulteriormente intensificati (cfr. art. 12) in modo da rendere disponibile un numero sufficiente di esperti negli Stati Schengen.

#### *Art. 13*            Visite in loco

L'articolo 13 disciplina gli aspetti amministrativi delle visite in loco. Il programma particolareggiato è stabilito dalla Commissione europea insieme allo Stato Schengen da valutare e agli esperti che dirigono le visite al più tardi sei settimane prima di una visita in loco con preavviso. Soltanto per le visite in loco senza preavviso il programma è redatto autonomamente dalla Commissione europea, che deve però comunicarlo allo Stato Schengen da valutare 24 ore prima della visita (art. 13 par. 2). Nel caso di una visita in loco senza preavviso alle frontiere interne, in via eccezionale non viene effettuata alcuna notifica preliminare allo Stato Schengen da valutare (par. cit.).

Le equipe di valutazione sono responsabili per i preparativi pratici delle visite in loco (art. 13 par. 1). Lo Stato Schengen da valutare è tenuto a cooperare con le equipe di valutazione. In particolare deve garantire l'accesso a persone, luoghi e documenti necessari per la valutazione (art. 13 par. 4). Inoltre provvede all'alloggio e al trasporto, sebbene le spese di viaggio e di alloggio siano poi rimborsate dalla Commissione europea (cfr. art. 13 par. 7).

Per le visite in loco con preavviso le procedure tra la Confederazione e i Cantoni sono già collaudate; per le future visite in loco senza preavviso si svilupperanno per tempo delle procedure per garantire il coordinamento tra i servizi coinvolti e con i Cantoni.

#### *Art. 14 e 15*    Relazioni di valutazione e raccomandazioni

Il regolamento Sch-Eval prevede la stesura di una relazione di valutazione al termine di ogni verifica, non soltanto nel caso di una visita in loco come previsto dal meccanismo di valutazione attuale, ma anche nel caso di una valutazione effettuata esclusivamente mediante questionario (art. 14 par. 1 primo comma).

La redazione e la responsabilità generale della relazione competono all'equipe di valutazione (l'equipe in loco o, a seconda dei casi, l'equipe del questionario), che si sforza di raggiungere un compromesso in caso di disaccordo (art. 14 par. 1 secondo comma). La relazione esamina ogni aspetto dell'applicazione dell'acquis di Schengen nel settore oggetto della verifica da parte dello Stato valutato ed elenca le carenze riscontrate in sede di verifica (art. 14 par. 2).

Rispetto alla procedura attuale, il nuovo meccanismo richiede una valutazione più sistematica delle contestazioni riportate nella relazione, con tre gradi di giudizio: «conforme», «conforme ma richiede miglioramenti» e «non conforme» (art. 14 par. 3).

Inoltre il nuovo meccanismo stabilisce termini precisi per la stesura e la comunicazione della relazione e la presentazione delle osservazioni dello Stato valutato (art. 14 par. 4). Il regolamento prevede che il progetto di relazione sia comunicato allo Stato valutato entro sei settimane dalla visita in loco o, in caso di valutazione mediante questionario, dal ricevimento delle risposte. Lo Stato valutato può quindi esprimere le proprie osservazioni sul progetto entro due settimane dal suo ricevimento ed eventualmente chiedere una riunione di redazione per discutere del testo. Le osservazioni dello Stato membro valutato possono essere prese in considerazione nel progetto di relazione e sono trasmesse agli altri Stati Schengen insieme al progetto e alle risposte al questionario. A loro volta, gli altri Stati Schengen possono formulare osservazioni su detta documentazione e, se necessario, il progetto di relazione può essere modificato di conseguenza (art. 14 par. 5 primo comma). Dei termini così brevi richiedono un coordinamento efficiente tra i servizi coinvolti e con i Cantoni. Le strutture sviluppate per il meccanismo di valutazione finora adottato hanno dato buona prova e possono essere utilizzati anche in questo caso.

Anche la procedura decisionale è stata rivista: compete ora alla Commissione europea adottare la relazione di valutazione (art. 14 par. 5 secondo comma) e non più al Consiglio dell'UE come avveniva finora. L'adozione nell'ambito della «procedura del comitato» (cfr. commento ad art. 21) assicura agli Stati Schengen una forma di controllo. Una volta adottata, la relazione è trasmessa dalla Commissione europea al Parlamento europeo conformemente alle norme dell'UE concernenti la trasmissione e il trattamento delle informazioni classificate (cfr. art. 14 par. 5 secondo comma e art. 17).

Il nuovo regolamento Sch-Eval prevede che le equipe di valutazione elaborino *raccomandazioni* sui provvedimenti da adottare per rimediare alle carenze evidenziate nella relazione e indichino le priorità per metterli in atto (art. 15 par. 1). Possono essere menzionati anche esempi di buone pratiche. Queste raccomandazioni sono poi adottate dal Consiglio dell'UE in base a una proposta presentata dalla Commissione (art. 15 par. 2). Una volta adottate le raccomandazioni, il Consiglio le trasmette al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali (art. 15 par. 3).

Se una relazione di valutazione rileva *carenze gravi* nell'esecuzione del controllo alle frontiere esterne, si applica l'articolo 19a del Codice frontiere Schengen rivoduto<sup>17</sup>, che rinvia agli articoli 14 e 15 del regolamento Sch-Eval. Secondo l'articolo 19a del Codice frontiere Schengen, la Commissione europea può rivolgere

<sup>17</sup> Cfr. regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, GU L 295 del 6.11.2013, pag. 1.

raccomandazioni specifiche allo Stato valutato per garantire il rispetto delle raccomandazioni avanzate dal Consiglio dell'UE sulla base dell'articolo 15 del regolamento Sch-Eval<sup>18</sup>. La Commissione può raccomandare, ad esempio, il dislocamento di squadre di guardie di confine conformemente al regolamento (CE) n. 2007/2004<sup>19</sup>. Inoltre, se le carenze gravi persistono costituendo una minaccia seria per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio privo di controlli alle frontiere interne o su sezioni di tale spazio, il nuovo articolo 26 del Codice frontiere Schengen permette anche al Consiglio, a determinate condizioni, di raccomandare allo Stato Schengen interessato il ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne.

#### *Art. 16* Follow-up e monitoraggio

Oltre alla relazione di valutazione e alle raccomandazioni, la nuova procedura di valutazione comprende una *procedura di follow-up* e una *procedura di monitoraggio* dell'attuazione delle raccomandazioni adottate dal Consiglio dell'UE, nonché la trasmissione di *informazioni dettagliate al Consiglio e al Parlamento europeo*.

#### **Procedura di follow-up**

La procedura di *follow-up* varia in funzione del contenuto delle raccomandazioni emesse dal Consiglio. Se le raccomandazioni riguardano carenze, lo Stato valutato deve stabilire un «piano d'azione» soggetto a una severa procedura di controllo (art. 16 par. 1 segg.). Se, invece, le raccomandazioni riguardano soltanto l'apporto di miglioramenti nell'applicazione dell'acquis, lo Stato valutato è sottoposto a una procedura semplificata (art. 16 par. 8).

Lo Stato valutato deve presentare alla Commissione europea e al Consiglio dell'UE un «piano d'azione» per rimediare alle carenze evidenziate nella relazione di valutazione entro tre mesi dall'adozione delle raccomandazioni (art. 16 par. 1). Tale termine è ridotto a un mese se le raccomandazioni concludono che lo Stato valutato sta gravemente trascurando i suoi obblighi.

Entro un mese dal ricevimento del piano d'azione, la Commissione sottopone al Consiglio dell'UE la sua valutazione dell'adeguatezza del piano, dopo aver consultato l'equipe in loco o, a seconda dei casi, l'equipe del questionario (art. 16 par. 2). Anche gli altri Stati Schengen possono formulare osservazioni in merito al piano d'azione dello Stato valutato.

Entro sei mesi dall'adozione delle raccomandazioni, lo Stato valutato deve riferire alla Commissione in merito all'attuazione del suo piano d'azione (art. 16 par. 3). Se le raccomandazioni concludono che lo Stato valutato sta gravemente trascurando i suoi obblighi, tale termine è ridotto a tre mesi (art. 16 par. 4). In entrambi i casi lo Stato valutato continua a riferire in merito all'attuazione del piano ogni tre mesi fino alla sua completa attuazione.

<sup>18</sup> Cfr. messaggio del Consiglio federale concernente il recepimento e la trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne; FF **2014** 2935.  
<sup>19</sup> Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ott. 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1; da ultimo modificato dal regolamento (UE) n. 1168/2011, GU L 304 del 22.11.2011, pag. 1.

Sebbene le raccomandazioni emesse dal Consiglio dell'UE ai sensi dell'articolo 15 non siano di per sé vincolanti, gli Stati Schengen sono tenuti a riferire in merito alle misure adottate in seguito alle raccomandazioni. Già il meccanismo di valutazione attuale presenta questo carattere ibrido della procedura, che è inerente alla natura stessa della procedura di valutazione tra pari.

Al contrario, se la relazione di valutazione non rileva carenze, ma classifica uno Stato nella categoria «conforme ma richiede miglioramenti» ai sensi dell'articolo 14 paragrafo 3 lettera b del regolamento Sch-Eval, tale Stato non è obbligato a sottoporre un piano d'azione alla Commissione europea, ma deve presentare la propria valutazione di un'eventuale attuazione degli ulteriori miglioramenti indicati entro sei mesi dall'adozione delle raccomandazioni (art. 16 par. 8).

### **Procedura di monitoraggio**

A seconda della gravità delle carenze riscontrate e dei provvedimenti adottati per rimediarvi, la Commissione europea può anche programmare ulteriori visite in loco con o senza preavviso per monitorare l'esecuzione di un piano d'azione (art. 16 par. 5).

La Commissione stabilisce il programma della nuova visita e, nel caso di una visita in loco con preavviso, lo comunica allo Stato valutato un mese prima della data della nuova valutazione. La Commissione è tenuta a invitare almeno quattro esperti che hanno partecipato alla visita precedente. Può anche invitare osservatori a partecipare alla nuova visita.

### **Informazioni al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE**

La Commissione europea trasmette il piano d'azione al Parlamento europeo (art. 16 par. 1) e successivamente, per tutta la durata della procedura di *follow-up* e di monitoraggio, informa il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE dello stato di attuazione del piano d'azione o delle misure migliorative adottate dallo Stato valutato (art. 16 par. 6).

Inoltre, prima ancora di avviare la procedura di *follow-up*, è previsto che la Commissione informi il Parlamento e il Consiglio al più presto se una visita in loco evidenzia una grave carenza che si ritiene possa costituire una minaccia seria per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio Schengen (art. 16 par. 7).

*Art. 17 e 19*            Informazioni sensibili e informazioni al Parlamento europeo  
e ai parlamenti nazionali degli Stati Schengen

I membri delle equipie (sia di quelle in loco sia, eventualmente, di quelle del questionario) sono soggetti a un obbligo di riservatezza nell'ambito della loro missione.

Le relazioni di valutazione sono classificate come documenti «*EU restricted/restraint UE*» conformemente alle norme in materia di sicurezza vigenti nell'UE (art. 17). Sulla base dell'articolo 4 lettera b dell'Accordo del 28 aprile 2008<sup>20</sup> tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate, questi documenti sono protetti dalla Svizzera con un grado di segretezza adeguato («ad uso interno» secondo l'art. 4

<sup>20</sup> RS 0.514.126.81

cpv. 1 lett. c dell'ordinanza del 4 luglio 2007<sup>21</sup> sulla protezione delle informazioni, OPrI). Nonostante questa classificazione, il regolamento Sch-Eval non impedisce alla Commissione europea di mettere le informazioni a disposizione del Parlamento europeo nel rispetto delle norme di sicurezza per la trasmissione e il trattamento delle informazioni classificate applicabili tra il Parlamento e la Commissione.

Per quanto riguarda i parlamenti nazionali degli Stati Schengen, l'articolo 19 del regolamento Sch-Eval prevede che la Commissione li informi dei contenuti e dei risultati della valutazione, fatte salve le informazioni riservate.

Inoltre, l'articolo 17, ultimo periodo, prevede che la Commissione decida, una volta consultato lo Stato membro interessato, quali parti della relazione di valutazione possono essere rese pubbliche.

Infine, il regolamento Sch-Eval prevede disposizioni specifiche per garantire la trasmissione delle informazioni al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali. È ad esempio esplicitamente previsto che il Parlamento europeo riceva le informazioni e i documenti seguenti: il programma di valutazione pluriennale (art. 5 par. 1); il programma di valutazione annuale (art. 6 par. 2); le analisi dei rischi di Frontex (art. 7 par. 1); informazioni sulle risposte degli Stati al questionario (art. 9 par. 2) e, a seconda della gravità della questione, eventualmente il contenuto di certe risposte (art. 9 par. 2, ultimo periodo); le relazioni di valutazione (art. 14 par. 5); le raccomandazioni (art. 15 par. 3); i piani d'azione (art. 16 par. 1); informazioni sull'attuazione di un piano d'azione o di altre misure migliorative (art. 16 par. 6); informazioni sulle carenze gravi che si ritiene possano costituire una minaccia seria per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio Schengen (art. 16 par. 7); una relazione annuale esauriente sulle valutazioni effettuate conformemente al regolamento (art. 20); una relazione della Commissione al Consiglio sul riesame dell'applicazione del regolamento, incluso il funzionamento delle procedure di adozione degli atti nell'ambito del meccanismo di valutazione (art. 22).

#### *Art. 18*                    Condizioni di partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda

Per il Regno Unito e l'Irlanda sono previste condizioni d'applicazione specifiche per valutare solo la parte dell'acquis di Schengen alla quale questi due Stati sono autorizzati a partecipare (in seguito al loro «*opt in*»)<sup>22</sup>.

Il regolamento Sch-Eval prevede che la valutazione di questi Stati, la loro partecipazione all'adozione delle raccomandazioni da parte del Consiglio dell'UE, nonché la partecipazione dei loro esperti alle valutazioni degli altri Stati Schengen possano riguardare, in base al principio di reciprocità, unicamente le disposizioni dell'acquis di Schengen che li vincolano.

#### *Art. 20*                    Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE

Secondo il nuovo meccanismo di valutazione, la Commissione europea deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE una relazione annuale esauriente

<sup>21</sup> OPrI; RS **510.411**

<sup>22</sup> Decisione 2000/365/CE del Consiglio del 29 mag. 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, pag. 43; decisione 2002/192/CE del Consiglio del 28 feb. 2002 riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen, GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20.

sulle valutazioni effettuate nel corso dell'anno conformemente al regolamento Sch-Eval, sulle conclusioni tratte da ciascuna valutazione e sullo stato d'avanzamento dei provvedimenti correttivi. La Commissione rende pubblica la relazione annuale e la trasmette anche ai parlamenti nazionali.

#### *Art. 21*                    Procedura del comitato

Nel nuovo meccanismo la Commissione europea è assistita dal cosiddetto Comitato Schengen, un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri dell'UE ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011 (di seguito regolamento UE comitatologia)<sup>23</sup>.

Ogni volta che una disposizione del regolamento Sch-Eval fa riferimento all'articolo 21 paragrafo 2, il comitato partecipa all'adozione dell'atto di esecuzione in questione secondo la procedura prevista dall'articolo 5 del regolamento UE comitatologia. Un tale riferimento si ritrova negli articoli 5 paragrafo 1 (Programma di valutazione pluriennale), 6 paragrafo 2 (Programma di valutazione annuale), 9 paragrafo 1 (Questionario) e 14 paragrafo 5 secondo comma (Relazioni di valutazione) del regolamento Sch-Eval.

L'istituzione di un comitato ai sensi del regolamento UE comitatologia mira a permettere agli Stati membri dell'UE di esercitare un controllo esteso sull'adozione degli atti di esecuzione da parte della Commissione. Il controllo da parte del comitato è esercitato nell'ambito della procedura d'esame prevista dall'articolo 5 del regolamento UE comitatologia.

Nel quadro della procedura d'esame, la Commissione presenta al comitato un progetto di atto di esecuzione e i rappresentanti degli Stati membri dell'UE possono proporre modifiche. Il comitato esprime poi un parere. Le decisioni sono prese per quanto possibile di comune accordo. Se ciò non è possibile, si tiene una votazione fino al raggiungimento di una maggioranza qualificata.

Se il parere del comitato è positivo, la Commissione adotta il progetto di atto di esecuzione. In caso contrario la Commissione è vincolata dal parere negativo e non può adottare il progetto.

Se non si raggiunge una maggioranza qualificata pro o contro la proposta della Commissione, il comitato non esprime alcun parere e la Commissione non può adottare il progetto di atto di esecuzione. Se tuttavia l'atto è ritenuto necessario, la Commissione può sottoporre una versione modificata dell'atto allo stesso comitato oppure sottoporre il progetto iniziale di atto di esecuzione al cosiddetto comitato di appello per una nuova deliberazione (art. 21 par. 2 del regolamento Sch-Eval, che rinvia alla procedura dell'art. 5 par. 4 terzo comma del regolamento UE comitatologia).

In caso di ricorso al comitato di appello, questo esprime un parere a maggioranza qualificata come il comitato d'esame. La Commissione è vincolata dal parere positivo o negativo del comitato di appello esattamente come nel caso del comitato d'esame. Se, invece, il comitato di appello non si pronuncia, la Commissione può adottare l'atto di esecuzione.

<sup>23</sup> Regolamento (UE) n. 182/2011 che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

Dall'entrata in vigore del regolamento Sch-Eval nell'Unione europea, la Svizzera è coinvolta nei lavori del Comitato Schengen in virtù della Convenzione comitatologia<sup>24</sup>. Può esprimersi in merito a tutti i temi trattati dal Comitato Schengen e presentare delle proposte, non ha però diritto di voto. Questa lacuna avrà tuttavia solo effetti limitati, dal momento che normalmente le decisioni dei comitati comitatologia sono basate sul consenso dei membri e le votazioni si tengono solo di rado.

#### Art. 22 Riesame

Una volta adottate tutte le relazioni di valutazione del primo programma pluriennale previsto dall'articolo 5 paragrafo 5, la Commissione europea procede a un riesame dell'applicazione del regolamento Sch-Eval e presenta una relazione al Consiglio dell'UE entro un termine di sei mesi. Tale riesame verte anche sul funzionamento delle procedure di adozione di atti giuridici nell'ambito del meccanismo di valutazione. La relazione è trasmessa anche al Parlamento europeo.

#### Art. 23 Disposizioni transitorie e abrogazione

Alla data di entrata in vigore, il regolamento Sch-Eval abroga, fatte salve due riserve, la decisione del Comitato esecutivo del 16 settembre 1998 riguardante l'istituzione della Commissione permanente di valutazione e applicazione della Convenzione di Schengen [SCH/Com-ex (98) 26 def.]<sup>25</sup>. Tale decisione è cogente per la Svizzera (cfr. art. 2 par. 1 in combinato disposto con l'Allegato A, parte 3.A. AAS).

Una prima riserva all'abrogazione prevede che la parte I della decisione continui ad applicarsi fino al 1° gennaio 2016 per quanto riguarda le procedure di valutazione degli Stati membri cominciate prima della data di entrata in vigore del regolamento Sch-Eval. La parte I riguarda la procedura di valutazione degli *Stati candidati all'applicazione di tutto l'acquis di Schengen*. Questa riserva concerne essenzialmente Cipro, la cui valutazione è cominciata prima dell'entrata in vigore del regolamento Sch-Eval, e il Regno Unito. Per poter partecipare al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) quest'ultimo deve infatti sottoporsi prima a una valutazione (nei settori della protezione dei dati e del SIS II), procedura che è iniziata nel luglio 2013.

La seconda riserva riguarda invece la parte II della decisione, che concerne gli *Stati che già applicano l'intero acquis di Schengen*. Il regolamento Sch-Eval prevede che la parte II della decisione continui ad applicarsi per un anno dall'entrata in vigore del regolamento per quanto riguarda le procedure di valutazione degli Stati membri già cominciate alla data di entrata in vigore del regolamento. Questa riserva riguarda in particolare la valutazione della Svizzera, che sarà portata a termine entro la fine del 2014 con la base legale della decisione del Comitato esecutivo di cui sopra.

<sup>24</sup> Convenzione del 22 set. 2011 tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia e la Confederazione Svizzera sulla partecipazione di tali Stati ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen; RS **0.362.11**.

<sup>25</sup> GUL 239 del 22.9.2000, pag. 138.

Il regolamento è entrato in vigore in seno all'UE il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, ovvero il 27 novembre 2013. Per la Svizzera entrerà in vigore soltanto con la comunicazione del soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali (cfr. sopra, punto 2).

## **4                            Ripercussioni**

### **4.1                        Ripercussioni finanziarie per la Confederazione**

Il recepimento del regolamento Sch-Eval ha ripercussioni finanziarie limitate per i Cantoni e la Confederazione. Secondo il precedente meccanismo di valutazione, le spese di viaggio e di alloggio erano a carico degli esperti degli Stati Schengen che partecipavano alle visite in loco. Finora le spese degli esperti svizzeri erano pertanto sostenute dagli uffici cantonali e federali da cui venivano inviati. Con il regolamento Sch-Eval, questi costi saranno assunti dalla Commissione europea (cfr. art. 13 par. 7). In compenso, la Svizzera fornirà un contributo supplementare al bilancio dell'UE. La pertinente base legale è costituita dall'articolo 11 paragrafo 3 secondo comma AAS. Considerando il preventivo della Commissione per il 2014, il contributo svizzero non dovrebbe superare i 30 000 franchi. Anche per gli anni successivi non è previsto un importo notevolmente superiore. I mezzi finanziari sono iscritti sia nel preventivo 2014 dell'Ufficio federale di giustizia sia nella pianificazione finanziaria 2015–2017.

### **4.2                        Ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni**

La Confederazione e i Cantoni sono già coinvolti nell'attuale meccanismo di valutazione. Da un lato sono presenti con una rappresentanza nel pertinente gruppo di lavoro del Consiglio SCH-EVAL, dall'altro mettono a disposizione esperti per le visite in loco. L'applicazione del regolamento Sch-Eval non dovrebbe, per quanto prevedibile alla data attuale, richiedere personale supplementare.

## **5                            Programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>26</sup> sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>27</sup> sul programma di legislatura 2011–2015. Risulta dagli obblighi derivanti dall'Accordo di associazione a Schengen (AAS) (cfr. sopra, punto 2).

<sup>26</sup> FF 2012 305  
<sup>27</sup> FF 2012 6413

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità e legalità**

Nella misura in cui il presente atto è giuridicamente vincolante, la notifica da parte dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note, che dal punto di vista svizzero va considerato alla stregua di un trattato internazionale. Il regolamento Sch-Eval è giuridicamente vincolante.

Il decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento Sch-Eval si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)<sup>28</sup>, secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]<sup>29</sup>; art. 24 cpv. 2 della legge sul Parlamento [LParl]<sup>30</sup>) o di quelli che hanno portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA).

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

### **6.2 Forma dell'atto**

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. In particolare, sono importanti le disposizioni che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il regolamento Sch-Eval da recepire è un atto giuridico dettagliato dell'UE, che è direttamente applicabile e non viola alcuna disposizione del diritto svizzero. Pertanto non dev'essere trasposto nel diritto svizzero né con una legge né con un'ordinanza. D'altro canto, impone obblighi importanti agli Stati Schengen che sono, ad esempio, tenuti a fornire informazioni scritte mediante questionari nell'ambito della procedura di valutazione (cfr. art. 9). Per l'esecuzione delle visite in loco gli Stati Schengen sono inoltre soggetti ad ampi obblighi di tolleranza e di cooperazione (cfr. art. 13). Il regolamento apporta poi modifiche istituzionali significative rispetto al meccanismo di valutazione attuale, ad esempio autorizzando la Commissione a effettuare visite in loco senza preavviso negli Stati Schengen (cfr. art. 13 par. 2) o formaliz-

28 RS 101

29 RS 172.010

30 RS 171.10

zando il monitoraggio dei provvedimenti correttivi. Sebbene la relazione di valutazione possa condurre soltanto a raccomandazioni del Consiglio dell'UE (cfr. art. 15) – per loro natura non vincolanti –, in base ad esse lo Stato Schengen valutato potrebbe tuttavia essere obbligato ad adottare, entro un certo termine, un piano d'azione per rimediare alle eventuali carenze riscontrate (cfr. art. 16 par. 1). Inoltre, lo Stato Schengen valutato è tenuto a riferire alla Commissione in merito all'implementazione dei provvedimenti correttivi fino alla completa attuazione del piano d'azione (cfr. art. 16 par. 3). Infine è previsto anche il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali (diritto d'informazione, cfr. art. 19 e 20).

Lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento Sch-Eval comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale. Il decreto federale che approva lo scambio di note va pertanto sottoposto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.