



23.059

Messaggio

relativo all'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 che istituisce lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti nonché all'approvazione dell'accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera a tale strumento

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

del 23 agosto 2023

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) 2021/1148 che istituisce lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti e che approva l'accordo aggiuntivo per la partecipazione della Svizzera a tale strumento (Sviluppo dell'acquis di Schengen).

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

23 agosto 2023

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

All'Assemblea federale è sottoposto per approvazione lo scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 quale sviluppo dell'acquis di Schengen. Con il recepimento di questo regolamento la Svizzera partecipa allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti («Fondo BMVI»). Si richiede inoltre l'approvazione dell'accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo BMVI

Situazione di partenza

Il regolamento (UE) 2021/1148 istituisce il Fondo BMVI per il periodo 2021–2027 che succede al Fondo per la sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti (ISF-Frontiere), a cui la Svizzera aveva aderito ufficialmente ad agosto 2018 e che è scaduto a fine 2020. Il nuovo Fondo BMVI è parte del Fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF) e mira a sviluppare una politica dei visti comune e garantire una gestione europea integrata delle frontiere esterne di Schengen. L'8 luglio 2021 l'UE ha notificato alla Svizzera lo sviluppo di Schengen in questione. L'11 agosto 2021 il Consiglio federale ne ha approvato il recepimento, con riserva di approvazione da parte delle Camere federali. Per il recepimento di questo regolamento la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni dalla notifica da parte dell'UE; l'eventuale referendum deve svolgersi entro tale termine.

L'adesione della Svizzera al Fondo BMVI comporta la conclusione di un accordo aggiuntivo con l'UE. Tale accordo aggiuntivo, che riprende in buona parte l'accordo aggiuntivo siglato dal nostro Paese per il fondo precedente, disciplina in particolare la partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo BMVI. Il recepimento del regolamento e l'accordo aggiuntivo sono sottoposti per approvazione all'Assemblea federale in un unico pacchetto.

Contenuto del progetto

Analogamente all'ISF-Frontiere, anche il Fondo BMVI è un fondo di solidarietà volto a sostenere quegli Stati Schengen che, data la rispettiva estensione delle frontiere terrestri e/o marittime o la presenza di importanti aeroporti internazionali, devono farsi carico di costi elevati per la protezione delle frontiere esterne di Schengen. Il Fondo BMVI intende contribuire allo sviluppo di una politica comune dei visti e a una gestione europea integrata delle frontiere da parte degli Stati Schengen, al fine di combattere la migrazione illegale e agevolare gli ingressi regolari. Grazie alle risorse messe a disposizione tramite il Fondo BMVI gli Stati Schengen hanno la possibilità di sviluppare e consolidare le proprie competenze in tali settori nonché di rafforzare la collaborazione, in particolare con l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera. Il Fondo BMVI permette inoltre all'UE di reagire in modo veloce ed efficace alle situazioni critiche in materia di sicurezza, che potrebbero mettere in pericolo il funzionamento del sistema Schengen.

La dotazione finanziaria prevista per l'attuazione delle misure nell'ambito del Fondo BMVI è di 6,241 miliardi di euro. I contributi finanziari degli Stati associati (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein) non sono compresi in tale importo andando così a incrementare ulteriormente le risorse del Fondo. Nei sette anni di validità del Fondo la Svizzera vi contribuirà presumibilmente con circa 300 milioni di franchi (300 mio. euro). Come base per il calcolo dei contributi della Svizzera e degli altri Stati associati si applica la chiave di ripartizione di Schengen secondo l'accordo di associazione a Schengen. Come agli altri Stati Schengen, anche alla Svizzera saranno assegnate risorse del Fondo per attuare misure nazionali. Si prevede che tramite il Fondo la Svizzera riceverà stanziamenti pari a circa 50 milioni di franchi (50 mio. euro), destinati soprattutto a progetti nell'ambito della politica dei visti e della gestione delle frontiere esterne contribuendo in tal modo ad agevolare i viaggi legittimi e a prevenire i rischi per la sicurezza e la migrazione irregolare. A tale importo potrebbero aggiungersi in una seconda fase ulteriori stanziamenti vincolati. Data la sua posizione geografica, la Svizzera beneficerà degli effetti delle misure adottate dagli Stati Schengen lungo le frontiere esterne. Le misure da attuare nell'ambito del Fondo contribuiranno a gestire i movimenti migratori in Svizzera, a ridurre la migrazione irregolare e ad accrescere la sicurezza all'interno dello spazio Schengen.

Poiché il Fondo è istituito dall'UE, di cui la Svizzera non è membro, è necessario disciplinare in un accordo aggiuntivo le modalità specifiche di partecipazione, in particolare l'entità della sua partecipazione finanziaria nonché la gestione delle eccezioni derivanti dal sistema europeo d'informazione e autorizzazione ai viaggi. Si tratta di un accordo aggiuntivo analogo all'accordo concluso dal nostro Paese in occasione della partecipazione all'ISF-Frontiere o al fondo precedente a quest'ultimo, il Fondo per le frontiere esterne. Nel quadro del recepimento delle basi legali relative all'ISF-Frontiere, il Parlamento ha auspicato che in futuro, per ragioni di trasparenza, tutte le basi legali relative ai fondi successivi siano recepite in un unico pacchetto.

Il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 non richiede modifiche della legislazione svizzera, né contrasta con disposizioni del diritto nazionale.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati	8
1.2.1 Regolamento (UE) 2021/1148	8
1.2.2 Accordo aggiuntivo	8
1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale	9
2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale	10
2.1 Procedura di consultazione	10
2.2 Posizione del Consiglio federale	13
3 Consultazione delle commissioni parlamentari	14
4 Linee essenziali del regolamento (UE) 2021/1148	15
5 Commento agli articoli del regolamento (UE) 2021/1148	17
5.1 Struttura	17
5.2 Capo I: Disposizioni generali	17
5.3 Capo II: Quadro finanziario e di attuazione	18
5.4 Capo III: Disposizioni transitorie e finali	26
5.5 Allegati I–VIII	27
6 Linee essenziali dell'accordo aggiuntivo	29
7 Commento agli articoli dell'accordo aggiuntivo	29
8 Ripercussioni	36
8.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale per la Confederazione	36
8.1.1 Inizio dei versamenti della Svizzera nel Fondo BMVI	37
8.1.2 Programmazione	38
8.1.3 Sistema di gestione e di controllo	38
8.1.4 Assistenza tecnica	38
8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	39
8.3 Ripercussioni in altri settori	39
9 Aspetti giuridici	39
9.1 Costituzionalità	39
9.1.1 Regolamento (UE) 2021/1148	39
9.1.2 Accordo aggiuntivo	40
9.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	40
9.3 Rapporto con il diritto europeo	40
9.4 Forma dell'atto	40

- 9.5 Subordinazione al freno alle spese 41
- 9.6 Trasposizione nel diritto nazionale 41

Decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (EU) 2021/1148 che istituisce lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti e che approva l'accordo aggiuntivo per la partecipazione della Svizzera a tale strumento (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno) FF 2023 2108

Scambio di note dell'11 agosto 2021 tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (Sviluppo dell'acquis di Schengen) FF 2023 2109

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Nel quadro dell'Accordo del 26 ottobre 2004¹ tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (AAS), la Svizzera si è impegnata in linea di principio a recepire e a trasporre tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen (art. 2 par. 3 e art. 7 AAS).

L'articolo 7 AAS prevede una procedura speciale per il recepimento e la trasposizione di uno sviluppo dell'acquis di Schengen: l'UE notifica immediatamente alla Svizzera l'avvenuta adozione di un atto che costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen. La Svizzera si pronuncia in merito all'accettazione del contenuto e al recepimento nel proprio ordinamento giuridico interno. Tale decisione è notificata all'UE nei 30 giorni successivi all'adozione degli atti in questione.

La notifica di un atto da parte dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note che, dal punto di vista svizzero, è considerato alla stregua di un trattato internazionale. A seconda del contenuto dell'atto UE da recepire, l'approvazione di tale trattato è di competenza del Consiglio federale o del Parlamento (e del Popolo nell'ambito del referendum facoltativo).

Se l'approvazione dello scambio di note compete all'Assemblea federale o se il recepimento impone adeguamenti di legge, nella sua nota di risposta il Consiglio federale deve informare l'UE del fatto che, sul piano giuridico, la Svizzera potrà essere vincolata dallo sviluppo in questione 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 trasporre lo sviluppo; l'eventuale referendum deve svolgersi entro tale termine. Il termine decorre a partire dalla notifica dello sviluppo da parte dell'UE. Se tutti i requisiti costituzionali sono soddisfatti, la Svizzera informa immediatamente e per scritto il Consiglio dell'UE e la Commissione europea. Se non è richiesto referendum, la notifica ha luogo immediatamente dopo la scadenza del termine referendario. Lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento entra in vigore al momento della trasmissione di questa comunicazione ed equivale alla sua ratifica.

L'8 luglio l'UE ha notificato alla Svizzera il regolamento (UE) 2021/1148² che istituisce uno strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti (Fondo BMVI). Il Fondo BMVI mira a sviluppare una politica dei visti comune e a garantire una gestione europea integrata delle frontiere esterne di Schengen.

¹ RS **0.362.31**

² Regolamento (UE) 2021/1148 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2021, che istituisce, nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, lo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, GU L 251 del 15.7.2021 2021, pag. 48.

L'11 agosto 2021 il Consiglio federale ha deciso di recepire il regolamento con riserva di adempimento dei requisiti costituzionali, e ha notificato all'UE la propria decisione il giorno stesso. Il termine per il recepimento del regolamento era il 7 luglio 2023. Tuttavia, poiché per poter essere attuato, tale sviluppo necessita tassativamente di un accordo aggiuntivo e la procedura di recepimento può proseguire solamente dopo aver siglato tale accordo aggiuntivo, non è stato possibile rispettare il termine di due anni. L'UE è consapevole di questa situazione eccezionale motivo per cui tale ritardo non pregiudica l'attuazione dell'AAS.

L'eventuale mancato recepimento di uno sviluppo dell'acquis di Schengen comporterebbe, nello scenario più estremo, la cessazione della cooperazione di Schengen e quindi anche di Dublino (art. 7 par. 4 AAS in combinato disposto con l'art. 14 par. 2 dell'Accordo del 26 ottobre 2004³ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera).⁴

Poiché il Fondo BMVI è uno strumento dell'UE, esso sottostà alle disposizioni di quest'ultima. Dato che la Svizzera non è membro dell'UE, le modalità specifiche di partecipazione devono essere disciplinate in un accordo aggiuntivo con l'UE. Il medesimo principio si applica agli altri tre Stati associati a Schengen (Norvegia, Islanda e Liechtenstein). La base legale di un accordo aggiuntivo è costituita dall'articolo 7 paragrafo 6 del regolamento (UE) 2021/1148. In questo accordo sono stabiliti in particolare l'ammontare e l'utilizzo dei contributi finanziari della Svizzera, il recepimento delle disposizioni necessarie per l'attuazione del Fondo BMVI contenute nel regolamento (UE) 2021/1060⁵ (regolamento sulle disposizioni comuni) e nel regolamento (UE, Euratom) 2018/1046⁶ (regolamento finanziario), lo svolgimento di procedure di verifica e una partecipazione a eventuali eccedenze derivanti dalle entrate degli emolumenti relativi al sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS). Questo accordo aggiuntivo è analogo a quelli conclusi dalla Svizzera

³ RS **0.142.392.68**

⁴ Cfr. Messaggio del 1° ottobre 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»), FF **2004** 5273, n. 2.6.7.5.

⁵ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, GU L 231 del 30.6.2021, pag. 159.

⁶ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1.

in vista della partecipazione al Fondo per le frontiere esterne (FFE)⁷ e al Fondo per la sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti (ISF-Frontiere)⁸. Per quanto concerne gli obblighi derivanti da tale accordo in particolare per quanto riguarda l'entità del contributo finanziario da stanziare, anche l'accordo aggiuntivo concernente il Fondo BMVI dovrà essere approvato dall'Assemblea federale, analogamente alla prassi attuata nel caso dei fondi precedenti. Il recepimento del regolamento e l'accordo aggiuntivo saranno sottoposti per approvazione all'Assemblea federale in un unico pacchetto.

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

1.2.1 Regolamento (UE) 2021/1148

In base all'articolo 4 AAS, la Svizzera è autorizzata, nell'ambito del suo diritto di partecipazione allo sviluppo dell'acquis di Schengen, a partecipare ai gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE. In particolare, la Svizzera può esprimere il proprio parere e avanzare suggerimenti.

I lavori d'esame del regolamento (UE) 2021/1148 si sono svolti a Bruxelles per circa tre anni con l'obiettivo di giungere ad un accordo tra il Consiglio UE e il Parlamento europeo prima delle elezioni europee. I dibattiti si sono svolti in seno ai competenti gruppi di lavoro del Consiglio, al gruppo di lavoro «Ad hoc Working Party on JHA Financial Instruments» (AMF) nonché tra i consulenti del settore Giustizia e affari interni (consulenti GAI), a livello di ambasciatori (Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi) e in seno al Consiglio dei ministri Giustizia e affari interni. Tutti questi organi si sono riuniti sotto forma di comitati misti, vale a dire in presenza di rappresentanti degli Stati associati a Schengen. In occasione di queste riunioni i rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni hanno presentato attivamente i propri punti di vista. Il Consiglio dei ministri ha approvato il regolamento il 14 giugno 2021, il Parlamento europeo il 6 luglio 2021. La firma è stata apposta il 7 luglio 2021. Il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 non richiede modifiche della legislazione svizzera poiché non contrasta con nessuna disposizione del diritto nazionale.

1.2.2 Accordo aggiuntivo

La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) ha assunto la direzione della delegazione svizzera ed era composta da rappresentanti della Segreteria di Stato del DFAE (co-direzione), della Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento

⁷ Accordo del 19 marzo 2010 fra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia, la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein su disposizioni complementari in relazione al Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007–2013; RS **0.362.312**.

⁸ Accordo del 15 marzo 2018 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea su disposizioni complementari in relazione allo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, per il periodo 2014–2020; RS **0.362.314**.

federale degli affari esteri (DFAE), dell'Ufficio federale di giustizia e della Missione della Svizzera presso l'UE a Bruxelles. A gennaio 2023 la Commissione europea e la Svizzera hanno concordato un progetto di accordo rientrante nel mandato negoziale svizzero. Precedentemente, nell'ambito di diversi colloqui esplorativi svolti tra settembre 2019 e dicembre 2022, erano stati discussi la procedura e i contenuti dell'accordo aggiuntivo. In questa fase l'attenzione era stata posta in particolare sulle modalità di recepimento degli articoli del regolamento sulle disposizioni comuni e delle altre disposizioni non considerate acquis di Schengen, ma necessarie per l'attuazione del Fondo. La Svizzera ha concordato con l'UE il recepimento, tramite rimando statico, di tutte le modifiche rilevanti per il Fondo BMVI del regolamento sulle disposizioni comuni e di altre disposizioni UE non rilevanti ai fini Schengen ma necessarie per l'attuazione del Fondo BMVI. Il recepimento dei necessari sviluppi del regolamento sulle disposizioni comuni si basa sulla procedura dell'AAS; il recepimento di eventuali sviluppi del regolamento finanziario ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 2 dell'accordo aggiuntivo avviene attraverso una procedura particolare di modifica dell'accordo aggiuntivo.

Per poter sottoporre all'Assemblea federale in un unico pacchetto il regolamento (UE) 2021/1148 e il relativo accordo aggiuntivo, sono stati avviati colloqui informali prima di presentare tramite il presente messaggio un progetto di accordo parafato il 14 febbraio 2023. L'accordo aggiuntivo verrà firmato prima della votazione finale del Parlamento.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto è annunciato nel messaggio del 29 gennaio 2020⁹ sul programma di legislatura 2019–2023 e nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁰ sul programma di legislatura 2019–2023. Si tratta di uno sviluppo di Schengen che nel quadro dell'obiettivo 13 deve essere recepito tempestivamente. Conformemente a questo obiettivo la Svizzera dirige la migrazione, ne utilizza il potenziale economico e sociale e si adopera a favore della collaborazione internazionale. Tale obiettivo rientra inoltre tra gli obiettivi della Strategia di politica estera 2020–2023¹¹ del Consiglio federale. Le risorse necessarie per la partecipazione svizzera sono iscritte nel preventivo 2024 con il piano integrato dei compiti e delle finanze 2025–2027.

⁹ FF 2020 1565

¹⁰ FF 2020 7365

¹¹ www.eda.admin.ch > Politica estera > Strategie e principi fondamentali > Strategia di politica estera

2 Procedura preliminare, in particolare procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale

2.1 Procedura di consultazione

Giacché lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 costituisce un trattato internazionale comprendente disposizioni importanti che contengono norme di diritto conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale (Cost.)¹² e quindi sottostà a referendum facoltativo, in virtù dell'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005¹³ sulla consultazione (LCo) è stata indetta una procedura di consultazione, svoltasi dall'11 agosto 2021 al 18 novembre 2021.

Sono stati invitati a pronunciarsi i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali nonché le associazioni e le organizzazioni interessate. Per i dettagli relativi ai risultati della consultazione si rimanda al pertinente rapporto.¹⁴

Sono pervenuti 45 pareri e complessivamente si sono espressi 26 Cantoni, quattro partiti politici (PLR, Alleanza del Centro, PSS e I Verdi), tre associazioni mantello, il Tribunale federale (TF) e il Tribunale amministrativo federale (TAF) nonché dieci associazioni e organizzazioni interessate. Di questi, cinque Cantoni (GR, LU, OW, SZ e ZH), il TF, il TAF e altri quattro partecipanti (Aeroporto di Zurigo, Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia, Unione svizzera degli imprenditori e Unione delle città svizzere) hanno espressamente rinunciato a presentare un parere.

Alcuni partecipanti esprimono delle osservazioni: BL, BS, FR, GE, JU, NE, SO, TI, VD, Alleanza del Centro, I Verdi, PLR, PSS, Aeroporto di Ginevra, Associazione dei servizi cantonali di migrazione (ASM), Centre Patronal, Fédération des Entreprises Romandes (FER), Unione sindacale svizzera (USS) e Young European Swiss (Yes).

Salvo AsyLex, Giuristi democratici svizzeri (GDS) e Solidarité sans frontières (Sofs), tutti i partecipanti alla procedura di consultazione che si sono espressi in merito ai contenuti del progetto sostengono lo sviluppo dell'acquis di Schengen e sono favorevoli al recepimento del regolamento (UE) 2021/1148, ritenendo che tutti gli Stati Schengen debbano assumersi congiuntamente la responsabilità per il potenziamento delle frontiere esterne. La partecipazione della Svizzera al Fondo BMVI non è solo opportuna per motivi di solidarietà, ma è un impegno da assumere in virtù della sua associazione a Schengen.

Tutti i Cantoni che hanno espresso un parere nel quadro della procedura accolgono con favore il recepimento del presente sviluppo dell'acquis di Schengen, giacché il progetto, tra non comporta tra l'altro ripercussioni finanziarie né sul personale. Il Cantone Ticino sottolinea che, oltre al principio fondamentale della solidarietà con gli Stati Schengen, va prestata attenzione anche alla sicurezza del nostro Paese. Ritieni indispensabile che una parte degli stanziamenti siano impiegati per migliorare la pro-

¹² RS 101

¹³ RS 172.061

¹⁴ www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP

tezione della frontiera meridionale della Svizzera che come noto è interessata da forti flussi migratori. Il Cantone Ticino osserva inoltre che nel quadro della conclusione dell'accordo aggiuntivo dovranno essere stabiliti in maniera dettagliata tutti gli importi finanziari. Per il Cantone di Ginevra è fondamentale colmare una serie di lacune nella sicurezza lungo la frontiera esterna Schengen e in questo contesto ribadisce l'importanza di una politica di gestione delle frontiere che si adegui all'evolversi delle situazioni. Ritiene che i mezzi del Fondo impiegati nei settori dell'asilo, della migrazione legale e della lotta alla migrazione irregolare migliorino l'integrazione dei rifugiati e garantiscano nel contempo il rispetto dei diritti fondamentali. Tuttavia sottolinea che tali mezzi dovrebbero anche permettere una distribuzione equa dei rifugiati all'interno dell'UE. Il Cantone di Basilea Città auspica che la Confederazione si impegni affinché in tutti gli impieghi dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex) siano rispettati i diritti fondamentali, senza alcuna eccezione. Secondo il Cantone di Friburgo il contributo finanziario per il miglioramento e il potenziamento delle frontiere esterne Schengen è proporzionato rispetto ai vantaggi che la Svizzera ottiene da questo sviluppo di Schengen. Il Cantone di Soletta ritiene che i vantaggi della partecipazione svizzera al Fondo BMVI siano prevalenti rispetto ai contributi finanziari da versare, nettamente superiori, poiché diminuiranno i costi per le partenze o i rimpatri o per il soccorso d'emergenza.

Ad eccezione dei Verdi, tutti i partiti sono a favore del recepimento del regolamento. Secondo il PLR, data la sua posizione nel cuore dell'Europa, la Svizzera ottiene grandi vantaggi dalla libera circolazione di persone e merci. Pertanto lo sviluppo e la tutela del sistema Schengen sono nell'interesse della Confederazione. Il PSS approva la partecipazione della Svizzera al Fondo BMVI, sostenendo che controlli efficaci e corretti alle frontiere esterne Schengen contribuiscono a una maggiore sicurezza in Europa, tanto più che il vecchio continente è oramai parte di un mondo interconnesso, in cui la mobilità internazionale aumenterà sempre più. Inoltre ritiene opportuna la partecipazione della Svizzera al Fondo anche per ragioni umanitarie. L'Alleanza del Centro è convinta che le sfide poste dai flussi migratori globali non diminuiranno in futuro e di conseguenza è comprensibile l'aumento della dotazione finanziaria del Fondo BMVI e dei versamenti della Svizzera. Inoltre avrebbe preferito che nel rapporto esplicativo fossero presentati i risultati della valutazione dell'ISF-Frontiere per poter valutare meglio se l'impiego dei fondi ha ottenuto l'effetto desiderato. Anche il PSS invita la Svizzera a chiedere un'indagine sull'esatto impiego dei mezzi finanziari dell'ISF-Frontiere. In particolare vorrebbe fosse chiarito se i pagamenti effettuati dalla Svizzera siano stati destinati a istituzioni che hanno commesso violazioni dei diritti umani quali respingimenti lungo le frontiere esterne Schengen e che i risultati di questa indagine fossero trasmessi alle Commissioni della politica estera. Il PSS osserva che i mezzi del Fondo BMVI dovrebbero essere impiegati per favorire un accesso rapido a procedure d'asilo conformi ai principi di uno Stato di diritto nei Paesi di destinazione e che a nessuna condizione dovrebbero essere versati agli Stati che effettuano respingimenti sistematici. Inoltre auspica che i mezzi del Fondo BMVI siano destinati esclusivamente a progetti e misure che rispettino in modo tassativo l'articolo 4 del regolamento (UE) 2021/1148 («Non discriminazione e rispetto dei diritti fondamentali») e tutti gli altri impegni internazionali, in particolare la Convenzione di Ginevra sui rifugiati. Il PSS lancia un appello affinché nel quadro dei negoziati concernenti un accordo aggiuntivo al Fondo BMVI il Consiglio federale si adoperi a fa-

vore di una struttura di compliance indipendente, attraverso la quale poter rilevare eventuali impieghi dei mezzi finanziari diversi dallo scopo previsto e proporre misure di prevenzione adeguate. Il PSS auspica inoltre che il Consiglio federale si impegni per un sistema di distribuzione dei rifugiati a livello europeo e una corrispondente riforma di Dublino. I Verdi sollevano dubbi in merito al progetto e lo sostengono solo in parte; ritengono infatti che non garantisca il rispetto dei diritti umani alle frontiere esterne Schengen. Inoltre sostengono debba essere garantito l'obbligo di rendiconto da parte della polizia di frontiera. Per I Verdi il rafforzamento dei diritti umani e una migliore gestione delle frontiere sono condizioni vincolanti per la partecipazione della Svizzera al Fondo BMVI. Proseguono affermando che il Consiglio federale e altre rappresentanze svizzere all'interno degli organi competenti dovrebbero favorire una maggiore trasparenza, meccanismi relativi all'obbligo di rendiconto e il rispetto dei diritti umani alle frontiere. Affermano inoltre che nel quadro dei negoziati concernenti l'accordo aggiuntivo, la Svizzera dovrebbe promuovere i diritti dei migranti migliorando la qualità e l'obbligo di rendiconto delle autorità di protezione delle frontiere, approfondire la formazione di queste in materia di diritti umani e sostenere le operazioni di ricerca e soccorso.

L'USS è l'unica associazione mantello nazionale ad esprimersi nell'ambito della procedura di consultazione. Si pone in modo critico verso le procedure sempre più aspre contro la migrazione irregolare ed esorta la Svizzera a garantire il rispetto dei diritti dei migranti. Sostiene che la Svizzera dovrebbe presentare all'UE delle proposte volte a creare meccanismi per una maggiore solidarietà tra gli Stati Schengen.

Yes attribuisce la massima priorità alla partecipazione completa e senza intoppi della Svizzera allo spazio Schengen. ASM e FER ricordano che, poiché per la Svizzera la frontiera esterna Schengen si trova solamente negli aeroporti internazionali, essa beneficia direttamente delle misure di sorveglianza degli altri Stati Schengen. Centre Patronal ritiene che, avendo eliminato o ridotto i controlli alle proprie frontiere, la Svizzera dovrebbe proseguire la cooperazione con l'UE. Sostiene inoltre che i versamenti nel Fondo BMVI, superiori rispetto a quelli nell'ISF-Frontiere, siano accettabili in quanto la chiave di ripartizione Schengen tra gli Stati è rimasta immutata. FER esprime grande preoccupazione per lo stato delle relazioni tra la Svizzera e l'UE e invita il Consiglio federale a un rapido chiarimento della situazione al fine di ripristinare relazioni stabili e costruttive con l'UE. AsyLex respinge il progetto in quanto contraria a un ulteriore massiccio potenziamento delle autorità preposte al controllo delle frontiere in Europa. Ritiene che le unità di controllo alle frontiere esterne, direttamente finanziate o perlomeno sostenute dall'ISF-Frontiere, abbiano commesso violazioni del diritto internazionale pubblico e che questa prassi potrebbe ripetersi anche nell'ambito del Fondo BMVI. Nel quadro della cooperazione con l'UE la Svizzera deve impegnarsi per un'adeguata protezione dei diritti fondamentali e della protezione dei dati. Va inoltre creato un organo indipendente di controllo e di ricorso per verificare e garantire il rispetto dei diritti fondamentali e dell'uomo alle frontiere. GDS e Sosf respingono il progetto poiché non condividono né lo sviluppo del sistema Schengen né l'ampliamento del quadro finanziario necessario a tal fine. Ritengono che i mezzi del Fondo BMVI verrebbero impiegati innanzitutto per militarizzare la protezione delle frontiere esterne dell'UE, il che porterebbe a gravi ingerenze nei diritti fondamentali attinenti alla libertà personale.

2.2 Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui nell'ambito dell'attuazione del Fondo BMVI vada garantito il pieno rispetto dei diritti fondamentali, come esplicitamente disciplinato nel relativo regolamento UE. La Commissione europea vigila sul rispetto dei diritti fondamentali. Gli Stati membri sono tenuti a presentare in particolare i bilanci annuali in materia di performance, che includono informazioni sul rispetto dei diritti fondamentali. La Svizzera è coinvolta dall'UE nell'attuazione delle misure nell'ambito del Fondo BMVI e consultata nella formulazione delle misure che saranno attuate direttamente dall'UE tramite il Fondo BMVI. In tale contesto, la Svizzera si impegna a garantire il pieno rispetto dei diritti fondamentali, in particolare il rispetto del principio di non discriminazione e del principio di non respingimento. La Svizzera si avvale dei suoi contatti bilaterali con altri Stati europei e nelle sedi europee per sollecitare tutti gli operatori attivi nella protezione delle frontiere a rispettare i diritti dell'uomo, la Convenzione di Ginevra sui rifugiati e il principio di non respingimento e, in caso di situazioni sospette, a svolgere indagini approfondite.

Per quanto riguarda le riserve circa l'importo del contributo svizzero, si può osservare che, come già avvenuto con l'ISF-Frontiere e in precedenza l'FFE, per il calcolo si applica una formula analoga a quella prevista nell'articolo 11 paragrafo 3 AAS (la cosiddetta «chiave di ripartizione Schengen»). Il calcolo corrisponde quindi alle partecipazioni precedenti, è trasparente e può essere verificato nel dettaglio dalle competenti autorità svizzere.

Per poter ottenere gli stanziamenti del Fondo, ogni Stato membro presenta per approvazione alla Commissione europea un programma nazionale. I progetti da inserire in questo programma e che beneficiano dei mezzi del Fondo BMVI sono decisi dalla Svizzera d'intesa con l'UE. La procedura è identica anche per gli altri Stati Schengen.

Le autorità di controllo indipendenti degli Stati partecipanti (nel caso della Svizzera il Controllo federale delle finanze [CDF]) verificano che le risorse dei fondi europei siano impiegate in modo lecito. I contributi annuali vengono versati dall'UE soltanto dopo che le autorità di controllo hanno confermato la corretta attuazione delle misure nel quadro del Fondo BMVI.

Al termine della durata dell'ISF-Frontiere è prevista una valutazione ex-post da parte della Commissione europea volta in particolare a verificare l'efficacia delle misure sostenute. La Svizzera sarà coinvolta in questa valutazione e informata in merito ai risultati. Nel quadro del Fondo BMVI sia la Commissione europea che l'autorità amministrativa effettueranno una valutazione intermedia e una valutazione ex-post.

I riscontri sulla riforma del sistema di Dublino, sulla distribuzione dei richiedenti l'asilo all'interno dell'UE e sull'accesso rapido a procedure di asilo conformi ai principi di uno Stato di diritto esulano dal campo di applicazione del Fondo BMVI. La Svizzera condivide l'approccio proposto a settembre 2020 dalla Commissione europea nel pacchetto migrazione e asilo, che mira a sviluppare un sistema europeo di asilo equo e a prova di crisi. In particolare, per quanto riguarda la questione della solidarietà, la Svizzera si è sempre pronunciata a favore di un'equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati Schengen nell'ambito di un meccanismo prevedibile e sostenibile.

In merito all'attività di Frontex, il regolamento (UE) 2016/1624¹⁵ ha istituito un meccanismo di ricorso. Tutti i ricorsi sono trattati dal responsabile dei diritti fondamentali di Frontex, un esperto indipendente che sorveglia e promuove il rispetto dei diritti fondamentali all'interno dell'agenzia. La presentazione di un ricorso è gratuita e non incide su altre procedure, come la presentazione di una domanda di asilo. Frontex è tenuta a rispettare rigorosamente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁶, la Convenzione del 4 novembre 1950¹⁷ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) nonché altri pertinenti strumenti di diritto internazionale, tra cui la Convenzione del 28 luglio 1951¹⁸ sullo statuto dei rifugiati e il protocollo del 31 gennaio 1967¹⁹ sullo statuto dei rifugiati. La Svizzera ha partecipato attivamente al gruppo di lavoro per l'indagine relativa alle accuse di «push back» mosse nei confronti di Frontex e, al tempo stesso, in seno al consiglio di amministrazione dell'agenzia, si è impegnata a favore di un rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali in tutti gli interventi. Inoltre la Svizzera invia due esperti di diritti fondamentali all'ufficio del responsabile dei diritti fondamentali di Frontex. Come indicato dal Consiglio federale nel suo rapporto del 6 aprile 2022²⁰ sulle attività svolte dalla Svizzera nel settore della politica migratoria estera 2021, l'agenzia deve affrontare queste accuse con maggiore coerenza e avviare pertinenti riforme.

3 Consultazione delle commissioni parlamentari

Con decreto dell'11 agosto 2021 il Consiglio federale ha approvato l'avvio dei negoziati concernenti l'accordo aggiuntivo al Fondo BMVI tra l'UE e la Svizzera. Le Commissioni della politica estera del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati sono state consultate conformemente all'articolo 152 capoverso 3 della legge federale del 13 dicembre 2002²¹ sull'Assemblea federale (LParl).

Seppur formulato in modo aperto, il mandato negoziale si basa sull'accordo aggiuntivo all'ISF-Frontiere. Anche in questo caso l'obiettivo della Svizzera era l'applicazione della chiave di ripartizione Schengen di cui all'articolo 11 paragrafo 3 AAS per il calcolo della sua partecipazione finanziaria. Inoltre la Svizzera auspicava che il pagamento dei suoi contributi nel Fondo BMVI prendesse il via soltanto dopo la conclusione della procedura di approvazione nazionale. Inoltre anche il recepimento delle disposizioni del regolamento sulle disposizioni comuni che sono necessarie per l'at-

¹⁵ Regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2016, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea che modifica il regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 863/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, abrogato dal regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1.

¹⁶ GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391 (non giuridicamente vincolante per la Svizzera).

¹⁷ RS **0.101**

¹⁸ RS **0.142.30**

¹⁹ RS **0.142.301**

²⁰ FF **2022** 971

²¹ RS **171.10**

tuazione del Fondo e di altri atti non rilevanti ai fini Schengen sarà disciplinato nell'accordo aggiuntivo mediante rimandi statici. Il recepimento dei necessari sviluppi del regolamento sulle disposizioni comuni si basa sulla procedura dell'AAS; il recepimento degli sviluppi degli altri atti non rilevanti ai fini Schengen avviene attraverso una modifica dell'accordo aggiuntivo mediante rimandi statici.

Inoltre per la Svizzera era importante partecipare in modo proporzionale agli eventuali ricavi eccedenti del sistema ETIAS. Poiché il Fondo BMVI e il relativo accordo aggiuntivo sono a tempo determinato, non è possibile disciplinare la procedura riguardante le eccedenze per il periodo successivo al 2027. Non appena l'ETIAS sarà operativo, si potrà valutare in maniera più circostanziata la problematica degli eventuali ricavi eccedenti.

Le Commissioni della politica estera del Consiglio degli Stati e del Consiglio nazionale sono state consultate rispettivamente il 16 agosto 2021 e il 31 agosto 2021; entrambe hanno approvato il mandato negoziale.

4 Linee essenziali del regolamento (UE) 2021/1148

Il presente regolamento istituisce lo strumento successivo all'ISF-Frontiere a cui la Svizzera aveva ufficialmente aderito il 1° agosto 2018 e che è scaduto a fine 2020. Come l'ISF-Frontiere e l'FFE, anche il Fondo BMVI è un fondo di solidarietà volto a sostenere gli Stati Schengen che, a causa delle estese frontiere terrestri o marittime o della presenza di importanti aeroporti internazionali, devono farsi carico di costi elevati per la protezione delle frontiere esterne di Schengen. Il Fondo BMI intende favorire gli ingressi legali, migliorare i controlli efficienti e di conseguenza la protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen nonché consentire una gestione efficace dei flussi migratori. Il Fondo BMVI risulta inoltre essere coordinato in maniera più efficace con gli altri strumenti e le iniziative dell'UE,

In occasione delle deliberazioni relative al quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2021–2027, nel giugno 2018 la Commissione europea ha presentato al Consiglio dell'UE e al Parlamento europeo alcune proposte per il finanziamento nel settore dell'Interno. Sullo sfondo della crisi migratoria del 2015–2016 la Commissione europea ritiene che la migrazione e la gestione delle frontiere rimarranno una grande sfida anche in futuro e ha pertanto auspicato nel nuovo esercizio dell'UE un incremento cospicuo delle risorse per la gestione dei flussi migratori imprevisti e la protezione delle frontiere. Di conseguenza, nei prossimi sette anni saranno disponibili per i settori gestione delle frontiere e migrazione circa 25,7 miliardi di euro, in considerazione del fatto che sia la gestione delle frontiere che la sicurezza interna sono diventate temi quanto mai prioritari. Le risorse deriveranno in particolare dal Fondo Asilo e migrazione (FAM) e dal nuovo Fondo per la gestione integrata delle frontiere (IBMF). Il FAM è lo strumento successivo al Fondo Asilo, migrazione e integrazione (FAMI) che è stato designato dall'UE come non rilevante ai fini Schengen, motivo per cui la Svizzera non vi partecipa. L'IBMF è costituito dagli strumenti parziali Attrezzature per il controllo doganale (BM-Zoll) e Gestione delle frontiere e politica dei visti (Fondo BMVI), quest'ultimo definito dall'UE rilevante ai fini Schengen. Di

conseguenza in qualità di Stato associato a Schengen la Svizzera, nel quadro dello sviluppo dell'acquis di Schengen, è tenuta a partecipare al Fondo BMVI.

La dotazione finanziaria prevista per l'attuazione delle misure nel quadro del Fondo BMVI è di 6,241 miliardi di euro; anche in questo caso la Svizzera alimenterà il nuovo Fondo in maniera proporzionale. Come base per il calcolo dei contributi della Svizzera si applica la chiave di ripartizione di Schengen secondo l'articolo 11 paragrafo 3 AAS. Al momento non è possibile calcolare in modo definitivo i costi della partecipazione svizzera al Fondo. Tuttavia si può stimare un importo di circa 300 milioni di franchi per l'intera durata del Fondo, che all'attuale corso di cambio corrisponde per il preventivo 2024 a 300 milioni di euro. In cambio delle prestazioni finanziarie a favore del Fondo, alla Svizzera saranno assegnate risorse per attuare misure nazionali. Si prevede che nel corso della durata del Fondo la Svizzera riceverà stanziamenti pari a circa 50 milioni di euro. A questa somma potrebbero aggiungersi in un secondo momento ulteriori stanziamenti vincolati. La Svizzera è quindi un contributore netto, perché le uniche frontiere esterne Schengen del nostro Paese si trovano presso gli aeroporti con traffico aereo internazionale che dispongono di frontiere internazionali.

Attraverso le risorse del Fondo potranno essere promosse diverse misure nazionali che contribuiscono alla gestione integrata delle frontiere e a una politica dei visti comune. Fra queste vi sono, per esempio, lo sviluppo di sistemi informatici su larga scala in ambito Schengen, già approvati dall'Assemblea federale – in particolare il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), l'ETIAS, il sistema di ingressi e uscite (EES), Eurodac e il sistema centrale d'informazione visti – oppure l'impiego di funzionari di collegamento quali gli Immigration Liaison Officer, che attuano gli strumenti della politica estera svizzera in materia di migrazione, o gli Airline Liaison Officer, che offrono consulenze e formazione alle compagnie aeree nell'ambito del controllo dei documenti all'estero.

Il regolamento sulle disposizioni comuni è parte di un pacchetto formato da regolamenti UE specifici e costituisce il quadro normativo per sette fondi (Fondo di coesione, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo Plus, Fondo Asilo e migrazione, Fondo BMVI e Fondo per la Sicurezza interna). Esso stabilisce il quadro di riferimento per un approccio comune nell'attuazione delle misure nell'ambito di questo Fondo, garantendo così un trattamento uniforme degli Stati membri che ricevono un sostegno finanziario tramite i fondi. Inoltre contiene disposizioni relative al finanziamento delle spese, alla programmazione, alla gestione e al controllo dei fondi nonché al bilancio e definisce pertanto le disposizioni attuative di tutti i fondi. Di conseguenza il regolamento (UE) 2021/1148 contiene svariati rimandi al regolamento sulle disposizioni comuni. Poiché su sette fondi soltanto il Fondo BMVI costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen, l'UE ha definito il regolamento sulle disposizioni comuni non rilevante ai fini Schengen. Essendo necessarie per la corretta attuazione delle azioni nell'ambito del Fondo BMVI, alcune disposizioni del regolamento sulle disposizioni comuni vengono integrate nell'accordo aggiuntivo concernente il Fondo BMVI e pertanto sono dichiarate applicabili per la Svizzera (v. cap. 7).

5 **Commento agli articoli del regolamento (UE) 2021/1148**

5.1 **Struttura**

Oltre al preambolo, il regolamento (UE) 2021/1148 comprende 34 articoli e otto allegati, che costituiscono parte integrante dell'atto. Gli articoli sono suddivisi in tre capi. Il capo I «Disposizioni generali» contiene l'oggetto e l'ambito di applicazione del regolamento, le definizioni e gli obiettivi. Il capo II «Quadro finanziario e di attuazione» definisce i principi generali per il sostegno e stabilisce il regime di gestione delle azioni promosse: concorrente, diretta e indiretta. Il capo III «Disposizioni transitorie e finali» comprende le disposizioni necessarie per conferire alla Commissione europea il potere di emanare atti delegati e di esecuzione e stabilisce che il regolamento entra in vigore il 1° gennaio 2021. Data la necessità di svolgere la procedura di recepimento interna, la Svizzera potrà partecipare al Fondo presumibilmente non prima del 2024.

5.2 **Capo I: Disposizioni generali**

Art. 1 **Oggetto**

Questa disposizione definisce l'oggetto del regolamento: l'istituzione del Fondo BMVI nell'ambito del Fondo per la gestione integrata delle frontiere, gli obiettivi politici e specifici del Fondo, la dotazione di risorse per il periodo 2021–2027 e il relativo finanziamento.

Art. 2 **Definizioni**

Questa disposizione illustra i concetti centrali del regolamento.

Art. 3 **Obiettivi dello Strumento**

L'obiettivo strategico del Fondo consiste nel garantire la sicurezza all'interno dello spazio Schengen e al contempo tutelare la libera circolazione delle persone nel pieno rispetto degli impegni internazionali dell'UE e degli Stati membri.

Nell'ambito di questo obiettivo strategico, il Fondo contribuisce ai seguenti obiettivi specifici:

- sostenere un'efficace gestione europea integrata delle frontiere alle frontiere esterne, attuata dalla guardia di frontiera e costiera europea nell'ambito di una ripartizione delle responsabilità condivisa dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e le autorità nazionali preposte alla gestione delle frontiere, per agevolare gli attraversamenti legittimi delle frontiere, prevenire e individuare l'immigrazione illegale e la criminalità transfrontaliera e gestire in modo efficace i flussi migratori;
- sostenere la politica comune in materia di visti al fine di garantire un approccio armonizzato nel rilascio di visti, principalmente per agevolare i viaggi legittimi e contrastare i rischi legati alla migrazione e per la sicurezza.

Art. 4 Non discriminazione e rispetto dei diritti fondamentali

Secondo questa disposizione le azioni finanziate dal Fondo BMVI sono attuate nel pieno rispetto dei diritti fondamentali, garantendo in particolare l'osservanza dei principi di non discriminazione e di non respingimento.

Art. 5 Ambito di applicazione del sostegno

Gli obiettivi di cui all'articolo 3 sono perseguiti attraverso diverse azioni, riportate nell'allegato III del regolamento. Tra queste figurano le formazioni, gli investimenti in infrastrutture oppure attrezzature operative o studi nonché le azioni volte a sviluppare o utilizzare nuove tecnologie. Per far fronte a circostanze imprevedute o nuove, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 31 per modificare le azioni di cui all'allegato III.

Per conseguire gli obiettivi, il Fondo può eventualmente sostenere anche azioni in Paesi terzi o in relazione a tali Paesi.

Non sono ammissibili in particolare le azioni alle frontiere interne dove i controlli non sono ancora stati soppressi, le azioni relative al ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne nonché le azioni la cui finalità principale è il controllo doganale.

5.3 Capo II: Quadro finanziario e di attuazione

Sezione 1: Disposizioni comuni

Art. 6 Principi generali

Le azioni promosse nel quadro del Fondo BMVI servono a cofinanziare progetti attuati a livello nazionale, regionale e locale e contribuiscono a conseguire gli obiettivi del Fondo BMVI. La Commissione europea e gli Stati membri garantiscono che il sostegno fornito nel quadro del Fondo BMVI sia coerente con le pertinenti azioni, politiche e priorità dell'UE. Le azioni nel quadro del Fondo BMVI sono attuate in regime di gestione concorrente, diretta o indiretta. La Svizzera attua queste azioni in regime di gestione concorrente; ciò significa che l'amministrazione e il controllo delle risorse spettano agli Stati membri e alla Commissione europea.

Art. 7 Dotazione di bilancio

In base al paragrafo 1 la dotazione finanziaria preventivata per attuare le azioni nel quadro del Fondo BMVI nel periodo 2021–2027 ammonta complessivamente a 5,241 miliardi di euro a prezzi correnti, cui si aggiungono i contributi degli Stati associati. Della dotazione, 3,668 miliardi di euro sono destinati ai programmi nazionali degli Stati membri, di cui 200,568 milioni di euro al sostegno del regime di transito speciale della Lituania di cui all'articolo 17. All'attuazione dello strumento tematico di cui all'articolo 8 sono destinati 1,573 miliardi di euro.

Vista la modifica specifica prevista dall'articolo 5 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093²² l'importo complessivo di 5,241 miliardi di euro è aumentato di un altro miliardo di euro a prezzi costanti del 2018 a norma dell'allegato II del citato regolamento, destinato all'attuazione dello strumento tematico (par. 2 e 4). Su iniziativa della Commissione al massimo lo 0,52 per cento del volume del Fondo BMVI è destinato all'assistenza tecnica per l'attuazione delle azioni nel quadro del Fondo stesso.

Il paragrafo 6 sancisce che anche gli Stati associati, e quindi anche la Svizzera, partecipano al Fondo BMVI e stipulano con l'UE accordi aggiuntivi concernenti i propri contributi finanziari e le modalità di partecipazione. I contributi finanziari degli Stati associati sono aggiunti alle risorse di cui al paragrafo 1. Nel momento in cui uno Stato associato dichiara di recepire e trasporre nel diritto nazionale il regolamento (UE) 2021/1148, previo soddisfacimento dei requisiti costituzionali, la Commissione europea presenta immediatamente al Consiglio una raccomandazione per l'avvio dei negoziati concernenti queste norme. Una volta ricevuta la raccomandazione, il Consiglio approva immediatamente l'avvio dei negoziati. Questa aggiunta è stata richiesta dalla Svizzera d'intesa con altri Stati associati. Per quanto riguarda il contributo della Svizzera, l'accordo aggiuntivo si basa pertanto su questo paragrafo.

Art. 8 Disposizioni generali di attuazione dello strumento tematico

Lo strumento tematico serve soprattutto alla politica interna dell'UE che persegue gli obiettivi specifici secondo l'articolo 3. Le risorse assegnate allo strumento tematico (1,573 mia. euro) sono utilizzate per il finanziamento di azioni specifiche (art. 15), azioni dell'Unione (art. 21) e dell'assistenza emergenziale (art. 25). Su iniziativa della Commissione europea la dotazione finanziaria dello strumento tematico sostiene anche l'assistenza tecnica, sempreché ciò comporti un elevato valore aggiunto per l'Unione o risponda a necessità urgenti. Per la scelta delle azioni da adottare sono determinanti le priorità concordate dell'Unione di cui all'allegato II. La Commissione europea stabilisce l'importo totale disponibile per lo strumento tematico nell'ambito degli stanziamenti annuali del bilancio dell'Unione e adotta decisioni di finanziamento mediante atti di esecuzione.

Sezione 2: Sostegno e attuazione in regime di gestione concorrente

Art. 9 Ambito di applicazione

La presente disposizione stabilisce che la somma prevista per i programmi nazionali (3,668 mia. euro) sia utilizzata nel quadro del regime di gestione concorrente. Nel regime di gestione concorrente la responsabilità per la gestione del fondo è sia della Commissione che degli Stati membri. Una volta raggiunto un accordo sui programmi, gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione delle azioni previste, compresa la selezione di progetti concreti da finanziare e il pagamento dei rispettivi promotori. La Commissione sorveglia l'esecuzione, rimborsa le spese e ha la responsabilità finale del bilancio.

²² Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021–2027, GU L 4331 del 22.12.2020, pag. 11.

Art. 10 Risorse di bilancio

La somma di 3,668 miliardi di euro prevista per i programmi nazionali è assegnata agli Stati membri con le seguenti modalità.

L'assegnazione delle risorse è calcolata in modo esatto in base al fabbisogno degli Stati Schengen. All'inizio ogni Stato membro riceve un importo fisso di 8 milioni di euro; Cipro, Malta e Grecia ricevono un importo fisso di 28 milioni di euro. Oltre a tale importo, sono assegnate risorse in base alla seguente chiave di ripartizione: frontiere esterne terrestri (30%), frontiere esterne marittime (35%), aeroporti (20%) e uffici consolari (15%) (cfr. allegato I). All'interno di questi settori la ripartizione avviene in base a un calcolo del carico, della pressione e della situazione di minaccia alla frontiera esterna Schengen. Il calcolo si basa sui dati statistici rilevati nel periodo 2018–2020 dall'Ufficio statistico dell'Unione europea Eurostat, da Frontex e dagli Stati membri. La Svizzera ne beneficia nei settori aeroporti e uffici consolari. Questa valutazione verrà ripetuta nel 2024 (revisione intermedia, v. art. 14); i restanti 611 milioni di euro potranno essere ripartiti tra gli Stati membri nel 2025 in base ai dati statistici più recenti a disposizione. Qualora tale importo non fosse assegnato agli Stati membri verrà destinato allo strumento tematico. Poiché secondo l'articolo 7 paragrafo 2 lettera b AAS la Svizzera dispone al massimo di due anni per il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148, essa potrà partecipare formalmente al Fondo BMVI soltanto in un secondo momento. Nell'accordo aggiuntivo è stata inserita una corrispondente disposizione secondo cui la Svizzera non dovrà risultarne svantaggiata (art. 14 par. 3 accordo aggiuntivo).

Inoltre, durante il periodo di programmazione, gli Stati membri riceveranno ulteriori risorse mirate dallo strumento tematico, destinate a tematiche prioritarie o per reagire a esigenze urgenti.

Art. 11 Prefinanziamento

Questa disposizione riguarda la quota di prefinanziamento dei programmi (3–5%) per il periodo 2021–2026. Se il programma di uno Stato membro è accettato dopo il 1° luglio 2021, le quote degli anni precedenti l'accettazione sono conteggiate nell'anno di accettazione.

Art. 12 Tassi di cofinanziamento

Il sostegno finanziario del Fondo BMVI costituisce un cofinanziamento; ciò significa che lo Stato membro deve sempre sostenere una determinata quota dei costi di progetto. In linea di principio la quota del Fondo BMVI è al massimo del 75 per cento delle spese globali ammissibili di un progetto che può tuttavia toccare il 90 per cento nel caso delle azioni specifiche (art. 15). Le misure che possono beneficiare di un cofinanziamento più elevato sono riportate nell'allegato IV. L'importo può raggiungere il 100 per cento delle spese ammissibili per il sostegno operativo (art. 16), il regime di transito speciale (art. 17) e l'assistenza emergenziale (art. 25). Anche l'importo destinato all'assistenza tecnica può essere aumentato sino al 100 per cento delle spese totali ammissibili.

La decisione della Commissione che approva il programma fissa il tasso di cofinanziamento e l'importo massimo del sostegno a carico del Fondo BMVI.

Art. 13 Programmi degli Stati membri

Nell'elaborazione dei programmi nazionali, che vengono esaminati e approvati dalla Commissione europea, gli Stati membri tengono conto del fatto che i mezzi del Fondo BMVI apportano un contributo al raggiungimento degli obiettivi specifici di cui all'articolo 3 paragrafo 2.

Potranno essere promosse in particolare le seguenti azioni:

- misure volte a migliorare i controlli di frontiera attraverso il potenziamento delle capacità di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne, misure tecniche e operative nonché lo svolgimento di analisi del rischio;
- misure volte a migliorare la cooperazione interagenzie a livello nazionale e internazionale;
- istituzione, esercizio e manutenzione di sistemi informatici su larga scala nel settore della gestione delle frontiere e dei visti, compresa l'interoperabilità di questi sistemi informatici e le relative infrastrutture di comunicazione;
- il sostegno alla ricerca e al soccorso, per prestare aiuto alle persone in difficoltà in mare;
- l'erogazione di servizi efficienti e consoni alle esigenze dei richiedenti il visto;
- il sostegno agli Stati Schengen nel rilascio di visti.

Al fine di ottimizzare le misure di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne previste dagli Stati membri e garantire in tal modo coerenza ed efficienza sotto il profilo dei costi, la Commissione europea consulta Frontex in merito alle bozze dei programmi nazionali. Se necessario per le misure che rientrano nell'assistenza operativa si consulta anche l'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi informatici su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

Gli Stati membri perseguono in particolare le azioni elencate nell'allegato IV. Per far fronte a circostanze impreviste o nuove o per garantire finanziamenti efficienti, alla Commissione europea è conferito il potere, ai sensi dell'articolo 31, di adottare atti delegati per modificare l'elenco delle azioni ammissibili a tassi di cofinanziamento più elevati secondo l'allegato IV.

Art. 14 Revisione intermedia

A metà della durata del Fondo BMVI, ossia nel 2024, la Commissione europea assegna agli Stati membri l'importo aggiuntivo di 611 milioni di euro per far fronte a oneri nuovi o aggiuntivi. Le risorse vengono assegnate esattamente in base al fabbisogno degli Stati membri (cfr. allegato I n. 1 lettera c e 2–10). Per beneficiare di queste risorse aggiuntive lo Stato membro deve aver presentato domanda di pagamento (cfr. par. 2). Qualora l'importo pari a 611 milioni di euro non sia stanziato per intero agli Stati membri, l'importo residuo può essere assegnato allo strumento tematico (art. 10 par. 2).

Art. 15 Azioni specifiche

Per l'attuazione di azioni specifiche (progetti nazionali o transnazionali con un valore aggiunto per l'Unione) gli Stati membri possono ottenere un importo supplementare, sempreché sia indicato nei loro programmi e contribuisca all'attuazione degli obiettivi del Fondo BMVI. Questi finanziamenti possono essere usati per altre azioni del programma, in casi debitamente giustificati e previa approvazione della Commissione europea mediante modifica del programma.

Un esempio di azione specifica è il sostegno alla politica comune in materia di visti al fine di garantire una procedura armonizzata nel rilascio di visti, per agevolare i viaggi legittimi e contrastare i rischi legati alla migrazione e i rischi per la sicurezza.

Art. 16 Sostegno operativo

Gli Stati membri possono utilizzare sino al 33 per cento dell'importo stanziato nell'ambito del Fondo BMVI per finanziare il sostegno operativo alle autorità, per esempio, i costi per l'esercizio di sistemi informatici, di personale e la manutenzione di attrezzature e infrastrutture (cfr. allegato VII). Gli Stati membri devono indicare nei bilanci annuali in materia di performance in che modo il sostegno operativo ha contribuito al raggiungimento degli obiettivi.

Per far fronte a circostanze impreviste o nuove o per garantire finanziamenti efficienti, alla Commissione è conferito il potere, ai sensi dell'articolo 31, di adottare atti delegati per modificare l'elenco delle spese ammissibili come sostegno operativo secondo l'allegato VII.

Art. 17 Sostegno operativo per il regime di transito speciale

In linea con il protocollo n. 5 del trattato di adesione della Lituania, l'UE sostiene le spese supplementari per l'attuazione del regolamento (CE) n. 693/2003²³ e del regolamento (CE) n. 694/2003²⁴ che stabiliscono modelli uniformi per il documento di transito agevolato (FTD) e per il documento di transito ferroviario agevolato (FRTD). In tal modo essa compensa la Lituania con 200,568 milioni di euro del Fondo BMVI per la mancata imposizione di diritti di rilascio dei documenti in questione ai cittadini russi che transitano attraverso il territorio dell'Unione da e verso la regione di Kaliningrad. La Commissione europea e la Lituania riesaminano l'applicazione del presente articolo qualora subentrino dei cambiamenti.

²³ Regolamento (CE) n. 693/2003 del Consiglio, del 14 aprile 2003, che istituisce un documento di transito agevolato (FTD) e un documento di transito ferroviario agevolato (FRTD) e modifica l'istruzione consolare comune e il manuale comune, GU L 99 del 17.4.2003, pag. 8.

²⁴ Regolamento (CE) n. 694/2003 del Consiglio, del 14 aprile 2003, che stabilisce modelli uniformi per il documento di transito agevolato (FTD) e per il documento di transito ferroviario agevolato (FRTD) di cui al regolamento (CE) n. 693/2003, GU L 99 del 17.4.2003, pag. 15.

Art. 18 Verifiche di gestione e audit dei progetti realizzati da organizzazioni internazionali

La presente disposizione disciplina le verifiche di gestione e gli audit dei progetti i cui beneficiari sono costituiti da organizzazioni internazionali.

Sezione 3: Sostegno e attuazione in regime di gestione diretta o indiretta

Art. 19 Ambito di applicazione

Il sostegno è prestato direttamente dalla Commissione europea oppure in forma indiretta attraverso l'affidamento di compiti esecutivi, per esempio, a Stati terzi o organizzazioni internazionali (comprese le relative agenzie) (art. 62 par. 1 lett. a e c del regolamento finanziario).

Art. 20 Soggetti ammissibili

Questa disposizione definisce i soggetti ammissibili, comprendenti persone giuridiche aventi sede in uno Stato membro, Stati terzi indicati nel programma di lavoro nonché organizzazioni internazionali rilevanti ai fini degli scopi perseguiti dal Fondo BMVI. Inoltre è stabilito che queste persone giuridiche devono partecipare a consorzi costituiti da almeno due soggetti indipendenti. Non sono ammissibili le persone fisiche.

Art. 21 Azioni dell'Unione

Le azioni dell'Unione sono progetti transnazionali o progetti di particolare interesse per l'UE, in linea con gli obiettivi del Fondo BMVI. Su iniziativa della Commissione europea, il Fondo BMVI può finanziare azioni dell'Unione volte a sostenere gli obiettivi specifici di cui all'articolo 3.

Il Fondo BMVI promuove in particolare (cfr. all. III):

- infrastrutture, edifici, sistemi e servizi necessari ai valichi di frontiera e per la sorveglianza di frontiera tra i valichi di frontiera, per il trattamento delle domande di visto, la cooperazione consolare oppure per ospitare i sistemi informatici su larga scala;
- attrezzature operative necessarie per un controllo di frontiera efficace e sicuro ai valichi di frontiera oppure per il trattamento delle domande di visto e la cooperazione consolare;
- formazioni relative alla gestione europea integrata delle frontiere o del personale consolare che contribuisca alla politica comune in materia di visti e alla cooperazione consolare o in relazione ai sistemi informatici su larga scala;
- sviluppo e aggiornamento dei sistemi informatici su larga scala;
- impiego di funzionari di collegamento incaricati dell'immigrazione, distacchi di guardie di frontiera e di altri esperti del settore negli Stati membri;

- scambio di buone prassi ed esperienze, studi, progetti pilota e altre azioni rilevanti per attuare o sviluppare la gestione europea integrata delle frontiere nonché per attuare sistemi informatici su larga scala;
- azioni volte a migliorare la qualità dei dati conservati nei sistemi TIC.

Art. 22 Assistenza tecnica su iniziativa della Commissione

Su iniziativa o per conto della Commissione europea, possono essere destinate risorse fino allo 0,52 per cento del volume del Fondo BMVI per l'assistenza tecnica, ossia per spese necessarie all'attuazione delle azioni nell'ambito del Fondo. Tali misure possono essere finanziate in parte o al 100 per cento.

La Svizzera e gli altri Stati associati a Schengen hanno concordato con l'UE la possibilità di destinare all'assistenza tecnica fino allo 0,75 per cento (anziché lo 0,52 per cento) del volume del Fondo (art. 10 par. 2 accordo aggiuntivo).

Art. 23 Audit

Ai sensi di questa disposizione i risultati dell'audit sull'uso del contributo dell'Unione costituiscono la base per determinare la base della garanzia globale di affidabilità a norma dell'articolo 127 del regolamento finanziario.

Art. 24 Informazione, comunicazione e pubblicità

I destinatari di risorse dell'Unione sono tenuti a informare i media e il vasto pubblico in merito alle risorse del Fondo BMVI ricevute. In queste comunicazioni figura l'emblema dell'Unione ed è menzionato esplicitamente il sostegno finanziario dell'Unione. Deve essere garantita la trasparenza e la diffusione di tutte le informazioni sui finanziamenti dell'Unione. Fanno eccezione i casi debitamente giustificati, nei quali la diffusione pubblica non è possibile, non è opportuna oppure è limitata per motivi di sicurezza o ordine pubblico, indagini su reati o questioni legate alla protezione dei dati personali. Anche la Commissione europea adotta misure d'informazione e comunicazione in merito al Fondo BMVI.

Sezione 4: Sostegno e attuazione in regime di gestione concorrente, diretta o indiretta

Art. 25 Assistenza emergenziale

Ai sensi di questa disposizione nei casi d'emergenza è possibile prestare assistenza emergenziale attraverso il Fondo BMVI, sotto forma di sovvenzioni erogate direttamente ad agenzie decentrali (p. es. Frontex o l'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo EUAA). L'assistenza emergenziale può essere assegnata anche agli Stati membri in aggiunta alla dotazione calcolata secondo l'articolo 10 paragrafo 1, purché sia stanziata come tale nel programma nazionale. In casi di estrema urgenza la Commissione europea può emanare una decisione di finanziamento per l'assistenza emergenziale nel quadro di un atto di esecuzione immediatamente applicabile che resta in vigore al massimo per 18 mesi.

Art. 26 Finanziamento cumulativo e alternativo

Le azioni ammissibili possono ottenere anche un contributo di altri programmi dell'UE, purché il finanziamento cumulativo non superi i costi ammissibili totali dell'azione e tali contributi non riguardino gli stessi costi. Il paragrafo 2 sancisce che possono inoltre essere sostenute azioni attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale o il Fondo sociale europeo Plus. Poiché entrambi i fondi non sono rilevanti ai fini Schengen, questo paragrafo non è applicabile alla Svizzera.

Sezione 5: Sorveglianza, rendicontazione e valutazione

Sottosezione 1: Disposizioni comuni

Art. 27 Sorveglianza e rendicontazione

Ai sensi della presente disposizione la Commissione europea trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio informazioni circa l'attuazione delle azioni nel quadro del Fondo BMVI e presenta loro gli indicatori chiave di performance secondo l'allegato V. La Commissione europea è autorizzata, ai sensi dell'articolo 31, ad adottare atti delegati per modificare gli indicatori chiave di performance di cui all'allegato V. La Commissione europea ha inoltre il potere di adottare atti delegati per modificare l'allegato VIII, precisamente per rielaborare o integrare gli indicatori, qualora necessario. Tale modifica può essere apportata solamente a progetti selezionati dopo l'entrata in vigore di questa modifica.

Art. 28 Valutazione

La Commissione europea è incaricata di effettuare entro il 31 dicembre 2024 una valutazione intermedia e una valutazione retrospettiva del regolamento, e delle azioni svolte nell'ambito del Fondo BMVI. La Commissione europea assicura che le informazioni ivi contenute siano rese pubbliche. Si può rinunciare a tale divulgazione in casi debitamente giustificati, per esempio, per garantire la sicurezza delle frontiere esterne.

Sottosezione 2: Norme sulla gestione concorrente

Art. 29 Relazioni annuali in materia di performance

Entro il 15 febbraio 2023 ed entro la stessa data di ogni anno successivo fino al 2031 compreso, gli Stati membri trasmettono alla Commissione europea una relazione annuale in materia di performance. Qualora la Commissione europea non si esprima in merito entro due mesi, la relazione è considerata accettata.

Art. 30 Sorveglianza e rendicontazione in regime di gestione concorrente

Ai sensi della presente disposizione, per la sorveglianza e la rendicontazione si applicano i codici per i progetti di cui all'allegato VI. Per far fronte a circostanze impreviste o nuove o per garantire finanziamenti efficienti, alla Commissione europea è conferito il potere, in base all'articolo 31, di adottare atti delegati per modificare l'allegato VI.

5.4 Capo III: Disposizioni transitorie e finali

Art. 31 Esercizio della delega

Questa disposizione conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati entro il 31 dicembre 2027. Prima dell'adozione di un atto delegato la Commissione europea consulta gli esperti designati da ciascuno Stato membro. Non appena adotta un atto delegato, la Commissione europea ne dà contestualmente notifica al Parlamento europeo e al Consiglio. L'atto delegato entra in vigore se né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno sollevato obiezioni entro il termine di due mesi dalla data in cui esso è stato loro notificato o se, prima della scadenza di tale termine, sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno informato la Commissione che non intendono sollevare obiezioni. Su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio tale termine può essere prorogato di due mesi.

Il Parlamento europeo o il Consiglio possono revocare in qualsiasi momento il potere di adottare atti delegati. Gli effetti della decisione decorrono dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella Gazzetta ufficiale dell'UE o da una data successiva ivi specificata. La decisione di revoca non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore.

Art. 32 Procedura di comitato

La Commissione europea è assistita da un comitato formato da rappresentanti degli Stati membri. Qualora il comitato non esprima alcun parere, la Commissione europea non adotta l'atto di esecuzione e si applica l'articolo 5 paragrafo 4 terzo comma del regolamento (UE) n. 182/2011²⁵.

In base agli articoli 2 e 3 della Convenzione del 22 settembre 2011²⁶ 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, in quanto Stato associato la Svizzera ha il diritto di partecipare nei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi (cosiddetti comitati comitatologia Schengen) per quanto concerne tutte le questioni relative a Schengen; in particolare, può esprimere il proprio parere e avanzare suggerimenti.

²⁵ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 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.

²⁶ RS **0.362.11**.

Art. 33 Disposizioni transitorie

Il presente regolamento non influisce sulle azioni avviate in base al regolamento (UE) n. 515/2014²⁷, che continua pertanto ad applicarsi a tali azioni fino alla loro conclusione. La dotazione finanziaria del Fondo BMVI può anche coprire le spese di assistenza tecnica e amministrativa necessarie per assicurare la transizione tra l'ISF-Frontiere e il Fondo BMVI.

Art. 34 Entrata in vigore e applicazione

Il regolamento entra in vigore il 15 luglio 2021 e si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021.

5.5 Allegati I–VIII

Il presente regolamento comprende complessivamente otto allegati.

Allegato I Criteri per l'assegnazione dei finanziamenti per i programmi degli Stati membri in regime di gestione concorrente

L'allegato I definisce i criteri di assegnazione delle risorse agli Stati membri per il finanziamento dei propri programmi nazionali attraverso il Fondo BMVI. All'inizio del periodo di programmazione ogni Stato membro riceve un importo fisso pari a otto milioni di euro (ad eccezione di Cipro, di Malta e della Grecia, che ricevono ciascuno un importo fisso pari a 28 mio. euro). Un importo di 200,568 milioni di euro per il regime di transito speciale è assegnato alla Lituania soltanto all'inizio del periodo di programmazione. Le rimanenti risorse sono ripartite, all'inizio della durata e dopo la revisione intermedia, tra le frontiere esterne terrestri (30%), le frontiere esterne marittime (35%), gli aeroporti (20%) e gli uffici consolari (15%) in base al carico di lavoro, alla pressione e alla situazione di minaccia.

Allegato II Misure di attuazione

L'allegato II contiene le misure di attuazione volte al raggiungimento degli obiettivi specifici di cui all'articolo 3 paragrafo 2, in particolare il miglioramento del controllo delle frontiere, lo sviluppo della guardia di frontiera e costiera europea nonché l'istituzione, l'esercizio e la manutenzione di sistemi informatici su larga scala nel settore della gestione delle frontiere. Questi ultimi sono nello specifico il sistema d'informazione Schengen (SIS), l'ETIAS, l'EES e Eurodac per le finalità della gestione delle frontiere, compresa l'interoperabilità di questi sistemi informatici, nonché per il sostegno agli Stati membri nel rilascio di visti e l'erogazione di servizi efficienti e consoni alle esigenze dei richiedenti il visto.

²⁷ Regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE, GU L 150 del 20.5.2014, pag. 143; modificato da ultimo dal regolamento delegato (UE) 2020/446, GU L 94 del 27.3.2020, pag. 3.

Allegato III Ambito di applicazione del sostegno

L'allegato III fa riferimento agli obiettivi specifici di cui all'articolo 3 paragrafo 2 lettera a e disciplina il possibile oggetto del sostegno offerto dal Fondo BMVI al fine di raggiungere questi obiettivi specifici come, per esempio, formazioni, infrastrutture e attrezzature operative.

Allegato IV Azioni ammissibili a tassi di cofinanziamento più elevati in conformità degli articoli 12, paragrafo 3, e 13, paragrafo 17

L'allegato IV riguarda la quota del sostegno. In linea di principio la quota massima finanziabile attraverso il Fondo secondo l'articolo 11 paragrafo 1 è pari al 75 per cento del totale delle spese ammissibili di un progetto. Tuttavia in determinate circostanze, a norma degli articoli 12 paragrafo 3 e 13 paragrafo 17, tale quota può essere aumentata; l'allegato IV elenca le azioni ammissibili a un cofinanziamento più elevato. Si tratta, per esempio, di azioni a sostegno della cooperazione interagenzie tra gli Stati membri e un paese terzo confinante con cui l'UE condivide una frontiera terrestre o marittima o dell'invio congiunto di funzionari di collegamento per questioni legate alla migrazione.

Allegato V Indicatori chiave di performance di cui all'articolo 27, paragrafo 1

L'allegato V stabilisce gli indicatori chiave di performance in base ai quali la Commissione europea elabora la rendicontazione all'attenzione del Parlamento europeo e del Consiglio sui progressi nell'attuazione del Fondo BMVI al fine di raggiungere gli obiettivi specifici di cui all'articolo 3 paragrafo 2 (art. 27 par. 1). Tra gli indicatori figurano, per esempio, il numero di attraversamenti della frontiera rilevato da sistemi di controllo automatici e i varchi automatici o il tempo medio delle decisioni adottate nel quadro delle procedure di visto.

Allegato VI Tipologie di intervento

L'allegato VI contiene quattro tabelle con diversi codici: la prima presenta i codici relativi ai diversi campi d'intervento, la seconda quelli relativi alle diverse tipologie di azione, la terza i codici relativi all'attuazione e la quarta i codici riguardanti temi particolari.

Allegato VII Azioni ammissibili al sostegno operativo

L'allegato VII stabilisce le spese ammissibili al sostegno operativo a norma dell'articolo 16. Il sostegno operativo copre i costi sostenuti per raggiungere gli obiettivi specifici di cui all'articolo 3 paragrafo 2 lettere a e b che comprendono, tra gli altri, costi per il personale, i servizi o la manutenzione di sistemi informatici su larga scala. Le spese di cui all'articolo 3 paragrafo 2 lettera a sono considerate soltanto se non sono già state coperte da Frontex nel quadro della sua attività operativa.

Allegato VIII Indicatori di output e indicatori di risultato di cui all'articolo 27, paragrafo 3

L'allegato VIII illustra gli indicatori di output e gli indicatori di risultato che mostrano i progressi da ricondurre al Fondo BMVI in merito al raggiungimento degli obiettivi specifici e sono quindi utilizzati per la stesura della rendicontazione (art. 27 par. 3). Un indicatore dei progressi nel raggiungimento dell'obiettivo specifico di un'efficace gestione europea integrata delle frontiere europee (art. 3 par. 2 lett. a) è, per esempio, il numero di posti specializzati in Stati terzi sostenuti dal Fondo BMVI. Un indicatore per il raggiungimento dell'obiettivo del sostegno di una politica dei visti comune (art. 3 par. 2 lett. b) è, per esempio, il numero di funzionalità informatiche sviluppate con il sostegno del Fondo BMVI.

6 Linee essenziali dell'accordo aggiuntivo

Poiché il Fondo BMVI è istituito dall'UE, di cui la Svizzera non è membro, le modalità di partecipazione degli Stati associati devono essere disciplinate in un accordo aggiuntivo. In particolare tale accordo aggiuntivo disciplina il metodo di calcolo per la partecipazione finanziaria al Fondo degli Stati associati e le modalità di versamento nonché le competenze delle istituzioni europee nei settori del controllo finanziario e della lotta alla corruzione in riferimento alle risorse versate agli Stati membri. Si tratta di un accordo aggiuntivo all'AAS, analogo a quello stipulato dal nostro Paese in occasione della partecipazione all'ISF-Frontiere e al fondo precedente a quest'ultimo. La base legale per la conclusione di un simile accordo aggiuntivo è costituita dall'articolo 7 paragrafo 6 del regolamento (UE) 2021/1148.

Il testo dell'accordo aggiuntivo e del relativo allegato è stato redatto in inglese e successivamente tradotto dall'UE nelle altre 24 lingue, tra cui figurano anche le lingue ufficiali della Svizzera. Tutte le versioni linguistiche fanno ugualmente fede (cfr. art. 18 dell'accordo aggiuntivo).

7 Commento agli articoli dell'accordo aggiuntivo

L'accordo aggiuntivo comprende, oltre al preambolo, 18 articoli e due allegati, che costituiscono parte integrante dell'atto.

Preambolo

Il preambolo statuisce che il regolamento (UE) 2021/1148 è uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'AAS. Inoltre sottolinea che l'articolo 7 paragrafo 6 di detto regolamento prevede che gli Stati associati partecipino al Fondo e che concludano accordi aggiuntivi per stabilire le relative modalità.

Art. 1 Ambito di applicazione

L'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione dell'accordo aggiuntivo, che contiene le disposizioni complementari per la partecipazione della Svizzera al Fondo BMVI per il periodo di programmazione 2021–2027.

Art. 2 Gestione finanziaria e controllo

L'articolo 2 stabilisce che nell'applicazione del regolamento (UE) 2021/1148 la Svizzera adotta le misure necessarie per garantire l'osservanza delle pertinenti disposizioni relative alla gestione e al controllo delle finanze previste dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea²⁸ (TFUE) e dal diritto dell'Unione che trae la propria base giuridica dal TFUE. Il paragrafo 1 definisce le prescrizioni rilevanti, tra cui figurano il regolamento (Euratom, CE) 2185/96²⁹, il regolamento (UE, Euratom) 2988/95³⁰ e il regolamento (UE, Euratom) 883/2013³¹, le disposizioni del regolamento finanziario rilevanti per il Fondo BMVI nonché le pertinenti disposizioni del regolamento sulle disposizioni comuni. Il paragrafo 2 riguarda il recepimento delle modifiche del regolamento finanziario rilevanti per il Fondo BMVI. In caso di modifica, abrogazione, sostituzione o rifusione del regolamento finanziario rilevante per il Fondo BMVI, la Commissione europea informa quanto prima la Svizzera e su sua richiesta fornisce le relative spiegazioni. La Svizzera e la Commissione europea decidono consensualmente se la modifica, l'abrogazione, la sostituzione o la rifusione del regolamento finanziario comporti la necessità di modificare l'articolo 2 paragrafo 1 lettera a dell'accordo aggiuntivo, conformemente alla procedura a tal fine prevista dall'articolo 2 paragrafo 2 lettera b dell'accordo aggiuntivo e nell'articolo 16 paragrafo 1. Secondo il paragrafo 3 tutte le modifiche del regolamento sulle disposizioni comuni rilevanti per il Fondo BMVI sono recepite in base a un meccanismo ripreso dall'AAS. La Svizzera è informata delle modifiche proposte del regolamento sulle disposizioni comuni e può comunicare la propria posizione in merito a queste proposte che viene presa in considerazione dall'UE. I corrispondenti atti giuridici sono notificati alla Svizzera. Se la Svizzera decide di non accettare un atto notificato, in base all'articolo 16 dell'accordo aggiuntivo, l'UE può sospendere i diritti delle persone giuridiche aventi sede in Svizzera derivanti dall'applicazione dell'accordo aggiuntivo.

²⁸ GU C 326 del 26.10.2012, pag. 1

²⁹ Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996 relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità, GU L 292 del 15.11.1996, pag. 2.

³⁰ Regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità, GU L 312 del 23.12.1995, pag. 1.

³¹ Regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e che abroga il regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (Euratom) n. 1074/1999 del Consiglio, GU L 248 del 18.9.2013, pag. 1.

Art. 3 Applicazione specifica delle disposizioni del regolamento recante le disposizioni comuni di cui all'articolo 2 paragrafo 1 lettera d

L'articolo 3 specifica l'applicazione delle disposizioni del regolamento sulle disposizioni comuni (cfr. art. 2 par. 1 lett. d dell'accordo aggiuntivo) per la Svizzera. La disposizione sancisce inoltre che la Svizzera intende i riferimenti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³² come riferimenti alla CEDU e ai protocolli da essa ratificati e all'articolo 14 della Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948³³.

Art. 4 Applicazione specifica delle disposizioni del regolamento BMVI

L'articolo 4 specifica l'applicazione degli articoli 10 paragrafo 1 lettera b e 14 paragrafo 2 del regolamento (UE) 2021/1148. In fase di revisione intermedia la Commissione europea assegna alla Svizzera un importo aggiuntivo se questa ha presentato richiesta di pagamento entro due anni dall'inizio della partecipazione al Fondo BMVI.

Art. 5 Esecuzione forzata

Secondo l'articolo 5 le decisioni della Commissione europea che impongono un obbligo pecuniario a carico di soggetti diversi dagli Stati (ossia persone fisiche e giuridiche) costituiscono titolo esecutivo nel territorio svizzero. Lo stesso vale per le decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciate in applicazione di una clausola compromissoria in una convenzione di sovvenzione rientrante nell'ambito di applicazione dell'accordo aggiuntivo BMVI. Qualora si verifichi un caso del genere, la Svizzera designa un'autorità nazionale e comunica tale designazione alla Commissione europea, che a sua volta ne informa la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Art. 6 Tutela degli interessi finanziari dell'Unione

L'articolo 6 obbliga la Svizzera ad adottare tutte le misure idonee a contrastare frodi e altre attività illegali contrarie agli interessi finanziari dell'Unione. Le autorità svizzere competenti (la Sezione Fondi e Programmi di promozione della SEM [SnFpp] in qualità di autorità di gestione e il CDF in qualità di autorità di audit) notificano immediatamente all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) qualsiasi fatto o sospetto. L'articolo 6 obbliga la Svizzera ad adottare misure equivalenti a quelle adottate dall'Unione conformemente all'articolo 325 paragrafo 4 TFUE, in vigore alla data della firma del presente accordo. In Svizzera esistono misure equivalenti, già disponibili ai fini dell'attuazione dell'ISF-Frontiere. Le misure adottate dalla Svizzera contro le frodi e altre attività illegali sono applicate a diversi livelli: dalla SnFpp in quanto autorità di gestione, dalla SEM come organo giuridicamente responsabile dell'autorità di gestione, dal CDF in qualità di autorità di audit e da tutta l'Amministrazione federale. Di seguito è riportata una panoramica delle misure adottate dalla Svizzera conformemente all'articolo 6 paragrafo 3 dell'accordo aggiuntivo.

³² GU C 202 del 7.06.2016, pag. 389

³³ www.ohchr.org

In seno alla SnFpp: al fine di prevenire irregolarità e frodi a livello di progetto, la SnFpp terrà conto nella convenzione di sovvenzione e nel manuale sul sostegno finanziario, tra l'altro, delle norme sugli appalti e delle misure anticorruzione a favore dei beneficiari. Qualora nell'ambito dell'attività di controllo si riscontrino irregolarità tra i beneficiari, la SnFpp le riporta nei rapporti di controllo e formula raccomandazioni appropriate o stabilisce le misure correttive che i beneficiari sono tenuti ad attuare conformemente alla convenzione di sovvenzione e al manuale sul sostegno finanziario.

In seno alla SEM: tutti gli acquisti e i contratti d'appalto pubblico sottostanno a una direttiva interna. Per prevenire la corruzione, la direttiva prevede che tutte le persone coinvolte nell'acquisizione di commesse firmino una dichiarazione di imparzialità³⁴ che li obbliga a informare i propri superiori dell'esistenza di conflitti d'interessi. Inoltre la sezione Finanze della SEM dispone di un sistema di controllo interno.

In seno al CDF: l'autorità di audit valuta il sistema di gestione e controllo della SnFpp in qualità di autorità di gestione, effettuando verifiche di sistema e delle spese nella sezione della SEM e verifiche delle spese tra i beneficiari dei progetti.

In seno all'Amministrazione federale: sono state adottate diverse misure anticorruzione, per le quali è determinante il Codice del 15 agosto 2012³⁵ per il personale dell'Amministrazione federale per evitare conflitti d'interesse e per gestire le informazioni che non sono di dominio pubblico.

Qualora la competenza sia anche della Procura europea, le autorità svizzere la informano. Inoltre la Svizzera e l'UE si impegnano a prestarsi reciproca assistenza giudiziaria nel caso di indagini o procedimenti giudiziari riguardanti il Fondo BMVI.

Art. 7 Verifiche e audit effettuati dall'Unione

Secondo l'articolo 7 l'Unione europea ha il diritto di sottoporre a verifiche e audit di carattere tecnico, finanziario o di altro tipo nei locali di qualsiasi persona fisica residente o qualsiasi persona giuridica avente sede in Svizzera, ma solamente se beneficia di un finanziamento dell'Unione europea del Fondo BMVI. Se richiesto dalle autorità svizzere, le verifiche e gli audit possono essere effettuati dalla Commissione europea, dall'OLAF e dalla Corte dei conti europea anche dopo un'eventuale sospensione dei diritti conformemente all'articolo 16 o una volta scaduto l'accordo aggiuntivo.

Art. 8 Controlli e verifiche sul posto

L'articolo 8 autorizza l'OLAF a effettuare controlli e verifiche sul territorio svizzero in relazione al Fondo BMVI e in base al regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96, integrato dal regolamento (UE, Euratom) n. 883/2013. Le autorità svizzere agevolano tali controlli e verifiche, che possono, se tali autorità lo desiderano, essere effettuati congiuntamente dalla Commissione e da tali autorità.

³⁴ www.beschaffung.admin.ch > Informazioni per i servizi richiedenti > Dichiarazione di imparzialità

³⁵ FF 2012 6999

Art. 9 Corte dei conti

Secondo l'articolo 9 le competenze della Corte dei conti europea stabilite nell'articolo 287 paragrafi 1 e 2 TFUE comprendono anche il controllo delle entrate e delle spese della Svizzera in relazione all'attuazione delle misure nell'ambito del Fondo BMVI. Inoltre l'articolo 9 autorizza la Corte dei conti europea a effettuare verifiche sul territorio svizzero in relazione al Fondo BMVI, in base all'articolo 287 paragrafo 3 TFUE e alla prima parte del titolo 14 capo 1 del regolamento finanziario. Le verifiche sono svolte in collaborazione con il CDF e la SEM.

Art. 10 Contributi finanziari

L'articolo 10 stabilisce la partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo BMVI secondo la formula nell'allegato I. Conformemente all'allegato I, per ogni anno del periodo 2023–2025 la Svizzera versa un importo di circa 55 milioni di euro. La partecipazione finanziaria definitiva della Svizzera al Fondo BMVI per il 2026 e 2027 sarà calcolata in base alle cifre del PIL per gli anni 2020–2024 disponibili al 31 marzo 2026, dedotti i pagamenti già effettuati degli anni 2023–2025. L'importo residuo sarà dovuto per metà nel 2026 e l'altra metà nel 2027. L'applicazione di questa formula consente di rispettare per l'intero periodo il metodo di calcolo relativo ai costi operativi fissato per la Svizzera nell'articolo 11 paragrafo 3 dell'AAS. Ogni anno la Commissione europea può utilizzare fino allo 0,75 per cento dei contributi versati dalla Svizzera per coprire le spese amministrative per il personale interno o esterno che collabora nell'attuazione del regolamento (UE) 2021/1148 e dell'accordo aggiuntivo. L'articolo 10 stabilisce altresì che, dopo aver dedotto le spese amministrative, i contributi finanziari della Svizzera siano utilizzati nella misura del 70 per cento per l'attuazione dei programmi degli Stati Schengen e del 30 per cento per lo strumento tematico di cui all'articolo 8 del regolamento (UE) 2021/1148. Infine un importo equivalente al pagamento annuale della Svizzera è utilizzato per contribuire a una gestione europea integrata delle frontiere esterne solida ed efficace.

Art. 11 ETIAS

L'articolo 11 e l'allegato II disciplinano, oltre alla partecipazione della Svizzera al Fondo BMVI, anche la modalità di assegnazione proporzionale di eventuali ricavi eccedenti dell'ETIAS attraverso una corrispondente riduzione della partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo BMVI.

Art. 12 Riservatezza

L'articolo 12 disciplina l'obbligo del segreto professionale secondo cui tutte le informazioni trasmesse o ricevute sono riservate. Le informazioni possono essere trasmesse esclusivamente a persone delle istituzioni dell'Unione, degli Stati Schengen o della Svizzera, che ne devono essere a conoscenza in virtù della loro funzione. Le informazioni hanno il solo fine di tutelare efficacemente gli interessi finanziari delle Parti contraenti. Le regole elencate corrispondono alle regole di riservatezza usualmente applicate nell'Amministrazione federale.

Art. 13 Appalti pubblici

L'articolo 13 contiene precisazioni riguardanti gli appalti pubblici. In particolare, i riferimenti alla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici contenuti nel regolamento (UE) 2021/1148 e nel regolamento sulle disposizioni comuni si intendono come riferimenti alla pertinente normativa svizzera in materia, all'accordo multilaterale sugli appalti pubblici dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) nonché al trattato del 21 giugno 1999³⁶ tra la Confederazione svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici.

Attualmente per la Svizzera è in vigore l'accordo riveduto del 15 aprile 1994³⁷ sugli appalti pubblici dell'OMC, il cosiddetto Governmental Procurement Agreement (GPA). Nella primavera del 2016 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un messaggio concernente l'approvazione del nuovo GPA del 2012 e un messaggio concernente la revisione totale della legge federale del 16 dicembre 1994³⁸ sugli acquisti pubblici. Il GPA riveduto è stato recepito nel diritto nazionale con una revisione totale della legislazione federale e di quella intercantonale in materia di appalti pubblici³⁹. Il 21 giugno 2019 le Camere federali hanno approvato sia la revisione del GPA sia quella della legge federale sugli acquisti pubblici. Il 15 novembre 2019 i Cantoni hanno adottato la revisione del Concordato intercantonale sugli appalti pubblici. Da ultimo, il 12 febbraio 2020 il Consiglio federale ha deciso l'entrata in vigore (il 1° gennaio 2021) della revisione della legislazione sugli appalti pubblici, avviando così il processo di ratifica del GPA riveduto da parte della Svizzera.

Art. 14 Entrata in vigore e durata

L'articolo 14 stabilisce l'entrata in vigore e la durata dell'accordo aggiuntivo. L'accordo aggiuntivo entra in vigore il primo giorno del primo mese successivo al giorno dell'ultima notifica di cui all'articolo 14 paragrafo 1. Al fine di garantire la continuità nel sostegno ai progetti finanziati dall'ISF-Frontiere, le misure nell'ambito del regolamento (UE) 2021/1148 possono essere avviate prima dell'entrata in vigore dell'accordo. L'articolo 14 stabilisce inoltre che eventuali modifiche dell'accordo aggiuntivo possono essere apportate soltanto consensualmente e in forma scritta. A prescindere da questa norma, il Comitato misto introdotto dall'AAS può negoziare e approvare le modifiche necessarie dell'articolo 2 paragrafo 1 lettera a, contenente le disposizioni del regolamento finanziario rilevanti per il Fondo BMVI, se l'UE ha precedentemente trasmesso una notifica conformemente all'articolo 16 paragrafo 2 e non è stato raggiunta un'intesa reciproca secondo l'articolo 2 paragrafo 2.

Art. 15 Risoluzione delle controversie

Secondo l'articolo 15 in caso di controversie in merito all'applicazione dell'accordo aggiuntivo si applica la procedura prevista dall'articolo 10 AAS. Di conseguenza, una controversia relativa all'accordo aggiuntivo può avere ripercussioni sull'AAS.

³⁶ RS 0.172.052.68

³⁷ RS 0.632.231.422

³⁸ RS 172.056.1

³⁹ RSi 7.4-1.2

Art. 16 *Sospensione*

Rispetto agli accordi aggiuntivi dei fondi predecessori è stato aggiunto questo nuovo articolo che disciplina i requisiti e la procedura per la sospensione dei diritti delle persone giuridiche aventi sede in Svizzera derivanti dall'applicazione dell'accordo aggiuntivo. Secondo l'articolo 16 paragrafo 1 l'UE può sospendere questi diritti conformemente ai paragrafi 5–7 di detto articolo nei tre casi seguenti:

1. mancato pagamento, parziale o totale, del contributo finanziario dovuto dalla Svizzera;
2. mancato rispetto dell'articolo 2 paragrafo 3, compresa la decisione di non accettare un atto giuridico notificato conformemente a tale disposizione;
3. modifica, abrogazione, sostituzione o rifusione del regolamento finanziario rilevante per il Fondo BMVI, se entro 30 giorni dall'entrata in vigore della stessa non è stata raggiunta un'intesa secondo l'articolo 2 paragrafo 2.

L'UE comunica preventivamente alla Svizzera la propria intenzione di sospendere i diritti delle persone giuridiche aventi sede in Svizzera derivanti dall'applicazione dell'accordo aggiuntivo. In tal caso, la questione è iscritta ufficialmente all'ordine del giorno del Comitato misto istituito secondo l'articolo 3 AAS, che si riunisce entro 30 giorni dalla notifica da parte dell'UE. Il Comitato misto dispone di un termine di 90 giorni a decorrere dalla data di approvazione dell'ordine del giorno per risolvere la questione. Se la questione non è risolta dal Comitato misto entro tale termine, è previsto un ulteriore termine di 30 giorni per la risoluzione definitiva. Qualora non si pervenga a una soluzione, l'UE può sospendere i diritti delle persone giuridiche aventi sede in Svizzera che intendono partecipare a nuove procedure di appalto. La sospensione non pregiudica gli obblighi giuridici assunti dalle persone giuridiche aventi sede in Svizzera antecedentemente alla data di decorrenza della sospensione. Per tali obblighi giuridici l'accordo continua a restare in vigore. Se non sussistono più le condizioni per la sospensione, l'UE informa tempestivamente la Svizzera e revoca la sospensione con effetto immediato. A decorrere dalla data della revoca della sospensione, le persone giuridiche aventi sede in Svizzera sono riammissibili alle procedure di appalto avviate dopo tale data e alle procedure di appalto avviate prima di tale data per le quali i termini per la presentazione delle domande non sono ancora scaduti.

Art. 17 *Denuncia*

L'articolo 17 stabilisce le condizioni alle quali l'accordo aggiuntivo può essere denunciato: sia l'UE sia la Svizzera possono denunciare l'accordo aggiuntivo mediante notifica. L'accordo cessa di applicarsi tre mesi dopo la data della notifica. Inoltre l'accordo aggiuntivo cessa automaticamente di applicarsi quando cessa di applicarsi l'Accordo di associazione a Schengen con la Svizzera. In questo caso gli obblighi derivanti dall'accordo aggiuntivo sono mantenuti fino alla sua conclusione.

Art. 18 *Lingue*

L'articolo 18 stabilisce le lingue dell'accordo aggiuntivo.

Allegato I Formula di calcolo dei contributi finanziari per gli anni dal 2021 al 2027 e modalità di pagamento

L'allegato I stabilisce, come già menzionato nei commenti all'articolo 10, i contributi finanziari della Svizzera al Fondo BMVI per gli anni 2023–2025. Inoltre definisce la base di calcolo per il pagamento dei contributi della Svizzera nel Fondo per gli anni 2026 e 2027, fissando contemporaneamente anche le relative condizioni di pagamento.

La Svizzera deve versare il proprio contributo finanziario in euro. L'importo dovuto dovrà essere saldato entro un massimo di 45 giorni dal ricevimento della nota di debito. Ai versamenti tardivi è applicato un interesse di mora del 3,5 per cento senza sollecito.

Allegato II Formula di calcolo della quota svizzera delle eventuali entrate residue ai sensi dell'articolo 86 del regolamento ETIAS

L'allegato II stabilisce la formula per calcolare la quota svizzera delle entrate eventualmente rimanenti come definito nell'articolo 86 del regolamento (UE) 2018/1240⁴⁰ (regolamento ETIAS).

Le disposizioni dell'accordo aggiuntivo riguardanti il controllo finanziario devono consentire corrispondenti atti ufficiali sul territorio svizzero da parte degli organi dell'UE competenti, in modo che non sia applicabile l'articolo 271 capoverso 1 del Codice penale⁴¹.

8 Ripercussioni

8.1 Ripercussioni finanziarie e sul personale per la Confederazione

Come già nel caso dell'FFE e dell'ISF-Frontiere, per la partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo BMVI si applica la chiave di ripartizione Schengen di cui all'articolo 11 paragrafo 3 AAS. Per stabilire l'ammontare dei contributi si determina la quota del PIL annuo della Svizzera rispetto alla somma totale dei PIL di tutti gli Stati partecipanti al Fondo (Stati membri dell'UE e Stati associati). Infine questo indice viene applicato alla somma annuale di riferimento, che corrisponde alla somma delle risorse assegnate complessivamente agli Stati partecipanti per l'anno in questione.

Al momento attuale i costi definitivi della partecipazione della Svizzera al Fondo non possono essere ancora quantificati con certezza. Poiché il volume del Fondo BMVI è circa il doppio di quello dell'ISF-Frontiere (2,76 mia. euro) a cui la Svizzera aveva

⁴⁰ Regolamento (UE) 2018/1240 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 settembre 2018, che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) e che modifica i regolamenti (UE) n. 1077/2011, (UE) n. 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226, GU L 236 del 19.9.2018, pag. 1.

⁴¹ RS 311.0

partecipato con 134,5 milioni di franchi (120 mio. euro), si può stimare un importo pari a circa 300 milioni di euro per la durata complessiva del Fondo.

Come già per i due fondi precedenti, la Svizzera otterrà stanziamenti anche dal Fondo BMVI. Dall'ISF-Frontiere la Svizzera ha ottenuto circa 34,1 milioni di franchi (32,7 mio. euro); in base alla stima svolta si può ipotizzare uno stanziamento base dal Fondo BMVI di circa 50 milioni di euro. A questa somma potrebbero aggiungersi in un secondo momento ulteriori stanziamenti vincolati, che nel caso dell'ISF-Frontiere ammontavano a quasi il 40 per cento degli stanziamenti totali. Queste risorse sono destinate a finanziare misure e progetti a livello nazionale, transnazionale o comunitario. Per poter ottenere queste risorse, la Svizzera deve dimostrare l'attuazione di misure nazionali. A seconda del tipo di misura, i tassi di cofinanziamento variano tra il 75 e il 100 per cento. Le autorità federali e cantonali operanti nei settori frontiere e visti possono richiedere il cofinanziamento di progetti attraverso il Fondo; le persone fisiche e le aziende private a scopo di lucro invece non possono accedere al Fondo BMVI.

Considerati gli stanziamenti alla Svizzera superiori rispetto all'ISF-Frontiere, per la gestione del Fondo BMVI (programmazione, gestione e controlli finanziari ecc.) saranno necessari ulteriori 1,5–2 posti a tempo pieno (carico di lavoro aggiuntivo), poiché l'attuazione del Fondo comporta anche altri progetti. Si può pertanto prevedere un onere di personale complessivo di 3,7–4,2 posti a tempo pieno (carico di lavoro complessivo). Per soddisfare questo fabbisogno aggiuntivo si punta in via prioritaria ad una compensazione interna alla SEM. Come illustrato al punto 8.1.4, i costi per la gestione del Fondo e l'onere di personale connesso possono essere in parte finanziati con le risorse del Fondo BMVI nell'ambito dell'assistenza tecnica. Queste risorse sono destinate a finanziare le misure preparatorie e le misure di gestione e sorveglianza nonché il potenziamento delle capacità amministrative per l'attuazione delle misure nell'ambito del Fondo.

Nel quadro della verifica annuale del sistema di gestione e controllo, la SEM e il CDF appurano se i compiti di gestione possono essere svolti con le attuali spese di personale e se sono disponibili risorse di personale sufficienti e adeguate.

8.1.1 Inizio dei versamenti della Svizzera nel Fondo BMVI

La Commissione europea è già stata informata del fatto che la Svizzera potrà partecipare al Fondo BMVI solamente una volta conclusa in via definitiva la procedura nazionale di approvazione per il recepimento delle basi legali relative al Fondo. A causa di svariati ritardi nei negoziati da parte dell'UE, la Svizzera potrà partecipare al Fondo presumibilmente nel 2024. Tuttavia i preparativi per l'attuazione delle misure nel quadro del Fondo BMVI saranno avviati prima di tale termine, per scongiurare il rischio che, a causa di una ritardata partecipazione, il nostro Paese non possa sfruttare interamente le risorse spettanti. Concretamente, ai fini del cofinanziamento i progetti vengono selezionati e monitorati già in via informale. La differenza fondamentale rispetto all'attuazione formale consiste nel fatto che, a seguito della revisione annuale, non saranno effettuati pagamenti ai beneficiari fino a quando la partecipazione al Fondo BMVI non sarà ufficiale e i fondi non saranno quindi garantiti.

8.1.2 Programmazione

Il programma nazionale della Svizzera, elaborato e attuato dall'autorità di gestione, stabilisce le misure da cofinanziare attraverso il Fondo BMVI, tenendo conto, oltre che degli obiettivi previsti dal Fondo, anche della Strategia per la gestione integrata delle frontiere 2027⁴². A tal fine verranno consultati tutti gli uffici federali e cantonali rilevanti. Prima di poter essere attuato, il programma dovrà essere approvato dalla Commissione europea; l'approvazione formale dello stesso sarà effettiva con la partecipazione ufficiale della Svizzera al Fondo BMVI.

8.1.3 Sistema di gestione e di controllo

Gli Stati Schengen sono tenuti a impiegare gli stanziamenti dal Fondo BMVI in modo mirato nonché a prevenire ed eliminare eventuali irregolarità in tale impiego. A tal fine gli Stati Schengen approntano un sistema di gestione e di controllo che garantisce l'attuazione regolare del programma, conformemente alle disposizioni legali della Commissione europea. Il sistema di gestione e di controllo è stabilito in documenti di base, in cui sono descritti la struttura del sistema, gli obblighi di gestione e i rispettivi processi di gestione. La base per tale sistema è costituita dal sistema di gestione e di controllo già applicato con successo e regolarmente verificato dal CDF nell'ambito dell'ISF-Frontiere. Almeno una volta all'anno l'autorità di gestione verifica l'attuazione in termini di efficacia e funzionamento e se necessario procede al suo aggiornamento o adeguamento.

La gestione e il controllo del programma spettano alla cosiddetta autorità di gestione, un'autorità pubblica indipendente sotto il profilo funzionale dagli uffici da sottoporre a verifica. L'autorità di audit sorveglia l'attuazione del Fondo attraverso l'autorità di gestione nel rispetto del principio della separazione dei compiti tra le autorità del programma e internamente ad esse.

La SnFpp assumerà la funzione di autorità di gestione, mentre il CDF quella di autorità di audit. Queste autorità, cui competeva già l'attuazione dell'ISF-Frontiere, possono mantenere il proprio ruolo al fine dell'attuazione delle misure nell'ambito del Fondo BMVI e non devono essere nominate formalmente un'altra volta.

8.1.4 Assistenza tecnica

La Commissione europea riconosce agli Stati partecipanti un contributo per l'assistenza tecnica sotto forma di finanziamento a tasso forfettario. Il contributo per l'assistenza tecnica è versato sotto forma di finanziamento a tasso forfettario; all'assistenza tecnica è destinato il 6 per cento degli stanziamenti alla Svizzera (cfr. art. 36 segg. del regolamento sulle disposizioni comuni).

⁴² www.sem.admin.ch > Entrata, soggiorno & lavoro > Entrata > Gestione integrata delle frontiere / Integrated Border Management (IBM)

Al momento non è possibile quantificare l'ammontare relativo all'assistenza tecnica, poiché dipende dagli stanziamenti che la Svizzera riceverà dal Fondo BMVI e dalle risorse che effettivamente utilizzerà; tuttavia si può stimare che potrà coprire almeno in parte i costi per l'infrastruttura e il personale.

8.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 e la stipula dell'accordo aggiuntivo non comporteranno compiti aggiuntivi per i Cantoni né ripercussioni per il loro personale. Il recepimento di questo sviluppo di Schengen non avrà nemmeno ripercussioni per i centri urbani, gli agglomerati e le regioni di montagna.

8.3 Ripercussioni in altri settori

Non si prevede alcuna ripercussione diretta per l'economia, la società e l'ambiente.

9 Aspetti giuridici

9.1 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Infine, secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale oppure di un trattato internazionale di portata limitata (art. 166 cpv. 2 Cost.; art. 24 cpv. 2 LParl; art. 7a della legge del 21 marzo 1997⁴³ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]).

9.1.1 Regolamento (UE) 2021/1148

Il regolamento (UE) 2021/1148 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, è considerato alla stregua di un trattato internazionale.

Nella fattispecie, nessuna norma di legge speciale autorizza il Consiglio federale a concludere autonomamente lo scambio di note. E nel presente caso non si tratta nemmeno di un trattato internazionale di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 va pertanto presentato per approvazione all'Assemblea federale.

⁴³ RS 172.010

9.1.2 Accordo aggiuntivo

Per quanto riguarda l'approvazione dell'accordo aggiuntivo il Consiglio federale non dispone di un'autorizzazione legale o di diritto internazionale. Inoltre, in particolare per l'ammontare del contributo finanziario da versare, l'accordo aggiuntivo non può essere qualificato come trattato internazionale di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoversi 2 e 3 LOGA. Pertanto anch'esso necessita dell'approvazione dell'Assemblea federale.

9.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 e l'accordo aggiuntivo non pregiudica gli altri impegni internazionali della Svizzera.

9.3 Rapporto con il diritto europeo

Con il recepimento del presente sviluppo dell'acquis di Schengen, il nostro rispetta gli impegni assunti nei confronti dell'UE nell'ambito dell'AAS (art. 2 par. 3 in combinato disposto con l'art. 7 AAS). Inoltre, la Svizzera contribuisce a una protezione delle frontiere esterne rigorosa ed efficace e pertanto a una maggiore sicurezza nello spazio Schengen.

9.4 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). 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. Sono considerate importanti le disposizioni che, nella legislazione nazionale in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost. sono emanate sotto forma di legge federale.

Il presente scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 può essere disdetto alle condizioni previste dagli articoli 7 e 17 AAS. Inoltre, il recepimento del regolamento non implica l'adesione della Svizzera a un'organizzazione internazionale e per la sua attuazione non sono necessarie modifiche di leggi federali.

Il regolamento (UE) 2021/1148 contiene anche disposizioni relative alla partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo BMVI, nonché all'esecuzione di controlli sul posto effettuati in Svizzera dalle istituzioni europee insieme agli organi di controllo nazionali. Si tratta quindi di disposizioni importanti che contengono norme di

diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettera c (controlli, meccanismo di intervento e strutturazione del controllo finanziario a livello nazionale) e lettera e (finanziamento) Cost.

L'accordo aggiuntivo è denunciabile. Secondo il suo articolo 20, la Svizzera o l'UE possono infatti denunciarlo notificando la propria decisione all'altra parte. Inoltre, l'accordo aggiuntivo non è più valido quando cessa di applicarsi l'AAS con la Svizzera conformemente agli articoli 7 paragrafo 4, 10 paragrafo 3 o 17. Infine, l'accordo aggiuntivo non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale e la sua attuazione non richiede la modifica di leggi federali.

L'accordo aggiuntivo contiene tuttavia anche disposizioni sulla partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo e sull'esecuzione di controlli in Svizzera da parte di autorità estere. Prevede quindi disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere c ed e Cost.

Pertanto l'approvazione dello scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) 2021/1148 e dell'accordo aggiuntivo sottostà a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

L'Assemblea federale approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottostanti a referendum facoltativo (art. 24 cpv. 3 LParl).

9.5 Subordinazione al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera (cosiddetto freno alle spese). Tuttavia, i trattati internazionali che contengono disposizioni in materia di sussidi non sono soggetti al freno alle spese, in quanto non è possibile estrapolare la disposizione relativa al contributo finanziario della Svizzera e trattarla indipendentemente dal resto, come invece accade per le leggi federali. Nel presente caso, poiché sia il regolamento (UE) 2021/1148 che l'accordo aggiuntivo sono trattati internazionali, il decreto federale non è assoggettato al freno alle spese.⁴⁴

9.6 Trasposizione nel diritto nazionale

Il regolamento (UE) 2021/1148 è un atto giuridico dettagliato del Parlamento europeo e del Consiglio, che non contrasta con alcuna disposizione del diritto nazionale. Il recepimento del regolamento pertanto non deve essere trasposto nel diritto nazionale.

Tuttavia, per applicare tale regolamento è necessario concludere l'accordo aggiuntivo menzionato. La maggior parte delle disposizioni dell'accordo aggiuntivo è direttamente applicabile in Svizzera e non necessita di trasposizione a livello di legge. Per quanto riguarda le disposizioni dell'accordo aggiuntivo che richiedono l'adozione di

⁴⁴ www.evf.admin.ch > Temi > Politica finanziaria, basi > Gestione finanziaria

una legislazione equivalente o la designazione di determinate autorità, non è necessario adottare disposizioni esecutive nel diritto nazionale poiché il quadro giuridico è già in vigore.