



16.049

Messaggio

concernente l'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce il Fondo sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

del 3 giugno 2016

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce il Fondo sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti (Sviluppo dell'acquis di Schengen).

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

3 giugno 2016 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Johann N. Schneider-Ammann
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) n. 515/2014 quale sviluppo dell'acquis di Schengen. Con il recepimento del regolamento la Svizzera parteciperà al Fondo sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti. Prima occorre tuttavia stipulare un accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo. L'accordo aggiuntivo, parimenti oggetto del presente messaggio, sarà sottoposto all'Assemblea federale in un secondo momento.

Situazione iniziale

Nell'ambito dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS) tra la Svizzera e la CE/UE, la Svizzera si è impegnata a recepire, in linea di massima, tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen (art. 2 cpv. 3 e art. 7 AAS). Anche il presente messaggio verte sul recepimento di un tale sviluppo.

Il 16 aprile 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato il regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce il Fondo sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti per il periodo 2014–2020. L'atto è stato notificato alla Svizzera il 7 maggio 2014 e il 6 giugno 2014 il Consiglio federale ha deciso di recepirlo, fatto salvo l'adempimento dei requisiti costituzionali (art. 7 cpv. 2 lett. b AAS).

Per espletare la procedura nazionale di approvazione del relativo scambio di note, la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni dalla data di notifica da parte dell'UE, incluso un eventuale referendum. Il termine regolare scade il 7 maggio 2016. Tuttavia, la Commissione europea ha concesso alla Svizzera una proroga fino al 3 luglio 2017. Per partecipare al Fondo gli Stati associati a Schengen (Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein) devono concludere con l'UE accordi aggiuntivi in cui sono disciplinati in dettaglio soprattutto l'ammontare dei contributi finanziari degli Stati associati e le ulteriori condizioni per la loro partecipazione.

Il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 non richiede modifiche della legislazione svizzera, né contrasta con disposizioni del diritto nazionale. Tuttavia, per essere applicato, il regolamento necessita ancora della conclusione del menzionato accordo aggiuntivo, che sarà sottoposto all'Assemblea federale per approvazione in un secondo momento; l'accordo aggiuntivo è allegato al presente messaggio a titolo informativo.

Contenuto del progetto

Il regolamento (UE) n. 515/2014 istituisce il Fondo sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti per il periodo 2014–2020, quale strumento successivo al Fondo per le frontiere esterne. Come il suo precursore, il nuovo Fondo intende sostenere con finanziamenti a progetto gli Stati Schengen che, a causa delle

estese frontiere marittime o terrestri o della presenza di importanti aeroporti internazionali, devono sostenere costi elevati per la protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen. Il Fondo intende contribuire a migliorare l'efficienza dei controlli e la protezione delle frontiere esterne, limitando così il numero degli ingressi illegali. Inoltre vuole permettere all'UE di reagire in modo veloce ed efficace a crisi legate alla sicurezza, che potrebbero mettere in pericolo il funzionamento del sistema Schengen. Considerando la persistente crisi migratoria, il Fondo acquisisce una funzione importante come espressione di solidarietà, nonché come strumento pratico di sostegno alla protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen.

La dotazione finanziaria per l'attuazione del Fondo ammonta a 2,76 miliardi di euro (art. 5 del regolamento [UE] n. 515/2014). I contributi finanziari degli Stati associati non sono compresi in tale importo, essi andranno ad aumentare ulteriormente le risorse del Fondo.

Nei sette anni di validità del Fondo si prevede che la Svizzera vi verserà una media di 18,43 milioni di franchi all'anno. Come base per il calcolo dei contributi della Svizzera e degli altri Stati associati si applica la chiave di ripartizione di Schengen secondo l'AAS (art. 11 par. 3 AAS).

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 20 milioni di franchi (cfr. allegato I del regolamento [UE] n. 515/2014), destinati soprattutto a progetti che contribuiscono a proteggere le frontiere esterne dello spazio Schengen.

Indice

Compendio	4510
1 Situazione iniziale	4514
2 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen	4515
3 Il regolamento (UE) n. 515/2014	4516
3.1 Basi di riferimento	4516
3.2 Partecipazione della Svizzera all'elaborazione del regolamento	4517
3.3 Commento ai singoli articoli	4517
3.3.1 Struttura	4517
3.3.2 Disposizioni generali	4517
3.3.3 Quadro finanziario e di attuazione	4520
3.3.4 Disposizioni finali	4525
3.3.5 Allegati	4527
4 Il regolamento (UE) n. 514/2014	4528
4.1 Basi di riferimento	4528
4.2 Partecipazione della Svizzera all'elaborazione del regolamento	4529
4.3 Relazione con l'acquis di Schengen	4529
5 Necessità di un accordo aggiuntivo	4529
5.1 Situazione iniziale	4529
5.2 Svolgimento dei negoziati	4530
5.3 Contenuto dell'accordo aggiuntivo	4530
6 Risultati della procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale	4534
7 Ripercussioni del regolamento (UE) n. 515/2014	4537
7.1 Ripercussioni per la Confederazione	4537
7.1.1 Contributo finanziario della Svizzera	4537
7.1.2 Inizio dei versamenti della Svizzera nel Fondo	4538
7.1.3 Le risorse assegnate alla Svizzera	4538
7.1.4 Programmazione	4539
7.1.5 Sistema di gestione e di controllo	4540
7.1.6 Ripercussioni finanziarie e sul personale per la Confederazione	4540
7.2 Ripercussioni per i Cantoni	4541
8 Programma di legislatura	4541
9 Aspetti giuridici	4541
9.1 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	4541
9.2 Costituzionalità	4542

9.3	Forma dell'atto	4542
9.4	Subordinazione al freno alle spese	4543
9.5	Trasposizione nel diritto nazionale	4543

Decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce il Fondo sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)	4545
Scambio di note del 6 giugno 2014 tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti (Sviluppo dell'acquis di Schengen)	4547
Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione Svizzera 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 (Progetto)	4549

Messaggio

1 Situazione iniziale

Nell'ambito 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 (Accordo d'associazione a Schengen AAS), la Svizzera si è impegnata a recepire e attuare, in linea di massima, tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen². Dalla firma dell'Accordo, la CE/UE ha notificato alla Svizzera circa 180 sviluppi dell'acquis di Schengen.

Il presente messaggio riguarda l'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014³ riguardante il Fondo sicurezza interna per le frontiere esterne e i visti per il periodo 2014–2020.

Le deliberazioni relative al regolamento (UE) n. 515/2014 sono durate circa tre anni. La Svizzera era rappresentata nel gruppo di esperti della Commissione istituito ad hoc per l'elaborazione delle basi legali del Fondo, nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio, nel COREPER e nel Consiglio dei ministri (modalità COMIX), il che le ha permesso di far valere il proprio punto di vista in virtù dei diritti di partecipazione che le spettano secondo l'AAS. La decisione formale è stata presa dalle competenti istituzioni dell'UE.

Il messaggio spiega anche la necessità di stipulare accordi aggiuntivi tra l'UE e la Svizzera e tra l'UE e gli altri Stati associati. In tali accordi sono disciplinati in dettaglio soprattutto l'ammontare del contributo finanziario degli Stati associati e le ulteriori condizioni per la loro partecipazione.

Nell'ottobre 2014 e nel marzo 2015 si sono svolte a Bruxelles due tornate di negoziati relativi a questi accordi aggiuntivi per la partecipazione degli Stati associati al Fondo. Questi ultimi sono riusciti a concordare con la Commissione europea un progetto di accordo. L'accordo aggiuntivo tra la Svizzera e l'UE sarà parafato subito dopo il recepimento definitivo del regolamento (UE) n. 515/2014 da parte della Svizzera (cfr. il progetto allegato al presente messaggio); pertanto l'accordo aggiuntivo non è parte integrante della domanda di approvazione del presente messaggio.

Il recepimento del presente regolamento non richiede alcuna modifica della legislazione svizzera, dal momento che non contrasta con alcuna disposizione del diritto nazionale. Per essere applicato, tuttavia, il regolamento necessita ancora della conclusione del summenzionato accordo aggiuntivo, che sarà sottoposto all'Assemblea federale per approvazione in un secondo momento.

¹ RS 0.362.31

² Art. 2 par. 3 e art. 7 AAS

³ 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.

2 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen

Per il recepimento e l'attuazione degli sviluppi di Schengen, l'articolo 7 AAS prevede la seguente procedura: l'UE notifica immediatamente alla Svizzera l'avvenuta adozione degli atti che costituiscono 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 trenta 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 per la Svizzera rappresenta un trattato internazionale. A seconda del contenuto dell'atto europeo da recepire, per l'approvazione del trattato è competente o il Consiglio federale o il Parlamento (e il Popolo nel quadro del referendum facoltativo).

Se è competente l'Assemblea federale o se per l'attuazione sono richieste modifiche di legge, il Consiglio federale informa l'UE nella sua nota di risposta che il recepimento dello sviluppo può essere vincolante per la Svizzera soltanto previo adempimento dei requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS). In tal caso, per l'approvazione parlamentare, incluso un eventuale referendum, la Svizzera dispone di un termine massimo di due anni, che decorre dalla notifica dello sviluppo da parte dell'UE. La Svizzera informa il Consiglio dell'UE e la Commissione europea dell'adempimento di tutti i requisiti costituzionali. Se non è indetto il 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 della notifica, che equivale alla ratifica dello scambio di note.

Nel presente caso l'UE ha notificato alla Svizzera il regolamento (UE) n. 515/2014 il 7 maggio 2014. Il 6 giugno 2014 il Consiglio federale ha deciso di riceverlo, fatto salvo l'adempimento dei requisiti costituzionali, e ha notificato la propria decisione all'UE il giorno stesso. Pertanto il termine regolare di due anni scade il 7 maggio 2016. Tuttavia, esso non può essere rispettato, poiché le modalità decisive per la partecipazione della Svizzera al Fondo devono essere stabilite in un accordo aggiuntivo e i relativi negoziati con l'UE sono stati avviati soltanto dopo che la Svizzera ha notificato l'intenzione di massima di recepire il regolamento. Con lettera del 3 luglio 2015 indirizzata alla Missione della Svizzera presso l'Unione europea a Bruxelles, la Commissione europea ha pertanto prorogato al 3 luglio 2017 il termine per il recepimento del regolamento da parte della Svizzera.

Se il regolamento (UE) n. 515/2014 non viene recepito entro tale termine massimo, scatta la procedura speciale prevista dall'articolo 7 capoverso 4 AAS, secondo cui entro 90 giorni si deve raggiungere una soluzione condivisa in sede di comitato misto. Se il tentativo fallisce, l'AAS cessa automaticamente di essere applicabile tre mesi dopo la scadenza del termine di 90 giorni⁴.

⁴ Cfr. il messaggio concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali II, FF 2004 5273, in partic. pag. 5433 segg.

3 Il regolamento (UE) n. 515/2014

3.1 Basi di riferimento

In occasione delle deliberazioni relative al quadro finanziario pluriennale dell'UE per il periodo 2014–2020, nel novembre 2011 la Commissione europea ha presentato al Consiglio dell'UE e al Parlamento europeo alcune proposte di finanziamento per il settore dell'Interno. Secondo la Commissione europea un progetto integrato per la migrazione e la sicurezza, che abbia come obiettivo la creazione di un'Europa in cui le persone autorizzate possano entrare senza ostacoli, in cui possano circolare e vivere liberamente e in cui i loro diritti siano garantiti e la loro sicurezza assicurata, costituisce un vantaggio per l'UE e per i suoi Paesi partner. In tale contesto la Commissione europea si è pronunciata a favore di una riorganizzazione in due nuovi fondi dei quattro fondi esistenti del Programma quadro «Solidarietà e gestione dei flussi migratori» (fondi SOLID⁵). I due nuovi fondi sono il Fondo Asilo, migrazione e integrazione (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF) e il Fondo sicurezza interna (Internal Security Fund, ISF). L'AMIF è lo strumento in cui sono confluiti i precedenti fondi per i rimpatri, per l'integrazione e per i rifugiati. Poiché l'UE lo ha definito come non rilevante per Schengen, la Svizzera non vi parteciperà. Nel caso dell'ISF, che è composto dagli strumenti ISF-Frontiere e ISF-Polizia⁶, soltanto l'ISF-Frontiere è stato definito rilevante per Schengen. Pertanto la Svizzera, essendo uno Stato associato a Schengen, è essenzialmente obbligata a parteciparvi nel quadro degli sviluppi dell'acquis di Schengen.

L'ISF-Frontiere è lo strumento che sostituisce il vecchio Fondo per le frontiere esterne, cui la Svizzera ha partecipato retroattivamente dal 2009 e che è giunto a scadenza alla fine del 2013. Come il suo precursore, anche l'ISF-Frontiere è un fondo di solidarietà a sostegno degli Stati Schengen che, a causa delle estese frontiere marittime e/o terrestri o della presenza di importanti aeroporti internazionali, devono sostenere costi elevati per la protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen. Il Fondo intende, da un lato, contribuire a migliorare l'efficienza dei controlli e quindi la protezione delle frontiere esterne, limitando così il numero degli ingressi illegali. Dall'altro lato mira ad agevolare e velocizzare l'entrata delle persone autorizzate. Alla luce della persistente crisi migratoria acquisiscono un'importanza particolare sia l'aspetto della solidarietà sia quello del sostegno alla protezione delle frontiere esterne dello spazio Schengen.

⁵ Questo programma quadro per gli anni 2007–2013 ha permesso di rafforzare la solidarietà tra gli Stati membri e di adottare determinati provvedimenti per gestire i flussi migratori nell'UE. A tal fine sono stati creati i quattro fondi «Fondo per le frontiere esterne», «Fondo europeo per i rimpatri», «Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi» e «Fondo europeo per i rifugiati». Per il periodo 2010–2013 (retroattivamente dal 2009) la Svizzera ha partecipato soltanto al Fondo per le frontiere esterne, in quanto unico rilevante per Schengen.

⁶ Regolamento (UE) n. 513/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi e che abroga la decisione 2007/125/GAI del Consiglio, GU L 150 del 20.05.2014, pag. 93.

3.2 Partecipazione della Svizzera all'elaborazione del regolamento

Le deliberazioni relative al regolamento (UE) n. 515/2014, che costituisce la base legale per l'istituzione dell'ISF-Frontiere, si sono tenute a Bruxelles e sono durate circa tre anni. La Svizzera era rappresentata nel gruppo di esperti della Commissione europea istituito ad hoc, nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE, nel COREPER e nel Consiglio dei ministri (modalità COMIX), il che le ha permesso di far valere il proprio punto di vista nei corrispondenti gruppi di lavoro in virtù dei suoi diritti di partecipazione e di contribuire attivamente in seno al Comitato misto ai lavori di preparazione del progetto di regolamento. La decisione formale è stata presa dalle competenti istituzioni dell'UE.

3.3 Commento ai singoli articoli

3.3.1 Struttura

Oltre al preambolo, il regolamento (UE) 515/2014 comprende 23 articoli e quattro allegati, che costituiscono parte integrate dell'atto. Gli articoli sono suddivisi in tre capi: il primo contiene le disposizioni generali, il secondo disciplina il quadro finanziario e di attuazione e il terzo riporta le disposizioni finali.

3.3.2 Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto e ambito di applicazione

L'obiettivo del regolamento è quello di creare, nei settori della gestione delle frontiere esterne e della politica comune dei visti, lo strumento ISF-Frontiere (di seguito: il Fondo). In base al regolamento, il Fondo è istituito per il periodo 2014–2020. Trova applicazione anche il regolamento (UE) n. 514/2014⁷, recante le modalità di attuazione del Fondo.

Art. 2 Definizioni

La disposizione illustra i concetti centrali del regolamento.

Art. 3 Obiettivi

L'obiettivo generale del Fondo è quello di aumentare la sicurezza all'interno dell'UE, agevolando al contempo gli spostamenti legali.

⁷ Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi, GU L 150 del 20.5.2014, pag. 112.

Nell'ambito dell'obiettivo generale, il Fondo contribuisce ai seguenti obiettivi specifici:

- sostenere una politica comune in materia di visti soprattutto per facilitare gli spostamenti legittimi e contrastare l'immigrazione illegale;
- sostenere la gestione integrata delle frontiere, ad esempio mediante la condivisione di informazioni tra gli Stati Schengen e tra questi e l'agenzia FRONTEX, in modo da assicurare un livello uniforme ed elevato di controllo e protezione delle frontiere esterne. L'obiettivo è quello di garantire l'attraversamento agevole delle frontiere esterne conformemente all'acquis di Schengen. Al contempo si intende però anche assicurare l'accesso alla protezione internazionale a quanti ne necessitano e salvaguardare il principio di non respingimento, in conformità con gli obblighi assunti dagli Stati membri nel settore dei diritti dell'uomo.

Il raggiungimento effettivo degli obiettivi specifici del Fondo è valutato attraverso gli indicatori comuni di cui all'allegato IV del presente regolamento e indicatori specifici per programma previsti nei programmi nazionali.

Per raggiungere gli obiettivi generali e quelli specifici, il Fondo mette a disposizione un contributo per il conseguimento dei seguenti obiettivi operativi:

- promuovere e attuare strategie volte a garantire la sorveglianza efficace delle frontiere esterne;
- istituire un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne, che preveda in particolare il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne, dei sistemi di sorveglianza e della cooperazione tra le guardie di frontiera, le dogane, le autorità competenti in materia di immigrazione e asilo e le autorità di perseguimento penale. Attuare misure che contribuiscano alla prevenzione e alla lotta contro la criminalità transfrontaliera alle frontiere esterne, compresi la tratta e il traffico di esseri umani;
- potenziare la collaborazione in materia di visti e la cooperazione consolare, soprattutto al fine di armonizzare le procedure di rilascio dei visti;
- costituire e operare sistemi informatici che sostengano la politica comune dei visti, i controlli alle frontiere e la sorveglianza di frontiera alle frontiere esterne;
- assicurare un'applicazione efficace e uniforme dell'acquis dell'UE in materia di frontiere e visti, nonché del meccanismo di valutazione e monitoraggio di Schengen;
- potenziare la cooperazione tra gli Stati membri e con Paesi terzi al fine di contrastare l'immigrazione illegale.

Le misure finanziate dal Fondo sono attuate nel pieno rispetto dei diritti fondamentali e della dignità umana. In particolare, le misure rispettano le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il diritto dell'UE in materia di protezione dei dati, la Convenzione del 4 novembre 1950⁸ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo

⁸ RS 0.101

e delle libertà fondamentali (CEDU), il principio di equo trattamento dei cittadini dei Paesi terzi, il diritto di asilo e di protezione internazionale, il principio di non respingimento e gli obblighi internazionali dell'UE e degli Stati membri come quelli derivanti, ad esempio, dalla Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951⁹ sullo statuto dei rifugiati.

Nel quadro dell'attuazione delle misure, laddove possibile, va riservata particolare attenzione alle persone bisognose di protezione, in prima linea ai minori e ai minori non accompagnati per quanto riguarda la loro assegnazione ai servizi di protezione.

Nell'attuare le misure finanziate mediante il Fondo che sono legate alla sorveglianza delle frontiere marittime, gli Stati membri rispettano i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale e forniscono assistenza alle persone in difficoltà. Le apparecchiature e i sistemi finanziati dal Fondo possono essere utilizzati per operazioni di ricerca e di soccorso.

Su iniziativa degli Stati membri o della Commissione europea, il Fondo contribuisce anche al finanziamento dell'assistenza tecnica richiesta. Pertanto gli Stati Schengen possono ricevere anche un sostegno economico per i costi sostenuti per attuare il Fondo.

Art. 4 Azioni ammissibili

Le misure adottate dagli Stati Schengen nell'ambito dei loro programmi nazionali per raggiungere gli obiettivi specifici elencati nell'articolo 3 del regolamento possono essere finanziate con un contributo dal Fondo. Tra queste misure figurano in particolare:

- infrastrutture, inclusi sistemi necessari per la sorveglianza ai valichi di frontiera;
- attrezzatura operativa, mezzi di trasporto e sistemi di comunicazione necessari per il rilevamento di persone alle frontiere;
- sistemi informatici e di comunicazione per la gestione efficace dei flussi migratori transfrontalieri;
- infrastrutture necessarie nell'ambito della cooperazione consolare e per il rilascio dei visti per soggiorni di breve durata;
- formazione delle guardie di frontiera e del personale consolare;
- distacco di ufficiali di collegamento competenti nel settore dell'immigrazione (Immigration Liaison Officers, ILOs) e di consulenti in materia di documenti in Paesi terzi, nonché scambio e distacco di guardie di frontiera tra Stati Schengen o tra uno Stato Schengen e un Paese terzo;
- misure come ad esempio studi, formazione o progetti pilota per l'istituzione e l'attuazione di un sistema integrato di gestione delle frontiere.

⁹ RS 0.142.30

Il Fondo sostiene con un contributo finanziario anche misure relative a o condotte in Paesi terzi. Si tratta prevalentemente di:

- sistemi di informazione, strumenti o attrezzature per lo scambio di informazioni;
- misure operative e azioni congiunte con Paesi terzi;
- progetti relativi al Sistema europeo di sorveglianza delle frontiere (EUROSUR);
- studi, seminari, workshop, conferenze, formazione, attrezzature volti a favorire la cooperazione tra gli Stati Schengen e le istituzioni dell'UE in Paesi terzi.

Le misure attuate alle frontiere esterne temporanee, che ricadono nell'ambito dell'articolo 4 paragrafo 1 lettera a (infrastrutture ecc.), non ricevono contributi finanziari dal Fondo. Sono escluse dal finanziamento anche le misure relative al ripristino temporaneo ed eccezionale dei controlli di frontiera alle frontiere interne ai sensi del Codice frontiere Schengen. Lo stesso vale per misure volte esclusivamente al controllo di merci.

3.3.3 Quadro finanziario e di attuazione

Art. 5 Risorse globali e attuazione

La dotazione finanziaria preventivata per l'attuazione del Fondo ammonta a 2,76 miliardi di euro, cui si aggiungono i contributi degli Stati associati. Della dotazione, 1,551 miliardi di euro sono destinati ai programmi nazionali degli Stati Schengen. Ulteriori 791 milioni di euro sono allocati allo sviluppo di sistemi informatici nuovi ed esistenti per il controllo delle entrate e delle uscite nello spazio Schengen e 154 milioni di euro al sostegno del regime di transito speciale della Lituania¹⁰. I rimanenti 264 milioni di euro sono messi a disposizione per il finanziamento delle cosiddette misure dell'Unione e per l'assistenza emergenziale della Commissione europea, nonché per l'assistenza tecnica. Di tale somma almeno il 30 per cento, ovvero 79,2 milioni di euro, deve essere utilizzato per le misure dell'Unione. In virtù del paragrafo 2 il Parlamento europeo e il Consiglio autorizzano gli stanziamenti annuali nei limiti del quadro finanziario pluriennale.

Anche gli Stati associati partecipano al Fondo e stipulano con l'UE accordi aggiuntivi contenenti disposizioni relative ai loro contributi finanziari e alle modalità complementari di partecipazione. I contributi degli Stati associati vanno a sommarsi alle risorse globali del Fondo. Di conseguenza, la dotazione finanziaria complessiva del Fondo risulterà superiore alla cifra indicata all'articolo 5 del regolamento.

¹⁰ Secondo il protocollo 5 del trattato di adesione della Lituania, l'UE si assume i costi supplementari sostenuti per l'attuazione dei regolamenti che istituiscono il documento di transito agevolato (FTD) e il documento di transito ferroviario agevolato (FRTD) (GU L 99 del 17.4.2003 pag. 8 e GU L 99 del 17.4.2003 pag. 15). In tal modo l'UE indennizza la Lituania per la mancata riscossione di diritti per il rilascio di tali documenti a cittadini russi che entrano ed escono dalla regione di Kaliningrad attraverso l'UE.

Art. 6 Risorse per le azioni ammissibili negli Stati membri

Come indicato nell'articolo 5, 1,551 miliardi di euro del Fondo sono destinati agli Stati membri per i loro programmi nazionali. Tale contributo è ripartito come segue: 1,276 miliardi di euro costituiscono la base per i programmi nazionali e sono ripartiti tra i singoli Stati membri secondo l'allegato I. Si prevede che la Svizzera riceverà 18,92 milioni di euro durante il periodo di validità del Fondo per il finanziamento del suo programma nazionale. Ulteriori 147 milioni di euro del Fondo sono previsti per misure specifiche. I restanti 128 milioni di euro confluiscono nella revisione intermedia.

Gli Stati Schengen sono tenuti a investire le risorse loro attribuite per l'attuazione dei loro programmi nazionali come segue:

- almeno il 10 per cento per sviluppare EUROSUR;
- almeno il 25 per cento per la politica dei visti e la gestione delle frontiere esterne;
- almeno il 5 per cento per sostenere i servizi consolari nei Paesi terzi, rafforzare la gestione integrata delle frontiere, accrescere l'interoperabilità dei sistemi di gestione delle frontiere tra gli Stati Schengen e per misure di accompagnamento previa consultazione con l'agenzia FRONTEX.

Gli Stati membri possono discostarsi da tali percentuali minime, purché motivino la loro scelta nel programma nazionale, spiegando perché l'assegnazione di risorse inferiori a tali minimi non pregiudica il conseguimento del pertinente obiettivo.

Per poter perseguire gli obiettivi del Fondo anche in caso di circostanze impreviste e garantire l'impiego efficace delle risorse finanziarie disponibili, alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati per adeguare, se necessario, l'importo di 128 milioni di euro stabilito per la revisione intermedia.

Art. 7 Risorse per le azioni specifiche

In aggiunta alla dotazione di 1,276 miliardi di euro indicata nell'allegato I, gli Stati Schengen possono ricevere un importo aggiuntivo, purché sia previsto nel programma nazionale. Tale importo aggiuntivo può essere impiegato esclusivamente per le misure specifiche di cui all'allegato II.

Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati per rivedere, se giudicato opportuno, l'elenco delle misure specifiche riportato nell'allegato II. Gli importi aggiuntivi sono assegnati agli Stati Schengen interessati con decisioni individuali di finanziamento che ne approvano o rivedono il rispettivo programma nazionale.

Art. 8 Risorse nell'ambito della revisione intermedia

Per la revisione intermedia la Commissione europea tiene conto, entro il 1° giugno 2017, dei seguenti fatti:

1. l'onere sostenuto dagli Stati membri nella gestione delle frontiere;
2. le relazioni di valutazione elaborate nel quadro del meccanismo di valutazione e monitoraggio Schengen;
3. i livelli di minaccia alle frontiere esterne per il periodo 2017–2020; nonché
4. i fattori che hanno pregiudicato la sicurezza delle frontiere esterne nel periodo 2014–2016.

L'importo complessivo di 128 milioni di euro per la revisione intermedia è distribuito tra gli Stati membri secondo le seguenti percentuali: 45 per cento per le frontiere marittime esterne, 38 per cento per le frontiere terrestri esterne e 17 per cento per gli aeroporti. Va tenuto conto che la Svizzera non dispone né di frontiere marittime esterne né di frontiere terrestri esterne.

Le risorse finanziarie disponibili per i singoli aeroporti sono stabilite in base alla mole di lavoro, tenendo conto del numero di persone che entrano nello spazio Schengen attraverso l'aeroporto e del numero di cittadini di Paesi terzi cui è negato l'ingresso. Per le frontiere marittime e terrestri esterne viene effettuata una speciale analisi dei rischi.

Previa consultazione con gli Stati Schengen e con l'agenzia FRONTEX e tenendo conto dell'analisi dei rischi di quest'ultima, la Commissione europea determina livelli di minaccia per ciascuna sezione di frontiera esterna degli Stati membri per il periodo 2017–2020, prendendo in considerazione gli oneri della gestione delle frontiere esterne da parte dei singoli Stati Schengen, nonché possibili future tendenze dei flussi migratori.

Gli importi aggiuntivi sono assegnati agli Stati Schengen interessati con decisioni individuali di finanziamento che ne approvano o rivedono il rispettivo programma nazionale.

Art. 9 Programmi nazionali

Nel redigere i programmi nazionali, che devono essere sottoposti all'esame e all'approvazione della Commissione europea, gli Stati Schengen mirano a conseguire i seguenti obiettivi:

- sviluppare EUROSUR;
- sostenere la politica in materia di visti e la gestione delle frontiere esterne;
- sostenere i servizi consolari nei Paesi terzi per gestire meglio i flussi migratori;
- rafforzare la gestione integrata delle frontiere per potenziare in particolare il relativo scambio di informazioni tra gli Stati Schengen;
- migliorare la cooperazione tra gli Stati Schengen per quanto riguarda i sistemi di gestione delle frontiere;

- sostenere misure di accompagnamento volte a promuovere l’armonizzazione della gestione delle frontiere, in particolare per quanto concerne l’ambito tecnologico;
- garantire l’applicazione corretta e uniforme dell’acquis dell’UE in materia di controllo di frontiera e visti;
- preparare gli Stati Schengen a far fronte a future minacce e possibili pressioni alle frontiere esterne, così che possano reagire in modo mirato e veloce.

Per perseguire tali obiettivi, gli Stati Schengen possono sostenere, nell’ambito dei loro programmi nazionali, corrispondenti misure in Paesi terzi.

Per ottimizzare le misure di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne pianificate dagli Stati Schengen, e quindi garantire coerenza ed efficienza in termini di costi, la Commissione consulta l’agenzia FRONTEX in merito ai progetti di programmi nazionali.

Art. 10 Sostegno operativo nell’ambito dei programmi nazionali degli Stati membri

Gli Stati Schengen possono utilizzare fino al 40 per cento dell’importo loro assegnato nell’allegato I per finanziare il sostegno operativo alle loro autorità. Si tratta, ad esempio, dei costi operativi dei sistemi informatici, delle spese per il personale, nonché delle spese per la modernizzazione e la sostituzione di attrezzature (cfr. allegato III del regolamento). Per ottenere il sostegno operativo gli Stati Schengen devono rispettare l’acquis dell’UE in materia di frontiere e visti, adempiere gli obiettivi dei loro programmi nazionali, nonché ottimizzare la cooperazione con gli altri Stati membri per quanto riguarda il controllo delle frontiere e le connesse ripercussioni.

A tal fine, prima dell’approvazione dei programmi nazionali, la Commissione europea valuta la situazione di partenza negli Stati Schengen che hanno espresso l’intenzione di chiedere un sostegno operativo.

Il sostegno operativo è concesso soltanto a condizione che sia impiegato per perseguire gli obiettivi di cui all’allegato III.

Il sostegno operativo è seguito congiuntamente dalla Commissione europea e dallo Stato Schengen interessato per assicurare in particolare lo scambio di informazioni necessario a tal fine.

La Commissione europea definisce, mediante atti di esecuzione, le procedure di rendicontazione dell’applicazione della presente disposizione.

Art. 11 Sostegno operativo per il regime di transito speciale

Secondo il protocollo 5 del trattato di adesione della Lituania, l’UE si assume i costi supplementari sostenuti per l’attuazione dei regolamenti che istituiscono il documento di transito agevolato (FTD) e il documento di transito ferroviario agevolato (FRTD)¹¹. In tal modo l’UE indennizza la Lituania per la mancata riscossione di

¹¹ Cfr. GU L 99 del 17.4.2003 pagg. 8 e 15.

diritti per il rilascio di tali documenti a cittadini russi che entrano ed escono dalla regione di Kaliningrad attraverso l'UE. La Lituania riceverà quindi per il periodo 2014–2020 un sostegno operativo di massimo 154 milioni di euro dal Fondo.

Art. 12 Programmazione in linea con i risultati del meccanismo di valutazione e di controllo Schengen

Se una relazione di valutazione Schengen evidenzia eventuali carenze, lo Stato Schengen interessato esamina, di concerto con la Commissione europea e con l'agenzia FRONTEX, le modalità per reagire al risultato emerso e per attuare le raccomandazioni nell'ambito del suo programma nazionale. In tale contesto lo Stato Schengen è tenuto ad assicurarsi che i mezzi finanziari stanziati per il suo programma nazionale – inclusi i mezzi previsti per il sostegno operativo – siano impiegati per le misure necessarie.

Art. 13 Azioni dell'Unione

Su iniziativa della Commissione europea, le risorse del Fondo possono essere usate per finanziare misure transnazionali dell'Unione, che sono di particolare interesse per l'UE e che mirano a sostenere gli obiettivi generali, specifici e operativi.

Possono essere incentivate le misure dell'Unione aventi i seguenti obiettivi:

- attività preparatorie necessarie per attuare misure relative alle frontiere esterne e ai visti;
- analisi e valutazioni che migliorino la conoscenza della situazione negli Stati Schengen e in Paesi terzi;
- sviluppo di strumenti statistici;
- sostegno e monitoraggio dell'attuazione del diritto e degli obiettivi politici dell'UE negli Stati Schengen, nonché valutazione della relativa efficacia e del relativo impatto nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali;
- promozione della cooperazione e della formazione comune, nonché individuazione e diffusione delle migliori prassi tra i diversi interlocutori a livello europeo;
- promozione di progetti miranti all'armonizzazione e all'interoperabilità delle misure connesse alla gestione delle frontiere;
- sensibilizzazione dei partecipanti e del pubblico in merito alle strategie e agli obiettivi dell'UE;
- sostegno a diverse reti europee in modo che possano valutare, promuovere, sostenere e sviluppare ulteriormente le strategie e gli obiettivi dell'UE;
- sostegno a progetti particolarmente innovativi volti a sviluppare nuovi metodi o nuove tecnologie;
- sostegno a misure relative a o in Paesi terzi, come menzionato all'articolo 4.

Le misure dell'Unione sono attuate in conformità con l'articolo 6 del regolamento (UE) n. 514/2014.

Art. 14 Assistenza emergenziale

Questa disposizione prevede che sia assicurato sostegno finanziario dal Fondo nel caso si verifichi una situazione di emergenza. L'assistenza emergenziale è attuata in base al regolamento (UE) n. 514/2014.

Art. 15 Definizione di un programma per lo sviluppo di sistemi informatici

Si intende definire un programma per lo sviluppo di sistemi informatici con l'obiettivo di migliorare la gestione e il controllo dei flussi di attraversamento delle frontiere esterne rafforzando le verifiche e, al contempo, facilitando il passaggio di frontiera ai viaggiatori in regola. Almeno una volta all'anno la Commissione europea informa in merito ai progressi compiuti nello sviluppo di tali sistemi informatici.

In totale sono assegnati allo sviluppo di sistemi informatici futuri 791 milioni di euro dal Fondo. I più importanti progetti informatici sono il Sistema elettronico di ingresso e uscita (Entry/Exit System, EES) e il Programma per i viaggiatori registrati (Registered Traveller Programme, RTP). Grazie all'EES sarà possibile registrare automaticamente alle frontiere esterne dello spazio Schengen l'ingresso e l'uscita di cittadini di Stati non UE/AELS privi di diritto di libera circolazione nell'UE e calcolare la durata del soggiorno dei viaggiatori nello spazio Schengen. In tal modo si intende combattere efficientemente la migrazione illegale, aumentando contemporaneamente la sicurezza nello spazio Schengen. L'RTP offre ai viaggiatori frequenti provenienti da Paesi terzi la possibilità di registrarsi dopo aver effettuato un preventivo controllo di sicurezza. I viaggiatori registrati possono così usufruire di formalità di frontiera agevolate alle frontiere esterne dello spazio Schengen come, ad esempio, l'uso di porte di controllo automatizzato.

Art. 16 Assistenza tecnica

Su iniziativa della Commissione o in suo nome, il Fondo può contribuire annualmente, nel limite di 1,7 milioni di euro, all'assistenza tecnica, ossia ai costi insorti per l'attuazione del Fondo.

3.3.4 Disposizioni finali*Art. 17* Esercizio della delega

Questa disposizione conferisce alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati per il periodo dal 21 maggio 2014 al 21 maggio 2021. La Commissione deve redigere una relazione su questa delega di poteri entro il 21 agosto 2020. La delega di poteri è tacitamente prorogata per un periodo di tre anni, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non si oppongano alla proroga entro il 21 febbraio 2021.

La delega di poteri può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. Gli effetti della decisione di revoca decorrono dal giorno suc-

cessivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'UE o da una data successiva specificata nella decisione.

Non appena adotta un atto delegato, la Commissione europea lo notifica immediatamente al Parlamento europeo e al Consiglio. L'atto delegato entra in vigore solo 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 europea che non intendono sollevare obiezioni.

Art. 18 Procedura di comitato

La Commissione è assistita dal comitato Asilo, migrazione e integrazione e fondi sicurezza interna (comitato AMIF). In base agli articoli 2 e 3 della Convenzione comitatologia¹² gli Stati associati hanno 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 possono esprimere la loro posizione e avanzare suggerimenti.

Art. 19 Applicabilità del regolamento (UE) n. 514/2014

Al Fondo si applicano le disposizioni del regolamento (UE) n. 514/2014 (cfr. n. 3.4).

Art. 20 Abrogazione

La decisione n. 574/2007/CE, con cui è stato istituito il Fondo per le frontiere esterne, è abrogata con effetto dal 1° gennaio 2014.

Art. 21 Disposizioni transitorie

Il presente regolamento non è connesso né dal punto di vista giuridico né dal punto di vista finanziario con decisioni che la Commissione europea ha preso sulla base della decisione n. 574/2007/CE. Ciononostante, nell'adottare decisioni di finanziamento dal Fondo, la Commissione europea tiene conto delle misure stabilite in base alla decisione n. 574/2007/CE prima del 20 maggio 2014 aventi un'incidenza finanziaria nel periodo di cofinanziamento. I finanziamenti approvati dalla Commissione europea nel periodo 2011–2014, per i quali non le sono stati trasmessi i documenti richiesti entro il termine previsto per la presentazione della relazione finale, sono disimpegnati entro la fine del 2017. Gli importi indebitamente versati vanno rimborsati.

¹² Convenzione del 22 settembre 2011 tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia e la Confederazione Svizzera sulla partecipazione di tali Stati ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen; RS **0.362.11**.

Entro il 30 giugno 2015¹³ gli Stati Schengen devono presentare alla Commissione europea la relazione di valutazione dei risultati delle misure cofinanziate dal Fondo per le frontiere esterne ai sensi della decisione n. 574/2007/CE per il periodo 2011–2013.

In base alla decisione n. 574/2007/CE, la Commissione europea presenta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, entro la fine del 2015, la relazione di valutazione per il periodo 2011–2013.

Art. 22 Revisione

Su proposta della Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio riesaminano il presente regolamento entro il 30 giugno 2020.

Art. 23 Entrata in vigore e applicazione

Il regolamento è entrato in vigore il 21 maggio 2014 e si applica con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2014.

3.3.5 Allegati

L'allegato I definisce i contributi finanziari assegnati dal Fondo agli Stati Schengen per finanziare i loro programmi nazionali. Tale cifra è composta da un importo minimo e da un importo fisso. La Svizzera riceverà presumibilmente finanziamenti per un totale di 18,92 milioni di euro durante il periodo di validità del Fondo.

L'allegato II elenca le misure specifiche. Si tratta in particolare della cooperazione consolare tra gli Stati Schengen e dell'acquisto di mezzi di trasporto e attrezzatura operativa che l'agenzia FRONTEX ritiene necessari e a cui può fare ricorso in caso di operazioni congiunte.

L'allegato III stabilisce i seguenti obiettivi per il sostegno operativo nell'ambito dei programmi nazionali:

- obiettivo 1: promuovere l'elaborazione e l'attuazione di strategie volte a garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; l'attraversamento delle frontiere esterne va però sorvegliato efficacemente, il che implica un maggior numero di controlli sulle persone;
- obiettivo 2: rafforzare la collaborazione in materia di visti e cooperazione consolare;
- obiettivo 3: potenziare i sistemi informatici che sostengono la gestione dei flussi migratori.

¹³ Alla riunione del comitato AMIF-ISF del 6 giugno 2014 l'UE ha prorogato questo termine al 30 novembre 2015.

L'allegato IV fissa gli indicatori comuni per la misurazione degli obiettivi specifici. Come stabilito nell'articolo 3 del regolamento, gli obiettivi specifici comprendono il sostegno a una politica comune dei visti e a una gestione integrata delle frontiere.

Il raggiungimento degli sviluppi auspicati nel settore del sostegno a una politica comune dei visti è misurato in base all'utilizzo comune di locali, ai centri comuni per la presentazione delle domande e alle rappresentanze. Vengono valutati il numero di corsi di formazione tenuti in materia di politica comune dei visti e il numero di collaboratori che ne hanno usufruito. Sono valutati anche il numero degli ufficiali di collegamento impiegati per le questioni relative all'immigrazione sostenuti dal Fondo e il numero dei consolati istituiti o ampliati mediante il Fondo.

I progressi nel settore del sostegno alla gestione delle frontiere sono invece misurati in base al numero dei corsi di formazione tenuti in materia di gestione delle frontiere e il numero di collaboratori che ne hanno usufruito. È valutato anche il numero di infrastrutture per i controlli di frontiera istituite o ampliate grazie al Fondo. Inoltre sono considerati indicatori di misurazione il numero degli attraversamenti di frontiera alle frontiere esterne e il numero delle infrastrutture nazionali per la sorveglianza delle frontiere istituite nel quadro di EUROSUR. Sono valutati anche i numeri relativi all'immigrazione illegale, alla criminalità transfrontaliera e alle situazioni di crisi.

4 Il regolamento (UE) n. 514/2014¹⁴

4.1 Basi di riferimento

Il 15 novembre 2011 la Commissione europea ha sottoposto al Consiglio dell'UE e al Parlamento europeo il progetto di regolamento (UE) n. 514/2014. Questo regolamento fa parte di un pacchetto di regolamenti che costituiscono il quadro legale per i due nuovi fondi AMIF e ISF. Il regolamento contiene disposizioni relative al finanziamento delle spese, alla programmazione, alla gestione e al controllo dei fondi, al bilancio, alla redazione delle relazioni, al monitoraggio e alla valutazione, e definisce pertanto le disposizioni attuative dei due fondi. Esso stabilisce il quadro di riferimento per un approccio comune nell'attuazione, garantendo così un trattamento uniforme degli Stati membri che ricevono un sostegno finanziario dai fondi. Dal punto di vista formale il regolamento non è rilevante per Schengen.

¹⁴ Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione e sullo strumento di sostegno finanziario per la cooperazione di polizia, la prevenzione e la lotta alla criminalità e la gestione delle crisi, GU L 150 del 20.5.2014, pag. 112.

4.2 Partecipazione della Svizzera all'elaborazione del regolamento

Le deliberazioni relative al regolamento (UE) n. 514/2014 si sono tenute a Bruxelles e sono durate circa tre anni. Sebbene dal punto di vista formale il regolamento non sia un atto rilevante per Schengen, gli Stati associati hanno potuto collaborare nei gruppi di lavoro e nei comitati competenti grazie alla decisione COREPER del 18 aprile 2012. In base ad essa la Svizzera era rappresentata nel gruppo di esperti della Commissione istituito ad hoc, nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE, nel COREPER e nel Consiglio dei ministri (modalità COMIX).

La Svizzera, insieme agli altri Stati associati, ha potuto così far valere il proprio punto di vista in questi diversi gruppi di lavoro e partecipare attivamente ai lavori preparatori per il progetto di regolamento. La decisione formale è stata presa dalle competenti istituzioni dell'UE.

4.3 Relazione con l'acquis di Schengen

Il regolamento (UE) n. 514/2014 contiene, tra l'altro, disposizioni attuative per il Fondo. Ciononostante, contrariamente al parere degli Stati associati, l'UE l'ha classificato dal punto di vista formale come non rilevante per Schengen, anche se poi lo ha notificato agli Stati associati come rilevante per Schengen nella misura in cui le sue disposizioni sono necessarie per l'attuazione del Fondo. La relazione del regolamento con l'acquis di Schengen è stata poi esplicitamente sancita nel considerando 3 dell'accordo aggiuntivo. Di conseguenza l'accordo aggiuntivo costituisce la base legale per il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 e i due atti saranno sottoposti insieme all'Assemblea federale per approvazione in un secondo momento. Fino a tale data la Svizzera non applicherà il regolamento.

5 Necessità di un accordo aggiuntivo

5.1 Situazione iniziale

Dal momento che il Fondo è un'istituzione dell'UE e la Svizzera non è membro dell'UE, le regole necessarie per la partecipazione della Svizzera e degli altri Stati associati al Fondo devono essere stabilite in rispettivi accordi aggiuntivi. Essi prevedono soprattutto disposizioni relative al metodo di calcolo della partecipazione finanziaria degli Stati associati al Fondo, la data di inizio del versamento dei contributi, nonché le competenze delle istituzioni europee nei settori del controllo finanziario e della lotta alla corruzione in relazione alle somme versate dal Fondo agli Stati associati. Si tratta di un accordo aggiuntivo come quello concluso dalla Svizzera in relazione alla sua partecipazione al Fondo per le frontiere esterne¹⁵. La base

¹⁵ 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**.

legale per la conclusione di un tale accordo è costituita dall'articolo 5 paragrafo 7 del regolamento (UE) n. 515/2014.

5.2 Svolgimento dei negoziati

La delegazione svizzera era guidata dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), ed era composta anche da rappresentanti della Direzione degli affari europei (codirezione) e della Direzione del diritto internazionale pubblico del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), dell'Ufficio federale di giustizia (UFG) e della Missione della Svizzera presso l'Unione europea a Bruxelles.

Nell'ottobre 2014 e nel marzo 2015 si sono svolte a Bruxelles due tornate di negoziati relativi agli accordi aggiuntivi per la partecipazione al Fondo degli Stati associati. Questi ultimi sono riusciti a concordare con la Commissione europea un progetto di accordo.

Sorprendentemente, prima della seconda tornata di negoziati, la Svizzera e gli altri Stati associati sono stati informati ufficiosamente che, secondo il nuovo parere della Commissione europea, l'AAS non permette di parafare l'accordo aggiuntivo finché gli Stati associati non hanno recepito definitivamente il regolamento (UE) n. 515/2014. Tuttavia, il 28 settembre 2015 la Commissione europea ha confermato per scritto agli Stati associati di non avere intenzione di modificare il contenuto del progetto di accordo aggiuntivo.

Una volta terminata la procedura parlamentare per il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 e sempreché non si faccia ricorso al referendum, la Svizzera può notificare all'UE, immediatamente dopo la scadenza del termine referendario, che la procedura interna di recepimento è conclusa. Lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 entra in vigore al momento della trasmissione di questa notifica, che equivale alla ratifica dello scambio di note. Subito dopo si può procedere a parafare l'accordo aggiuntivo.

5.3 Contenuto dell'accordo aggiuntivo

L'accordo aggiuntivo permette alla Svizzera di partecipare integralmente al Fondo e disciplina i relativi diritti e obblighi.

L'accordo aggiuntivo comprende, oltre al preambolo, 21 articoli e un allegato, che costituisce parte integrante dell'accordo.

Il preambolo statuisce che il regolamento (UE) n. 515/2014 è uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'AAS. Inoltre sottolinea che l'articolo 5 paragrafo 7 di detto regolamento prevede che gli Stati associati partecipino al Fondo e che concludano accordi aggiuntivi per stabilire le disposizioni complementari necessarie a tal fine, incluse quelle che garantiscono la tutela degli interessi finanziari dell'UE e il potere di controllo della Corte dei conti. Inoltre sancisce che anche il regolamento (UE) n. 514/2014 costituisce per la Svizzera uno sviluppo dell'acquis

di Schengen nella misura in cui le sue disposizioni sono necessarie per l'attuazione del Fondo.

L'articolo 1 fissa il campo di applicazione dell'accordo aggiuntivo, che contiene le disposizioni complementari necessarie per la partecipazione della Svizzera al Fondo.

L'articolo 2 stabilisce che la Svizzera adotta le misure necessarie per garantire che siano rispettate le pertinenti disposizioni concernenti la gestione e il controllo delle finanze fissate nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)¹⁶ e nel derivante diritto dell'Unione. La disposizione definisce le prescrizioni rilevanti e dispone la loro applicazione nel territorio svizzero.

L'articolo 3 obbliga la Svizzera a impiegare sul suo territorio le risorse finanziarie ricevute secondo il principio dell'economicità della gestione finanziaria.

L'articolo 4 vieta a tutti gli attori finanziari che espletano sul territorio svizzero compiti legati alla gestione finanziaria relativa all'attuazione del Fondo di compiere azioni che potrebbero causare un conflitto di interessi.

L'articolo 5 stabilisce che le decisioni della Commissione europea che impongono un pagamento a soggetti giuridici (persone fisiche e giuridiche) diversi da Stati costituiscono titoli esecutivi sul territorio svizzero. Inoltre questa disposizione illustra lo svolgimento della procedura di esecuzione.

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.

L'articolo 7 autorizza la Commissione europea (Ufficio europeo per la lotta antifrode, OLAF) a effettuare controlli e ispezioni sul territorio svizzero in relazione al Fondo e in base al regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96¹⁷. Le autorità svizzere sono tenute ad agevolare tali controlli e ispezioni, che su loro richiesta sono eseguiti congiuntamente.

L'articolo 8 autorizza la Corte dei conti europea a effettuare verifiche in relazione al Fondo sul territorio svizzero in base all'articolo 287 paragrafo 3 TFUE e alla parte prima, titolo X, capo 1 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012¹⁸. Le verifiche sono condotte in collaborazione con le autorità di controllo finanziario nazionali.

L'articolo 9 dispone che, per realizzare i suoi progetti, la Svizzera ricorre alle sue leggi interne in materia di appalti pubblici in conformità con le disposizioni dell'Accordo multilaterale sugli appalti pubblici dell'Organizzazione mondiale del

¹⁶ GU C 326 del 26.10.2012, pag. 1

¹⁷ 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

¹⁸ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2012, GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1

commercio (OMC)¹⁹ e con l'Accordo del 21 giugno 1999²⁰ tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea su alcuni aspetti relativi agli appalti pubblici. Nelle sue relazioni annuali sull'attuazione del programma nazionale la Svizzera presenta alla Commissione europea una descrizione delle procedure di aggiudicazione e la informa in merito alle procedure svolte.

L'articolo 10 definisce la partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo, per il cui calcolo si applica la chiave di ripartizione di Schengen²¹. La partecipazione finanziaria definitiva della Svizzera sarà calcolata nel 2019 in base alle cifre del PIL per gli anni 2013–2017 disponibili al 31 marzo 2019. Per gli anni 2016–2018 la Svizzera verserà un importo annuo pari a 25,11 milioni di euro (27,62 mio. di fr.²²). L'importo rimanente sarà dovuto metà nel 2019 e metà nel 2020. 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 AAS.

L'articolo 11 stabilisce che i contributi finanziari della Svizzera per gli anni 2016 e 2017 saranno allocati per il 75 per cento alla revisione intermedia, per il 15 per cento allo sviluppo di sistemi informatici e per il 10 per cento alle misure dell'Unione e all'assistenza emergenziale. Qualora l'accordo aggiuntivo non dovesse entrare in vigore o essere applicato entro il 1° giugno 2017, gli importi già versati dalla Svizzera saranno impiegati per gli stessi obiettivi dei contributi per gli anni 2018–2020.

I contributi per gli anni 2018–2020 saranno destinati per il 40 per cento a misure specifiche, per il 50 per cento allo sviluppo di sistemi informatici e per il 10 per cento alle misure dell'Unione e all'assistenza emergenziale. Gli importi aggiuntivi allocati alla verifica intermedia, alle misure dell'Unione, alle misure specifiche o ai progetti per lo sviluppo di sistemi informatici, saranno attribuiti agli Stati Schengen interessati o alla Commissione europea secondo la procedura prevista nelle pertinenti basi legali. La Commissione europea può utilizzare ogni anno fino a 181 424 euro dei versamenti effettuati dalla Svizzera per coprire le spese amministrative per i collaboratori interni o esterni che sostengono la Svizzera nell'attuazione del regolamento (UE) n. 515/2014 e dell'accordo aggiuntivo.

L'articolo 12 disciplina l'obbligo del segreto professionale. Secondo questa disposizione tutte le informazioni trasmesse o ricevute ricadono sotto la clausola di confidenzialità. Le informazioni possono essere trasmesse esclusivamente a persone delle istituzioni dell'Unione, degli Stati membri 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 confidenzialità usualmente applicate nell'Amministrazione federale.

¹⁹ Cosiddetto GPA (Governmental Procurement Agreement). Per la Svizzera si applica attualmente il GPA del 1994 (RS **0.632.231.422**); il Consiglio federale presenta al Parlamento nella primavera 2016 un messaggio per l'approvazione del nuovo GPA del 2012 e un messaggio per la revisione totale della legge federale del 16 dicembre 1994 sugli acquisti pubblici (RS **172.056.1**).

²⁰ RS **0.172.052.68**

²¹ Cfr. n. 5.1.1.

²² Per i contributi da versare in euro è applicato un tasso di cambio fisso in franchi svizzeri (1 EUR = 1.10 CHF).

Secondo l'articolo 13, non appena approvato il programma nazionale, la Svizzera comunica alla Commissione europea la designazione formale della sua autorità responsabile per la gestione e il controllo delle spese. Inoltre la disposizione stabilisce quali condizioni debbano essere adempiute da tale autorità.

Secondo l'articolo 14 l'esercizio finanziario comincia il 16 ottobre dell'anno N-1 e finisce il 15 ottobre dell'anno N e comprende tutte le uscite e le entrate che hanno avuto luogo in tale periodo e che sono state contabilizzate dall'autorità responsabile.

Secondo l'articolo 15 le spese possono essere oggetto di finanziamento anche se sono state contabilizzate dall'autorità responsabile prima della sua designazione formale. Ciò presuppone che i sistemi di gestione e controllo usati siano essenzialmente gli stessi di quelli impiegati dopo la designazione ufficiale dell'autorità responsabile.

Secondo l'articolo 16 la Svizzera è tenuta a presentare alla Commissione europea, entro il 15 febbraio dell'anno successivo all'esercizio finanziario, la documentazione e le informazioni elencate all'articolo 60 paragrafo 5 lettere b e c del regolamento (Euratom, CE) n. 966/2012. La documentazione presentata costituisce la richiesta di pagamento del saldo annuale.

L'articolo 17 obbliga la Svizzera a trasmettere annualmente alla Commissione europea una relazione sull'attuazione del suo programma nazionale nell'esercizio finanziario precedente e fissa i termini per la presentazione. La prima relazione sarà presentata alla Commissione europea il 15 febbraio successivo all'entrata in vigore o all'applicazione provvisoria del presente accordo aggiuntivo. La Svizzera invierà alla Commissione europea la relazione finale sull'attuazione del suo programma nazionale entro il 31 dicembre 2023.

L'articolo 18 prevede che tutti gli scambi di informazioni tra la Svizzera e la Commissione europea siano effettuati mediante un sistema elettronico per lo scambio di dati messo a disposizione dalla Commissione europea.

Gli articoli 19–21 contengono le disposizioni finali. L'articolo 19 fissa le disposizioni relative all'entrata in vigore dell'accordo aggiuntivo e stabilisce che, fatti salvi eventuali requisiti costituzionali, le Parti contraenti applicano provvisoriamente l'accordo aggiuntivo, eccetto l'articolo 5, dal primo giorno successivo alla firma. L'articolo 20 disciplina la validità illimitata dell'accordo aggiuntivo, nonché la sua denuncia con termine di tre mesi. L'articolo 21 definisce le lingue dell'accordo aggiuntivo.

L'allegato fa riferimento al regolamento (UE) n. 515/2014 e stabilisce la base di calcolo per il pagamento dei contributi della Svizzera nel Fondo per gli anni 2019 e 2020, fissando contemporaneamente anche le relative condizioni di pagamento.

Per il calcolo dei contributi finanziari della Svizzera per gli anni 2019 e 2020 si determina la quota del suo PIL annuo per gli anni 2013–2017 rispetto alla somma totale dei PIL di tutti gli Stati partecipanti al Fondo per gli anni 2013–2017. L'indice che ne risulta è applicato all'importo menzionato nell'articolo 5 paragrafo 1 del regolamento (UE) n. 515/2014 (2,76 mia. di euro). Il risultato corrisponde al contributo finanziario effettivo che la Svizzera deve versare nel Fondo nel corso della sua durata complessiva. A questo importo vanno però sottratti i contributi già versati

dalla Svizzera per gli anni 2016–2018. Una metà dell’importo restante sarà versata nel 2019 e l’altra nell’anno seguente.

La Svizzera deve versare il proprio contributo finanziario in euro. L’importo dovuto nel 2019 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.

In caso di modifica degli stanziamenti d’impegno annuali decisi dall’autorità di bilancio dell’UE, l’indice summenzionato va applicato alla dotazione finanziaria complessiva per gli anni 2014–2019 e allo stanziamento d’impegno per l’anno 2020, come previsto nel progetto di bilancio generale dell’UE per l’esercizio finanziario 2020 e approvato dalla Commissione europea.

6 Risultati della procedura di consultazione e posizione del Consiglio federale

Siccome lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 costituisce un trattato internazionale comprendente disposizioni importanti che contengono norme di diritto conformemente all’articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 della Costituzione federale²³ (Cost.) e quindi sottostà a referendum facoltativo, in virtù dell’articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005²⁴ sulla consultazione è stata indetta una procedura di consultazione, svoltasi dal 4 novembre 2015 al 15 febbraio 2016.

Sono stati invitati a pronunciarsi i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali nonché le associazioni e le organizzazioni interessate. Per i risultati circostanziati della consultazione rimandiamo al pertinente rapporto²⁵.

Sono giunti complessivamente 47 pareri. Salvo l’UDC, la totalità dei partecipanti plaude allo sviluppo dell’acquis di Schengen ed è favorevole al recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014, ritenendo che tutti gli Stati Schengen debbano assumersi congiuntamente la responsabilità per il potenziamento delle frontiere esterne. La partecipazione della Svizzera al Fondo non solo è opportuna per motivi di solidarietà, ma è anche e soprattutto una necessità. A fronte degli eventi attuali, alcuni partecipanti non escludono tuttavia che gli accordi Schengen/Dublino possano subire eventuali riforme che potrebbero influire anche sul presente regolamento.

Diversi Cantoni affermano di non avere obiezioni di sorta, giacché il progetto non ha ricadute né in termini di personale né finanziarie e giacché al momento non è affatto questione di fare marcia indietro per quanto riguarda l’associazione agli accordi di Schengen e Dublino. Proprio in quanto Cantone aeroportuale, che pertanto ospita una frontiera esterna Schengen sul proprio territorio, Ginevra manifesta un particolare interesse al recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014. Sul piano strategico, ritiene sia logico impiegare il nuovo strumento finanziario per attuare le misure nel

²³ RS 101

²⁴ RS 172.061

²⁵ www.diritto.federale.admin.ch > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2015 > DFGP

settore della gestione integrata delle frontiere previste dal programma nazionale. Il Canton Zurigo chiede alla Confederazione di coinvolgere e considerare, nei progetti riguardanti il settore dei controlli alla frontiera presso gli aeroporti, anche la polizia cantonale zurighese (polizia aeroportuale). Il Cantone Ticino trova importante che, accanto al principio fondamentale della solidarietà con gli Stati Schengen che rappresentano una tratta estesa della frontiera esterna Schengen, venga prestata attenzione anche alla sicurezza del nostro Paese. Propone pertanto che una parte dei 20 milioni stanziati dal Fondo siano impiegati per migliorare la protezione della frontiera meridionale della Svizzera. Il Cantone di Berna rimanda alla proposta della Commissione europea per un regolamento sulla guardia costiera e di confine europea. Il Cantone vede un forte legame tra tale bozza e il presente sviluppo dell'acquis di Schengen e auspica pertanto maggiori informazioni al riguardo.

Anche la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) è favorevole al recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014.

PBD, PLR, PPD e PS sono favorevoli al recepimento del regolamento. Secondo il PBD e l'UDC, per motivi di trasparenza il recepimento delle basi legali inerenti al Fondo andrebbe abordato quale pacchetto unico. Il PBD deplora l'impossibilità di conoscere in maniera definitiva i costi che la partecipazione al Fondo comporterà per il nostro Paese. Il PS si aspetta che nel proprio messaggio il Consiglio federale sottoponga al Parlamento, per approvazione, oltre al presente regolamento, anche il regolamento (UE) n. 514/2014. Il PS esprime inoltre l'auspicio che i regolamenti UE recepiti dalla Svizzera siano pubblicati nella raccolta sistematica del diritto svizzero (RS). L'UDC afferma che il regolamento rappresenta uno sviluppo dell'acquis di Schengen che la Svizzera si è impegnata a recepire nel quadro del «recepimento obbligatorio della normativa Schengen». Secondo l'UDC, il dibattito europeo odierno attorno a Schengen/Dublino mostra tuttavia come né Schengen né Dublino offrano un plusvalore nel fronteggiare l'attuale ondata migratoria. L'UDC è pertanto contraria al progetto.

Il Centre patronal rende attenti alla difficoltà, per il momento, di valutare in che misura, nei prossimi anni, le relazioni tra la Svizzera e l'UE nei settori Schengen/Dublino si svilupperanno. Considera pertanto importante che la Svizzera segua attentamente, nel quadro delle future trattative sull'accordo aggiuntivo, gli sviluppi già avviati in seno all'UE e le eventuali riforme connesse nel settore Schengen/Dublino.

La Federazione delle imprese svizzere (economiesuisse) informa che l'economia svizzera è favorevole all'accordo di associazione a Schengen e supporta gli obiettivi del Fondo.

Travail.Suisse sostiene che la partecipazione al Fondo è nell'interesse della Svizzera in quanto una migliore protezione delle frontiere esterne Schengen garantisce una maggior sicurezza in tutto lo spazio Schengen. In assenza di una siffatta protezione vi sarebbe da temere un appello ancora più nutrito a favore del ripristino dei controlli alle frontiere interne, il che andrebbe inteso come una disdetta della normativa Schengen.

Posizione del Consiglio federale

Il Consiglio federale condivide l'opinione secondo cui il recepimento simultaneo di tutte le basi legali riguardanti il Fondo avrebbe semplificato la procedura di recepimento di questo sviluppo dell'acquis di Schengen. Tuttavia, come illustrato al numero 5.2, nell'ottica della Commissione europea l'accordo aggiuntivo non può essere parafato fintantoché gli Stati associati non avranno recepito definitivamente il regolamento (UE) n. 515/5014. Siccome, conformemente al considerando 3 dell'accordo aggiuntivo, il regolamento (UE) n. 514/2014 ha una rilevanza per Schengen nella misura in cui le sue disposizioni sono necessarie per realizzare il Fondo, la base legale per il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 è costituita dal solo accordo aggiuntivo. Pertanto il Consiglio federale non può sottoporre simultaneamente all'approvazione del Parlamento il regolamento (UE) n. 515/2014 e il regolamento (UE) n. 514/2014.

Il Consiglio federale condivide altresì l'opinione di alcuni partecipanti alla consultazione secondo cui dati riguardanti l'entità dei contributi della Svizzera al Fondo contribuirebbero a fornire una migliore visione d'insieme. La partecipazione finanziaria della Svizzera e degli altri Stati associati sarà calcolata in proporzione al PIL di tutti gli Stati partecipanti e quindi conformemente alla chiave di ripartizione prevista dall'AAS. Attualmente la Svizzera versa una partecipazione pari al 4,25 per cento circa dei mezzi finanziari messi a disposizione dall'UE per i singoli anni di preventivo. Per un credito complessivo di 2,76 miliardi di euro questa proporzione equivale a circa 129 milioni di franchi (117,3 mio. di euro) per l'intera durata del Fondo. Come tutti gli altri Stati associati, la Svizzera verserà il proprio contributo in cinque rate, tuttavia per gli anni 2016–2018 è previsto un importo fisso. Prima che sia esigibile il versamento per il 2019 sarà effettuata una verifica per stabilire, in base alle cifre più recenti, se i contributi degli anni precedenti corrispondevano alle circostanze economiche effettive. In caso contrario, i contributi per gli anni 2019 e 2020 saranno riveduti verso l'alto o verso il basso. Sulla base di questo metodo di calcolo (chiave di riparto Schengen), al momento non è possibile fornire dati definitivi in merito all'entità dei contributi svizzeri al Fondo.

Il Consiglio federale rileva inoltre che l'articolo 3 della legge del 18 giugno 2004²⁶ sulle pubblicazioni ufficiali (LPubb) determina quali trattati e risoluzioni internazionali sono pubblicati nella Raccolta ufficiale (RU). Nella RS sono pubblicati, oltre alle costituzioni cantonali, unicamente gli atti e i trattati pubblicati nella RU (cfr. art. 11 LPubb). Da un punto di vista squisitamente formale, gli atti dell'UE recepiti dalla Svizzera quali sviluppi dell'acquis di Schengen nel quadro di relativi scambi di note non sono parte integrante degli scambi di note stessi. Pertanto non devono essere pubblicati né nella RU né nella RS. Inoltre, siccome gli atti dell'UE sono pubblicati a parte nella rubrica «Testi giuridici riguardanti gli accordi settoriali CH-UE»²⁷, non occorre pubblicarli anche nella RS. Gli atti dell'UE sono peraltro pubblicati nelle tre lingue ufficiali della Svizzera anche nella Gazzetta ufficiale dell'UE.

²⁶ RS 170.512

²⁷ www.diritto.federale.admin.ch > Testi giuridici riguardanti gli Accordi settoriali CH-UE > Registro degli atti dell'UE a cui gli accordi settoriali rinviano ≥ Schengen > Sviluppi dell'acquis di Schengen.

Il Consiglio federale conferma, come asserito dal Cantone di Berna, che il 15 dicembre 2015 la Commissione europea ha presentato una proposta per un regolamento sulla guardia costiera e di confine europea²⁸. Il regolamento introduce un'agenzia per la Guardia costiera e di frontiera europea che succede all'agenzia FRONTEX. L'obiettivo è di rafforzare la gestione delle frontiere, compresi i rinvii, nonché i controlli alla frontiera, in modo tale da garantire il funzionamento del sistema Schengen anche in situazioni di crisi. L'agenzia ottiene in dotazione un'attrezzatura da ampliare grazie a mezzi di trasporto e attrezzatura operativa che gli Stati membri potrebbero acquisire utilizzando i crediti del Fondo. Questa proposta costituisce parimenti un futuro sviluppo dell'acquis di Schengen.

7 Ripercussioni del regolamento (UE) n. 515/2014

7.1 Ripercussioni per la Confederazione

7.1.1 Contributo finanziario della Svizzera

Il preventivo per la dotazione finanziaria per l'attuazione del Fondo per il periodo 2014–2020 è pari a un totale di 2,76 miliardi di euro; gli stanziamenti annuali sono autorizzati dal Parlamento europeo e dal Consiglio nei limiti del quadro finanziario pluriennale (cfr. art. 5 par. 2 del regolamento [UE] n. 515/2014). Nel 2016 la Commissione europea verificherà il funzionamento del quadro finanziario pluriennale 2014–2020, tenendo pienamente conto della situazione economica e delle proiezioni macroeconomiche aggiornate. Considerando il perdurare della crisi migratoria non è da escludere che la dotazione finanziaria del Fondo venga aumentata nell'ambito di tale revisione. Inoltre i contributi finanziari degli Stati associati non sono inclusi nei 2,76 miliardi di euro. Di conseguenza la dotazione finanziaria del Fondo risulterà superiore all'importo indicato all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 515/2014.

La partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo è disciplinata nell'articolo 10 e nell'allegato dell'accordo aggiuntivo. Il calcolo dei contributi annui della Svizzera si basa sulla chiave di ripartizione di Schengen prevista all'articolo 11 paragrafo 3 dell'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. Si può tuttavia partire dal presupposto di un valore stimato pari a circa 129 milioni di franchi (117,3 mio. di euro) per la durata complessiva del Fondo. Per i sette anni previsti ciò significherebbe una partecipazione annua di circa 18,43 milioni di franchi (16,75 mio. di euro).

²⁸ Proposta della Commissione europea, del 15 dicembre 2015, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla guardia costiera e di frontiera europea e che abroga il regolamento (CE) n. 2007/2004, il regolamento (CE) n. 863/2007 e la decisione 2005/267/CE del Consiglio, COM (2015) 671 definitiva.

Nel preventivo 2017 e nel piano finanziario 2018–2020 sono previsti complessivamente 129 milioni di franchi per il Fondo²⁹. A causa dell'adesione tardiva della Svizzera al Fondo, il primo versamento sarà presumibilmente dovuto nel 2019, ma retroattivamente fino al 2014.

7.1.2 Inizio dei versamenti della Svizzera nel Fondo

Come affermato al numero 4.2, la Commissione europea è del parere che l'AAS non permette all'UE di parafare l'accordo aggiuntivo finché gli Stati associati non hanno recepito in via definitiva il regolamento (UE) n. 515/2014, cui si riferisce l'accordo aggiuntivo. Dal momento che anche l'accordo aggiuntivo deve essere approvato dall'Assemblea federale, si prevede che la Svizzera potrà partecipare al Fondo soltanto a partire dall'inizio del 2019, con effetto retroattivo dal 2014.

7.1.3 Le risorse assegnate alla Svizzera

Come nel caso del Fondo per le frontiere esterne, la Svizzera riceverà risorse finanziarie anche dal Fondo ISF-Frontiere. Secondo l'allegato I del regolamento (UE) n. 515/2014, l'UE assegna alla Svizzera complessivamente circa 20 milioni di franchi (19 mio. di euro) dal nuovo Fondo. Queste risorse sono destinate a finanziare misure e progetti a livello nazionale, transnazionale o comunitario fino a una percentuale massima del 75 per cento dei relativi costi totali (cofinanziamento), ovvero 90 per cento nel caso di misure specifiche. Per ottenere questi stanziamenti la Svizzera deve dimostrare l'attuazione di misure nazionali. Le misure possono anche essere attuate dai Cantoni o eventualmente da privati.

Per l'assegnazione delle risorse, la Svizzera deve presentare alla Commissione europea, entro il 15 febbraio dell'anno successivo all'esercizio finanziario, una relazione sull'attuazione dei programmi nazionali, la contabilità relativa ai pagamenti effettuati, nonché una panoramica delle relazioni di verifica definitive e dei controlli eseguiti. La trasmissione di detti documenti funge da richiesta di pagamento delle risorse assegnate annualmente (art. 16 par. 1 dell'accordo aggiuntivo). Gli stanziamenti a favore della Svizzera dal Fondo sono garantiti sempreché la Commissione europea approvi il programma nazionale entro il 31 dicembre 2020. Ciò dovrebbe senz'altro essere possibile anche nel caso in cui la Svizzera partecipi al Fondo soltanto a partire dal 2019.

Al momento attuale non è possibile dire se la Svizzera riceverà anche altri stanziamenti.

²⁹ Tutti i contributi obbligatori a organizzazioni internazionali previsti dalla SEM sono documentati nel settore dei trasferimenti alla posizione finanziaria «A2310.0168 Cooperazione internazionale settore migratorio» (cfr. preventivo 2016, pag. 76) tramite il conto 363 10010000 «Contributi obbligatori a organizzazioni internazionali».

7.1.4 Programmazione

Nell'ambito del Fondo viene elaborato un programma nazionale per il periodo 2014–2020, che fissa l'impiego pianificato delle risorse assegnate dal Fondo. Gli stanziamenti dal Fondo destinati agli Stati Schengen sono vincolati ai progetti. Pertanto, per riceverli, è necessario attuare progetti nazionali conformi agli obiettivi indicati dal Fondo. L'articolo 6 paragrafo 2 del regolamento (UE) n. 515/2014 stabilisce che gli Stati membri ovvero gli Stati associati assegnano una quota minima a determinati settori. Si può tuttavia non ottemperare a questa disposizione, purché vi sia una motivazione valida.

Gli Stati Schengen devono prefinanziare i progetti. La Commissione europea rimborsa proporzionalmente le spese sostenute dagli Stati Schengen in base alle richieste annuali di pagamento. Il sostegno finanziario del Fondo è una forma di cofinanziamento, pertanto gli Stati Schengen devono sempre assumersi una determinata percentuale dei costi di progetto. Di principio la quota sovvenzionata dal Fondo è pari a un massimo del 75 per cento delle spese finanziabili complessive di un progetto. Nel caso di misure specifiche o di priorità strategiche ai sensi dei regolamenti specifici può tuttavia essere aumentata fino al 90 per cento.

Il 4 novembre 2013, nell'ambito del dialogo politico bilaterale, la Svizzera ha avuto uno scambio di opinioni con la Commissione europea in merito all'impiego pianificato delle risorse assegnate. Nella programmazione sono inserite, oltre alle priorità strategiche nazionali, anche priorità strategiche europee. Per la Svizzera si tratta in primo luogo di progetti nel quadro dell'attuazione della strategia della gestione integrata delle frontiere. La programmazione prevede poi, tra l'altro, l'attuazione e lo sviluppo del Sistema d'informazione sui visti (VIS), la cooperazione consolare, nonché l'esercizio del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II). Inoltre gli stanziamenti dal Fondo saranno usati anche per sostenere sviluppi nel settore dei controlli di frontiera negli aeroporti. Non appena si conoscerà la data di partecipazione della Svizzera al Fondo, si procederà a una nuova verifica dei punti chiave della programmazione.

Dato che l'UE metterà a disposizione della Svizzera con tutta probabilità risorse pari a quasi 19 milioni di euro e la quota sovvenzionata delle spese di progetto ammonta a un massimo del 75 ovvero 90 per cento, bisogna partire dal presupposto che i progetti rivestano un valore complessivo di circa 21–26 milioni di euro affinché la Svizzera possa sfruttare a pieno gli stanziamenti ad essa destinati.

La contabilizzazione di queste risorse è effettuata in base a un progetto elaborato congiuntamente dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e dalla SEM, che prevede in particolare che tali mezzi siano contabilizzati a favore della Confederazione nella misura in cui la Confederazione si assume il finanziamento dei progetti.

La scelta definitiva dei progetti sarà compiuta non appena l'accordo aggiuntivo entrerà in vigore ovvero sarà applicato e la Commissione europea avrà approvato il programma nazionale.

7.1.5 Sistema di gestione e di controllo

L'attuazione del Fondo richiede che ciascuno Stato istituisca un sistema di gestione e di controllo per l'amministrazione delle risorse ricevute. Tale sistema è costituito da un'autorità responsabile, un'autorità di audit, un'autorità designante e un'autorità delegata, quest'ultima non è però obbligatoria.

L'autorità responsabile è competente per la corretta gestione e il corretto controllo del programma nazionale, nonché per l'intero scambio di comunicazioni con la Commissione europea.

L'autorità di audit si accerta che il sistema di gestione e di controllo funzioni efficacemente, verificando i controlli amministrativi e sul posto già effettuati dall'autorità responsabile.

L'autorità designante nomina l'autorità responsabile, assicurandosi che sia in grado di attuare correttamente il Fondo.

L'autorità delegata, la cui istituzione non è obbligatoria, può espletare determinati compiti dell'autorità responsabile sotto la responsabilità di quest'ultima.

In Svizzera sono designate le seguenti tre autorità:

1. la SEM (Sezione Europa) assume il ruolo di autorità responsabile;
2. il Controllo federale delle finanze (CDF) assume il ruolo di autorità di audit;
3. la segreteria generale del DFGP assume il compito dell'autorità designante e nomina l'autorità responsabile.

Considerata la complessità dell'attuazione del Fondo e i possibili rischi connessi alla gestione delle risorse, è necessario garantire l'indipendenza delle suddette autorità.

La Svizzera informerà la Commissione europea della designazione formale dell'autorità responsabile dopo l'approvazione del suo programma nazionale (art. 13 par. 1 dell'accordo aggiuntivo).

7.1.6 Ripercussioni finanziarie e sul personale per la Confederazione

Il regolamento (UE) n. 515/2014 costituisce la base legale per la partecipazione della Svizzera al Fondo. Si stima che, nei sette anni di durata dell'ISF-Frontiere, la Svizzera parteciperà al Fondo con un contributo medio pari a 18,43 milioni di franchi (16,75 mio. di euro) l'anno. A tal fine, nel preventivo 2017 e nel piano finanziario 2018–2020, sono previsti complessivamente 129 milioni di franchi per il Fondo. A fronte della partecipazione ritardata della Svizzera al Fondo, il primo versamento sarà effettuato verosimilmente soltanto nel 2019 con effetto retroattivo fino al 2014.

Nel corso della durata complessiva del Fondo, la Svizzera riceverà circa 20 milioni di franchi (19 mio. di euro) per l'attuazione di misure nazionali. Questi stanziamenti sono però vincolati alla condizione che la Svizzera sia in grado di dimostrare l'attuazione di tali misure.

Per quanto riguarda il personale richiesto per la gestione del Fondo, al momento attuale si prevede che sarà uguale a quello impiegato per la gestione del Fondo per le frontiere esterne. Pertanto si stima un effettivo di due posti a tempo pieno.

La Commissione europea può versare agli Stati partecipanti un importo annuo per l'assistenza tecnica, che viene calcolato in rapporto alle risorse assegnate. Esso serve a finanziare le misure preparatorie e le misure di gestione e controllo, nonché l'ampliamento delle capacità gestionali per l'attuazione del Fondo. L'importo stanziato per l'assistenza tecnica per il periodo 2014–2020 non può superare il cinque per cento dell'importo totale assegnato agli Stati membri maggiorato di 500 000 euro (art. 16 del regolamento [UE] n. 515/2014). Pertanto lo stanziamento per l'assistenza tecnica per la Svizzera dovrebbe ammontare a un massimo di 1,4 milioni di euro. I costi sostenuti dalle autorità nazionali nei settori dell'infrastruttura e del personale potranno quindi essere almeno parzialmente coperti.

L'eventuale necessità di adeguare determinate strutture della SEM (autorità responsabile), del CDF (autorità di audit) o della segreteria generale del DFGP (autorità designante) ovvero di aumentare il numero dei posti destinati alla gestione del Fondo, sarà determinata nel quadro dell'effettiva strutturazione del sistema di gestione e di controllo e dell'approvazione del sistema da parte della Commissione europea. Di conseguenza, durante l'attuazione del Fondo sarà necessario verificare periodicamente se le risorse messe a disposizione sono adeguate.

7.2 Ripercussioni per i Cantoni

Il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 non comporterà compiti aggiuntivi per i Cantoni né ripercussioni per il loro personale.

8 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato nel messaggio del 27 gennaio 2016³⁰ sul programma di legislatura 2015–2019. Si tratta di uno sviluppo dell'acquis di Schengen da attuare nel termine stabilito.

9 Aspetti giuridici

9.1 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

Il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 non tocca altri impegni internazionali della Svizzera.

9.2 Costituzionalità

La base costituzionale del decreto federale che approva il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 si trova nell'articolo 54 capoverso 1 Cost., secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Di conseguenza, la Confederazione può stipulare trattati di diritto internazionale con l'estero. Il regolamento (UE) n. 515/2014 che si tratta qui di recepire è giuridicamente vincolante. Il suo recepimento avviene sotto forma di uno scambio di note, che per la Svizzera costituisce un trattato di diritto internazionale.

L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Ai sensi dell'articolo 166 capoverso 2 Cost., all'Assemblea federale compete l'approvazione dei trattati internazionali, fatta eccezione per quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale (art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997³¹ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]; art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002³² sul Parlamento [LParl]) oppure per i trattati di portata limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA). 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 di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 va pertanto sottoposto per approvazione all'Assemblea federale.

9.3 Forma dell'atto

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

Il presente trattato internazionale (scambio di note concernente il recepimento del regolamento [UE] n. 515/2014) contiene, tra l'altro, disposizioni relative alla partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo, 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.

Il decreto federale che approva lo scambio di note sottostà pertanto a referendum facoltativo ai sensi dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

³¹ RS 172.010

³² RS 171.10

9.4 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). Nel caso corrente è determinante la nozione di «nuove» spese. Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale federale in merito al referendum finanziario nei Cantoni, una spesa è considerata vincolata – contrariamente a una nuova spesa – se il suo principio e il suo ammontare sono fissati da una norma legale e se è assolutamente necessaria al compimento di un incarico amministrativo ordinato dalla legge³³. Nell'ottica dell'impegno assunto dalla Svizzera nel quadro dell'AAS di recepire e attuare, in linea di massima, tutti gli sviluppi dell'acquis di Schengen (cfr. n. 1), nel caso in narrativa non si può parlare di «nuove» spese ai sensi del freno alle spese. Pertanto il decreto federale non soggiace al freno alle spese.

9.5 Trasposizione nel diritto nazionale

Il regolamento (UE) n. 515/2014 è un atto giuridico dettagliato del Parlamento europeo e del Consiglio, che non contrasta con alcuna disposizione del diritto nazionale. Pertanto non deve essere trasposto nel diritto nazionale. Tuttavia, per essere applicato, necessita ancora della conclusione dell'accordo aggiuntivo menzionato; tale accordo aggiuntivo sarà sottoposto all'Assemblea federale per approvazione in un secondo momento.

³³ Cfr. DTF 125 I 87 consid. 3b

