



17.061

Messaggio

concernente l'approvazione dell'Accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per la sicurezza interna e dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 (Sviluppo dell'acquis di Schengen)

del 15 settembre 2017

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva l'Accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per la sicurezza interna e lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 (Sviluppo dell'acquis di Schengen).

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

15 settembre 2017

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Il presente messaggio propone di approvare l'Accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per la sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti (ISF-Frontiere). L'Accordo aggiuntivo fissa le modalità della partecipazione della Svizzera al Fondo e costituisce pertanto il presupposto affinché la Svizzera possa parteciparvi quale Stato associato a Schengen. Il messaggio propone inoltre di approvare lo scambio di note concernente il recepimento di un regolamento UE contenente, tra le altre cose, le disposizioni esecutive per il Fondo.

Situazione iniziale

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 nell'ambito delle frontiere esterne e dei visti per il periodo 2014–2020 come pure il regolamento (UE) n. 514/2014 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 (regolamento orizzontale). Entrambi i regolamenti sono stati notificati alla Svizzera il 7 maggio 2014.

Nel caso del regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce l'ISF-Frontiere era chiaro sin dall'inizio che si tratta di uno sviluppo dell'acquis di Schengen che la Svizzera si è impegnata, in linea di massima, a recepire nell'ambito dell'Accordo di associazione a Schengen. La situazione per il regolamento orizzontale era invece all'inizio poco chiara, poiché l'UE l'aveva giudicato formalmente non rilevante per Schengen, notificandolo ciononostante alla Svizzera, insieme al regolamento (UE) 515/2014, come sviluppo dell'acquis di Schengen nella misura in cui le sue disposizioni siano determinanti per l'esecuzione del Fondo sicurezza interna.

Vista la classificazione giuridica poco chiara del regolamento orizzontale, il 6 giugno 2014 il Consiglio federale ha approvato unicamente il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014, su riserva del soddisfacimento dei requisiti costituzionali, e il 3 giugno 2016 ha adottato il messaggio concernente l'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE in merito a tale recepimento. Il 16 dicembre 2016 l'Assemblea federale ha approvato il recepimento del regolamento e il termine di referendum è decorso infruttuosamente il 7 aprile 2017. L'11 aprile 2017 la Svizzera ha quindi comunicato all'UE il soddisfacimento dei requisiti costituzionali per il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014, che è entrato in vigore per la Svizzera il medesimo giorno.

Dato che il Fondo è un'istituzione dell'UE, di cui il nostro Paese non è membro, le regole per la partecipazione della Svizzera al Fondo devono essere obbligatoriamente fissate in un accordo aggiuntivo. Quest'ultimo deve stabilire in particolare l'ammontare del contributo finanziario e le ulteriori condizioni di partecipazione. Si tratta di un accordo aggiuntivo simile a quello che la Svizzera aveva concluso in vista della partecipazione al Fondo per le frontiere esterne.

Originariamente gli Stati associati avrebbero voluto recepire le basi legali per il fondo in un unico pacchetto, come era stato il caso per il fondo precedente (Fondo per le frontiere esterne). Ciò non è stato tuttavia possibile poiché, secondo la Commissione europea, l'Accordo di associazione a Schengen (AAS) non permetteva di parafare l'Accordo aggiuntivo fintanto che gli Stati associati non avevano recepito definitivamente il regolamento (UE) n. 515/2014. Poiché la procedura di recepimento di tale regolamento nel diritto nazionale è durata dal 7 maggio 2014 al 7 aprile 2017, la Svizzera ha potuto parafare l'Accordo soltanto il 21 aprile 2017.

Nell'ambito dei negoziati relativi all'Accordo aggiuntivo è stato esplicitamente fissato nell'Accordo anche il legame del regolamento orizzontale (regolamento [UE] n. 514/2014) con l'acquis di Schengen. Di conseguenza l'Accordo costituisce la base legale per il recepimento del regolamento orizzontale, per cui il pertinente scambio di note è sottoposto per approvazione all'Assemblea federale insieme all'Accordo aggiuntivo.

Contenuto del progetto

Come osservato nel messaggio del 3 giugno 2016, il regolamento (UE) n. 515/2014 istituisce il Fondo per la sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne e dei visti (ISF-Frontiere) per il periodo 2014–2020, quale strumento subentrante al Fondo per le frontiere esterne, al quale la Svizzera ha partecipato retroattivamente dal 2009 e che è giunto a scadenza alla fine del 2013. Come il suo precursore, l'ISF-Frontiere intende sostenere con finanziamenti di progetti 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. Proprio in considerazione della 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. I contributi finanziari degli Stati associati non sono compresi in tale importo, essi aumenteranno ulteriormente le risorse del Fondo. Nei sette anni di validità del Fondo, si prevede che la Svizzera verserà una media di 20,6 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 prevista dall'AAS. Secondo tale chiave, il contributo della Svizzera al Fondo è determinato «in proporzione alla percentuale del suo prodotto interno lordo rispetto al prodotto interno lordo di tutti gli Stati partecipanti».

In cambio delle prestazioni finanziarie a favore del Fondo, alla Svizzera saranno assegnate risorse per attuare misure nazionali. È presumibile che nel corso dell'intera durata del Fondo la Svizzera riceverà stanziamenti pari a circa 20 milioni di franchi, destinati soprattutto a progetti che contribuiscono a proteggere le frontiere esterne dello spazio Schengen.

La Svizzera potrà presumibilmente partecipare al Fondo dalla seconda metà del 2018 e, retroattivamente, dal 2014.

Indice

Compendio	5452
1 Situazione iniziale	5457
2 Necessità di un accordo aggiuntivo	5458
2.1 Situazione iniziale	5458
2.2 Svolgimento dei negoziati	5458
2.3 Contenuto dell'Accordo aggiuntivo	5459
2.4 Entrata in vigore e applicazione provvisoria	5463
2.5 Denuncia	5463
3 Regolamento (UE) n. 514/2014	5464
3.1 Basi	5464
3.2 Partecipazione della Svizzera all'elaborazione del regolamento	5464
3.3 Relazione con l'acquis di Schengen	5464
3.4 Commento ai singoli articoli	5465
3.4.1 Struttura	5465
3.4.2 Disposizioni generali	5465
3.4.3 Principi di intervento	5465
3.4.4 Quadro finanziario per le azioni dell'Unione, l'assistenza emergenziale e l'assistenza tecnica	5466
3.4.5 Programmi nazionali	5467
3.4.6 Informazione, comunicazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione	5474
3.4.7 Disposizioni finali	5476
4 Ripercussioni dell'Accordo aggiuntivo	5476
4.1 Ripercussioni per la Confederazione	5476
4.1.1 Ripercussioni finanziarie	5476
4.1.2 Inizio dei pagamenti svizzeri al Fondo	5478
4.1.3 Subordinazione al freno delle spese	5478
4.1.4 Ripercussioni sull'effettivo del personale	5478
4.1.5 Le risorse assegnate alla Svizzera	5479
4.1.6 Assistenza tecnica	5479
4.1.7 Programmazione	5480
4.1.8 Sistema di gestione e di controllo	5481
4.2 Ripercussioni per i Cantoni	5481
5 Rapporto con il programma di legislatura	5482

6	Aspetti giuridici	5482
6.1	Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera	5482
6.2	Costituzionalità	5482
6.3	Forma dell'atto	5483
6.4	Procedura di consultazione	5484
6.5	Attuazione nel diritto nazionale	5485
 Decreto federale che approva l'Accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per la sicurezza interna e lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)		 5487
Scambio di note del 19 settembre 2017 tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 recante disposizioni generali sul Fondo asilo, migrazione e integrazione (Sviluppo dell'acquis di Schengen)		 5489

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 200 sviluppi dell'acquis di Schengen.

Il presente messaggio propone di approvare l'Accordo aggiuntivo tra la Svizzera e l'UE, direttamente connesso al regolamento (UE) n. 515/2014³ che istituisce il Fondo per la sicurezza interna (ISF) nel settore delle frontiere esterne e dei visti (ISF-Frontiere) per il periodo 2014–2020, che la Svizzera ha recepito come sviluppo dell'acquis di Schengen con nota di risposta dell'11 aprile 2017. Per poter applicare il regolamento è infatti necessario concludere il summenzionato Accordo.

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.

Prima della seconda tornata di negoziati, l'UE ha informato in modo informale gli Stati associati che questi potevano parafare l'Accordo aggiuntivo soltanto dopo aver recepito definitivamente il regolamento (UE) n. 515/2014.

La procedura interna di recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 è durata fino al 7 aprile 2017 (scadenza del termine di referendum). L'11 aprile 2017 la Svizzera ha informato l'UE della conclusione della procedura interna di recepimento, il che equivaleva alla ratifica dello scambio di note. Lo scambio di note per il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 è pertanto entrato in vigore al momento della trasmissione di questa comunicazione. Poiché erano pertanto soddisfatte le condizioni necessarie secondo l'UE per la parafatura dell'Accordo aggiuntivo, quest'ultimo è stato parafato il 21 aprile 2017.

Inoltre, il presente messaggio propone di approvare anche il regolamento (UE) n. 514/2014⁴ che contiene, tra le altre cose, le disposizioni d'esecuzione del Fondo. La sua applicazione è pertanto obbligatoriamente necessaria per la corretta esecu-

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 apr. 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.

⁴ Regolamento (UE) n. 514/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 apr. 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.

zione del Fondo. Ciononostante, e contrariamente al parere degli Stati associati, l'UE l'ha giudicato formalmente non parte integrante dell'acquis di Schengen. Tuttavia il regolamento è stato notificato agli Stati associati come rilevante ai fini dell'acquis di Schengen. Nell'Accordo aggiuntivo è stato pertanto introdotto un legame formale del regolamento con l'acquis di Schengen, in quanto il suo considerando 3 stabilisce esplicitamente che il regolamento è uno sviluppo dell'acquis di Schengen nella misura in cui le sue disposizioni sono necessarie per l'esecuzione del Fondo.

Abbiamo rinunciato a una procedura di consultazione, poiché l'Accordo aggiuntivo e il regolamento (UE) n. 514/2014 sono già stati oggetto della consultazione in merito al recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 per l'istituzione dell'ISF-Frontiere⁵.

2 Necessità di un accordo aggiuntivo

2.1 Situazione iniziale

Dato che il Fondo è un'istituzione dell'UE, di cui il nostro Paese non è membro, le regole per la partecipazione degli Stati associati, e quindi anche della Svizzera, devono essere obbligatoriamente fissate in un accordo aggiuntivo. In tale accordo devono essere disciplinati in particolare il metodo di calcolo della partecipazione finanziaria al Fondo da parte degli Stati associati e le modalità di pagamento, come pure le competenze delle istituzioni europee nei settori del controllo delle finanze e della lotta alla corruzione in riferimento agli importi versati dal Fondo agli Stati associati. Si tratta di un accordo aggiuntivo all'Accordo di associazione a Schengen, simile a quello che la Svizzera aveva concluso in vista della partecipazione al Fondo per le frontiere esterne⁶. L'articolo 5 paragrafo 7 del regolamento (UE) n. 515/2014 costituisce la base legale per l'Accordo aggiuntivo.

Il tenore dell'Accordo aggiuntivo e del suo allegato è stato negoziato in inglese e in seguito tradotto dall'UE in 22 lingue, tra cui anche le lingue ufficiali della Svizzera. Tutti i testi fanno ugualmente fede (cfr. art. 21 dell'Accordo aggiuntivo).

2.2 Svolgimento dei negoziati

La delegazione svizzera, sotto la direzione della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), era composta di rappresentanti della Direzione degli affari europei (co-direzione) e della Direzione del diritto pubblico internazionale del Dipartimento

⁵ La procedura di consultazione è durata dal 4 nov. 2015 al 15 feb. 2016; cfr. [www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive concluse > 2015 > DFGP](#).

⁶ Accordo del 19 mar. 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**.

federale degli affari esteri (DFAE), dell'Ufficio federale di giustizia e della Missione della Svizzera presso l'UE a Bruxelles.

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. Gli Stati associati sono riusciti a concordare con la Commissione europea un progetto di accordo rientrante nel mandato negoziale svizzero.

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 tenore del progetto di accordo aggiuntivo. In questo modo intendeva permettere ai Parlamenti nazionali di svolgere le procedure interne per il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 in piena cognizione di causa.

La procedura interna di recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 è durata fino al 7 aprile 2017 (scadenza del termine di referendum). L'11 aprile 2017 la Svizzera ha informato l'UE della conclusione della procedura e quindi il 21 aprile 2017 l'Accordo aggiuntivo è stato parafato. Il contenuto dell'Accordo corrisponde al progetto concordato nel 2015 e da allora non ha subito modifiche⁷.

2.3 Contenuto dell'Accordo aggiuntivo

L'Accordo aggiuntivo permette alla Svizzera di partecipare integralmente al Fondo e disciplina i relativi diritti e obblighi. Oltre al preambolo, comprende 21 articoli e un allegato che è 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. Infine 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 definisce 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

⁷ L'Accordo non è allegato a questo messaggio; è già stato allegato al messaggio del 3 giu. 2016, FF 2016 4549.

finanze fissate nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁸ e nel derivante diritto dell'Unione. La disposizione definisce le prescrizioni rilevanti e ne dispone l'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) diverse dagli 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 (ovvero l'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. 2185/96⁹. 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 virtù dell'articolo 287 paragrafo 3 TFUE e della parte prima, titolo X, capo 1 del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012¹⁰. 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 commercio (OMC)¹¹ e con l'Accordo del 21 giugno 1999¹² 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

⁸ GU C 326 del 26.10.2012, pag. 1

⁹ Regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio dell'11 nov. 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.

¹⁰ Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ott. 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.

¹¹ Cosiddetto GPA (Governmental Procurement Agreement). Per la Svizzera si applica attualmente il GPA del 1994 (RS **0.632.231.422**); il 15 febbraio 2017 il nostro Consiglio ha sottoposto al Parlamento il messaggio concernente l'approvazione del Protocollo che modifica l'Accordo dell'OMC sugli appalti pubblici (GPA del 2012) e quello concernente la revisione totale della legge federale sugli acquisti pubblici (RS **172.056.1**), (FF **2017** 1899 e 1587).

¹² RS **0.172.052.68**

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 Schengen¹³. La partecipazione finanziaria definitiva della Svizzera sarà calcolata nel 2019 in base alle cifre del PIL per gli anni 2013–2017 disponibili il 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. ¹⁴). La metà dell'importo rimanente sarà dovuto nel 2019 e l'altra 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, il che si è ora verificato, gli importi già versati dalla Svizzera devono essere 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 specifiche¹⁵, per il 50 per cento allo sviluppo di sistemi informatici, quali il nuovo sistema Entry-Exit (EES), e per il 10 per cento alle misure dell'Unione¹⁶ 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 la disposizione tutte le informazioni trasmesse o ricevute rientrano nella 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.

¹³ Cfr. n. 4.1.1

¹⁴ Per i contributi da versare in euro è applicato un tasso di cambio fisso in franchi svizzeri (1 EUR = 1.10 CHF).

¹⁵ Si tratta in particolare dell'acquisizione di oggetti d'equipaggiamento per l'Agenzia europea per la guardia di frontiera e costiera (EBCGA) dell'Unione europea.

¹⁶ Su iniziativa della Commissione europea il Fondo può finanziare azioni transnazionali o azioni di particolare interesse per l'Unione riguardanti gli obiettivi generali, specifici e operativi (art. 13 Regolamento [UE] n. 515/2014). Ne fanno ad esempio parte le analisi e le valutazioni che forniscono nuove informazioni sulla situazione negli Stati Schengen e nei Paesi membri.

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 le condizioni che deve adempiere 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 funge da domanda 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 trasmissione. 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 disciplina l'entrata in vigore dell'Accordo aggiuntivo e stabilisce che, su riserva di eventuali requisiti costituzionali, le Parti contraenti applicano provvisoriamente l'Accordo aggiuntivo, eccetto l'articolo 5, dal primo giorno successivo alla firma; cosa che la Svizzera non può fare a causa dei presupposti costituzionali relativi all'applicazione provvisoria di trattati internazionali. 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. La metà dell'importo restante sarà versata nel 2019 e l'altra nell'anno successivo.

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.

2.4 Entrata in vigore e applicazione provvisoria

L'articolo 19 dell'Accordo aggiuntivo ne disciplina l'entrata in vigore e stabilisce che, su riserva di eventuali requisiti costituzionali, le Parti contraenti applicano provvisoriamente l'Accordo aggiuntivo dal primo giorno successivo alla firma. Il disciplinamento con il rinvio ai requisiti costituzionali costituisce un compromesso tra le parti contraenti e concede alla Svizzera la possibilità di rinunciare all'applicazione provvisoria dell'Accordo aggiuntivo se vi sono ostacoli costituzionali. La Svizzera farà uso di questa possibilità. La Commissione europea è già stata informata che il nostro Paese non potrà applicare provvisoriamente l'Accordo aggiuntivo e potrà pertanto partecipare al Fondo soltanto dopo la conclusione definitiva della procedura interna di approvazione, ossia probabilmente dalla seconda metà del 2018, retroattivamente dal 2014.

2.5 Denuncia

Secondo l'articolo 20 dell'Accordo aggiuntivo la Svizzera o l'UE possono denunciare l'Accordo notificando la loro decisione all'altra parte. L'Accordo cessa di applicarsi tre mesi dopo la data della notificazione. I progetti e le attività in corso al momento della denuncia continueranno alle condizioni stabilite nell'Accordo.

Inoltre, l'Accordo non è più valido quando cessa di applicarsi l'AAS con la Svizzera, conformemente all'articolo 7 paragrafo 4, all'articolo 10 paragrafo 3 o all'articolo 17 AAS.

3 Regolamento (UE) n. 514/2014

3.1 Basi

Il 16 aprile 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato, oltre al summenzionato regolamento (UE) n. 515/2014, anche il regolamento (UE) n. 514/2014. Questo regolamento fa parte di un pacchetto che costituisce il quadro legale per il Fondo asilo, migrazione e integrazione (AMIF)¹⁷ e il Fondo sicurezza interna (ISF)¹⁸. 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. Stabilisce il quadro di riferimento per un approccio comune nell'attuazione, garantendo così un trattamento uniforme degli Stati Schengen che ricevono un sostegno finanziario dai due fondi.

3.2 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 in virtù della decisione COREPER del 18 aprile 2012. In base a tale decisione 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).

Insieme agli altri Stati associati, la Svizzera 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.

3.3 Relazione con l'acquis di Schengen

Il regolamento (UE) n. 514/2014 contiene, tra le altre cose, disposizioni attuative per l'ISF. Ciononostante, contrariamente al parere degli Stati associati, è stato definito non facente parte dell'acquis di Schengen, ma è stato comunque notificato agli Stati associati come rilevante per Schengen. Tale contraddittorietà testimonia il carattere ambiguo del regolamento (UE) n. 514/2014. Dato che il suo contenuto è di fondamentale importanza per l'attuazione del Fondo, la relazione del regolamento con l'acquis di Schengen è ora stata sancita esplicitamente dal considerando 3 dell'Accordo aggiuntivo. Secondo il considerando, il regolamento costituisce uno sviluppo

¹⁷ L'AMIF è lo strumento che sostituisce il fondo per i rifugiati, il fondo per l'integrazione e il fondo per il ritorno ed è stato definito dall'UE non rilevante per Schengen. Di conseguenza la Svizzera non vi parteciperà.

¹⁸ L'ISF è composto dai due strumenti parziali ISF-Frontiere e ISF-Polizia; solo il primo è stato definito rilevante per Schengen.

dell'acquis di Schengen nella misura in cui le sue disposizioni sono necessarie per l'attuazione del Fondo. Di conseguenza l'Accordo aggiuntivo costituisce la base legale per il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014.

3.4 Commento ai singoli articoli

3.4.1 Struttura

Il regolamento (UE) n. 514/2014 contiene un preambolo e 61 articoli suddivisi in sei capi. Il primo capo contiene le disposizioni generali, nel secondo sono disciplinati i principi di intervento e nel terzo il quadro finanziario per le azioni dell'Unione europea, l'assistenza emergenziale e l'assistenza tecnica. Il quarto capo disciplina i programmi nazionali, il quinto l'informazione, la comunicazione, il monitoraggio, la valutazione e la rendicontazione e il sesto contiene le disposizioni finali.

3.4.2 Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto e ambito d'applicazione

La disposizione illustra l'oggetto e il campo d'applicazione del regolamento, che stabilisce disposizioni generali per l'attuazione dei regolamenti specifici, quali ad esempio il regolamento (UE) n. 515/2014.

Art. 2 Definizioni

Questa disposizione definisce i termini fondamentali del regolamento.

3.4.3 Principi di intervento

Art. 3 Principi generali

I regolamenti specifici prevedono che i programmi nazionali, le azioni dell'Unione e l'assistenza emergenziale siano sostenuti dai Fondi. Tale sostegno corrisponde agli obiettivi dell'UE e apporta un valore aggiunto. La Commissione europea e gli Stati Schengen collaborano strettamente e garantiscono che tale collaborazione tenga conto anche degli interessi del servizio europeo per l'azione esterna, in particolare per quanto riguarda le azioni nei Paesi terzi o in relazione a tali Paesi. Nell'adempimento dei loro compiti rispettano altresì il principio dell'economia della gestione finanziaria e quello della proporzionalità.

Art. 4 Conformità alla normativa dell'Unione e nazionale

Gli interventi finanziati dai regolamenti specifici devono essere conformi al diritto dell'Unione e a quello nazionale.

Art. 5 Tutela degli interessi finanziari dell'Unione

Questa disposizione obbliga la Commissione europea e gli Stati Schengen ad adottare provvedimenti opportuni volti a garantire che gli interessi finanziari dell'Unione europea siano tutelati contro la frode e altre attività illecite. A tal fine la Commissione europea (o l'Ufficio europeo per la lotta antifrode; OLAF) procede a controlli e verifiche nel territorio degli Stati Schengen conformemente ai regolamenti (UE, Euratom) n. 883/2013 e (Euratom, CE) n. 2185/96.

3.4.4 Quadro finanziario per le azioni dell'Unione, l'assistenza emergenziale e l'assistenza tecnica

Art. 6 Quadro di attuazione

La Commissione europea stabilisce l'importo totale disponibile per le azioni dell'Unione, l'assistenza emergenziale e l'assistenza tecnica. A tal fine adotta i relativi programmi di lavoro mediante l'emanazione di atti di esecuzione. Le azioni dell'Unione, l'assistenza emergenziale e l'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione europea possono essere attuate direttamente, dalla Commissione o mediante agenzie esecutive, o indirettamente, da altre entità e persone.

Art. 7 Assistenza emergenziale

In caso di assistenza emergenziale prestata negli Stati Schengen o in Stati terzi, la Commissione europea è tenuta a informarne tempestivamente il Parlamento europeo e il Consiglio. L'assistenza emergenziale può consistere in sovvenzioni accordate direttamente dalle agenzie dell'Unione.

Art. 8 Azioni dell'Unione e assistenza emergenziale nei paesi terzi
o in relazione a tali paesi

Questa disposizione prevede la possibilità che la Commissione europea possa decidere di finanziare le azioni dell'Unione e l'assistenza emergenziale nei Paesi terzi o in relazione a tali Paesi. In tal caso possono presentare domanda di sovvenzione, tra gli altri, gli Stati Schengen, i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali.

Art. 9 Assistenza tecnica su iniziativa della Commissione

Su iniziativa della Commissione europea possono beneficiare di un sostegno finanziario le misure e le attività preparatorie, di monitoraggio, assistenza tecnica e amministrativa, valutazione, audit e controllo. Tali misure e attività comprendono in particolare l'assistenza alla preparazione e alla valutazione dei progetti, le valutazioni stesse, i rapporti di esperti, le statistiche, workshop e altre misure comuni a carattere informativo e formativo per le autorità competenti (autorità beneficiaria, autorità di controllo e autorità incaricata).

3.4.5 Programmi nazionali

Art. 10 Programmazione

Gli obiettivi dei regolamenti specifici sono realizzati nell'ambito della programmazione pluriennale per il periodo dal 2014 al 2020 con revisione intermedia a norma dell'articolo 15.

Art. 11 Intervento sussidiario e proporzionato

Gli Stati Schengen e le loro autorità competenti sono tenuti a garantire che i programmi e i compiti che eseguono in virtù dei regolamenti specifici siano conformi al loro diritto interno. Le modalità di attuazione e di impiego del sostegno finanziario devono tenere conto del principio di proporzionalità rispetto al livello di sostegno assegnato, riducendo così l'onere amministrativo ed agevolando un'efficace attuazione.

Art. 12 Partenariato

Gli Stati Schengen sono tenuti a organizzare partenariati tra le autorità competenti nazionali, regionali e locali, che possono comprendere anche organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative e parti sociali. Questi partenariati sono coinvolti nella stesura, nell'esecuzione, nel monitoraggio e nella valutazione dei programmi nazionali. Inoltre, ciascuno Stato Schengen istituisce un comitato di sorveglianza per supportare l'esecuzione dei programmi nazionali.

Art. 13 Dialogo politico

La Commissione europea svolge con ogni Stato Schengen un dialogo politico sull'utilizzazione dei mezzi assegnati, in cui accerta la misura in cui gli Stati Schengen possono contribuire a raggiungere gli obiettivi dei regolamenti specifici. Il risultato del dialogo, fissato in un accordo, costituisce la base per la predisposizione e l'approvazione dei programmi nazionali e contiene il termine previsto per la presentazione di tali programmi da parte degli Stati Schengen. Al termine dei dialoghi politici la Commissione europea informa il Parlamento europeo sul risultato complessivo. Se uno Stato Schengen e la Commissione lo ritengono opportuno, il dialogo politico può essere riavviato dopo la revisione intermedia.

Art. 14 Preparazione e approvazione dei programmi operativi

Ciascuno Stato Schengen propone, sulla base del risultato del dialogo politico, un programma pluriennale nazionale che si riferisce agli esercizi finanziari dal 2014 al 2020. Il programma contiene una descrizione della situazione di partenza negli Stati Schengen e degli obiettivi che essi intendono raggiungere. Prevede uno scadenziario con l'indicazione degli obiettivi che s'intendono realizzare con il sostegno del Fondo, un piano finanziario per i suddetti sette anni che illustra come impegnare e investire i mezzi a disposizione e alcuni esempi di misure pertinenti. Contiene inoltre l'indicazione delle autorità competenti e una descrizione sintetica del sistema di

gestione e di controllo previsto. Completano il programma la descrizione del piano scelto per attuare il principio del partenariato, nonché i meccanismi e i metodi da utilizzare per pubblicizzare il programma nazionale. Ai fini dell'elaborazione uniforme dei programmi nazionali, la Commissione europea emana un pertinente modello. Gli Stati Schengen devono presentare alla Commissione le proposte di programmi nazionali entro tre mesi dalla conclusione del dialogo politico. Se un programma nazionale non soddisfa tutti i requisiti previsti, la Commissione europea lo comunica allo Stato Schengen entro tre mesi dalla presentazione del programma invitandolo a procedere agli adeguamenti necessari. La Commissione europea approva ciascun programma nazionale entro sei mesi dalla presentazione ufficiale da parte dello Stato membro, a condizione che le eventuali osservazioni da essa formulate siano state adeguatamente recepite. Informa il Parlamento europeo sul risultato complessivo. Alla luce di nuove o impreviste circostanze, la Commissione europea può riesaminare un programma nazionale e, ove necessario, modificarlo per il restante periodo di programmazione.

Art. 15 Revisione intermedia

Nel 2018 la Commissione europea e ciascuno Stato membro rivedono la situazione alla luce delle relazioni di valutazione intermedia presentate dagli Stati membri e degli sviluppi nell'UE e negli Stati Schengen. Ove necessario, i programmi possono essere modificati. La Commissione riferisce sulla revisione intermedia al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

Art. 16 Struttura del finanziamento

I contributi finanziari nell'ambito dei programmi nazionali sono versati sotto forma di sovvenzioni. Il contributo a carico del bilancio dell'Unione europea non supera il 75 per cento del totale delle spese ammissibili di un progetto. Tale contributo può essere aumentato fino al 90 per cento in circostanze eccezionali, ad esempio quando – a causa della pressione economica – gli obiettivi dei programmi nazionali non potrebbero essere altrimenti realizzati. Può inoltre essere aumentato fino al 90 per cento per azioni specifiche o priorità strategiche oppure fino al 100 per cento nel caso dell'assistenza tecnica.

Art. 17 Principi generali di ammissibilità

L'ammissibilità della spesa per un contributo è determinata sulla base delle regole nazionali, salvo ove il presente regolamento o i regolamenti specifici prevedano disposizioni specifiche. Le spese sono ammissibili se sono in conformità con i regolamenti specifici, se il beneficiario le ha sostenute tra il 2014 e il 2022 e se l'autorità responsabile designata le ha versate tra il 1° gennaio 2014 e il 30 giugno 2023. Le spese sostenute nel 2014 sono ammissibili se l'autorità responsabile le ha versate prima della sua designazione ufficiale, a condizione che i sistemi di gestione e di controllo applicati siano essenzialmente identici a quelli vigenti dopo la designazione ufficiale.

Art. 18 Spese ammissibili

Questa disposizione enumera le modalità di rimborso delle spese ammissibili e stabilisce che possono essere considerate spese ammissibili e rimborsate quelle effettivamente sostenute e pagate.

Art. 19 Spese non ammissibili

Questa disposizione determina le spese non ammissibili per un contribuente. Vi rientrano in particolare gli interessi passivi, l'acquisto di terreni non edificati e l'imposta sul valore aggiunto se rimborsata in virtù del diritto nazionale.

Art. 20 Assistenza tecnica su iniziativa degli Stati Schengen

Secondo l'articolo 20, su iniziativa di uno Stato Schengen, per ciascun programma nazionale possono essere fatte valere, nell'ambito dell'assistenza tecnica, spese per l'attuazione e la gestione del Fondo, il monitoraggio, la valutazione e/o l'informazione e la comunicazione. Ciò concerne anche le misure che riguardano i quadri finanziari precedenti e successivi.

Art. 21 Principi generali dei sistemi di gestione e di controllo

Gli Stati Schengen sono tenuti a istituire un sistema di gestione e di controllo per l'esecuzione del proprio programma nazionale.

Art. 22 Responsabilità nell'ambito della gestione concorrente

Gli Stati Schengen e la Commissione europea sono responsabili della gestione e del controllo dei programmi nazionali secondo le rispettive responsabilità, il che corrisponde al principio della gestione concorrente dei mezzi.

Art. 23 Responsabilità dei beneficiari

I beneficiari sono tenuti a cooperare con la Commissione europea e le autorità competenti nello svolgimento dei relativi compiti e funzioni previsti dal presente regolamento e dai regolamenti specifici.

Art. 24 Responsabilità degli Stati Schengen

Gli Stati Schengen sono tenuti ad adempiere i loro obblighi di gestione, controllo e audit e assumere le responsabilità che ne derivano indicate nelle norme sulla gestione concorrente.

Art. 25 Autorità competenti

Questa disposizione designa le autorità competenti. Ne fanno parte l'autorità responsabile, l'autorità di audit, l'autorità designante e l'autorità incaricata, anche se quest'ultima non deve essere obbligatoriamente prevista. Gli Stati Schengen sono

tenuti a definire le regole che disciplinano le relazioni tra queste autorità e la Commissione europea.

Art. 26 Designazione delle autorità responsabili

Dopo l'approvazione del programma nazionale da parte della Commissione europea, gli Stati Schengen notificano a quest'ultima le autorità responsabili in precedenza designate ufficialmente tenendo conto degli obblighi connessi. Affinché la procedura per designare le autorità responsabili si svolga in modo uniforme in tutti gli Stati Schengen, la Commissione europea emana le pertinenti disposizioni nell'ambito di atti normativi delegati.

Art. 27 Principi generali sui controlli delle autorità responsabili

Le autorità responsabili sono tenute a effettuare, presso i beneficiari, un controllo amministrativo sistematico, con controlli sul posto, delle spese dichiarate nei conti annuali. Qualora riscontri delle irregolarità, l'autorità responsabile svolge un ulteriore esame per stabilire se il tasso di errore vada oltre la soglia accettabile. Se così fosse, prende le necessarie misure preventive e correttive. La Commissione europea emana, mediante atti di esecuzione, le disposizioni necessarie per un'applicazione uniforme delle disposizioni di questo articolo. Dopo ogni controllo sul posto, l'autorità responsabile redige un rapporto.

Art. 28 Pagamento ai beneficiari

Le autorità responsabili sono tenute a versare immediatamente, senza detrazioni, l'importo destinato ai beneficiari.

Art. 29 Funzioni dell'autorità di audit

L'autorità di audit deve garantire l'audit dei sistemi di gestione e di controllo e delle spese incluse nei conti annuali. Se l'audit è svolto da terzi, l'autorità di audit deve accertarsi che questi dispongano della competenza specialistica e dell'indipendenza funzionale necessarie. La Commissione europea adotta atti normativi delegati relativi allo status delle autorità di audit e alle condizioni che devono rispettare nell'eseguire gli audit.

Art. 30 Cooperazione con le autorità di audit

La Commissione europea e le autorità di audit cooperano strettamente, in particolare per coordinare i piani e le procedure di audit e per chiarire le relative questioni.

Art. 31 Controlli e audit della Commissione

La Commissione europea verifica se gli Stati Schengen abbiano istituito sistemi di gestione e di controllo conformi ai regolamenti specifici e se detti sistemi funzionino in modo efficace. I funzionari della Commissione o suoi rappresentanti autorizzati possono, nel rispetto del principio di proporzionalità, svolgere audit o controlli sul posto che vanno annunciati in linea di massima con un preavviso minimo di

12 giorni lavorativi all'autorità nazionale competente. Gli Stati Schengen devono garantire che i funzionari o i rappresentanti della Commissione europea abbiano accesso a tutte le informazioni necessarie per la verifica. Se ritiene necessari controlli e indagini supplementari, la Commissione europea lo comunica agli Stati Schengen. Con il consenso dello Stato Schengen interessato, gli organismi competenti svolgono i controlli e le indagini supplementari.

Art. 32 Impegni di bilancio

Gli impegni di bilancio dell'Unione europea per ciascun programma nazionale sono assunti in frazioni annue nel periodo compreso tra il 2014 e il 2020. La Commissione europea assume tali impegni prima del 1° maggio di ciascun anno. La decisione della Commissione di approvare un programma nazionale costituisce una decisione di finanziamento e, una volta notificata allo Stato Schengen, un impegno giuridico ai sensi del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 sul bilancio generale.

Art. 33 Norme comuni per i pagamenti

Ogni pagamento della Commissione europea è imputato all'impegno di bilancio aperto meno recente. I pagamenti avvengono sotto forma di prefinanziamento iniziale, di prefinanziamento annuale, di pagamenti dei saldi annuali e di pagamento del saldo finale.

Art. 34 Cumulo del prefinanziamento iniziale e dei saldi annuali

La somma complessiva del pagamento del prefinanziamento iniziale e dei pagamenti dei saldi annuali non può superare il 95 per cento del contributo a carico del bilancio dell'Unione europea per il programma nazionale interessato.

Art. 35 Modalità di prefinanziamento

La Commissione europea è incaricata di versare, all'autorità responsabile designata, entro quattro mesi dall'autorizzazione del programma nazionale un importo iniziale a titolo di prefinanziamento pari al 4 per cento del contributo totale a carico del bilancio dell'Unione europea. Il primo importo di prefinanziamento pari al 3 per cento del contributo totale a carico del bilancio dell'Unione europea è versato prima del 1° febbraio 2015. Per gli anni dal 2016 al 2022 tale importo è pari al 5 per cento del contributo totale a carico del bilancio dell'Unione europea.

Art. 36 Liquidazione del prefinanziamento

Questo articolo definisce la liquidazione del prefinanziamento e stabilisce che la Commissione europea liquida il prefinanziamento annuale al più tardi con il saldo finale. Gli Stati Schengen devono presentare una richiesta di pagamento entro 36 mesi dalla ricezione della prima rata del prefinanziamento, altrimenti devono rimborsare alla Commissione europea l'importo totale del prefinanziamento.

Art. 37 Entrate con destinazione specifica interna

Questo articolo definisce le entrate con destinazione specifica interna. Stabilisce inoltre che tali entrate sono versate al bilancio dell'Unione europea e sono utilizzate in primo luogo per finanziare le spese previste dai regolamenti specifici.

Art. 38 Definizione dell'esercizio finanziario

Un esercizio finanziario inizia il 16 ottobre dell'anno «N-1» e termina il 15 ottobre dell'anno «N». Comprende le spese e le entrate contabilizzate dall'autorità responsabile in tale periodo.

Art. 39 Pagamento del saldo annuale

La Commissione europea paga il saldo annuale e ne definisce le basi.

Art. 40 Chiusura del programma

Entro il 31 dicembre 2023 gli Stati Schengen forniscono alla Commissione europea i documenti per la chiusura del programma. Una volta ricevuti i documenti, la Commissione europea procede al pagamento del saldo finale in base ai documenti elencati nell'articolo stesso, rispettando i termini ivi previsti.

Art. 41 Interruzione dei termini di pagamento

Questa disposizione enumera le condizioni per l'interruzione fino a sei mesi dei termini di pagamento.

Art. 42 Sospensione del pagamento

La Commissione europea può sospendere la totalità o una parte del pagamento del saldo annuale in particolare se il sistema di gestione e di controllo del programma presenta gravi carenze e lo Stato Schengen competente non ha adottato le misure correttive necessarie o se le spese figuranti nei conti annuali sono connesse a un'irregolarità. Prima di decidere di sospendere la totalità o una parte del pagamento, la Commissione europea deve dare allo Stato Schengen interessato l'opportunità di presentare osservazioni. Se lo Stato Schengen interessato ha adottato le misure necessarie per consentire la revoca, la Commissione europea pone fine alla sospensione del pagamento.

Art. 43 Uso dell'euro

Gli Stati Schengen indicano tutte le spese in euro. Quelli con un'altra valuta convertono le spese in euro. La conversione è effettuata sulla base del tasso di cambio contabile mensile della Commissione europea in vigore al momento della contabilizzazione delle spese.

Art. 44 Richiesta di pagamento del saldo annuale

Entro il 15 febbraio dell'anno che segue l'esercizio finanziario, ogni Stato Schengen deve presentare alla Commissione europea i documenti e le informazioni richieste dall'articolo 59 paragrafo 5 del regolamento n. 966/2012 (UE, Euratom). La Commissione europea può eccezionalmente prorogare tale termine fino al 1° marzo. I documenti presentati fungono da richiesta di pagamento del saldo annuale. Se chiede a uno Stato Schengen di fornire ulteriori informazioni ai fini della liquidazione annuale dei conti e quest'ultimo non le fornisce entro il termine impartito, la Commissione europea può prendere la decisione sulla base delle informazioni in suo possesso. La Commissione fissa, mediante atti di esecuzione, i modelli conformemente ai quali sono redatti i documenti.

Art. 45 Liquidazione annuale dei conti

Entro il 31 maggio dell'anno che segue l'esercizio finanziario, la Commissione decide in merito alla liquidazione dei conti annuali per ciascun programma nazionale. Definisce, mediante atti di esecuzione, le modalità della procedura di liquidazione annuale dei conti.

Art. 46 Rettifiche finanziarie effettuate dagli Stati Schengen

Gli Stati Schengen sono tenuti a rettificare le irregolarità constatate dalla Commissione europea nella liquidazione annuale dei conti.

Art. 47 Verifica di conformità e rettifiche finanziarie effettuate dalla Commissione

La Commissione europea può procedere a rettifiche finanziarie sopprimendo in tutto o in parte il contributo dell'Unione europea a un programma nazionale e procedendo al recupero presso lo Stato Schengen interessato, al fine di escludere dal finanziamento dell'Unione europea qualsiasi spesa che violi la normativa applicabile. La Commissione europea procede a una rettifica finanziaria se la violazione ha influenzato la selezione di un progetto nell'ambito del programma nazionale o sussiste un rischio consistente che lo abbia fatto, oppure se la violazione ha influenzato l'importo delle spese dichiarate per il rimborso a carico del bilancio dell'Unione oppure o sussiste un rischio consistente che abbia avuto tale effetto. Nel decidere una rettifica finanziaria, la Commissione rispetta il principio di proporzionalità. Prima di adottare una decisione di rifiuto del finanziamento, è altresì tenuta a comunicare per scritto e motivare la sua intenzione di procedere a una rettifica finanziaria. Ciò consente allo Stato Schengen di esprimersi in merito e di confutare le supposizioni avanzate. Inoltre, determinate spese sono escluse dal rifiuto del finanziamento, ad esempio le spese sostenute dall'autorità responsabile più di tre anni prima della comunicazione scritta e in merito alle quali la Commissione europea si era già espressa per scritto. Le modalità della verifica di conformità in riferimento all'emanazione della decisione e alla sua esecuzione sono fissate dalla Commissione europea mediante atti esecutivi.

Art. 48 Obblighi degli Stati Schengen

L'applicazione di una rettifica finanziaria da parte della Commissione europea lascia impregiudicato l'obbligo di uno Stato membro di procedere al recupero di importi indebitamente versati e degli aiuti di Stato.

Art. 49 Rimborso

Il rimborso deve essere effettuato entro due mesi dall'emissione dell'ordine di riscossione. In caso di ritardo è applicato un interesse di mora.

Art. 50 Principi

Questo articolo disciplina la procedura di disimpegno, secondo cui sono disimpegnati gli importi connessi a un impegno cui non si accompagna un prefinanziamento iniziale e annuale e una richiesta di pagamento entro il 31 dicembre del secondo anno successivo a quello dell'impegno di bilancio. Gli impegni relativi all'ultimo anno e quelli ancora aperti l'ultimo giorno utile per l'ammissibilità delle spese sottostanno ad altre regole.

Art. 51 Eccezioni al disimpegno

Questo articolo disciplina gli importi esclusi dal disimpegno. Tiene conto del fatto che in seguito a eventuali procedimenti giudiziari o amministrativi con effetto sospensivo oppure a cause di forza maggiore gli Stati Schengen non possano attuare come previsto le misure pianificate e quindi non sono in grado di impegnare i relativi importi. Per usufruire di questa eccezione, gli Stati Schengen devono fornire alla Commissione europea le pertinenti informazioni entro il 31 gennaio, di modo che l'importo in questione possa essere dichiarato entro la chiusura dell'esercizio precedente.

Art. 52 Procedura

La Commissione europea è tenuta a informare gli Stati Schengen il prima possibile in merito al rischio di applicazione del disimpegno e al relativo importo. Gli Stati Schengen dispongono di un termine di due mesi per accettare l'importo oggetto del disimpegno o per trasmettere osservazioni. La Commissione europea procede al disimpegno automatico entro nove mesi dalla scadenza del termine ultimo.

3.4.6 Informazione, comunicazione, monitoraggio, valutazione e rendicontazione

Art. 53 Informazione e pubblicità

Gli Stati Schengen sono tenuti a creare un sito o portale web contenente informazioni sui programmi nazionali e a informare i potenziali beneficiari in merito alle opportunità di finanziamento nel quadro dei programmi nazionali facendo in modo che possano accedere alle basi legali specifiche. Inoltre, gli Stati Schengen devono

garantire l'esecuzione trasparente dei programmi nazionali. A tal fine stilano un elenco delle misure finanziate per programma nazionale, accessibile tramite il sito o il portale web. L'elenco contiene i beneficiari, i nomi dei progetti e l'ammontare del finanziamento dell'Unione europea ad essi destinato. Sono eccezzuate le informazioni che non possono essere pubblicate a motivo del loro carattere confidenziale. La Commissione europea emana atti delegati per definire le norme relative alle misure d'informazione e pubblicità e alle misure d'informazione destinate ai beneficiari. Inoltre, mediante atti d'esecuzione, definisce le caratteristiche tecniche delle misure d'informazione e di pubblicità.

Art. 54 Relazioni di esecuzione

L'autorità responsabile redige ogni anno una relazione di esecuzione di ciascun programma nazionale e la presenta alla Commissione europea nel periodo 2016–2022 entro il 31 marzo di ogni anno successivo. La relazione presentata nel 2016 riguarda gli esercizi finanziari 2014 e 2015. Gli Stati Schengen sono inoltre tenuti a presentare alla Commissione europea una relazione finale di esecuzione dei programmi nazionali entro il 31 dicembre 2023. Inoltre, il presente articolo definisce i temi di cui occorre tenere conto nel redigere la relazione. Se una relazione non adempie queste condizioni, la Commissione europea informa lo Stato Schengen entro 15 giorni lavorativi dalla ricezione della stessa. Inoltre, la Commissione informa lo Stato Schengen in merito alle sue osservazioni sulla relazione annuale di esecuzione entro due mesi dalla sua ricezione. Qualora la Commissione non esprima osservazioni entro il termine stabilito, la relazione s'intende accettata. Infine, la Commissione fissa mediante atti d'esecuzione i modelli per la redazione delle relazioni annuali d'esecuzione e delle relazioni finali.

Art. 55 Quadro comune di monitoraggio e valutazione

La Commissione europea svolge un monitoraggio periodico del presente regolamento e dei regolamenti specifici, ove opportuno in cooperazione con gli Stati Schengen. A tal fine si istituisce un quadro comune di monitoraggio e valutazione, in particolare allo scopo di misurare l'efficacia e la pertinenza delle misure alla luce degli obiettivi del presente regolamento e dei regolamenti specifici. Alla Commissione europea è conferito il potere di adottare atti delegati per sviluppare ulteriormente il quadro comune di monitoraggio e valutazione. Se ha bisogno di informazioni per il monitoraggio e la valutazione del presente regolamento e di quelli specifici, la Commissione invita gli Stati Schengen a trasmetterglielie.

Art. 56 Valutazione dei programmi nazionali effettuata dagli Stati Schengen

Gli Stati Schengen sono tenuti a effettuare le valutazioni di cui all'articolo 57. Le valutazioni sono effettuate da esperti indipendenti sotto il profilo funzionale dalle autorità responsabili, dalle autorità di audit e dalle autorità delegate. La Commissione europea emana le linee guida per l'esecuzione delle valutazioni. Queste ultime sono rese pubbliche integralmente, salvo se contengono informazioni confidenziali.

Art. 57 Relazioni di valutazione degli Stati Schengen e della Commissione

Questo articolo disciplina le relazioni di valutazione che gli Stati Schengen devono presentare alla Commissione europea e ne fissa i termini. Sulla base di queste relazioni la Commissione sottopone al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni due relazioni di valutazione, rispettando i termini previsti: una relazione di valutazione intermedia sull'attuazione del presente regolamento e dei regolamenti specifici e una relazione di valutazione ex post sugli effetti dei regolamenti. La valutazione ex post esamina altresì l'impatto dei regolamenti specifici sullo sviluppo dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in termini di contributo a determinati obiettivi, tra cui lo sviluppo di una cultura comune di sicurezza delle frontiere, cooperazione tra le autorità di perseguimento penale e gestione della crisi. Tutte le relazioni menzionate in questo articolo sono pubblicate integralmente, salvo se contengono informazioni confidenziali.

3.4.7 Disposizioni finali

Art. 58–61 Disposizioni finali

Gli articoli 58–61 contengono le disposizioni finali. L'articolo 58 conferisce alla Commissione europea il potere di emanare atti delegati per il periodo dal 21 maggio 2014 al 21 maggio 2021. L'articolo 59 stabilisce che la Commissione è assistita dal comitato «Asilo, migrazione e integrazione e Fondo Sicurezza interna». L'articolo 60 obbliga il Parlamento europeo e il Consiglio a riesaminare, su proposta della Commissione europea, il presente regolamento entro il 30 giugno 2020. L'articolo 61 stabilisce che il regolamento è entrato in vigore il 21 maggio 2014 e si applica dal 1° gennaio 2014.

4 Ripercussioni dell'Accordo aggiuntivo

4.1 Ripercussioni per la Confederazione

4.1.1 Ripercussioni finanziarie

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. Siccome questo importo non comprende i contributi finanziari degli Stati associati, la dotazione finanziaria del Fondo risulterà superiore all'importo indicato all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 515/2014.

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 ha verificato il funzionamento del quadro finanziario pluriennale 2014–2020, tenendo pienamente conto della situazione economica e delle proiezioni macroeconomiche aggiornate. La Commissione europea propone di aumentare il quadro finanziario pluriennale 2017–2020 fino a circa 13 miliardi di euro. Di questi, 2549 milioni di euro sarebbero da destinare alla

rubrica 3 «Sicurezza e cittadinanza dell'Unione»¹⁹ e 1822 milioni di euro al bilancio dell'Unione europea 2017 per il superamento della crisi migratoria e il rafforzamento della sicurezza. Alla luce di questa situazione è probabile che la dotazione finanziaria del Fondo venga incrementata, ciò che comporterebbe anche un aumento del contributo della Svizzera.

La partecipazione della Svizzera al Fondo è disciplinata all'articolo 10 e nell'allegato dell'Accordo aggiuntivo (cfr. n. 2.3). 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 a Schengen). Successivamente 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.

Come illustrato al numero 2.3, il contributo definitivo della Svizzera al fondo sarà calcolato nel 2019 sulla base delle cifre disponibili il 31 marzo 2019 per i PIL degli anni 2013–2017. Di conseguenza, al momento non si possono indicare i costi definitivi della partecipazione della Svizzera al Fondo.

Il messaggio concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 prevedeva per la Confederazione ripercussioni finanziarie di circa 129 milioni di franchi (117,3 mio. di euro) per l'intera durata del Fondo. Tuttavia, in base a una recente stima tale importo ammonta probabilmente a circa 144 milioni di franchi (131,1 mio di euro). Per i sette anni di durata del Fondo, ciò corrisponderebbe a un contributo annuo della Svizzera pari a 20,6 milioni di franchi (18,7 mio. di euro).

Il motivo di questo adeguamento è dovuto alla probabile crescita della quota del PIL annuo dal 4,25 al 4,75 per cento. L'aumento di 15 milioni che ne risulta è stato iscritto nel preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021.

Nel preventivo 2018 con piano integrato dei compiti e delle finanze 2019–2021 per il Fondo è pertanto iscritto un importo totale di 144 milioni di franchi²⁰. A causa della partecipazione ritardata della Svizzera al Fondo, il primo pagamento avverrà probabilmente nella seconda metà del 2018 e comprenderà retroattivamente tutti i contributi dal 2014.

¹⁹ La rubrica 3 «Sicurezza e cittadinanza dell'Unione» comprende la giustizia e gli affari interni, la protezione delle frontiere, la politica in materia di immigrazione e asilo, la sanità pubblica, la protezione dei consumatori, la cultura, la gioventù e il dialogo con i cittadini. Maggiori informazioni sul quadro finanziario: <http://bit.ly/2pwQpD5>.

²⁰ Tutti i contributi obbligatori a organizzazioni internazionali iscritti nelle cifre della SEM risultano alla voce finanziaria «A231.0155 Collaborazione internazionale in materia di migrazione» al conto 363 1001000 «Contributi obbligatori a organizzazioni internazionali».

4.1.2 Inizio dei pagamenti svizzeri al Fondo

L'articolo 19 dell'Accordo aggiuntivo (cfr. n. 2.3) stabilisce che le Parti contraenti applicano provvisoriamente l'Accordo aggiuntivo dal primo giorno successivo alla firma, fatti salvi eventuali requisiti costituzionali. Secondo il nostro Consiglio, non sussistono le premesse per l'applicazione provvisoria. La Commissione europea è stata pertanto già informata che la Svizzera potrà partecipare al Fondo soltanto una volta adottate le necessarie basi legali, ossia in linea di massima soltanto dopo l'approvazione dell'Accordo aggiuntivo da parte dell'Assemblea federale. Premesso che firmerà l'Accordo aggiuntivo nell'autunno 2017, la Svizzera potrà probabilmente contribuire al Fondo, retroattivamente dal 2014, a partire dalla seconda metà del 2018. Ciononostante sono stati avviati i preparativi per l'attuazione del Fondo, al fine di evitare il rischio che, a causa della partecipazione ritardata, la Svizzera non possa sfruttare appieno i contributi che le spettano.

4.1.3 Subordinazione al freno delle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale (Cost.)²¹ richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera dell'Assemblea federale 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 (cosiddetto freno delle spese). Nel presente caso è determinante la nozione di «nuove» spese. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale in merito al referendum finanziario nei Cantoni, per spese vincolate s'intendono, a differenza delle nuove spese, le spese prescritte in linea di principio e secondo la portata in un atto normativo o quelle che sono assolutamente necessarie per compiti amministrativi previsti dalla legge. Visti gli obblighi della Svizzera risultanti dall'AAS, secondo cui gli acquis di Schengen devono essere in linea di massima recepiti e attuati (cfr. n. 1), nel presente caso non si può parlare di «nuove» spese ai sensi del freno delle spese. Pertanto il decreto federale non sottostà al freno delle spese.

4.1.4 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Attualmente la SEM impiega due posti a tempo pieno per la gestione del Fondo. Ciò corrisponde all'onere finora previsto per la gestione del Fondo per le frontiere esterne. In occasione della verifica annuale del sistema di gestione e controllo, la SEM (autorità competente) e il Controllo federale delle finanze (CDF; autorità di audit) esaminano se i compiti di gestione possano tuttora essere espletati con il personale a disposizione e se sono disponibili risorse sufficienti di personale. Eventuali risorse supplementari necessarie sono, nella misura del possibile, messe a disposizione attraverso compensazioni interne alla SEM.

²¹ RS 101

Come illustrato al numero 4.1.6, le spese amministrative e per il personale possono essere coperte almeno in parte con le risorse del Fondo previste per l'assistenza tecnica.

4.1.5 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), o del 90 per cento nel caso di misure specifiche. Le misure possono anche essere attuate dai Cantoni o eventualmente da privati.

Per l'assegnazione delle risorse, la Svizzera deve dimostrare di aver attuato le misure nazionali e 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 sempre che la Commissione europea approvi il programma nazionale della Svizzera 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 2018.

Al momento attuale non è possibile dire se in occasione della verifica intermedia del Fondo la Svizzera riceverà altri stanziamenti oltre ai suddetti 20 milioni.

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.

4.1.6 Assistenza tecnica

La Commissione europea può versare agli Stati partecipanti un importo annuo per l'assistenza tecnica, che viene calcolato in rapporto alle risorse assegnate. L'importo serve a finanziare le misure preparatorie e le misure di gestione e controllo, nonché quelle relative all'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.

4.1.7 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 (art. 9 del regolamento [UE] n. 515/2014). 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 e gli Stati associati assegnano una quota minima a determinati settori. Si può tuttavia derogare a questa disposizione, purché vi sia un motivo valido.

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. In linea di massima 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 la quota 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 dal ISF-Frontiere. Nella programmazione vanno in linea di massima 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 Svizzera intende impiegare le risorse soprattutto per le misure negli Stati terzi e per il controllo delle frontiere, al fine di tenere conto dell'accresciuto pericolo di terrorismo, del numero crescente di passeggeri e dell'immigrazione illegale. Una parte delle risorse sarà assegnata per l'invio di Immigration Liaison Officers (ILOs) e di un Airline Liaison Officer (ALO). Inoltre saranno aumentate le risorse alle frontiere aeree esterne della Svizzera e l'infrastruttura esistente sarà ampliata, ad esempio con l'introduzione di un controllo automatizzato delle frontiere. Inoltre si terrà conto anche di futuri sviluppi dell'acquis di Schengen nel settore del controllo delle frontiere. Queste priorità sono state discusse con la Commissione europea nell'ambito di un primo progetto di programma nazionale.

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 o del 90 per cento, occorre presumere che, affinché la Svizzera possa sfruttare a pieno gli stanziamenti ad essa destinati, la somma complessiva impiegata per i progetti sia di circa 21–26 milioni di euro.

Per ridurre al minimo il rischio che, a causa della partecipazione ritardata, la Svizzera non possa sfruttare appieno le risorse assegnate, i primi progetti ISF sono già definiti. Qualsiasi pagamento o versamento ai partecipanti ai progetti è vincolato all'entrata in vigore di tutte le basi legali rilevanti.

4.1.8 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 gestione e il controllo corretti del programma nazionale, come pure per l'intera comunicazione con la Commissione europea.

L'autorità di audit accerta che il sistema di gestione e di controllo funzioni efficacemente, verificando i controlli amministrativi e in loco già effettuati dall'autorità responsabile. Inoltre, deve emanare la decisione sull'audit da allegare alla richiesta di contributi destinata alla Commissione europea.

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 state 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.

A causa della complessità dell'attuazione del Fondo e dei possibili rischi connessi alla gestione delle risorse, è necessario garantire l'indipendenza delle suddette autorità.

L'autorità responsabile ha già creato le necessarie strutture di gestione e di controllo conformemente alle disposizioni della Commissione europea. In dicembre 2016/gennaio 2017 il CDF, in quanto autorità di audit, ha esaminato il sistema di gestione e di controllo giudicandolo adeguato. La Commissione europea ne è stata informata (art. 13 dell'Accordo aggiuntivo). Alla stregua della programmazione del progetto (cfr. n. 4.1.4), anche il sistema di gestione e di controllo è stato istituito su riserva dell'entrata in vigore delle basi legali necessarie per il Fondo.

4.2 Ripercussioni per i Cantoni

L'approvazione dell'Accordo aggiuntivo e dello scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 non implica compiti aggiuntivi per i Cantoni né ripercussioni per il loro personale.

L'Accordo aggiuntivo crea i presupposti per sostenere i progetti dei Cantoni con le risorse del Fondo.

5 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016²² sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016²³ sul programma di legislatura 2015–2019. Si tratta di uno sviluppo dell'acquis di Schengen da attuare entro il termine stabilito.

6 Aspetti giuridici

6.1 Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera

L'approvazione dell'Accordo aggiuntivo non tange altri impegni internazionali della Svizzera.

6.2 Costituzionalità

Il progetto si basa sull'articolo 54 capoverso 1 Cost. secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. Secondo l'articolo 184 capoverso 2 Cost. la firma e la ratifica dei trattati internazionali compete al Consiglio federale. Infine, l'articolo 166 capoverso 2 Cost. conferisce all'Assemblea federale la competenza di approvare i trattati internazionali, sempre che la loro conclusione non sia di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale oppure non si tratti di un trattato internazionale di portata limitata (art. 166 cpv. 2 Cost.; art. 24 cpv. 2 LParl; art. 7a LOGA).

Accordo aggiuntivo

Per l'Accordo aggiuntivo manca una legge o un trattato internazionale che autorizzi il nostro Consiglio ad approvarlo. Inoltre, soprattutto in considerazione dell'elevato contributo finanziario da fornire, l'Accordo non può essere definito di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a capoversi 2 e 3 LOGA. Deve pertanto essere approvato dall'Assemblea federale.

Regolamento (UE) n. 514/2014

Il regolamento (UE) n. 514/2014 è di natura vincolante. La notifica da parte dell'UE e la nota di risposta della Svizzera formano uno scambio di note che per la Svizzera rappresenta un trattato internazionale.

²² FF 2016 909

²³ FF 2016 4605

Né una legge né un trattato internazionale autorizzano il nostro Consiglio a concludere autonomamente lo scambio di note concernente il recepimento del presente regolamento. Lo scambio di note non è neppure un trattato di portata limitata. Infatti, anche se si rivolge soprattutto alle autorità e il suo contenuto è meramente tecnico e amministrativo, anche il regolamento prevede la possibilità di controlli da parte di autorità estere in Svizzera. Inoltre è strettamente connesso al regolamento (UE) n. 515/2014, che istituisce nuovi diritti e obblighi per la Svizzera e implica notevoli spese finanziarie. Pertanto, anche lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 deve essere approvato dall'Assemblea federale.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sono sottoposti a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3). Secondo l'articolo 22 capoverso 4 della legge del 13 dicembre 2002²⁴ sul Parlamento, 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.

Accordo aggiuntivo

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

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

Regolamento (UE) n. 514/2014

Lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 può essere denunciato alle condizioni di cui agli articoli 7 e 17 AAS. Il recepimento non è inoltre vincolato all'adesione a un'organizzazione internazionale. Infine, la sua attuazione non richiede modifiche legislative.

Tuttavia, il regolamento contiene disposizioni sulla partecipazione finanziaria della Svizzera al Fondo e su controlli in loco eseguiti in Svizzera dagli organi europei in collaborazione con gli organi nazionali di controllo. Si tratta di disposizioni impor-

tanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 lettere c (controlli, meccanismo degli investimenti e istituzione del controllo finanziario nazionale) ed e (finanziamento) Cost.

Di conseguenza, l'approvazione dell'Accordo aggiuntivo e lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 sottostanno a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

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

6.4 Procedura di consultazione

Come illustrato al numero 6.3, il decreto federale che approva l'Accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per la sicurezza interna e lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 sottostà a referendum facoltativo. Sotto il profilo strettamente formale dovrebbe quindi essere indetta una procedura di consultazione conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005²⁵ sulla consultazione (LCo).

Nel presente caso abbiamo tuttavia rinunciato a una procedura di consultazione perché sia l'Accordo aggiuntivo sia il regolamento (UE) n. 514/2014 sono stati già oggetto della consultazione relativa al recepimento del regolamento (UE) n. 515/2014 che istituisce il Fondo sicurezza interna nel settore delle frontiere esterne che si è tenuta tra il 4 novembre 2015 e il 15 febbraio 2016²⁶. Anche l'Accordo aggiuntivo è stato allegato alla documentazione per la consultazione. Da allora, entrambi gli atti normativi non hanno subito modifiche.

Nell'ambito della procedura di consultazione sono pervenuti 14 pareri. A parte l'UDC, tutti i partecipanti hanno approvato questo sviluppo dell'acquis di Schengen.

Poiché i pareri dei Cantoni, dei partiti e delle cerchie interessate dell'economia privata sono noti, una consultazione in merito all'approvazione dell'Accordo aggiuntivo e dello scambio di note relativo al recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 non apporterebbe nuove informazioni. I Cantoni hanno potuto inoltre seguire l'elaborazione del regolamento, in quanto, in virtù della decisione COREPER del 18 aprile 2012, la Svizzera ha potuto partecipare all'elaborazione dell'atto normativo.

Per questi motivi abbiamo rinunciato, conformemente all'articolo 3a capoverso 1 lettera b LCO, ad avviare una procedura di consultazione.

²⁵ RS 172.061

²⁶ Cfr. www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione e indagini conoscitive concluse > 2015 > DFGP.

6.5 Attuazione nel diritto nazionale

L'Accordo aggiuntivo è direttamente applicabile nel diritto internazionale e non è quindi necessaria l'attuazione in una legge. Analogamente ad esempio all'Accordo MEDIA²⁷ con l'UE, le disposizioni dell'Accordo aggiuntivo concordate sul controllo finanziario sostituiranno la procedura d'autorizzazione prevista dall'articolo 271 capoverso 1 del Codice penale (CP)²⁸ per i pertinenti atti d'ufficio sul territorio svizzero. L'autorizzazione prevista dal CP per l'esecuzione dei controlli in relazione all'ISF-Frontiere sarà quindi considerata concessa in generale per i controlli da parte degli organi dell'Unione europea.

Neppure il recepimento del regolamento (UE) n. 514/2014 richiede modifiche della legislazione svizzera, poiché si tratta di un atto normativo dettagliato dell'UE, che è direttamente applicabile nel diritto internazionale.

²⁷ Accordo dell'11 ott. 2007 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea nel settore audiovisivo che stabilisce le modalità e le condizioni della partecipazione della Confederazione Svizzera al programma comunitario MEDIA 2007, RS **0.784.405.226.8**.

²⁸ RS **311.0**

