



Consultazione

Scambio di note sul recepimento del Regolamento (UE) n. 1053/2013 che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

Rapporto esplicativo del 20 novembre 2013

Compendio

Situazione iniziale

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

Il presente Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio del 7 ottobre 2013 che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen (di seguito Regolamento Sch-Eval) pone la procedura di valutazione su una nuova base legale. La procedura prevista sostituisce il meccanismo esistente, che attribuiva agli Stati Schengen la responsabilità per l'organizzazione, l'esecuzione e l'analisi delle valutazioni nell'ambito del Consiglio dell'Unione europea (UE). Il Regolamento Sch-Eval costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen secondo l'articolo 2 paragrafo 1 dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS).

Il Regolamento Sch-Eval fa parte di un pacchetto sulla cosiddetta «governance di Schengen», con cui s'intende rafforzare il sistema Schengen nel suo complesso. Il pacchetto prevede anche una revisione delle disposizioni del Codice frontiere Schengen sul ripristino dei controlli alle frontiere interne e l'avvio di un dialogo politico nel cui contesto i ministri di giustizia e degli interni possano discutere della situazione attuale nello spazio Schengen e fissare obiettivi strategici su base semestrale. Il recepimento del Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica il Codice frontiere Schengen è trattato in un progetto a parte.

Contenuto del progetto

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

La procedura di valutazione è costituita da varie fasi: una o più verifiche dell'attuazione o dell'applicazione dell'acquis di Schengen; la stesura di una relazione in merito; raccomandazioni basate su tale relazione indirizzate allo o agli

Stati Schengen interessati; una procedura di accompagnamento di eventuali lavori correttivi (il cosiddetto «follow-up»).

L'attuazione e l'applicazione dell'acquis di Schengen sono verificate mediante questionari (cfr. art. 4 e 9) e visite in loco con o senza preavviso (cfr. art. 4 e 13). I risultati sono analizzati da gruppi di esperti provenienti dagli Stati Schengen, dalla Commissione europea e, in veste di osservatori, da eventuali altre istituzioni dell'UE (soprattutto da Frontex ed Europol; cfr. art. 10–12). Gli esperti redigono un progetto di relazione, che è poi modificato e adottato nell'ambito della «procedura del comitato» (cfr. art. 14). Infine il Consiglio dell'UE adotta le raccomandazioni elaborate in base alle relazioni di valutazione per colmare le carenze riscontrate o migliorare l'attuazione o l'applicazione dell'acquis di Schengen (cfr. art. 15).

L'ultima fase della procedura di valutazione consiste nell'accompagnare i necessari lavori correttivi intrapresi dagli Stati Schengen valutati. Se sono state riscontrate carenze durante la valutazione, lo Stato Schengen valutato è tenuto a redigere un piano d'azione (cfr. art. 16 par. 1), sulla cui attuazione deve poi riferire alla Commissione europea a intervalli regolari (cfr. art. 16 par. 2–4). Nel quadro dell'attuazione di un piano d'azione, la Commissione europea può eventualmente prevedere (ulteriori) visite in loco (cfr. art. 16 par. 5).

Le eventuali carenze gravi riscontrate sono riportate nella relazione di valutazione e nelle raccomandazioni del Consiglio, e lo Stato Schengen interessato deve riferire in merito all'attuazione dei provvedimenti correttivi in via prioritaria (cfr. art. 16 par. 4). Se le carenze gravi riguardano la sorveglianza o il controllo delle frontiere esterne, si può fare ricorso ai provvedimenti previsti nel Codice frontiere Schengen riveduto. Come misura estrema, il Consiglio dell'UE può anche raccomandare, a determinate condizioni, il ripristino dei controlli alle frontiere interne con lo Stato Schengen interessato (cfr. il rapporto esplicativo per la consultazione sul recepimento del Regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il Codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali).

Giudizio e competenze

Nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE, la Svizzera aveva sostenuto che, anche nell'ambito di un nuovo meccanismo di valutazione, la responsabilità principale per le procedure di valutazione doveva continuare a essere degli Stati Schengen. Il futuro meccanismo doveva continuare a basarsi su valutazioni tra pari («peer-to-peer»). Il presente Regolamento soddisfa questa richiesta. Infatti, sebbene alla Commissione europea sia attribuita una funzione di coordinamento generale, tutte le decisioni richiedono l'approvazione degli Stati Schengen, come in passato.

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

recepimento sottosta a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Indice

Compendio	2
1 Punti essenziali del progetto	6
1.1 Situazione iniziale	6
1.2 Trattative nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE (COMIX)	7
1.3 Il contenuto del Regolamento Sch-Eval in sintesi	8
1.4 Giudizio	10
2 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen	10
3 Commento a singoli articoli del Regolamento Sch-Eval	11
4 Ripercussioni	21
4.1 Ripercussioni finanziarie per la Confederazione	21
4.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale per la Confederazione e i Cantoni	21
5 Programma di legislatura	22
6 Aspetti giuridici	22
6.1 Costituzionalità e legalità	22
6.2 Forma dell'atto	22

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

All'interno dell'UE la procedura di valutazione Schengen costituisce una peculiarità settoriale specifica e mira a garantire l'applicazione corretta e uniforme delle pertinenti disposizioni dell'acquis di Schengen in tutti gli Stati aderenti all'Accordo di associazione a Schengen (AAS), pur non intaccando il ricorso agli usuali meccanismi di vigilanza del diritto dell'UE¹. Da un lato, la procedura verte sulla verifica dell'adempimento di tutte le condizioni legali e tecnico-organizzative per l'avvio della cooperazione operativa nell'associazione di Schengen. Di conseguenza, ogni Stato che intende aderire alla cooperazione di Schengen è sottoposto a una valutazione dell'attuazione degli obblighi derivanti dall'acquis di Schengen. Questa procedura si applica sia agli Stati membri dell'UE sia agli Stati terzi, come la Svizzera, che intendono partecipare alla cooperazione di Schengen. Soltanto una volta superata con successo questa fase di valutazione, il Consiglio dell'UE può far entrare in vigore l'acquis di Schengen per un nuovo Stato Schengen. Dall'altro lato, per tutti gli Stati Schengen si procede periodicamente (obiettivo ogni cinque anni) a una verifica della corretta applicazione dell'acquis di Schengen (inclusi gli sviluppi adottati nel frattempo).

La base legale per la procedura esistente è costituita da una decisione del Comitato esecutivo di Schengen del 1998², che la Svizzera ha già recepito nell'ambito dell'approvazione dell'AAS (Allegato A, parte 3.A.)³. Tale decisione istituisce una commissione permanente incaricata di coordinare l'esecuzione delle valutazioni. In occasione dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che prevede l'integrazione dell'acquis di Schengen nel quadro istituzionale dell'UE, i compiti della commissione permanente sono stati trasferiti al nuovo gruppo di lavoro del Consiglio «Valutazione di Schengen» (in breve: «SCH-EVAL»), che ha svolto questa funzione fino ad oggi.

Già nel Programma dell'Aia⁴, che fissava gli obiettivi strategici dell'UE nel campo della libertà, della sicurezza e della giustizia per gli anni 2005–2009, il Consiglio dell'UE aveva invitato la Commissione europea a presentare una proposta legislativa per rafforzare il meccanismo di valutazione di Schengen in modo da migliorare il funzionamento dello spazio Schengen nel suo complesso. Al Programma dell'Aia è seguito il Programma di Stoccolma⁵, che ribadisce l'esortazione per gli anni 2010–2014. Già nel marzo 2009 la Commissione europea aveva presentato alcune propo-

¹ Soprattutto la procedura per violazione dei trattati ancorata nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE, GU C 326 del 26.12.2012, pag. 47), che si applica nei confronti degli Stati membri dell'UE. Nei confronti degli Stati associati a Schengen, invece, si applicano le procedure di composizione delle controversie fissate nei rispettivi accordi di associazione, p. es. per la Svizzera nell'articolo 10 dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS; RS **0.362.31**).

² Decisione SCH/Com-ex (98) 26 def. del 16 sett. 1998 riguardante l'istituzione della Commissione permanente della Convenzione di Schengen, GU L 239 del 22.9.2000, pag. 138;

³ RS **0.362.31**

⁴ Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, GU C 53 del 3.3.2005, pag. 1 segg. e 6.

⁵ Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1 segg. e 26.

ste per un nuovo meccanismo di valutazione⁶, che tuttavia erano state rigettate dal Parlamento europeo. Soltanto il terzo tentativo della Commissione europea⁷ ha portato all'approvazione del presente Regolamento (UE) n. 1053/2013⁸ che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen (di seguito Regolamento Sch-Eval). Il Consiglio dell'UE ha adottato il Regolamento Sch-Eval il 7 ottobre 2013. Le prime valutazioni secondo le nuove norme avranno tuttavia luogo soltanto nel 2015.

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

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

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

Il 16 novembre 2010 la Commissione europea aveva approvato una proposta di regolamento che istituisce un meccanismo di valutazione⁹ il quale, rispetto alla procedura in vigore, avrebbe attribuito alla Commissione competenze molto estese per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen negli Stati Schengen. Le prime discussioni avevano evidenziato una grande resistenza degli Stati Schengen a tale progetto, che è quindi stato sospeso. I flussi migratori provocati dai disordini nell'Africa settentrionale nel corso della Primavera araba hanno portato alla luce punti deboli nell'attuale meccanismo di valutazione e nelle norme di Schengen sul ripristino dei controlli alle frontiere interne. Anche la situazione alla frontiera greco-

⁶ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, COM(2009) 102 def.; Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per monitorare l'applicazione dell'acquis di Schengen, COM(2009) 105 def.

⁷ Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, COM(2011) 559 def.

⁸ Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen e che abroga la decisione del comitato esecutivo del 16 settembre 1998 che istituisce una Commissione permanente di valutazione e di applicazione di Schengen, GU L 295 del 6.11.2013, pag. 27.

⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, COM(2010) 624 def.

turca ha rivelato problemi simili. Ciò ha permesso alla Commissione europea di riprendere in mano il progetto e di presentare, oltre a una proposta di rielaborazione delle disposizioni del Codice frontiere Schengen¹⁰ sul ripristino dei controlli alle frontiere interne¹¹, anche una proposta modificata del regolamento che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio dell'acquis di Schengen¹².

Le due proposte di regolamento fanno parte di un pacchetto che mira a migliorare la gestione della cooperazione di Schengen (la cosiddetta «governance Schengen»), soprattutto per quanto riguarda i controlli e il monitoraggio delle frontiere esterne dello spazio Schengen¹³. Con il pacchetto s'intende far sì che il sistema Schengen sia in grado di affrontare meglio le pressioni derivanti da punti deboli alle frontiere esterne o da fattori esterni non influenzabili. Oltre alle due proposte legislative menzionate è stato istituzionalizzato anche un dialogo politico regolare sul funzionamento dello spazio Schengen. In questo contesto, sulla base di una relazione della Commissione europea, i ministri di giustizia e degli interni discutono ogni sei mesi l'attuale situazione nello spazio Schengen e stabiliscono eventuali obiettivi strategici.

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

1.3 Il contenuto del Regolamento Sch-Eval in sintesi

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

Le decisioni sono adottate essenzialmente nell'ambito di una «procedura del comitato» (la cosiddetta «comitatologia»), in base alla quale la Commissione europea deve sottoporre per approvazione i progetti di decisione a un comitato costituito da rap-

¹⁰ Regolamento (CE) n. 562/2006 che istituisce un codice comunitario relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (Codice frontiere Schengen), GU L 105 del 13.4.2006, pag. 1, da ultimo modificato dal Regolamento (CE) n. 610/2013, GU L 182 del 29.6.2013, pag. 1.

¹¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, COM(2011) 560 def.

¹² Proposta modificata di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un meccanismo di valutazione e monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, COM(2011) 559 def.

¹³ Cfr. Comunicazione della Commissione «Governance Schengen – Rafforzare lo spazio senza controlli alle frontiere interne», COM(2011) 561 def.

presentanti di tutti gli Stati Schengen (cfr. art. 21). Compete però al Consiglio dell'UE indirizzare a uno Stato Schengen le raccomandazioni concrete per l'attuazione e l'applicazione dell'acquis di Schengen emerse dalla valutazione (cfr. art. 15). Le decisioni determinanti adottate nell'ambito della procedura rimangono quindi di competenza degli Stati Schengen stessi.

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

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

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

L'ultima fase della procedura di valutazione consiste nell'accompagnare i necessari lavori correttivi intrapresi dagli Stati Schengen valutati (*«follow-up»*). Se sono state riscontrate carenze durante la valutazione, lo Stato Schengen valutato è tenuto a redigere un piano d'azione con i provvedimenti volti a correggere le lacune rilevate (cfr. art. 16 par. 1), sulla cui attuazione deve poi riferire alla Commissione europea a intervalli regolari (cfr. art. 16 par. 2–4). Al fine di verificare l'attuazione di un piano d'azione la Commissione europea può eventualmente prevedere (ulteriori) visite in loco (cfr. art. 16 par. 5). Se le raccomandazioni contengono soltanto proposte di miglioramento, lo Stato Schengen valutato comunica una volta sola alla Commissione europea se intende adottare eventuali misure in base alle indicazioni ricevute (cfr. art. 16 par. 8).

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

Il Codice frontiere Schengen riveduto¹⁴ prevede, in determinate situazioni, la possibilità di una reazione coordinata da parte di tutti gli Stati Schengen ai risultati della valutazione¹⁵. Si può, ad esempio, fare ricorso ai provvedimenti previsti nel nuovo

¹⁴ Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, GU L 295 del 6.11.2013, pag. 1.

¹⁵ Cfr. il rapporto esplicativo per la consultazione sul recepimento del Regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il Codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali.

articolo 19a del Codice frontiere Schengen, sempreché le carenze gravi riscontrate durante la valutazione riguardino la sorveglianza o il controllo delle frontiere esterne. Se la situazione non migliora, il Consiglio dell'UE può anche, in base all'articolo 26 del Codice frontiere Schengen riveduto e a determinate condizioni, raccomandare il ripristino dei controlli alle frontiere interne con lo Stato o gli Stati Schengen interessati.

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

1.4 Giudizio

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

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

2 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen

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

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

La notifica da parte dell'UE e quella da parte della Svizzera costituiscono uno scambio di note, che dal punto di vista svizzero è considerato alla stregua di un trattato internazionale. In linea con le disposizioni costituzionali, questo trattato deve essere

Secondo l'articolo 3 paragrafo 1, l'attuazione del Regolamento Sch-Eval spetta congiuntamente agli Stati Schengen e alla Commissione europea che di conseguenza sono soggetti a un obbligo di cooperazione generale (art. 3 par. 3). Alla Commissione è attribuita una funzione di coordinamento globale. Inoltre essa deve garantire il monitoraggio dei provvedimenti correttivi che vanno eventualmente adottati in seguito alle valutazioni (art. 3 par. 2). Nel caso specifico sono però determinanti le competenze concrete attribuite agli Stati Schengen e alla Commissione europea nelle singole disposizioni del Regolamento.

Articolo 4 Valutazioni

L'articolo 4 disciplina in generale lo svolgimento e gli elementi delle procedure di valutazione, riferibili all'attuazione e all'applicazione di tutti i settori dell'acquis di Schengen (frontiere esterne, politica dei visti, sistema d'informazione Schengen, protezione dei dati, cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria in materia penale, abolizione dei controlli delle persone alle frontiere interne; cfr. par. 1).

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

Entrambi i tipi di valutazione si basano su verifiche concrete effettuate sotto forma di questionari o di visite in loco con o senza preavviso (par. 2). Questi due strumenti possono essere combinati tra di loro. Sono però possibili anche verifiche basate unicamente su questionari. Nel caso delle visite in loco con preavviso, gli Stati Schengen interessati sono sempre invitati a compilare prima un questionario (par. cit.).

Le verifiche sono sempre condotte separatamente per i singoli settori dell'acquis di Schengen. Di norma le valutazioni dei Paesi sono organizzate nel quadro di una pianificazione pluriennale (cfr. art. 5–8) e sono effettuate mediante visite in loco con preavviso. Lo Stato Schengen soggetto a valutazione compila innanzitutto un questionario sull'attuazione e l'applicazione dell'intero acquis di Schengen (cfr. anche art. 9). Le risposte fornite fungono da base per i successivi passi della procedura di valutazione. Seguono diverse visite in loco – una per ogni settore dell'acquis di Schengen – distribuite su un determinato arco di tempo. Partendo dalle risposte al questionario e dalla visita in loco, per ogni settore dell'acquis di Schengen è redatta una relazione separata (cfr. commento ad art. 14).

Per le valutazioni tematiche vengono analizzate soltanto l'attuazione e l'applicazione di un settore dell'acquis di Schengen, valutato unicamente sulla base di un questionario inviato a vari Stati Schengen oppure mediante visite in loco. I due strumenti possono anche essere combinati tra di loro. Pure in questo caso, prima delle visite in loco con preavviso va compilato un questionario.

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

Articoli 5–8 Pianificazione delle valutazioni

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

Anche il vecchio meccanismo di valutazione prevedeva che ogni Stato Schengen fosse valutato una volta nel corso di un quinquennio, ma non stabiliva un ordine prefissato. Nella pratica, però, era stata mantenuta la prima successione adottata. Il Regolamento Sch-Eval istituzionalizza questa prassi con un programma di valutazione pluriennale che abbraccia un periodo di cinque anni (art. 5 par. 1), durante il quale ciascuno Stato Schengen deve essere valutato una volta. Nei programmi pluriennali l'ordine delle valutazioni va fissato di volta in volta, considerando tuttavia il tempo trascorso dall'ultima valutazione del singolo Stato Schengen (art. 5 par. 2). Pertanto in futuro non dovrebbero verificarsi notevoli differenze rispetto al ritmo quinquennale seguito finora. Il programma di valutazione pluriennale è adottato su proposta della Commissione europea nella «procedura del comitato» descritta in seguito (cfr. commento ad art. 21) e, se del caso, può essere modificato in tale contesto. Nel redigere la proposta, la Commissione può consultare Frontex ed Europol.

La pianificazione pluriennale tracciata a grandi linee è completata da una pianificazione annuale particolareggiata. Entro il 31 ottobre dell'anno precedente l'anno di riferimento deve essere redatto un programma di valutazione annuale (art. 6 par. 1), che, nella prima parte, fissa il calendario delle visite in loco negli Stati Schengen da valutare nell'anno di riferimento secondo il programma pluriennale. Inoltre, se si prevedono valutazioni tematiche, la prima parte del programma stabilisce anche le relative visite in loco per gli Stati Schengen interessati. Questa prima parte del programma di valutazione annuale è adottata su proposta della Commissione europea nella «procedura del comitato» descritta in seguito (cfr. commento ad art. 21). Nel redigere la sua proposta, la Commissione deve tenere conto dell'analisi dei rischi presentata da Frontex entro la fine di agosto dell'anno precedente l'anno di valutazione (art. 7 par. 1). Tale analisi serve alla Commissione come sussidio per identificare le sezioni delle frontiere esterne e i valichi di frontiera che vanno valutati in via prioritaria, considerando i cambiamenti nell'ambiente operativo e la situazione in fatto d'immigrazione illegale. Per stilare la sua proposta, la Commissione può richiedere un'analisi dei rischi anche ad altri organismi dell'UE coinvolti nell'attuazione dell'acquis di Schengen (soprattutto Europol per quanto riguarda la criminalità organizzata; cfr. art. 8).

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

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

Articolo 9 *Questionario*

Un elemento importante delle valutazioni è costituito dal questionario, contenente un elenco di domande sull'attuazione e l'applicazione dell'acquis di Schengen nei singoli Stati Schengen. Le domande vertono sull'applicazione giuridica e tecnica dell'acquis, sul rispetto di raccomandazioni comuni e migliori prassi attuative e applicative («*best practices*»), nonché su dati statistici. Il questionario è adottato su proposta della Commissione europea nella «procedura del comitato» descritta in seguito (cfr. commento ad art. 21) (par. 1).

Il questionario va compilato da tutti gli Stati Schengen da valutare in un determinato anno secondo il programma di valutazione pluriennale e va loro trasmesso entro il 1° luglio dell'anno precedente la valutazione. Il questionario compilato va restituito entro otto settimane (par. 2). Poiché si tratta di un questionario standard che rimane pressoché invariato di anno in anno, le risposte possono essere preparate già prima del 1° luglio. Le risposte sono messe a disposizione di tutti gli Stati Schengen. Il Parlamento europeo ne è semplicemente informato. Quest'ultimo può però richiedere, per questioni particolari, di essere informato del contenuto concreto della risposta di uno specifico Stato Schengen (par. cit.).

Articoli 10–12 *Equipe di valutazione*

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

Le procedure per la composizione delle varie equipe sono disciplinate nell'articolo 10 del Regolamento Sch-Eval e si differenziano soltanto in termini temporali. Gli Stati Schengen nominano i loro esperti per le visite in loco o per le valutazioni dei questionari su richiesta della Commissione europea. Nel caso delle visite in loco con preavviso, l'invito della Commissione deve pervenire al più tardi tre mesi prima della visita e gli Stati Schengen designano i loro esperti entro due settimane dalla richiesta (art. 10 par. 2). Nel caso delle visite in loco senza preavviso, la Commissione deve richiedere la nomina degli esperti al più tardi due settimane prima della visita e gli Stati Schengen devono fornire i nominativi entro 72 ore (par. cit.). Per le equipe del questionario, l'invito della Commissione avviene contemporaneamente alla trasmissione del questionario e gli Stati Schengen hanno due settimane per la nomina degli esperti (art. 11 par. 2). Se gli esperti designati dagli Stati Schengen superano il numero massimo pertinente, la Commissione nomina i membri

dell'equipe in modo da garantire una composizione equilibrata dal punto di vista geografico e specialistico (art. 10 par. 3).

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

Articolo 13 Visite in loco

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

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

Articoli 14 e 15 Relazioni di valutazione e raccomandazioni

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

La redazione e la responsabilità generale della relazione competono all'equipe di valutazione (l'equipe in loco o, a seconda dei casi, l'equipe del questionario), che si sforza di raggiungere un compromesso in caso di disaccordo (art. 14 par. 1 secondo comma).

La relazione esamina ogni aspetto (qualitativo, quantitativo, operativo, amministrativo e organizzativo) dell'applicazione dell'acquis di Schengen da parte dello Stato valutato ed elenca le carenze riscontrate in sede di valutazione (art. 14 par. 2).

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

Inoltre il nuovo meccanismo stabilisce termini precisi per la stesura e la comunicazione della relazione e la presentazione delle osservazioni dello Stato valutato

(art. 14 par. 4). Il Regolamento prevede che il progetto di relazione sia comunicato allo Stato valutato entro sei settimane dalla visita in loco o, in caso di valutazione mediante questionario, dal ricevimento delle risposte. Lo Stato valutato può quindi esprimere le proprie osservazioni sul progetto entro due settimane dal suo ricevimento ed eventualmente chiedere una riunione di redazione per discutere del testo. Le osservazioni dello Stato membro valutato possono essere prese in considerazione nel progetto di relazione e sono trasmesse agli altri Stati Schengen insieme al progetto e alle risposte al questionario. A loro volta, gli altri Stati Schengen possono formulare osservazioni su detta documentazione e, se necessario, il progetto di relazione può essere modificato di conseguenza (art. 14 par. 5 primo comma).

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

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

Se una relazione di valutazione rileva *carenze gravi* nell'esecuzione del controllo alle frontiere esterne, si applica l'articolo 19a del Codice frontiere Schengen riveduto¹⁸, che rinvia agli articoli 14 e 15 del Regolamento Sch-Eval. Tale articolo permette alla Commissione europea di rivolgere delle raccomandazioni specifiche allo Stato valutato per garantire il rispetto delle raccomandazioni avanzate dal Consiglio sulla base dell'articolo 15 del Regolamento Sch-Eval¹⁹. La Commissione può raccomandare, ad esempio, il dislocamento di squadre di guardie di confine conformemente al Regolamento (CE) n. 2007/2004²⁰. Inoltre, se le carenze gravi persistono costituendo una minaccia seria per l'ordine pubblico o la sicurezza interna nello spazio privo di controlli alle frontiere interne o su sezioni di tale spazio, il nuovo articolo 26 del Codice frontiere Schengen permette anche al Consiglio, a determinate condizioni, di ripristinare temporaneamente i controlli alle frontiere interne.

¹⁸ Cfr. Regolamento (UE) n. 1051/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 562/2006 al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali, GU L 295 del 6.11.2013, pag. 1.

¹⁹ Cfr. il rapporto esplicativo per la consultazione sul recepimento del Regolamento (UE) n. 1051/2013 che modifica il Codice frontiere Schengen al fine di introdurre norme comuni sul ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne in circostanze eccezionali.

²⁰ Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ott. 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1; da ultimo modificato dal Regolamento (UE) n. 1168/2011, GU L 304 del 22.11.2011, pag. 1.

Articolo 16 *Follow-up e monitoraggio*

Oltre alla relazione di valutazione e alle raccomandazioni, la nuova procedura di valutazione comprende una *procedura di follow-up* e una *procedura di monitoraggio* dell'attuazione delle raccomandazioni adottate dal Consiglio.

Procedura di *follow-up*

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

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

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

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

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

Procedura di monitoraggio

La Commissione europea può anche programmare ulteriori visite in loco con o senza preavviso per monitorare l'esecuzione di un piano d'azione (art. 16 par. 5). La programmazione di tali visite dipende dalla gravità delle carenze riscontrate e dai provvedimenti adottati per rimediarvi.

La Commissione stabilisce il programma della nuova visita e, in caso di visite in loco con preavviso, lo comunica allo Stato valutato un mese prima della data della nuova valutazione. La Commissione è tenuta a invitare almeno quattro esperti che

hanno partecipato alla visita precedente. Può anche invitare osservatori a partecipare alla nuova visita.

Informazioni al Parlamento e al Consiglio

Durante tutta la procedura di *follow-up* e di monitoraggio la Commissione informa il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE dello stato di attuazione del piano d'azione o delle misure migliorative adottate dallo Stato valutato (art. 16 par. 6).

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

Articoli 17 e 19 Informazioni sensibili e informazioni al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali

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

Le relazioni di valutazione sono classificate come documenti «*EU restricted/restraint UE*» conformemente alle norme in materia di sicurezza vigenti nell'UE (art. 17). Nonostante questa classificazione, il Regolamento Sch-Eval non impedisce alla Commissione europea di mettere le informazioni a disposizione del Parlamento europeo nel rispetto delle norme di sicurezza per la trasmissione e il trattamento delle informazioni classificate applicabili tra il Parlamento e la Commissione.

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

Per quanto riguarda i parlamenti nazionali degli Stati Schengen, l'articolo 19 del Regolamento Sch-Eval prevede che la Commissione li informi dei contenuti e dei risultati della valutazione. Questa disposizione riprende il tenore dell'ultimo periodo dell'articolo 70 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che costituisce la base legale del Regolamento Sch-Eval.

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

parlamenti nazionali è menzionata in modo specifico: essi avranno accesso alle raccomandazioni (art. 15 par. 3) e alla relazione annuale esauriente sulle valutazioni effettuate conformemente al Regolamento (art. 20).

Articolo 18 Condizioni di partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda

Per il Regno Unito e l'Irlanda sono previste condizioni d'applicazione specifiche per tener conto della parte dell'acquis di Schengen alla quale questi due Stati sono autorizzati a partecipare (in seguito al loro «opt in»)21.

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

Articolo 20 Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio

Secondo il nuovo meccanismo di valutazione, la Commissione europea deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio dell'UE una relazione annuale esauriente sulle valutazioni effettuate nel corso dell'anno conformemente al Regolamento Sch-Eval, sulle conclusioni tratte da ciascuna valutazione e sullo stato d'avanzamento dei provvedimenti correttivi. La Commissione rende pubblica la relazione annuale e la trasmette anche ai parlamenti nazionali.

Articolo 21 Procedura del comitato

Nel nuovo meccanismo la Commissione europea è assistita da un comitato composto da rappresentanti degli Stati membri ai sensi del Regolamento (UE) n. 182/2011 (di seguito Regolamento comitatologia)22.

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

L'istituzione di un comitato ai sensi del Regolamento comitatologia mira a permettere agli Stati membri di esercitare un controllo esteso sull'adozione degli atti di esecuzione da parte della Commissione. Il controllo da parte del comitato è molto importante visto che il legislatore europeo ha optato per l'applicazione della procedura d'esame prevista dall'articolo 5 del Regolamento comitatologia.

21 Decisione 2000/365/CE del Consiglio del 29 mag. 2000 riguardante la richiesta del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen, GU L 131 dell'1.6.2000, pag. 43; decisione 2002/192/CE del Consiglio del 28 feb. 2002 riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen, GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20.

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

Nel quadro della procedura d'esame, la Commissione presenta al comitato un progetto di atto di esecuzione e i rappresentanti possono proporre modifiche. Il comitato esprime poi un parere a maggioranza qualificata.

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

Se il comitato non esprime alcun parere, la Commissione non adotta il progetto di atto di esecuzione. Se tuttavia l'atto è ritenuto necessario, il presidente del comitato (un rappresentante della Commissione) può sottoporre una versione modificata dell'atto allo stesso comitato oppure sottoporre il progetto iniziale di atto di esecuzione al comitato di appello per una nuova deliberazione (art. 21 par. 2 del Regolamento Sch-Eval, che rinvia alla procedura dell'art. 5 par. 4 terzo comma del Regolamento comitatologia).

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

Dall'entrata in vigore del Regolamento Sch-Eval, la Svizzera sarà coinvolta nei lavori di questi comitati in qualità di osservatore in virtù dell'AAS e della Convenzione del 22 settembre 2011 tra l'Unione europea e gli Stati associati (Convenzione comitatologia)²³.

Altre disposizioni

Articolo 22 Riesame

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

Articolo 23 Disposizioni transitorie e abrogazione

Alla data di entrata in vigore, il Regolamento Sch-Eval abroga, fatte salve due riserve, la decisione del Comitato esecutivo del 16 settembre 1998 riguardante l'istituzione della Commissione permanente di valutazione e applicazione della Convenzione di Schengen [SCH/Com-ex (98) 26 def.]²⁴. Tale decisione è cogente per la Svizzera (cfr. art. 2 par. 1 in combinato disposto con l'Allegato A, parte 3.A. AAS).

²³ Convenzione del 22 sett. 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**.

²⁴ GU L 239 del 22.9.2000, pag. 138.

visite in loco. L'applicazione del Regolamento Sch-Eval non dovrebbe, per quanto prevedibile alla data attuale, richiedere personale supplementare.

5 Programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012²⁵ sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012²⁶ sul programma di legislatura 2011–2015.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità e legalità

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

Il decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e la UE sul recepimento del Regolamento Sch-Eval si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.), secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare i trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale o di quelli che hanno portata limitata (art. 7a cpv.1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]²⁷; art. 24 cpv. 2 della legge sul Parlamento [LPar]²⁸).

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

6.2 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono impor-

²⁵ FF 2012 305

²⁶ FF 2012 6413

²⁷ RS 172.010

²⁸ RS 171.10

tanti le disposizioni che, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il Regolamento Sch-Eval da recepire è un atto giuridico dettagliato dell'UE, che è direttamente applicabile e non viola alcuna disposizione del diritto svizzero. Pertanto non dev'essere trasposto nel diritto svizzero né in una legge né in un'ordinanza. D'altro canto, impone obblighi importanti agli Stati Schengen, che sono, ad esempio, tenuti a fornire informazioni scritte mediante questionari nell'ambito della procedura di valutazione (cfr. art. 9). Per l'esecuzione delle visite in loco gli Stati Schengen sono inoltre soggetti ad ampi obblighi di tolleranza e di cooperazione (cfr. art. 13). Il Regolamento apporta poi modifiche istituzionali significative rispetto al meccanismo di valutazione attuale, ad esempio autorizzando la Commissione a effettuare visite in loco senza preavviso negli Stati Schengen (cfr. art. 13 par. 2) o formalizzando il monitoraggio dei provvedimenti correttivi. Sebbene la relazione di valutazione possa condurre soltanto a raccomandazioni del Consiglio (cfr. art. 15) – per loro natura non obbligatorie –, in base ad esse lo Stato membro valutato potrebbe tuttavia essere obbligato ad adottare, entro un certo termine, un piano d'azione per rimediare alle eventuali carenze riscontrate (cfr. art. 16 par. 1). Inoltre, lo Stato Schengen valutato è tenuto a riferire alla Commissione in merito all'implementazione dei provvedimenti correttivi fino alla completa attuazione del piano d'azione (cfr. art. 16 par. 3). Infine è previsto anche il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali (diritto d'informazione, cfr. art. 19 e 20).

Il decreto federale concernente l'approvazione del trattato va pertanto sottoposto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

