



Berna, 26 ottobre 2022

Approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

Rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione

Compendio

Il presente rapporto esplicativo riguarda il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013. Il regolamento UE costituisce la nuova base legale per la procedura di valutazione Schengen.

Situazione iniziale

L'applicazione corretta e uniforme dell'acquis di Schengen in tutti gli Stati associati è una prerogativa fondamentale per il buon funzionamento dello spazio Schengen, all'interno del quale occorre garantire, oltre alla libera circolazione delle persone, anche un alto grado di sicurezza. Per tale motivo, sin dall'inizio della cooperazione Schengen è stato istituito un meccanismo specifico di valutazione e monitoraggio reciproco, la cosiddetta valutazione Schengen.

Il regolamento (UE) 2022/922 rielabora il meccanismo e sostituisce l'attuale base legale (regolamento (UE) 1053/2013). Costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen ai sensi dell'articolo 2 paragrafo 3 dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS). Il Consiglio federale ne ha adottato il recepimento il 17 agosto 2022, con riserva di approvazione da parte delle Camere federali.

Contenuto del progetto

Il nuovo regolamento rende il meccanismo di valutazione più efficace, flessibile ed efficiente, senza modificarne i principi fondamentali («peer-to-peer»: valutazione tra pari) o lo svolgimento basilare. Le novità più importanti comprendono misure per:

- *accelerare la procedura: introduzione di termini brevi per tutti gli attori, possibilità della Commissione europea di adottare, insieme alla relazione, anche le raccomandazioni, introduzione di una procedura urgente in caso di gravi carenze;*
- *rendere più flessibile e mirato l'uso degli strumenti: prescrizione di un minor numero minimo di esperti per le visite e prolungamento del ciclo di valutazione per svolgere più valutazioni senza preavviso e valutazioni tematiche;*
- *aumentare la disponibilità degli esperti: obbligo della Commissione europea di allestire un'offerta di formazione adeguata in tutti gli ambiti; costituzione di un gruppo di esperti connesso all'obbligo di ciascuno Stato di mettere a disposizione per un anno almeno un esperto per settore;*
- *aumentare la pressione per l'attuazione delle raccomandazioni: nuove visite e visite di monitoraggio (anche senza preavviso); periodiche discussioni politiche nel Consiglio (livello ministeriale) sullo stato dell'attuazione delle raccomandazioni e sulla situazione generale dello spazio Schengen.*

Giudizio e competenza

La valutazione Schengen è un importante strumento per garantire l'applicazione corretta e uniforme del diritto e quindi per gestire il buon funzionamento dello spazio

Schengen («governance Schengen»). Il regolamento (UE) 2022/922 rafforza le possibilità operative del meccanismo e ne migliora la percezione politica. Intende ovviare più rapidamente a eventuali sviluppi indesiderati nell'attuazione e applicazione dell'acquis di Schengen, ma anche fornire impulsi positivi per migliorare la cooperazione («buone pratiche»). Nel contempo la valutazione Schengen resta una valutazione tra pari («peer to peer») poiché le decisioni determinanti sono adottate (nel Consiglio dell'UE) dagli Stati Schengen stessi o dipendono dal loro consenso. Ciò è nell'interesse di tutti gli Stati partecipanti.

Secondo l'articolo 166 capoverso 2 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost.), l'approvazione dello scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 compete all'Assemblea federale. Le disposizioni del regolamento sono applicabili direttamente e non sono contrarie ad alcuna disposizione del diritto interno, per cui non devono essere trasposte in quest'ultimo. Il regolamento (UE) 2022/922 contiene tuttavia disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 Cost., per cui lo scambio di note relativo alla sua approvazione sottostà al referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	6
1.1 Necessità di agire e obiettivi	6
1.2 Negoziati nei competenti gruppi di lavoro (COMIX) e risultato	7
1.3 Procedura per il recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen	9
1.4 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario nonché con le strategie del Consiglio federale	10
2 Punti essenziali del progetto	10
2.1 Panoramica del contenuto del regolamento (UE) 2022/922	11
2.2 Commento ai singoli articoli	14
2.2.1 Disposizioni generali	14
2.2.2 Programma	22
2.2.3 Disposizioni comuni per lo svolgimento delle attività di valutazione e di monitoraggio	23
2.2.4 Grave carenza e forme specifiche di valutazione	29
2.2.5 Governance Schengen e disposizioni finali	32
3 Ripercussioni	37
3.1 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni	37
3.2 Ripercussioni per altri settori	37
4 Aspetti giuridici	38
4.1 Costituzionalità	38
4.2 Compatibilità con gli altri impegni internazionali della Svizzera	38
4.3 Forma dell'atto (decreto federale)	39
4.4 Subordinazione al freno delle spese	40
Elenco delle abbreviazioni	41

Decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, che sostituisce il regolamento (UE) n. 1053/2013 (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (avamprogetto)

FF 2023 ...

Scambio di note del 17 agosto 2022 tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di

**monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen,
che sostituisce il regolamento (UE) n. 1053/2013** **FF 2023 ...**

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

L'applicazione corretta e uniforme dell'acquis di Schengen in tutti gli Stati aderenti è un presupposto importante per il buon funzionamento dello spazio Schengen, all'interno del quale occorre garantire, oltre alla libera circolazione delle persone, anche un alto grado di sicurezza. Per questo motivo è stato molto presto istituito un meccanismo particolare per la valutazione reciproca¹ che perseguiva due obiettivi:

- verificare se siano soddisfatti tutti i *requisiti legali e tecnico-organizzativi per l'avvio della cooperazione operativa* nell'associazione Schengen, nel caso in cui un nuovo Stato intenda aderire a Schengen;
- verificare periodicamente se gli Stati che già aderiscono a Schengen *continuino ad applicare correttamente* il pertinente acquis (inclusi tutti gli sviluppi intervenuti nel frattempo).

La Svizzera aveva recepito questo meccanismo² in occasione dell'approvazione dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)³ ed era stata sottoposta a valutazione su tale base in occasione della sua adesione nel 2008 e successivamente nel 2014. Nel 2013 il meccanismo di valutazione Schengen è stato una prima volta sottoposto a revisione mediante il regolamento (UE) n. 1053/2013⁴. All'epoca figurava tra le novità più importanti il conferimento alla Commissione europea della responsabilità di coordinare la pianificazione e l'esecuzione pratica della valutazione. La Svizzera aveva recepito tale regolamento in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen⁵ e su tale base è stata successivamente sottoposta a valutazione periodica nel 2018.

Il regolamento (UE) 2022/922⁶ è il risultato di una nuova revisione del contenuto, i cui tratti fondamentali erano già presenti nel regolamento precedente. Quest'ultimo incaricava infatti la Commissione europea di sottoporre, al termine del primo ciclo di

¹ Decisione del Comitato esecutivo del 16 settembre 1998 riguardante l'istituzione della Commissione permanente della Convenzione di Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 def.), GU L 239 del 22.09.2000, pag. 138.

² Cfr. allegato A, parte 3.A AAS

³ RS **0.362.31**

⁴ Regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio, del 7 ottobre 2013, che istituisce un meccanismo di valutazione e di monitoraggio 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.

⁵ Scambio di note del 7 novembre 2013 tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (UE) n. 1053/2013 che istituisce un meccanismo di valutazione e di controllo per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, RS **0.362.380.062**.

⁶ Regolamento (UE) 2022/922 del Consiglio del 9 giugno 2022 sull'istituzione e sul funzionamento di un meccanismo di valutazione e di monitoraggio per verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen, che abroga il regolamento (UE) n. 1053/2013, versione della GU L 160 del 15.06.2022, pag. 1.

valutazione (2014-2019), al Consiglio e al Parlamento europeo un rapporto di valutazione esaustivo del meccanismo, con l'obiettivo di individuare potenziali carenze e avanzare proposte concrete per eliminarle. A causa della pandemia da COVID-19, la Commissione ha presentato il rapporto⁷, con un po' di ritardo, il 25 novembre 2020, tuttavia senza una proposta concreta di modifica del regolamento (UE) n. 1053/2013. Ha invece organizzato un'ampia consultazione di tutte le cerchie interessate, incluso il Parlamento europeo. Gli Stati Schengen hanno potuto esprimersi in merito al rapporto, in particolare a livello ministeriale in occasione del primo Forum Schengen del 30 novembre 2020 e nell'ambito di due audizioni di esperti il 14 e il 22 gennaio 2021. Basandosi su questi lavori di preparazione eccezionalmente ampi, il 2 giugno 2021 la Commissione europea ha infine presentato una proposta⁸ per un nuovo regolamento.

Quasi esattamente un anno dopo, il 9 giugno 2022, il Consiglio dell'UE ha adottato il regolamento (UE) 2022/922, notificandolo alla Svizzera il 16 giugno 2022 in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen. Dato che in virtù dell'articolo 2 paragrafo 3 in combinato disposto con l'articolo 7 AAS, la Svizzera è fondamentalmente tenuta a recepire gli sviluppi dell'acquis di Schengen, il 17 agosto 2022 il Consiglio federale ha approvato lo scambio di note sul recepimento del regolamento trasmettendo lo stesso giorno la relativa nota di risposta all'UE. Lo scambio di note è stato concluso con riserva di approvazione da parte del Parlamento (art. 7 par. 2 lett. b AAS). L'obiettivo del presente progetto è avviare la procedura di approvazione e procedere, a tal fine, alla consultazione.

1.2 Negoziati nei competenti gruppi di lavoro (COMIX) e risultato

In virtù dell'articolo 70 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)⁹, l'elaborazione e l'adozione del regolamento (UE) 2022/922 compete esclusivamente al Consiglio dell'UE su proposta della Commissione europea. Pur non partecipando formalmente alla procedura, il Parlamento europeo è stato consultato in modo informale dal Consiglio dell'UE sulla base di una convenzione conclusa nel 2013. La Svizzera è stata rappresentata a tutti i livelli sia nei lavori preliminari in vista della proposta della Commissione sia nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE e ha fatto valere la sua posizione conformemente ai diritti di partecipazione sanciti dall'AAS.

Le deliberazioni in merito al progetto di regolamento sono iniziate il 1° luglio 2021 sotto la presidenza slovena e, in un primo momento, condotte mediante videoconferenza nel competente gruppo di lavoro del Consiglio «Valutazione Schengen» (SCHEVAL). In considerazioni degli ampi lavori preliminari della Commissione europea, il Consiglio dell'UE ha imposto un ritmo negoziale elevato. Dopo sole cinque

⁷ Rapporto della Commissione al Consiglio e al Parlamento sul funzionamento del meccanismo di valutazione e monitoraggio di cui all'art. 22 del regolamento (UE) n. 1053/2013 del Consiglio. Primo programma pluriennale di valutazione (2015-2019), COM(2020) 779 def.

⁸ COM(2021) 278 def.

⁹ Versione consolidata: GU C 202 del 7.6.2016, pag. 47.

riunioni del gruppo SCHEVAL e due altre riunioni sotto forma di «Conseillers JAI»¹⁰, la presidenza slovena ha presentato un primo rapporto intermedio sullo stato dei negoziati di cui il Consiglio dei ministri di giustizia e degli affari interni (GAI) ha preso atto il 9 dicembre 2021, manifestando la sua approvazione. La dinamica dei negoziati è proseguita anche con la successiva presidenza francese. Mentre le questioni ancora irrisolte sono state inizialmente approfondite in due riunioni del gruppo SCHEVAL a gennaio, a partire da febbraio 2022, le deliberazioni si sono svolte a ritmo settimanale solamente nel formato «Conseillers JAI» e nel comitato delle rappresentanze permanenti degli Stati membri (COREPER). Il 3 marzo 2022 il Consiglio GAI ha raggiunto un accordo politico sul testo frutto di un compromesso. Dopo la presentazione, il 6 aprile 2022, del parere informale da parte del Parlamento europeo e uno scambio orale in merito con la presidenza del Consiglio, il 29 aprile 2022 la versione definitiva è stata approvata dal COREPER e infine adottata formalmente dal Consiglio (a livello ministeriale) il 9 giugno 2022.

Giudizio

Il risultato dei negoziati corrisponde in gran parte alle esigenze che la Svizzera aveva espresso durante l'intero processo negoziale. Già la proposta della Commissione teneva conto di alcuni punti sostenuti dalla Svizzera nella fase di preparazione, ad esempio l'estensione da cinque a sette anni della durata del ciclo di valutazioni periodiche, al fine di creare più spazio nei programmi annuali per poter reagire in modo rapido e mirato a nuove sfide. Si è tenuto conto anche della richiesta di ridurre la durata complessiva della valutazione tra la fine della visita e l'adozione delle raccomandazioni, prolungando nel contempo gli intervalli delle relazioni nel follow-up, come pure della richiesta di introdurre una base legale esplicita per lo svolgimento delle visite di verifica nonché di definire nel regolamento UE alcuni termini fondamentali (p. es. gravi carenze, risultato non conforme).

Nel corso delle deliberazioni nel Consiglio sono state soddisfatte altre richieste fondamentali della Svizzera, tra cui l'impegno della Commissione europea di creare un'offerta di formazione (formazione di base e di aggiornamento) in tutti i settori, offerta che finora mancava ad esempio nel settore della protezione dei dati. Inoltre, il nuovo regolamento UE tiene conto anche dell'esigenza principale della Svizzera in merito alla valutazione, ossia che essa mantenga il carattere di «valutazione tra pari» («peer-to-peer») e non diventi una sorta di «strumento di sorveglianza della Commissione europea». Ciò presuppone, tra le altre cose, che agli Stati continuino a essere conferite importanti competenze decisionali nella procedura di valutazione. Il regolamento (UE) 2022/922 soddisfa questa richiesta. Seppure anche con il nuovo regolamento la Commissione europea assume un ruolo centrale nel processo di valutazione (responsabilità di coordinamento per la pianificazione e l'esecuzione) e può ora adottare, insieme alla relazione, anche le raccomandazioni, tuttavia il Consiglio dell'UE conserva la facoltà di accettare le raccomandazioni nei casi importanti e comunque le

¹⁰ I «Conseillers JAI» non costituiscono un vero e proprio gruppo di lavoro del Consiglio, bensì un gruppo informale che riunisce i collaboratori diplomatici competenti per i settori giustizia e affari interni delle rappresentanze permanenti in loco (per la Svizzera: la Missione della Svizzera presso l'UE).

decisioni della Commissione europea sottostanno sempre all'approvazione degli Stati Schengen¹¹.

Da un punto di vista generale va infine sottolineato che un efficiente meccanismo di valutazione dell'applicazione dell'acquis di Schengen costituisce un grande valore aggiunto. Poiché la cooperazione all'interno di Schengen dipende in modo determinante dalla fiducia tra gli Stati partecipanti, la valutazione contribuisce sia a garantire l'applicazione corretta e uniforme del diritto sia a riconoscere e correggere eventuali sviluppi indesiderati nell'attuazione e applicazione dell'acquis di Schengen. Del resto, i risultati della valutazione permettono talvolta di trarre importanti conclusioni in vista di adeguamenti dell'acquis di Schengen, ad esempio al fine di eliminare incertezze normative o colmare eventuali lacune. Ciò è nell'interesse di tutti gli Stati contraenti.

1.3 Procedura per il recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen

In virtù dell'articolo 2 paragrafo 3 AAS, la Svizzera è fondamentalmente tenuta a recepire e, se necessario, attuare nel diritto interno tutti gli atti normativi che l'UE ha emanato dalla firma dell'AAS il 26 ottobre 2004 in quanto sviluppi dell'acquis di Schengen.

Uno sviluppo dell'acquis di Schengen viene recepito secondo una procedura particolare i cui principi sono stabiliti dall'articolo 7 AAS. La procedura inizia con l'adozione dell'atto normativo da parte delle competenti istituzioni dell'UE. Secondo l'articolo 7 paragrafo 2 lettera a AAS, l'UE notifica immediatamente alla Svizzera l'avvenuta adozione di uno sviluppo dell'acquis. Il Consiglio federale dispone di un termine di 30 giorni per comunicare per scritto al competente organo dell'UE (nella fattispecie il Consiglio dell'UE) se e entro quale termine recepisce lo sviluppo. Il termine decorre dall'adozione dell'atto normativo da parte dell'UE.

Se l'atto normativo da recepire è giuridicamente vincolante, come nel presente caso del regolamento (UE) 2022/922, la notifica da parte dell'UE e quella della Svizzera costituiscono uno scambio di note che dal punto di vista della Svizzera è da considerarsi un trattato internazionale. Conformemente ai requisiti costituzionali, tale trattato deve essere approvato dal Consiglio federale o dal Parlamento e, in caso di referendum, dal Popolo.

Se l'approvazione dello scambio di note compete all'Assemblea federale, nella sua nota di risposta il nostro Paese deve comunicare all'UE che la Svizzera «può essere vincolata dal contenuto di un atto o provvedimento soltanto previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali» (art. 7 par. 2 lett. b AAS). In tal caso la Svizzera deve recepire e attuare l'atto entro un termine di due anni, il quale decorre dalla notifica dell'atto da parte dell'UE. Entro questo termine deve svolgersi anche la votazione sull'eventuale referendum. Se sono soddisfatti tutti i requisiti costituzionali, la Svizzera ne informa senza indugio per scritto l'UE. Se la procedura interna si conclude prima (p. es. con la scadenza inutilizzata del termine referendario di 100 giorni), il

¹¹ Cfr. n. 2.2.5, commento all'art. 30.

termine si accorcia. In riferimento al recepimento dell'atto normativo, la comunicazione, che deve essere effettuata dalla Confederazione, equivale alla ratifica dello scambio di note, che entra quindi in vigore.

Nel presente caso il regolamento (UE) 2022/922 è stato notificato alla Svizzera il 16 giugno 2022. Il 17 agosto 2022 il Consiglio federale ha deciso di accettare il regolamento, su riserva «del soddisfacimento dei requisiti costituzionali» e il medesimo giorno ha notificato la sua decisione al Consiglio dell'UE. Il termine per il recepimento, di due anni al massimo, scade pertanto il 16 giugno 2024. Il mancato recepimento del regolamento (UE) 2022/922 implicherebbe l'avvio della procedura di cui all'articolo 7 paragrafo 4 AAS, che nel caso estremo potrebbe significare anche la fine della cooperazione nell'ambito di Schengen (e, automaticamente, anche di quella nell'ambito di Dublino, cfr. art. 14 par. 2 AAD¹²).

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

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020¹³ sul programma di legislatura 2019-2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020¹⁴ sul programma di legislatura 2019-2023.

Il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 è conforme all'obiettivo 5.3 della strategia del Consiglio federale di politica estera 2020-2023¹⁵, secondo cui la Svizzera sfrutta la sua associazione a Schengen/Dublino per tutelare i suoi interessi in materia di lotta contro la criminalità e contro la migrazione irregolare nonché di protezione delle frontiere a livello europeo. Partecipando allo strumento della valutazione Schengen, la Svizzera fornisce un contributo importante al buon funzionamento dello spazio Schengen e quindi al rafforzamento della sicurezza in Svizzera e in Europa. Il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 s'impone anche per adempiere gli obblighi della Svizzera risultanti dall'AAS (cfr. n. 1.3).

2 Punti essenziali del progetto

Il presente avamprogetto di decreto federale ha come unico oggetto l'approvazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea con il quale la Svizzera recepisce il regolamento (UE) 2022/922 in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen. Non

¹² Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera; RS **0.142.392.68**.

¹³ FF **2020** 1565

¹⁴ FF **2020** 7365

¹⁵ https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/it/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie-2020-23_IT.pdf

è invece necessario adeguare il diritto svizzero, poiché il regolamento contiene disposizioni direttamente applicabili che non sono contrarie ad alcuna disposizione del diritto svizzero. Qui appresso si illustra il contenuto del regolamento da recepire.

2.1 Panoramica del contenuto del regolamento (UE) 2022/922

Il regolamento (UE) 2022/922 sostituisce il regolamento (UE) n. 1053/2013, che costituisce l'attuale base legale per la valutazione Schengen. Il nuovo regolamento riprende le basi e i principi fondamentali dell'attuale procedura, precisandole e completandole in alcuni punti. La riforma intende rendere la procedura complessivamente più razionale ed efficace nonché conferire al meccanismo la necessaria flessibilità per garantire un'utilizzazione degli strumenti a disposizione il più possibile adatta alle esigenze. Le particolarità più importanti del nuovo regolamento possono essere riassunti negli aspetti elencati qui di seguito.

Natura giuridica e oggetto della valutazione Schengen

La natura giuridica e l'oggetto della procedura rimangono invariati. Oggetto della valutazione Schengen è l'attuazione e l'applicazione corretta dell'acquis di Schengen da parte degli Stati membri, futuri e attuali. Gli aspetti che non si fondano sull'acquis di Schengen non sono contemplati dal meccanismo, neppure se sono giuridicamente vincolanti per gli Stati valutati. Il rispetto, ad esempio, degli obblighi risultanti dall'acquis Dublino/Eurodac non è pertanto verificato nell'ambito del presente meccanismo.

La valutazione Schengen resta una procedura di valutazione tra pari («*peer-to-peer*»). Costituisce una procedura *sui generis* e completa i mezzi di monitoraggio che la Commissione europea ha a disposizione in quanto «custode dei trattati» per imporre il rispetto degli obblighi risultanti dall'acquis di Schengen¹⁶. Il fatto che in futuro la Commissione europea non approverà, come finora, soltanto le relazioni, bensì anche le pertinenti raccomandazioni (art. 20) non modifica questa situazione. Infatti, da un lato tutte le decisioni della Commissione europea sottostanno all'approvazione degli Stati Schengen (art. 30) e, dall'altro, in casi «importanti» l'adozione delle raccomandazioni rimane di competenza del Consiglio dell'UE (art. 20 par. 5, 22 par. 4 e 23 par. 2). Pertanto gli Stati membri continuano a disporre di competenze decisionali fondamentali.

Forme di valutazione

I tipi consolidati di valutazione sono mantenuti: «valutazione periodica», «prima valutazione», «valutazione tematica» e «valutazione senza preavviso». Neppure la forma di queste valutazioni subisce modifiche sostanziali. Il regolamento illustra in

¹⁶ Nei confronti degli Stati membri dell'UE la Commissione può avviare un procedimento d'infrazione (art. 258 TFUE) e nei confronti degli Stati associate una procedura per dirimere le controversie sancita negli accordi di associazione (cfr. per la Svizzera: art. 10 AAS).

modo più chiaro gli obiettivi e le condizioni per il loro impiego (art. 5), tuttavia la Commissione europea continua a disporre di un grande margine di apprezzamento, in particolare per quanto riguarda la decisione di procedere o meno a una valutazione senza preavviso.

Procedura di valutazione

I principi della procedura di valutazione restano gli stessi. Il suo elemento centrale è la visita di un gruppo di esperti che controlla in loco se sussistano eventuali carenze (prima fase: *fact finding*). Per motivi organizzativi le visite si svolgono separatamente per settore. I risultati delle verifiche sono descritti e valutati in modo dettagliato in una relazione; su questa base sono formulate istruzioni concrete (cosiddette raccomandazioni) per eliminare le carenze individuate (seconda fase). Lo Stato valutato deve attuare le raccomandazioni (cosiddetto «follow-up»: terza fase) sulla base di un piano d'azione e fornire a scadenze regolari relazioni in merito allo stato di attuazione. Infine, i risultati della valutazione confluiscono sempre nella pianificazione della successiva valutazione del settore in questione.



Questa procedura si applica a tutte le forme di valutazione anche se le sue modalità concrete si distinguono parzialmente a seconda della forma. Una novità importante è costituita dalla procedura urgente (art. 22) che si applica in caso di gravi carenze e che, nell'interesse dell'eliminazione tempestiva di tali carenze, dimezza praticamente la durata «normale» della procedura.

Programmazione della valutazione e degli esperti

La «valutazione periodica», la «prima valutazione» e la «valutazione tematica» sono oggetto del programma (pluri-) annuale comune (art. 12-13)¹⁷. Anche in futuro la Commissione europea dovrà coordinare le proprie proposte con gli Stati Schengen, tenendo conto in sede di pianificazione anche delle perizie dei pertinenti organi e organismi dell'UE. A determinate condizioni, la Commissione europea può tener conto nel programmare le visite anche di informazioni trasmesse da terzi (art. 11) – ad esempio organizzazioni non governative o privati che interpongono ricorso. Secondo il

¹⁷ La programmazione di «valutazioni senza preavviso» compete ancora unicamente alla Commissione europea.

nuovo regolamento, la programmazione pluriennale abbraccia un periodo di sette anni (anziché cinque), con l'obiettivo di svolgere in futuro molto più spesso valutazioni senza preavviso e valutazioni tematiche.

La novità più importante riguarda la pianificazione del gruppo di esperti. In futuro, parallelamente al programma annuale, sarà istituito un gruppo di esperti, cui ciascuno Stato membro dovrà contribuire mettendo a disposizione per un anno civile almeno un esperto per settore d'intervento (art. 17). Questa misura, associata all'offerta di formazione che la Commissione europea deve allestire in tutti i settori, permetterà di migliorare la disponibilità degli esperti nazionali per gli interventi delle squadre di valutazione nell'anno successivo.

Visite

Anche secondo il nuovo regolamento le visite in loco del gruppo di valutazione costituiscono il mezzo più importante per raccogliere informazioni. Oltre alle valutazioni basate su questionari, sono possibili anche altri metodi da remoto (art. 6), ma nella prassi questi ultimi si limitano a casi eccezionali.

Nella costituzione delle squadre, alle quali possono partecipare in qualità di osservatori anche rappresentanti degli organismi dell'UE interessati (in particolare Frontex ed Europol), la Commissione europea dispone di un ampio margine di apprezzamento (art. 18). Tuttavia, come finora, il numero massimo dei rappresentanti della Commissione si limita a due esperti. Per quanto riguarda gli esperti nazionali è ora chiesta una partecipazione minima (invece di un numero massimo) di tre persone, il che permette di adeguare in modo più semplice il numero degli esperti alle esigenze concrete della visita in loco (art. 18). Secondo il nuovo regolamento, ogni squadra che effettua valutazioni periodiche potrà comprendere un esperto tirocinante (art. 16 par. 2).

Le visite senza preavviso sono di norma notificate allo Stato membro interessato almeno 24 ore prima dell'inizio della visita (art. 19 par. 4). Sono eccettuate le visite alle frontiere interne, che si svolgono sempre senza preavviso. Inoltre, in futuro la Commissione europea potrà rinunciare a una notifica se vi sono da temere violazioni gravi dei diritti fondamentali.

Relazioni e raccomandazioni

Come sinora, i fatti constatati in occasione della visita sono documentati e valutati in una relazione. Il nuovo meccanismo si contraddistingue tuttavia per due novità. Da una parte, la Commissione europea adotta congiuntamente la relazione e le raccomandazioni, sempreché la facoltà di adottare le raccomandazioni non spetti al Consiglio dell'UE (art. 20 par. 5, 22 par. 4 e 23 par. 2); dall'altra, il nuovo regolamento introduce per tutti gli attori termini vincolanti che permettono di accelerare notevolmente le fasi della procedura dopo la visita in loco. Di norma le raccomandazioni devono essere presentate entro quattro mesi, in caso di gravi carenze (art. 22) addirittura entro dieci settimane.

Attuazione delle raccomandazioni (cosiddetto «follow-up»)

Anche nell'ultima fase della procedura, dedicata ai lavori di attuazione, vi sono tre novità importanti. Gli intervalli tra le relazioni sullo stato di attuazione delle raccomandazioni sono prolungati da tre a sei mesi (art. 21), eccetto in caso di gravi carenze, in cui il Consiglio può impartire termini più brevi. Inoltre, sono estesi i mezzi di monitoraggio a disposizione della Commissione europea. Per verificare con precisione lo stato di attuazione delle misure correttive previste nel piano di attuazione, si procede, nel caso di gravi carenze o di una prima valutazione, a nuove visite in loco, i cui risultati possono nuovamente confluire in una relazione e in raccomandazioni (art. 22 par. 7, art. 23 par. 4). La Commissione europea può altresì svolgere una cosiddetta visita di verifica (eventualmente anche senza preavviso), prima di dichiarare che il piano d'azione è «attuato» (art. 5 in combinato disposto con l'art. 19 par. 4). In caso di gravi carenze e di prime valutazioni le visite di verifica sono obbligatorie. Infine, in caso di gravi carenze e di prime valutazioni, la decisione definitiva sulla conclusione della valutazione spetta ora al Consiglio dell'UE, che deve confermare formalmente la valutazione della Commissione europea (art. 22 par. 9 e 23 par. 5).

Monitoraggio politico («governance Schengen»)

Uno degli obiettivi importanti della revisione è rafforzare il ruolo del Consiglio dell'UE e del Parlamento europeo. Una relazione annuale (o semestrale) della Commissione europea sui risultati delle valutazioni e sullo stato di attuazione delle raccomandazioni intende affinare la consapevolezza dei problemi e la sensibilità politica rispetto al funzionamento dello spazio Schengen e permettere al Consiglio e al Parlamento europeo di reagire, se necessario, in una forma adeguata («governance Schengen»).

2.2 Commento ai singoli articoli

2.2.1 Disposizioni generali

Le disposizioni generali del regolamento (UE) 2022/922 descrivono gli obiettivi e il campo d'applicazione del meccanismo (art. 1), contengono le definizioni (art. 2), determinano le competenze di fondo degli attori principali (Commissione e Stati Schengen) nella procedura di valutazione e sanciscono l'obbligo reciproco di cooperare (art. 3). A tali disposizioni se ne aggiungono ora altre sulle forme e i metodi delle attività di valutazione e monitoraggio (art. 4-6), sul coinvolgimento di organi e altri organismi dell'UE nella pianificazione ed esecuzione delle valutazioni nonché sulla gestione delle informazioni trasmesse da terzi (art. 7-11).

Articolo 1 Oggetto e ambito di applicazione

Secondo il *paragrafo 1* il meccanismo di valutazione serve a garantire il rispetto delle prescrizioni dell'acquis di Schengen da parte di tutti gli Stati membri. La fiducia re-

ciproca nell'applicazione corretta ed efficace del diritto è un presupposto fondamentale per il buon funzionamento dello spazio Schengen, poiché si tratta, come noto, di uno spazio senza frontiere interne.

Il *paragrafo 2* menziona i due principali settori di attività della valutazione Schengen: la verifica dell'applicazione dell'acquis di Schengen negli Stati membri (lett. a) e la verifica della disponibilità degli Stati che intendono far parte dello spazio Schengen ad applicare il diritto di Schengen (lett. b). In tale contesto si stabilisce (come ovvio) che l'entrata in vigore del nuovo regolamento UE non implica che gli Stati, intenzionati a entrare nello spazio Schengen, che sono già stati sottoposti a una prima valutazione secondo le disposizioni vigenti e la cui procedura è stata dichiarata conclusa dalla Commissione europea debbano sottoporsi a una nuova valutazione.¹⁸

Il *paragrafo 3* precisa che l'oggetto della valutazione è l'applicazione delle disposizioni dell'acquis di Schengen da parte degli Stati membri. Sono oggetto di valutazione le attività attribuibili al relativo Stato¹⁹. Il regolamento (UE) 2022/922 non prevede invece una base per la valutazione a sé stante e diretta delle attività degli organismi dell'UE operanti nell'ambito di Schengen (p. es. organi dell'UE quali Frontex)²⁰. Inoltre il *paragrafo 3* precisa che, come finora, le valutazioni riguardano tutti gli aspetti importanti per il buon funzionamento del sistema. Ne fanno parte anche le modalità operative delle autorità che applicano l'acquis di Schengen.²¹

Poiché a causa della sua portata, non è possibile verificare l'applicazione dell'intero acquis di Schengen nell'ambito di una sola valutazione, sono elencati (in modo non esaustivo) i settori che di norma vengono controllati in occasione di una visita di valutazione. Si tratta in linea di massima dei settori già noti («frontiere esterne», «frontiere interne», «politica in materia di visti», «rimpatri», «cooperazione di polizia», «cooperazione giudiziaria in materia penale» e «protezione dei dati»). Soltanto il settore «SIS/Sirene» è inteso in senso più largo e ora comprende, al fine di tenere conto degli sviluppi degli ultimi anni, anche i «sistemi IT su larga scala» a sostegno dell'applicazione dell'acquis di Schengen. Questi settori non definiscono tuttavia il campo

¹⁸ Concretamente questo riguarda la Romania, la Bulgaria e la Croazia, la cui prima valutazione è già conclusa, ma nel cui caso la decisione del Consiglio relativa all'entrata in vigore dell'acquis di Schengen è ancora pendente. Per contro, Cipro, il quarto Stato membro dell'UE che intende partecipare allo spazio Schengen, non è contemplato da questa disposizione, poiché la sua prima valutazione è ancora in corso.

¹⁹ Allo Stato in questione sono quindi attribuibili anche le attività di attori non statali (per esempio le prestazioni di fornitori privati nell'ambito della procedura per il rilascio di visti) coinvolti nell'adempimento dei compiti statali (cfr. preambolo, consid. 7).

²⁰ Per tale valutazione le basi legali degli organi dell'UE prevedono una procedura specifica. Ciò non esclude tuttavia che nel quadro della valutazione degli Stati membri si proceda a una verifica indiretta delle attività degli organi dell'UE relative all'applicazione dell'acquis di Schengen e che nella relazione non vi siano riscontri al riguardo. Se in tale occasione si dovessero constatare carenze, la Commissione europea è tenuta a informarne i pertinenti organi direttivi e il Consiglio (cfr. preambolo, consid. 8).

²¹ Ovviamente questo non significa che in occasione della valutazione Schengen della Svizzera si possano imporre nuovi obblighi che avrebbero ripercussioni sulla ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni o sulla struttura delle autorità per l'adempimento di un determinato compito; infatti se non risultano chiaramente dall'acquis di Schengen stesso, prescrizioni di tipo organizzativo o istituzionale non possono essere imposte per mezzo della valutazione Schengen. Dalle pertinenti constatazioni potrebbe risultare al massimo una raccomandazione (non vincolante) per la Svizzera.

d'applicazione materiale della procedura di valutazione, bensì sono da intendersi piuttosto come prescrizioni organizzative. Sono importanti soprattutto per impostare la formazione degli esperti e per definire i profili richiesti per le previste visite in loco. La Commissione europea può procedere agli adeguamenti dettagliati necessari (p. es. definizione di eventuali sottosettori) nel quadro della definizione del programma di valutazione pluriennale (cfr. art. 12).

Articolo 2 *Definizioni*

Mentre il vecchio regolamento (UE) n. 1053/2013 si limitava a definire soltanto il termine «acquis di Schengen», il nuovo regolamento contiene tutta una serie di altre definizioni legali. Dato che la maggior parte delle definizioni si evince dal termine stesso, ci limitiamo a sottolineare soltanto i seguenti aspetti.

- Il termine chiave «acquis di Schengen» è ripreso senza modifiche nel *numero 1*. Sono contemplate tutte le disposizioni integrate nel quadro istituzionale dell'UE – quindi, fondamentalmente, l'Accordo di Schengen²², la Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen²³ e il diritto secondario che si fonda su questi due trattati²⁴ nonché tutte le disposizioni del diritto secondario che l'UE ha adottato o adotterà in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen. È ovvio che in relazione alla Svizzera le disposizioni dell'acquis di Schengen possono essere oggetto della procedura di valutazione nella misura in cui esse sono applicabili al nostro Paese al momento della visita in loco.
- I *numeri 2-5* definiscono le quattro forme di valutazione. Si tratta, da una parte, delle valutazioni oggetto della programmazione comune (cfr. art. 13 par. 2): la «valutazione periodica», intesa a verificare, a scadenze regolari, l'applicazione dell'acquis di Schengen da parte di uno Stato membro per valutarne le prestazioni complessive; la «prima valutazione», intesa a verificare se uno Stato che vuole aderire a Schengen adempie le condizioni per partecipare alla cooperazione Schengen²⁵; e la «valutazione tematica» intesa a verificare in modo mirato l'applicazione di determinati aspetti dell'acquis di Schengen in tutti gli Stati membri o in alcuni di essi. Dall'altra parte, le valutazioni possono essere svolte anche «senza preavviso». Questa forma di valutazione, la cui programmazione compete esclusivamente alla Commissione europea, può concentrarsi su uno o più aspetti dell'acquis di Schengen e coinvolgere contemporaneamente anche più Stati membri²⁶.

²² Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GU L 239 del 22.9.2000, pag. 13.

²³ Convenzione di applicazione del 19 giugno 1990 dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19.

²⁴ Queste convenzioni e questi atti dell'acquis di Schengen «originario» sono elencati nell'allegato A dell'AAS.

²⁵ Cipro («adesione integrale») e Irlanda (partecipazione al SIS e ad alcuni strumenti di cooperazione di polizia) sono attualmente sottoposti a questa prima valutazione.

²⁶ Questo può essere interessante per stabilire confronti tra gli Stati.

- I *numeri 6-8* definiscono le nozioni «visita», «nuova visita», e «visita di verifica». Mentre il primo termine è usato nel regolamento (UE) 2022/922 come iperonimo che include tutte le visite in loco eseguite ai fini di una valutazione o della verifica dell'attuazione di un piano d'azione, gli altri due termini designano forme specifiche applicate, in determinate circostanze, durante il follow-up. Una «nuova visita» costituisce un'ulteriore visita di valutazione che deve essere svolta obbligatoriamente se nel quadro della valutazione precedente sono state riscontrate gravi carenze o se nel quadro di una prima valutazione è stato constatato che lo Stato membro non soddisfa ancora le condizioni per l'applicazione dell'acquis. Una nuova visita conduce pertanto obbligatoriamente all'adozione di una nuova relazione ed eventualmente di nuove raccomandazioni (art. 22 par. 7 e 8; art. 23 par. 4). Per contro, la «visita di verifica» si limita al monitoraggio in loco del piano d'azione o dei progressi nella sua attuazione, senza che debba obbligatoriamente essere redatta una relazione scritta. L'obiettivo della visita di verifica è controllare se possono considerarsi concluse l'attuazione del piano d'azione e pertanto anche la valutazione.
- I *numeri 9 e 10* riprendono e trasferiscono nel regolamento UE due definizioni fondamentali della guida alla valutazione Schengen. In primo luogo si chiarisce che la valutazione «non conforme» (cfr. art. 20 par. 3 lett. c) contenuta in una relazione di valutazione implica una violazione di una disposizione giuridicamente vincolante dell'acquis di Schengen. Le infrazioni delle norme giuridicamente non vincolanti (p. es. raccomandazioni, manuali a carattere di «soft law») non sono quindi qualificate come «non conformi», bensì come «richiede miglioramenti» (cfr. art. 20 par. 3 lett. b). In secondo luogo si definisce – anche se in forma relativamente generale – cosa s'intende per una grave carenza, che implica conseguenze procedurali particolari (art. 22). È grave una carenza ritenuta contraria al diritto (non conforme) che ha (perlomeno potenzialmente) ripercussioni negative significative per la posizione giuridica di privati interessati, per singoli o più Stati membri o per lo spazio Schengen in generale.
- I *numeri 11-13* definiscono da un lato coloro che partecipano alla squadra che svolge l'attività di valutazione o di monitoraggio; si tratta di esperti designati dagli Stati membri e di rappresentanti della Commissione europea. Dall'altro, definiscono due altre categorie di persone che, pur non essendo parte di una squadra, a determinate condizioni possono partecipare lo stesso a una visita. Si tratta di rappresentanti di organi o organismi competenti dell'UE (art. 7), che partecipano in qualità di osservatori, nonché di esperti tirocinanti che possono partecipare alle valutazioni a scopi formativi (cfr. art. 18 par. 5-7).

Articolo 3 Responsabilità e dovere di cooperazione

Anche il nuovo regolamento UE stabilisce che gli Stati membri e la Commissione europea sono congiuntamente responsabili dell'attuazione della valutazione Schengen (par. 1), per cui devono cooperare pienamente in ogni fase della valutazione (par. 4). La ripartizione dei compiti tra la Commissione europea e gli Stati Schengen coinvolti

resta fondamentalmente invariata. Secondo il *paragrafo 2* la Commissione europea è responsabile del coordinamento generale in relazione alla programmazione e all'esecuzione delle valutazioni. Con il nuovo regolamento è tuttavia responsabile anche dell'adozione delle raccomandazioni, oltre che delle relazioni (par. 2 in combinato disposto con l'art. 22 par. 4). Ciononostante, secondo il *paragrafo 3* il Consiglio dell'UE continua ad avere importanti competenze decisionali. A prescindere dal fatto che le decisioni della Commissione europea sottostanno all'approvazione degli Stati membri (procedura d'esame secondo l'art. 30 par. 2), il Consiglio dell'UE rimane responsabile dell'adozione delle raccomandazioni in casi importanti. È considerata importante l'adozione di raccomandazioni emanate nel quadro della procedura urgente in caso di gravi carenze (art. 22), della prima valutazione (art. 23) o della valutazione tematica (art. 24) oppure l'adozione di raccomandazioni nei casi in cui lo Stato valutato non è d'accordo con il contenuto della relazione o delle raccomandazioni (art. 20 par. 5). Inoltre la conclusione della procedura non è più di competenza esclusiva della Commissione europea. Spetta infatti al Consiglio dell'UE decidere in merito alla conclusione di una procedura urgente o di una prima valutazione (art. 22 par. 9, art. 23 par. 5). Va infine osservato che il nuovo regolamento UE rafforza il ruolo del Consiglio, in quanto quest'ultimo deve monitorare da vicino sotto il profilo politico l'attuazione delle raccomandazioni nella fase di follow-up (par. 3 in combinato disposto con l'art. 25: «*governance Schengen*»).

Il *paragrafo 5* impone agli Stati membri un obbligo generale di cooperare. Come finora, devono adottare le misure atte a permettere alla Commissione e alle squadre di eseguire efficacemente le loro attività. Ne fa parte anche il fatto di garantire alle squadre, ai fini della valutazione, l'accesso senza ostacoli a tutti i locali, a tutti i documenti e ai collaboratori cui è conferita l'applicazione dell'acquis di Schengen²⁷.

Infine, il *capoverso 6* riprende la ripartizione attuale tra la Commissione europea e lo Stato valutato per quanto riguarda l'assunzione delle spese delle visite. Sono in linea di massima a carico della Commissione europea le spese di viaggio e alloggio sostenute da tutte le persone coinvolte (membri della squadra, osservatori, esperti tirocinanti), mentre lo Stato valutato assume le altre spese della valutazione (p. es. spese di trasporto o per le traduzioni simultanee).

Articolo 4 *Forme di valutazione*

Il *paragrafo 1* dell'articolo designa le quattro forme di valutazione²⁸ e i paragrafi successivi precisano i presupposti per la prima valutazione, la valutazione tematica e la valutazione senza preavviso.²⁹

²⁷ In tale contesto vanno tuttavia rispettate le condizioni d'accesso previste dal diritto nazionale per le informazioni confidenziali.

²⁸ Cfr. anche il commento all'art. 2, n. 2-5.

²⁹ Per le valutazioni periodiche non è necessario stabilire i presupposti, dato che questa forma non è organizzata ad hoc bensì secondo un turno prestabilito conformemente al programma annuale o pluriennale (art. 12 e 13).

- Per le prime valutazioni il *paragrafo 2* stabilisce unicamente che la Commissione può organizzarle soltanto dopo che lo Stato membro si è dichiarato pronto per essere valutato.³⁰
- Per le valutazioni senza preavviso la Commissione europea disponeva di un grande margine di apprezzamento già secondo il vecchio regolamento e ciò rimarrà così anche in futuro. Tuttavia, il *paragrafo 3* menziona ora in un elenco non esaustivo alcuni casi specifici: una valutazione senza preavviso può ad esempio essere organizzata, come finora, per valutare la situazione alle frontiere interne (lett. a). Inoltre, la Commissione europea può organizzare in qualsiasi momento una valutazione senza preavviso quando ha motivo di ritenere che uno Stato membro stia gravemente trascurando gli obblighi che gli incombono in virtù dell'acquis di Schengen oppure quando viene a conoscenza di gravi problemi che possono avere ripercussioni negative significative sul funzionamento dello spazio Schengen o che potrebbero costituire una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna (lett. b e c).
- Secondo il *paragrafo 4* la Commissione europea può organizzare valutazioni tematiche ad esempio per seguire l'attuazione e l'applicazione di nuovi sviluppi importanti dell'acquis di Schengen o per procedere a confronti incrociati tra Stati membri che devono affrontare le stesse sfide. Anche in questo caso, la Commissione europea usufruisce di un ampio margine d'apprezzamento visto che l'elenco non è esaustivo, tuttavia le valutazioni tematiche rientrano nella programmazione annuale e sottostanno pertanto all'approvazione degli Stati membri (cfr. art. 13 par. 1 in combinato disposto con l'art. 30).

Alle diverse forme di valutazione non corrisponde di regola una procedura a sé stante. La forma di base è la valutazione periodica (art. 20 seg.), sulla quale si fondano principalmente – fatta eccezione per alcune regole particolari (art. 23 seg.) – la prima valutazione e la valutazione tematica. Per la valutazione senza preavviso non è prevista una forma particolare, poiché in questo caso, oltre alla programmazione, è disciplinata specificamente soltanto l'organizzazione della visita (art. 19 par. 4)³¹. Infine, ad ogni forma di valutazione può essere applicata la procedura urgente (art. 22), istituita con il regolamento (UE) 2022/922. Tale procedura si applica se nel quadro di una visita si constatano gravi carenze ai sensi dell'articolo 2 numero 10.

³⁰ Mentre per Cipro la procedura di valutazione in vista della piena cooperazione in materia di Schengen è attualmente in corso, l'organizzazione di una prima valutazione è ormai ipotizzabile soltanto per l'Irlanda, che, in virtù dello status speciale sancito dal diritto primario dell'UE, partecipa solo parzialmente a Schengen e in futuro potrebbe decidere di partecipare anche in ulteriori settori (diritto di «opt-in»).

³¹ Anche se esse sono in linea di principio ipotizzabili secondo il regolamento (UE) 2022/922, le valutazioni senza preavviso sono organizzate soltanto in vista della verifica dell'applicazione dell'acquis di Schengen da parte di Stati che hanno già aderito del tutto o parzialmente a Schengen. Finora nella prassi non vi è stata alcuna ragione per svolgere visite senza preavviso durante la prima valutazione di Stati «candidati all'adesione».

Articolo 5 *Forme di attività di monitoraggio*

L'attività di monitoraggio comprende tutte le attività volte a controllare e verificare le misure che lo Stato membro ha previsto nel suo piano d'azione teso ad attuare le raccomandazioni. Di conseguenza la disposizione elenca tra le attività di monitoraggio non solo l'esame del piano d'azione e dei rapporti di follow-up che devono essere redatti a scadenze regolari e documentare lo stato dell'attuazione (lett. a), ma anche nuove visite (lett. b) che devono essere organizzate a causa di carenze significative constatate nella procedura urgente (art. 22) o in occasione di una prima valutazione (art. 23), anche se tali visite non si concentrano esclusivamente sull'eliminazione di dette carenze. Le nuove visite sono infatti di natura ibrida, in quanto permettono sia una nuova verifica generale della situazione in loco (e quindi implicano anche l'allestimento di una nuova relazione ed eventualmente di raccomandazioni), sia il controllo mirato dell'attuazione delle misure che lo Stato membro ha previsto nel suo piano d'azione per ovviare alle carenze constatate precedentemente. Le visite di verifica si concentrano invece esclusivamente su quest'ultimo scopo (lett. c). La Commissione europea può organizzarle in ogni procedura prima della decisione di concludere il piano d'azione per assicurarsi che quest'ultimo sia stato effettivamente attuato (art. 21 par. 3). Le le visite di verifica sono tuttavia obbligatorie sia nella procedura urgente (art. 22) sia nella prima valutazione se è stato constatato che lo Stato in questione non adempie (ancora) le condizioni per l'applicazione dell'acquis di Schengen (art. 23).

Articolo 6 *Metodi di valutazione e di monitoraggio*

La presente disposizione intende contribuire a flessibilizzare per quanto possibile i metodi di raccolta delle informazioni durante una valutazione (*fact finding*) o ai fini del monitoraggio dell'attuazione del piano d'azione (*follow-up*). In linea di massima la visita in loco è comunque il principale metodo di valutazione. Il *comma 1* permette tuttavia di ricorrere a questionari, se opportuno in base alle circostanze, oppure, in via eccezionale, ad altri metodi da remoto, ad esempio video conferenze in caso di restrizioni ai viaggi. Ciò vale sia per l'attività di valutazione sia per quella di monitoraggio (nuove visite o visite di verifica). Inoltre, secondo il *comma 2* ogni metodo di valutazione o monitoraggio può essere usato in combinazione con altri.

Articoli 7-9 *Cooperazione con organi e organismi dell'Unione*

Gli *articoli 7-9* disciplinano in modo più dettagliato rispetto a prima il coinvolgimento degli organi e di altri organismi dell'UE nella pianificazione ed esecuzione delle valutazioni. Mentre finora erano interessati di fatto soltanto Frontex e, in misura minore, Europol, secondo l'*articolo 7 paragrafo 1* saranno in futuro coinvolti tutti gli organi e organismi dell'UE che partecipano all'attuazione³² dell'acquis di Schengen. Fondamentalmente si tratta di Frontex, eu-LISA, Europol e del Garante europeo della protezione dei dati³³. Inoltre s'intende chiedere il sostegno anche l'Agenzia dell'Unione

³² Il termine è qui usato in senso lato, non tecnico, e intende l'esecuzione di compiti risultanti dall'acquis di Schengen.

³³ Cfr. preambolo, consid. 9.

europea per i diritti fondamentali (FRA), il che sottolinea l'accreciuta importanza di questi diritti nell'applicazione dell'acquis di Schengen³⁴. Tutti questi organismi sono esortati a contribuire, con le loro conoscenze specifiche e in particolare con le loro analisi dei rischi, alla pianificazione³⁵ ed esecuzione³⁶ delle valutazioni nei diversi settori indicando opportunamente i contenuti prioritari (art. 7 par. 2). A tal fine la Commissione europea può concludere con i pertinenti organismi accordi che disciplinano i dettagli delle modalità di cooperazione (art. 7 par. 1 comma 2).

Gli articoli 8 e 9 disciplinano singoli aspetti della cooperazione con Frontex ed Europol. Frontex, ad esempio, deve presentare entro il 31 agosto di ogni anno due analisi distinte dei rischi. Una è destinata alla Commissione europea e agli Stati membri allo scopo di stabilire il programma di valutazione dell'anno successivo (art. 8 par. 1). L'analisi riguarda tutti gli aspetti pertinenti della gestione europea integrata delle frontiere e deve quindi contenere raccomandazioni su specifiche sezioni delle frontiere esterne o su specifici organi rilevanti per valutare il rispetto della direttiva sul rimpatrio³⁷. La seconda analisi è destinata unicamente alla Commissione europea in vista della programmazione di valutazioni senza preavviso dell'anno successivo e deve contenere raccomandazioni di siti concreti per la valutazione nei settori frontiere esterne e rimpatrio (art. 8 par. 2). L'*articolo 9*, invece, impone a Europol di fornire informazioni pertinenti e analisi dei rischi allestite nel quadro del suo mandato. Anche tali informazioni servono principalmente alla programmazione delle valutazioni.

Articolo 10 Sinergie con altre attività di valutazione e di monitoraggio

Il nuovo meccanismo mira a generare e sfruttare più sinergie possibili con altri meccanismi di valutazione. Si tratta in particolare della valutazione della vulnerabilità, svolta da Frontex in virtù del regolamento (UE) 2019/1896³⁸ per aumentare la capacità degli Stati membri di affrontare le sfide alle frontiere esterne. Nel preparare le attività di valutazione e di monitoraggio occorre pertanto tenere conto dei risultati della valutazione della vulnerabilità e viceversa, con l'obiettivo di ottenere, basandosi su entrambi i meccanismi, un quadro migliore della situazione relativa al funzionamento dello spazio Schengen ed evitare sovrapposizioni. Quanto stabilito per la cooperazione con Frontex (par. 2) vale tuttavia in generale: la cooperazione con gli organi e organismi dell'UE deve poggiare sulla reciprocità, pertanto la Commissione europea è autorizzata a condividere anche con gli altri organi e organismi le informazioni ottenute mediante le valutazioni (par. 3).

³⁴ Cfr. preambolo, consid. 11.

³⁵ Nell'allestimento della programmazione annuale (o pluriennale) i rappresentanti degli organismi sono sentiti in una forma o in un'altra (art. 12 par. 1; art. 13 par. 1).

³⁶ I rappresentanti degli organismi partecipano alle visite in qualità di osservatori, su invito della Commissione (art. 18 par. 5).

³⁷ Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98.

³⁸ Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1, in ultimo modificata dal regolamento (UE) 2021/1134, GU L 248 del 13.7.2021, pag. 11.

Articolo 11 Informazioni trasmesse da terzi

L'uso di informazioni che la Commissione europea riceve da terzi è una prassi già affermata, ma non ancora esplicitamente disciplinata nel diritto. La presente disposizione chiarisce che nel programmare e attuare le attività di valutazione e di monitoraggio, la Commissione europea può tenere conto delle informazioni relative all'attuazione dell'acquis di Schengen trasmesse da terzi, comprese autorità indipendenti, organizzazioni non governative e organizzazioni internazionali. La Commissione europea deve tuttavia rendere trasparente l'uso di informazioni di terzi giudicate pertinenti, in modo da fornire agli Stati membri la possibilità di esprimersi in merito ai relativi contenuti. Le informazioni di terzi possono confluire nella valutazione soltanto se sono state erificate in occasione della visita in loco. In caso contrario non possono essere incluse nelle relazioni (art. 20 par. 1 comma 2)³⁹.

2.2.2 Programma

Articoli 12-13 Programma di valutazione pluriennale e annuale

Le disposizioni relative alla programmazione corrispondono in gran parte al diritto vigente. Anche con il nuovo meccanismo la Commissione europea deve dapprima stabilire un programma pluriennale (art. 12), che tuttavia ora abbraccia un periodo di sette anni (e non di cinque anni, come finora). In ciascun ciclo di valutazione ogni Stato deve essere oggetto di una valutazione periodica (art. 12 par. 1). Il programma pluriennale stabilisce l'anno in cui un determinato Stato membro sarà valutato e, se del caso, può indicare i settori prioritari da valutare (art. 12 par. 2 e 3). Nel programma pluriennale la Commissione può tenere conto degli sviluppi dell'acquis di Schengen ristrutturando i settori da valutare in occasione di una visita⁴⁰.

Il programma annuale (art. 13), da allestire entro il 15 novembre dell'anno che precede la valutazione (par. 1), contiene un calendario (mese per mese) delle valutazioni periodiche nonché un elenco dei luoghi e delle autorità da visitare nei diversi settori. Contiene inoltre il calendario delle visite, da effettuare per la prima valutazione, e delle eventuali valutazioni tematiche. In quest'ultimo caso, oltre allo Stato membro da valutare, sono indicati anche il tema e i metodi previsti (par. 2).

Sia il programma pluriennale che quello annuale si fondano sulle informazioni messe a disposizione dagli organi e organismi dell'UE (art. 12 par. 1, art. 13 par. 1) e sono stabiliti, come finora, mediante una decisione di esecuzione della Commissione adottata secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 30 paragrafo 2 (art. 12 par. 2; art. 13 par. 1). Tale procedura implica la riserva dell'approvazione da parte degli Stati

³⁹ Le informazioni di terzi, in particolare quelle delle organizzazioni non governative (ONG), costituiscono una fonte d'informazione importante per la Commissione europea, che può così verificare eventuali sviluppi indesiderati nell'applicazione dell'acquis di Schengen, soprattutto in occasione di visite senza preavviso, e fermare eventuali comportamenti illeciti.

⁴⁰ Cfr. il commento all'art. 1 par. 3.

membri, il che garantisce che essi siano consultati in occasione della stesura del programma. La facoltà della Commissione europea di adeguare successivamente, d'intesa con gli Stati membri interessati, il calendario delle valutazioni senza dover adeguare la relativa decisione di esecuzione costituisce una novità (art. 12 par. 4, art. 13 par. 3).

Non sottostanno nella pianificazione congiunta di cui agli articoli 12 e 13 le valutazioni senza preavviso, che sono di competenza esclusiva della Commissione europea.

Articolo 14 Questionario standard

Come previsto anche dal meccanismo precedente, gli Stati che, secondo il programma pluriennale, l'anno successivo saranno oggetto di una valutazione periodica, devono rispondere a un questionario scritto prima della pianificazione e dell'esecuzione delle visite. Il questionario serve soprattutto a preparare le visite di valutazione periodiche, può tuttavia fungere anche da mezzo principale per la raccolta di informazioni (valutazione basata solo su questionari) ed essere impiegato anche per altri tipi di valutazione, in particolare la prima valutazione e la valutazione tematica⁴¹. Il questionario è trasmesso agli Stati membri in questione entro il 1° luglio ed essi devono rispondervi entro il 31 ottobre dello stesso anno (par. 3). Il questionario contiene un ampio catalogo di domande relative all'attuazione e applicazione dell'acquis di Schengen nei singoli Stati. Le domande riguardano l'attuazione giuridica, organizzativa e tecnica dei pertinenti requisiti dell'acquis di Schengen, incluse le raccomandazioni precedenti e le pratiche consolidate («*best practices*»). Gli Stati devono fornire anche una serie di dati statistici (par. 2). Il questionario è allestito in una forma standardizzata e adottato o aggiornato dalla Commissione europea in forma di decisione di esecuzione. Anche in questo caso si applica la procedura d'esame di cui all'articolo 30 paragrafo 2.

2.2.3 Disposizioni comuni per lo svolgimento delle attività di valutazione e di monitoraggio

Il capo III del regolamento (UE) 2022/922 contiene disposizioni che si applicano a tutti i tipi di valutazione, purché non vi siano disposizioni speciali⁴². Ne fanno parte i requisiti per la formazione e la scelta degli esperti che partecipano alle visite in quanto membri di una squadra (art. 15-18). Inoltre vi rientrano le disposizioni per lo svolgimento delle visite, per l'elaborazione e l'adozione delle relazioni e delle raccomandazioni nonché per il monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni nel «follow-up» (art. 19-21).

⁴¹ Cfr. il commento all'art. 6.

⁴² Tali disposizioni si trovano soprattutto nel capo IV (art. 22 segg.).

Articoli 15-16 Profilo richiesto per gli esperti e misure formative

Una visita – come anche una nuova visita o una visita di verifica – è svolta da una squadra composta da esperti degli Stati Schengen⁴³ e rappresentanti della Commissione europea (membri della squadra). Inoltre, in qualità di osservatori possono partecipare, su invito della Commissione europea, anche esperti degli organi e organismi dell'UE⁴⁴. L'*articolo 15* descrive il profilo richiesto ai membri della squadra e agli osservatori (par. 1). Da una parte, devono possedere adeguate qualifiche, fra cui una solida conoscenza teorica e una fondata esperienza pratica nel settore di pertinenza. Dall'altra devono disporre di una solida conoscenza dei principi e delle procedure di valutazione ed essere in grado di comunicare in una lingua comune⁴⁵. Per garantire che gli esperti siano in possesso delle qualifiche necessarie, l'*articolo 16* prevede che tutti i membri della squadra e gli osservatori ricevano una formazione comune adeguata (par. 1 e 3). Sebbene tutti gli attori rilevanti (Stati Schengen, Commissione europea e organi dell'UE) siano invitati a garantire che i loro esperti ricevano la formazione necessaria, il nuovo regolamento prevede che solo alla Commissione europea competa l'istituzione di un'offerta di formazione comune in tutti i settori⁴⁶ che fornisca agli esperti le conoscenze necessarie. Deve tenere aggiornati i programmi di formazione e, oltre a corsi di base, deve dispensare anche corsi di aggiornamento (par. 1 commi 2 e 3). In futuro sarà inoltre possibile che un esperto tirocinante partecipi, a scopi formativi, a una valutazione periodica al fine di consolidare le sue conoscenze teoriche in merito allo svolgimento di una visita (par. 2).

Articolo 17 Gruppo di esperti degli Stati membri

Le norme concernenti la costituzione e la composizione delle squadre sono state rivedute per eliminare le difficoltà, presentatesi a volte nella prassi, di mettere a disposizione un numero sufficiente di esperti nazionali. La novità più importante consiste nella costituzione di un gruppo di esperti nazionali di cui la Commissione europea può disporre per svolgere le visite con o senza preavviso previste per l'anno successivo. Con il nuovo regolamento, la messa a disposizione di esperti non è volontaria bensì obbligatoria. Gli Stati membri devono quindi mettere a disposizione almeno un esperto per settore che disponga delle qualifiche necessarie. Ogni Stato membro deve inoltre garantire che almeno un esperto designato per settore d'intervento sia disponibile durante un anno civile (par. 2). È possibile indicare determinate preferenze⁴⁷, ma

⁴³ Come periti nazionali entrano in considerazione esperti di tutti gli Stati Schengen, anche se uno Stato membro dell'UE non applica ancora integralmente l'acquis di Schengen in un determinato settore, perché manca ancora la pertinente decisione di entrata in vigore del Consiglio dell'UE (art. 15 par. 2). Di conseguenza gli esperti di Romania, Bulgaria, Croazia e Cipro possono partecipare in tutti i settori. L'unica eccezione sono gli esperti dell'Irlanda che possono far parte di una squadra di esperti soltanto nei settori cui partecipa effettivamente l'Irlanda. (art. 29 par. 1).

⁴⁴ Cfr. art. 2 n. 11 e 12.

⁴⁵ Nella prassi, come lingua comune si è imposto l'inglese; sono richieste conoscenze sia orali che scritte.

⁴⁶ Finora veniva offerta una formazione soltanto in singoli settori; in particolare nel settore della protezione dei dati manca ancora una formazione comune.

⁴⁷ Si può ad esempio indicare o un periodo di sei mesi in cui l'esperto è a disposizione o determinate valutazioni a cui singoli esperti desiderano prioritariamente partecipare.

la Commissione europea non deve tenerne conto in ogni caso. Nei settori in cui, per motivi oggettivi, uno Stato non è valutato, non sussiste l'obbligo di designare un esperto⁴⁸. Gli Stati membri non sono inoltre tenuti a designare esperti se, in situazioni eccezionali, la designazione incide in misura sostanziale sull'adempimento dei compiti nazionali (par. 2 comma 2).

Il gruppo di esperti è costituito ogni anno contemporaneamente all'allestimento del programma annuale (par. 1). Su invito della Commissione europea, trasmesso agli Stati mediante l'unità di contatto⁴⁹ da loro indicata, gli Stati membri hanno sei settimane di tempo per designare l'esperto e comunicarlo alla Commissione europea (par. 4). Questa valuta le candidature ed entro una settimana conferma la scelta degli esperti del gruppo (par. 8). Se nessuno degli esperti proposti soddisfa i requisiti, la Commissione europea invita lo Stato membro interessato a proporne altri per il settore d'intervento in questione (par. 9). Entro un mese dalla costituzione del gruppo di esperti, la Commissione europea informa gli Stati membri in merito alla selezione degli esperti per le valutazioni programmate l'anno successivo (par. 8). In tal modo anche gli Stati membri sanno in linea di massima quando i loro esperti (non) possono adempiere i loro compiti nelle unità amministrative cui sono assegnati. Non si può tuttavia escludere che gli esperti accreditati per il gruppo vengano chiamati a svolgere anche altre missioni (in particolare visite senza preavviso), dato che gli Stati membri devono, come già detto, garantire durante tutto l'anno la disponibilità di almeno un esperto per settore d'intervento. Comunque è sempre possibile ritirarsi dal gruppo se circostanze eccezionali di forza maggiore lo richiedono. Tali circostanze possono risultare dalla situazione personale dell'esperto oppure dal fatto che, senza il ritiro, l'adempimento dei compiti nazionali originari risulterebbe notevolmente pregiudicato. In caso di ritiro, gli Stati membri devono tuttavia designare un sostituto entro un termine ragionevole (par. 10).

Articolo 18 Costituzione delle squadre

L'*articolo 18* disciplina la costituzione e la composizione delle squadre per un determinato intervento. Spetta alla Commissione europea stabilire il numero necessario e il profilo degli esperti (e degli osservatori⁵⁰) di cui ha bisogno sulla base delle particolarità della visita⁵¹. Tuttavia, a una squadra devono partecipare almeno tre esperti provenienti dagli Stati membri, mentre i rappresentanti della Commissione europea possono essere al massimo due (par. 1). Per le nuove visite e le visite di verifica la Commissione deve inoltre garantire che almeno la metà degli esperti degli Stati membri appartenenti alla squadra siano gli stessi che hanno partecipato alla prima valutazione.

⁴⁸ Per la Svizzera ciò è ad esempio il caso per i settori frontiere esterne terrestri e marittime.

⁴⁹ In Svizzera l'unità di contatto è aggregata all'Ufficio federale di giustizia, che, insieme alla divisione Europa del DFAE, è responsabile del coordinamento interno all'Amministrazione e con i Cantoni.

⁵⁰ Cfr. art. 18 par. 5.

⁵¹ Deve badare a una composizione equa per quanto riguarda la provenienza geografica e l'esperienza professionale degli esperti nonché le capacità delle amministrazioni da cui provengono. Inoltre, gli esperti non possono far parte di squadre chiamate a valutare lo Stato membro in cui lavorano (art. 18 par. 2).

Per la composizione della squadra vanno presi in considerazione innanzitutto persone appartenenti al gruppo di esperti. La Commissione europea li invita, per il tramite dell'unità di contatto, al più tardi dieci settimane prima della visita – nel caso di visite senza preavviso l'invito avviene al più tardi due settimane prima. Gli esperti confermano la loro partecipazione entro una settimana (o 72 ore nel caso di visite senza preavviso), d'intesa con le autorità che li hanno designati (par. 3 e 4). Se eccezionalmente la squadra non può essere composta con il numero necessario di esperti facenti parte del gruppo, almeno sei settimane prima di una visita annunciata e una settimana prima di una visita senza preavviso la Commissione europea invita gli Stati membri a designare esperti qualificati non facenti parte del gruppo. Gli Stati membri devono rispondere entro 72 ore dalla ricezione dell'invito (par. 8).

La conduzione della squadra spetta a due cosiddetti «esperti principali». L'esperto principale della Commissione europea è designato da quest'ultima, mentre quello degli Stati membri è designato dalla squadra stessa (su proposta della Commissione europea). Entrambi sono responsabili della pianificazione generale, della preparazione e dello svolgimento della valutazione, del coordinamento della stesura della relazione di valutazione e della presentazione di quest'ultima. Sostengono la Commissione europea nel monitoraggio dell'attuazione del piano d'azione nell'ambito del «follow-up» (par. 9). Gli eventuali esperti tirocinanti non svolgono un ruolo attivo durante le visite; anche gli osservatori si limitano a una mera funzione di supporto e sostengono alla guida degli esperti principali. In particolare non partecipano al processo decisionale interno alla squadra (par. 6 e 7).

Articolo 19 Svolgimento delle visite

La disposizione disciplina gli aspetti amministrativi delle visite, a prescindere dallo scopo di queste ultime (attività di valutazione o di monitoraggio). Sono pertanto contemplate anche le nuove visite e le visite di verifica che servono a controllare l'attuazione del piano d'azione.

I membri della squadra devono anzitutto intraprendere tutti i preparativi organizzativi per garantire l'efficacia della visita nonché prepararsi sul contenuto di quest'ultima (par. 1). La Commissione europea stabilisce, in stretta collaborazione con gli esperti principali, un programma dettagliato per ogni visita (con preavviso) e ne sottopone la bozza per consultazione allo Stato membro interessato almeno otto settimane prima della data prevista della visita⁵². Nel caso di visite senza preavviso non è ovviamente previsto alcun previo coordinamento con lo Stato membro interessato; la Commissione stabilisce autonomamente il programma di valutazione, ma deve comunicare la visita allo Stato membro interessato almeno 24 ore prima (par. 4). Eccezionalmente la Commissione europea può effettuare le visite senza preavviso senza notifica preliminare allo Stato membro interessato, se ha fondati motivi per ritenere che vi siano gravi violazioni di diritti fondamentali nell'applicazione dell'acquis di Schengen. Le visite senza preavviso alle frontiere interne hanno in ogni caso luogo senza notifica preliminare. Il termine di notifica di almeno 24 ore si applica anche alle visite di verifica, ma anche queste visite possono svolgersi senza notifica preliminare.

⁵² La comunicazione si svolge tramite l'unità di contatto designata dallo Stato membro valutato; in Svizzera tale unità è aggregata all'Ufficio federale di giustizia.

Infine, l'articolo chiarisce che tutti i tipi di visite (visite di valutazione, nuove visite e visite di verifica) possono includere incontri con tutti gli attori rilevanti che sostengono lo Stato membro interessato nell'attuazione dell'acquis di Schengen (par. 2). Oltre alle autorità statali, in qualità di interlocutori principali, la squadra di esperti può incontrare anche organizzazioni e organi non governativi cui sono conferiti compiti di attuazione⁵³. Gli Stati valutati – e anche gli organismi cui sono conferiti compiti – sono tenuti a collaborare con le squadre di valutazione; devono in particolare garantire che gli esperti possano rivolgersi direttamente alle persone competenti e abbiano accesso alle aree e ai documenti rilevanti (cfr. art. 3 par. 5).

Articolo 20 Relazioni di valutazione e raccomandazioni

L'articolo 20 descrive lo svolgimento della procedura tra la conclusione della visita e l'adozione delle raccomandazioni. Fatta salva la procedura urgente in caso di gravi carenze (art. 22) ed alcune disposizioni speciali (art. 23 e 24), tale svolgimento si applica a tutti i tipi di valutazione.

Per documentare i risultati, dopo ogni valutazione è allestita una relazione la cui completezza e correttezza materiale compete alla squadra di esperti, che in caso di disaccordo cerca di raggiungere un compromesso (par. 1 comma 3). Nell'elaborare la relazione di valutazione, le squadre tengono conto delle risposte al questionario standard e di ogni informazione supplementare ottenuta sia dagli organi e organismi dell'UE attivi nel settore sia da terzi, a condizione che la correttezza delle informazioni utilizzate nella relazione sia stata verificata, il che è ora esplicitamente sancito (par. 1 comma 2). La relazione illustra tutti gli aspetti rilevanti per l'applicazione dell'acquis di Schengen e li valuta sulla base di tre parametri: «migliore pratica», «richiede miglioramenti» e «non conforme».⁵⁴ La novità principale consiste nell'introduzione di un disciplinamento vincolante dei termini che permetterà di accorciare sensibilmente la durata della procedura rispetto alla situazione attuale⁵⁵: la Commissione europea è tenuta a trasmettere allo Stato valutato il progetto di relazione di valutazione contenente i progetti di raccomandazioni entro quattro settimane dalla conclusione dell'attività di valutazione e lo Stato valutato ha in seguito due settimane di tempo per esprimere per scritto le sue osservazioni sul progetto. Inoltre, lo Stato valutato può chiedere una riunione di redazione da svolgersi entro ulteriori cinque giorni (par. 1 comma 4). Ove

⁵³ Si pensi ad esempio alle organizzazioni cui è conferito il monitoraggio del rimpatrio secondo l'art. 8 par. 6 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98) oppure ai fornitori esterni di prestazioni cui possono essere delegati determinati compiti nella procedura di rilascio dei visti secondo l'art. 43 del regolamento (CE) n. 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce un codice comunitario dei visti (GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/1155, GU L 188 del 12.7.2019, pag. 25).

⁵⁴ La relazione non deve menzionare soltanto le carenze, bensì anche aspetti positivi illustrando le «migliori pratiche», che potrebbero servire da modello per gli altri Stati membri nell'applicazione dell'acquis di Schengen.

⁵⁵ In passato passava a volte moltissimo tempo prima che la Commissione adottasse la relazione, dato che il regolamento (UE) n. 1053/2013 non imponeva termini in merito.

opportuno, le osservazioni dello Stato valutato confluiscono nel progetto di valutazione.

Le tappe successive dipendono dal consenso o meno al progetto di relazione (e alle raccomandazioni) da parte dello Stato valutato.

- Se lo Stato valutato è d'accordo, la relazione contiene anche le raccomandazioni di provvedimenti correttivi⁵⁶ e deve essere adottata dalla Commissione europea per mezzo di una decisione di esecuzione entro quattro mesi dalla conclusione della visita. Questo termine è molto stretto poiché la decisione deve essere approvata nella cosiddetta procedura d'esame, il che significa che la Commissione deve dapprima convocare il comitato Schengen e ricevere il consenso formale degli Stati UE ivi rappresentati⁵⁷ (par. 4 comma 1). Entro 14 giorni la relazione adottata (comprese le raccomandazioni) deve essere trasmessa per conoscenza al Consiglio dell'UE e al Parlamento europeo.
- Se invece lo Stato valutato contesta il contenuto della relazione (o la valutazione in esso contenuta) entro dieci giorni lavorativi dalla riunione di redazione, la relazione che deve essere adottata la Commissione europea si limita a valutare i risultati della visita e non contiene raccomandazioni. In tal caso la Commissione deve adottare entro un termine di quattro mesi, oltre alla relazione, anche un progetto separato di raccomandazioni, da trasmettere al Consiglio dell'UE per approvazione (par. 5). Il Consiglio dell'UE è quindi tenuto ad adottare le raccomandazioni⁵⁸ sotto forma di una decisione di esecuzione e a trasmetterle per conoscenza al Parlamento europeo e ai parlamenti nazionali. La disposizione non prevede tuttavia un termine a tale proposito.

Articolo 21 Follow-up e monitoraggio

Una volta emanate le istruzioni concrete per eliminare le carenze constatate, sia come parte della relazione di valutazione sia sotto forma di raccomandazioni a sé stanti, comincia la fase di attuazione («follow-up»). Lo Stato valutato deve presentare, entro due mesi dall'accettazione delle raccomandazioni (art. 20 par. 4 e 5), un piano d'azione contenente tutte le misure ritenute necessarie per eliminare le carenze constatate o attuare le raccomandazioni. Il piano d'azione è trasmesso alla Commissione europea e al Consiglio dell'UE e gli altri Stati membri hanno la possibilità di formulare osservazioni in merito (par. 1). Dopo aver consultato la squadra che ha svolto l'attività di valutazione, la Commissione europea esamina l'adeguatezza del piano d'azione ed entro un mese deve trasmettere il suo esame allo Stato valutato. Se la Commissione europea ritiene inadeguato il piano d'azione, lo Stato membro valutato presenta, entro un mese, una versione riveduta (par. 2). Successivamente, lo Stato valutato è tenuto a riferire periodicamente al Consiglio dell'UE e alla Commissione europea sullo stato di attuazione del piano d'azione, fino a quando la Commissione non lo ritenga pienamente attuato. Con il regolamento (UE) 2022/922 l'intervallo tra le

⁵⁶ Questi possono anche contenere termini per un'attuazione adeguata e indicazioni sulle raccomandazioni prioritarie (par. 4 comma 2).

⁵⁷ Cfr. commento all'art. 30 par. 2.

⁵⁸ In tal caso è il Consiglio dell'UE a fissare i termini di attuazione e a indicare le raccomandazioni prioritarie nel quadro dell'attuazione.

relazioni è stato aumentato da tre a sei mesi, al fine di ridurre l'onere amministrativo dello Stato in questione. Tuttavia, se giustificato dalle circostanze, la Commissione europea può fissare un'altra frequenza (par. 3 comma 1). Se lo Stato valutato non adempie i suoi obblighi – se ad esempio non trasmette i rapporti entro i termini convenuti o non provvede a una rapida attuazione adeguata – la Commissione europea ne informa il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo. Inoltre la Commissione europea può effettuare anche visite di verifica (anche senza preavviso) per monitorare i progressi nell'eliminazione delle carenze (par. 3 commi 2 e 3). Se ritiene che il piano d'azione sia pienamente attuato, la Commissione europea informa lo Stato valutato e gli altri Stati membri della chiusura del piano d'azione (par. 3 comma 4).

2.2.4 Grave carenza e forme specifiche di valutazione

Il capo IV del regolamento (UE) 2022/922 disciplina da una parte la procedura d'urgenza (art. 22) che sarà in futuro applicata in caso di gravi carenze, e, dall'altra, fissa norme procedurali specifiche che si applicano alla prima valutazione (art. 23) e alla valutazione tematica (art. 24), ma non alla valutazione senza preavviso, cui si applicano, fatte salve la pianificazione e la direzione della procedura⁵⁹, le regole del relativo tipo di valutazione.

Articolo 22 Procedura urgente in caso di gravi carenze

Se nel corso di una visita una squadra constata che le carenze sono di natura grave⁶⁰, si applica la procedura di cui all'articolo 22, che mira ad eliminare urgentemente le carenze. La procedura è avviata con una comunicazione scritta degli esperti principali in cui, alla fine della visita, essi informano lo Stato valutato delle constatazioni fatte (par. 1). Anche il Consiglio dell'UE è immediatamente messo al corrente. A partire da tale momento allo Stato valutato incombe un obbligo qualificato di cooperare: deve immediatamente pensare a come eliminare le carenze costatate e alle misure (giuridiche, operative e finanziarie) da adottare e iniziare un dialogo permanente con la Commissione europea – anche per sondare per tempo la possibilità di ottenere prestazioni di sostegno dai pertinenti organi dell'UE.

Il progetto di relazione, che deve concentrarsi soprattutto sulle gravi carenze e che è accompagnato anche da raccomandazioni di provvedimenti correttivi, viene trasmesso allo Stato valutato entro due settimane dalla conclusione della visita. Quest'ultimo deve esprimersi entro dieci giorni in merito al progetto; un'eventuale riunione di redazione si tiene entro cinque giorni dalla ricezione del parere (par. 2). La Commissione europea adotta la relazione al più tardi sei settimane dopo la conclusione della visita. Per garantire l'adozione entro tale termine, si applica la procedura d'esame dell'articolo 30 paragrafo 3, secondo cui l'approvazione del Comitato Schengen deve essere chiesta solo successivamente (par. 3). Al più tardi sei settimane dopo l'approvazione della relazione, la Commissione europea presenta al Consiglio dell'UE una proposta recante raccomandazioni di provvedimenti correttivi, che il Consiglio

⁵⁹ Cfr. i commenti agli art. 12, 13 e 19.

⁶⁰ Ai sensi dell'articolo 2 n. 10.

dell'UE deve adottare entro un mese. Oltre alle indicazioni concrete per eliminare le carenze (principali), la decisione di esecuzione contiene i termini per attuare i provvedimenti e specifica anche la frequenza con cui lo Stato membro valutato deve riferire alla Commissione europea e al Consiglio dell'UE in merito all'attuazione del piano d'azione (par. 4). Inoltre, se le carenze constatate comportano una minaccia grave per l'ordine pubblico e la sicurezza interna nello spazio Schengen o il rischio di una violazione sistematica dei diritti fondamentali, il Consiglio dell'UE può formulare raccomandazioni separate all'attenzione degli altri Stati Schengen (par. 5). Tali raccomandazioni contengono l'autorizzazione ad adottare provvedimenti correttivi adeguati per eliminare le gravi carenze o mitigare le loro ripercussioni – analogamente a quanto previsto nell'articolo 29 del codice frontiere Schengen⁶¹ o dall'articolo 42 paragrafo 1 del regolamento (UE) 2019/1896⁶².

Infine anche la procedura di «follow-up» presenta alcune particolarità.

- Si applicano termini più brevi: lo Stato valutato deve presentare il piano d'azione entro un mese; la Commissione europea deve valutarne l'adeguatezza entro due settimane e, se necessario, lo Stato valutato presenta il piano d'azione riveduto entro altre due settimane (par. 6). Lo Stato valutato deve fornire relazioni ad intervalli regolari, fissati dal Consiglio dell'UE nelle raccomandazioni, fintanto che la Commissione europea non ritenga pienamente attuato il piano d'azione.
- Entro un anno dalla visita di valutazione la Commissione europea deve organizzare una nuova visita riguardante il settore interessato. Anche questa nuova visita comporta una relazione e, se necessario, nuove raccomandazioni (par. 7). La relazione, che valuta soprattutto i progressi nell'attuazione del piano d'azione⁶³, è redatta a norma dell'articolo 20 paragrafo 1. Di conseguenza, lo Stato valutato può esprimere entro due settimane il suo parere in merito al progetto di relazione, sottopostogli entro sei settimane dalla visita. La Commissione europea adotta la relazione applicando la procedura d'esame (art. 30 par. 2). Il Consiglio dell'UE può esprimersi e chiedere che la Commissione europea presenti nuove raccomandazioni di provvedimenti correttivi, che il Consiglio dell'UE dovrà adottare e lo Stato valutato attuare secondo un piano d'azione.
- La Commissione europea è tenuta a organizzare una visita di verifica se ritiene che il piano d'azione possa essere chiuso. In tal caso non è necessario allestire una relazione, ma la Commissione deve informare in una forma adeguata il

⁶¹ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2019/817, GU L 135 del 22.5.2019, pag. 27.

⁶² Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2021/1134, GU L 248 del 13.7.2021, pag. 11.

⁶³ È possibile che nel corso della nuova visita si constatino fatti nuovi che entrano a far parte della relazione. Cfr. il commento all'art. 5.

Consiglio dell'UE sul risultato della visita di verifica. Spetta infine al Consiglio dell'UE adottare, su proposta della Commissione europea, la decisione che conclude la valutazione nel settore in questione (par. 9).

Articolo 23 Disposizioni specifiche per le prime valutazioni

La procedura delle prime valutazioni segue in larga misura quella delle valutazioni periodiche. Infatti, secondo il paragrafo 1 si applicano appieno le disposizioni per l'allestimento e l'adozione delle relazioni (art. 20 par. 1-4). Ciononostante, alla procedura delle prime valutazioni si applicano alcune disposizioni specifiche.

Innanzitutto, a differenza di quanto previsto per le valutazioni periodiche, le raccomandazioni successive alle prime valutazioni sono adottate in ogni caso dal Consiglio dell'UE (par. 2). A tale scopo, la Commissione europea deve presentare al Consiglio una relativa proposta entro quattro mesi dalla fine della visita (par. 1 comma 2).

Anche al «follow-up» si applicano disposizioni specifiche. Lo Stato valutato deve presentare un piano d'azione per attuare le raccomandazioni e, se la Commissione lo ritiene inadeguato, lo deve rivedere, ma, a tale riguardo, non è fissato alcun termine (par. 3 commi 1 e 3)⁶⁴. Anche in questo caso lo Stato valutato deve informare ogni sei mesi in merito all'attuazione, ma, contrariamente a quanto previsto per le valutazioni periodiche, il Consiglio dell'UE non può prescrivere un altro ritmo. Inoltre, l'organizzazione di una nuova visita è obbligatoria qualora la relazione di valutazione concluda che lo Stato membro valutato non soddisfa le condizioni necessarie per l'applicazione (futura) dell'acquis di Schengen (par. 4). La procedura relativa all'adozione della relazione e di eventuali raccomandazioni è uguale alla procedura d'urgenza (cfr. art. 22 par. 7 e 8). Infine, nel quadro di una prima valutazione la Commissione europea deve organizzare una visita di verifica prima di dichiarare chiuso il piano d'azione (par. 5). Anche in questo caso i principi procedurali equivalgono a quelli della procedura urgente (cfr. art. 22 cpv. 7 e 8); in particolare, anche in questo caso spetta al Consiglio dell'UE approvare formalmente la chiusura del piano d'azione.⁶⁵

Articolo 24 Disposizioni specifiche per le valutazioni tematiche

La procedura delle valutazioni tematiche è in gran parte identica alla procedura ordinaria delle valutazioni periodiche. L'articolo 24 comma 1 dichiara infatti applicabile l'articolo 23 paragrafi 1-3 (prima valutazione), che a sua volta rinvia all'articolo 20 paragrafi 1-4 (valutazione periodica). Queste disposizioni disciplinano la procedura dall'allestimento del progetto di relazione da parte della squadra di esperti, all'adozione della relazione nella procedura d'esame (art. 30 par. 2), fino all'adozione delle raccomandazioni.

⁶⁴ In questo caso fissare un termine è ritenuto superfluo poiché si può supporre che l'eliminazione rapida delle carenze sia nell'interesse dello Stato valutato.

⁶⁵ La conclusione del piano d'azione è la condizione per l'entrata in vigore integrale dell'acquis di Schengen, che deve essere decisa all'unanimità dal Consiglio dell'UE. Dopo l'entrata in vigore lo Stato in questione è inserito nel turno regolare delle valutazioni periodiche in modo tale da poter effettuare una valutazione entro un anno. A tal fine la Commissione modifica il pertinente programma annuale (art. 23 par. 6).

A differenza della valutazione periodica, pur essendo la relazione accompagnata da progetti di raccomandazioni per provvedimenti correttivi, spetta al Consiglio dell'UE, nel quadro della valutazione tematica, adottare le raccomandazioni necessarie (compresi gli eventuali termini di attuazione). A tal fine la Commissione europea gli presenta una proposta entro quattro mesi dalla conclusione della visita (Art. 24 par. 1 in combinato disposto con l'art. 23 par. 1 e 2). Dopo l'approvazione delle raccomandazioni, lo Stato valutato deve presentare un piano d'azione per attuare le raccomandazioni e la Commissione europea deve verificarne l'adeguatezza entro un mese. Qualora il piano d'azione sia giudicato insufficiente, lo Stato valutato deve sottoporlo a revisione. Successivamente deve informare ogni sei mesi la Commissione europea e il Consiglio dell'UE sullo stato di attuazione (art. 24 par. 1 in combinato disposto con l'art. 23 par. 3).

Qualora nel corso di una valutazione tematica si constatino «gravi carenze», la procedura è retta dall'articolo 22 (procedura d'urgenza).

2.2.5 Governance Schengen e disposizioni finali

Articolo 25 Governance Schengen

Uno degli obiettivi principali della presente revisione del meccanismo di valutazione è aumentare la percezione politica del funzionamento dello spazio Schengen. A tal fine, la Commissione europea è tenuta a informare più volte il Consiglio dell'UE e il Parlamento europeo.

- Concretamente, la Commissione europea deve presentare ogni anno una relazione esauriente, accessibile al pubblico e trasmessa anche ai Parlamenti nazionali degli Stati Schengen. La relazione deve contenere informazioni riguardanti le valutazioni dell'anno precedente, compresi i provvedimenti correttivi adottati dagli Stati membri, e il funzionamento del meccanismo di valutazione nonché fornire una panoramica generale della situazione dello spazio Schengen (commi 1-3).
- Inoltre, la Commissione europea deve informare almeno due volte all'anno sullo stato di attuazione dei piani d'azione nazionali nonché sui risultati delle pertinenti attività di monitoraggio (esame di adeguatezza dei piani d'azione, nuove visite, visite di verifica). Queste relazioni intermedie non sono rese pubbliche, bensì destinate soltanto al Consiglio dell'UE e al Parlamento europeo (comma 4).

Le relazioni costituiscono la base per l'istituzione di un ciclo politico in seguito al quale il Consiglio dell'UE (a livello ministeriale) e anche il Parlamento europeo sono informati costantemente sullo stato delle valutazioni effettuate, in modo da poter adottare, in qualsiasi momento e in piena cognizione della situazione, le decisioni politico-

giuridiche che mirano a garantire il buon funzionamento dello spazio Schengen (*governance Schengen*).⁶⁶ Sotto il profilo operativo si spera che questo «ciclo Schengen» induca ulteriormente gli Stati membri a eliminare quanto prima e in modo efficace le carenze constatate (*peer pressure*); la valutazione ha anche lo scopo di permettere che i buoni esempi di applicazione e attuazione (*best practices*) in uno Stato membro possano essere ripresi anche da altri Stati membri.

Articolo 26 Guida alla valutazione Schengen

L'articolo 26 costituisce la base legale per l'adozione di una guida alla valutazione Schengen che concretizzi, laddove necessario, le disposizioni del regolamento (UE) 2022/922. La disposizione enumera una serie di punti che la guida deve contenere. L'elenco non è esaustivo, per cui tutti gli aspetti della procedura possono essere inseriti nella guida. Come sinora, la guida non è adottata dalla Commissione europea sotto forma di atto d'esecuzione nel quadro della procedura d'esame (art. 30 par. 2) e quindi non può imporre degli obblighi legali agli Stati membri. Rappresenta piuttosto l'espressione dell'impegno della Commissione europea di svolgere la procedura secondo i principi illustrati nella guida⁶⁷. Ciononostante, la guida deve essere allestita e aggiornata «in stretta cooperazione con gli Stati membri» e pertanto la Commissione europea non può deciderne il contenuto contro la volontà di questi ultimi. Gli Stati associati partecipano all'allestimento della guida in virtù dei diritti di partecipazione sanciti nei pertinenti accordi di associazione.

Articolo 27 Riesame

L'articolo 27 riprende la cosiddetta *clausola di riesame* già prevista dal regolamento (UE) n. 1053/2013, secondo cui, entro sei mesi dall'adozione di tutte le relazioni di valutazione contemplate dal primo programma di valutazione pluriennale, la Commissione europea deve presentare al Consiglio dell'UE un'ampia relazione in cui valuta l'applicazione del nuovo meccanismo alla luce delle esperienze fatte. Il riesame comprende anche il funzionamento delle procedure di adozione degli atti nell'ambito del meccanismo di valutazione. Anche se non esplicitamente sancito, la relazione può ovviamente anche presentare proposte di adeguamento del regolamento (UE) 2022/922. La relazione è trasmessa anche al Parlamento europeo.

Articolo 28 Informazioni sensibili

Per assolvere i loro compiti, le squadre incaricate della valutazione devono avere accesso a tutte le informazioni di rilievo. Ne fanno parte anche informazioni confidenziali non destinate al pubblico. Pertanto, il *paragrafo 1* obbliga i membri delle squadre, gli osservatori e gli esperti tirocinanti a considerare riservata qualsiasi

⁶⁶ L'idea non è nuova. Si tratta infatti di una nuova versione della «governanza Schengen» su cui poggiava anche la base legale previgente del 2013.

⁶⁷ La guida non costituisce pertanto neppure uno sviluppo dell'acquis di Schengen che la Svizzera è tenuta a recepire formalmente in virtù dell'art. 7 par. 2 AAS.

informazione acquisita durante la visita. Il *paragrafo 2* chiarisce inoltre che sono protette anche le informazioni inserite nelle relazioni. Esse sono fundamentalmente classificate come «informazioni sensibili non classificate» ai sensi delle disposizioni sulla protezione delle informazioni dell'UE⁶⁸, il che significa che sono rese accessibili solo alle persone che devono venirne a conoscenza. In singoli casi le relazioni possono – come in generale finora – essere classificate anche come «informazione classificata» («*EU restricted / UE restreint*»), se necessario alla luce della informazioni contenute⁶⁹. La Commissione decide, previa consultazione dello Stato membro interessato, in merito alle parti della relazione di valutazione che possono essere rese pubbliche. Secondo il *paragrafo 3*, le informazioni e i documenti classificati ai fini del regolamento (UE) 2022/922 sono trasmessi e trattati in conformità con le norme di sicurezza applicabili. Tali norme non precludono la trasmissione delle informazioni al Parlamento europeo e ai pertinenti organi e organismi dell'UE.

Articolo 29 Condizioni di partecipazione dell'Irlanda

Visto che non applica integralmente l'acquis di Schengen⁷⁰, l'Irlanda ha una possibilità limitata di partecipare alla procedura di valutazione. Tale limitazione risulta già dalla funzione della procedura, ossia quella di verificare l'applicazione dell'acquis di Schengen. L'Irlanda può pertanto essere valutata soltanto in merito all'applicazione della parte dell'acquis di Schengen cui è stata autorizzata a partecipare (par. 2). Viceversa, l'Irlanda può partecipare alla valutazione di altri Stati Schengen soltanto se essa stessa applica le disposizioni del settore valutato. Il presente articolo illustra questo principio sotto due aspetti: sia la partecipazione di esperti irlandesi alle visite di valutazione (par. 1) sia la partecipazione dell'Irlanda all'adozione delle raccomandazioni sono ammesse soltanto per quanto riguarda la parte delle disposizioni dell'acquis di Schengen per essa vincolanti (par. 3).

⁶⁸ Decisione (UE, Euratom) 2015/443 della Commissione, del 13 marzo 2015, sulla sicurezza nella Commissione, GU L 72 del 17.3.2015, pag. 41.

⁶⁹ Decisione (UE, Euratom) 2015/444 della Commissione, del 13 marzo 2015, sulle norme di sicurezza per proteggere le informazioni classificate UE, GU L 72 del 17.3.2015, pag. 53. In virtù dell'art. 4 lett. b dell'Accordo del 20 aprile 2008 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate (RS **0.514.126.81**), queste informazioni sono protette in Svizzera con un corrispondente grado di sicurezza. La classificazione «EU restricted / UE restreint» corrisponde alla classificazione «interna» ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. c dell'ordinanza del 4 luglio 2007 sulla protezione delle informazioni (OPrI), RS **510.411**.

⁷⁰ In virtù dei diritti di «opt-in» del Protocollo n. 19 al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sull'acquis di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea («Protocollo Schengen», GU C 202 del 7.6.2016, pag. 290), l'Irlanda non partecipa ai settori «frontiere esterne» e «visti». Cfr. anche la decisione 2000/365/CE del Consiglio, del 29 maggio 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 del 1.6.2000, pag. 43; decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen, GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20.

Articolo 30 Procedura di comitato

Secondo l'articolo 3, la Commissione europea è responsabile del coordinamento generale in relazione alla pianificazione e all'attuazione delle valutazioni. Nell'esercitare questi compiti è assistita da un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri dell'UE, il cosiddetto «comitato Schengen» (art. 30 par. 1). Conformemente al principio della responsabilità comune relativa all'applicazione del meccanismo di valutazione (art. 3 par. 1), mediante tale comitato la Commissione si coordina con gli Stati Schengen. Alcune decisioni devono essere adottate sotto forma di decisione d'esecuzione e secondo le prescrizioni del regolamento (UE) n. 182/2011⁷¹. Questo vale per l'adozione del programma pluriennale e di quello annuale (art. 12 par. 2; art. 13 par. 1), per il questionario standard (art. 14 par. 1) e per le relazioni e le raccomandazioni di competenza della Commissione (art. 20 par. 4, art. 22 par. 7, art. 23 par. 1 e 4, art. 24).

In questi casi si applica la procedura d'esame di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011 (art. 30 par. 2), che garantisce agli Stati membri dell'UE rappresentati nel comitato Schengen di partecipare all'emanazione di atti d'esecuzione da parte della Commissione europea. In questa procedura d'esame, la Commissione europea presenta al comitato un progetto di atto d'esecuzione in riferimento al quale gli Stati Schengen possono proporre modifiche. Successivamente il comitato esprime un parere. Per quanto possibile, le decisioni sono prese consensualmente. Se non si raggiunge un consenso, si passa a una votazione in cui per l'adozione della decisione è necessaria una maggioranza qualificata.⁷² La Commissione può emanare la decisione di esecuzione soltanto se il comitato esprime un parere favorevole⁷³. Questa regola non è applicata nella procedura urgente, alla quale si ricorre in presenza di gravi carenze. In tal caso la Commissione europea può adottare le relazioni di valutazione secondo l'articolo 22 paragrafo 3 e chiedere solo successivamente il consenso degli Stati membri nell'ambito del comitato Schengen. La Commissione europea è tenuta a sottoporre per parere l'atto d'esecuzione al comitato Schengen entro 14 giorni dall'adozione. Se il comitato non esprime alcun parere, la Commissione europea deve revocare senza indugio l'atto d'esecuzione (art. 30 par. 3 con rinvio all'art. 8 del regolamento (UE) n. 182/2011).

⁷¹ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

⁷² La maggioranza qualificata si basa sulla ponderazione dei voti degli Stati membri dell'UE secondo i principi sanciti dal Trattato sull'Unione europea (TUE; GU C 202 del 7.6.2016, pag. 13; cfr. art. 16 par. 4 e 5 TUE).

⁷³ Se non è raggiunta la maggioranza qualificata né a favore né contro la proposta della Commissione, il comitato non presenta un parere. In tal caso la Commissione non può emanare l'atto d'esecuzione. Può tuttavia presentare al comitato una versione modificata dell'atto oppure presentare il progetto di atto d'esecuzione a un cosiddetto comitato d'appello per una nuova delibera (art. 30 par. 2 secondo comma con rinvio alla procedura di cui all'art. 5 par. 4 comma 3 del regolamento (UE) n. 182/2011). Se è chiamato in causa, il comitato d'appello esprime anch'esso un parere a maggioranza qualificata. Per la Commissione il parere favorevole o contrario del comitato d'appello è vincolante. Se invece il comitato non esprime un parere, la Commissione europea può emanare l'atto d'esecuzione.

In virtù della Convenzione sulla partecipazione ai comitati⁷⁴, la Svizzera partecipa ai lavori del comitato Schengen. Può esprimersi in merito a tutte le questioni trattate nel comitato e presentare proposte, ma non dispone del diritto di voto. Poiché tuttavia di regola nel comitato si cerca di raggiungere un consenso e quindi si passa raramente alla votazione, le conseguenze dell'assenza di tale diritto sono limitate.

Articoli 31-33 Entrata in vigore, abrogazione e applicazione

Il regolamento (UE) 2022/922 è entrato in vigore il 5 luglio 2022, 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU). All'interno dell'UE si applica dal 1° ottobre 2022 (art. 33). Di conseguenza, il programma pluriennale per il ciclo di valutazione 2023-2029, il programma annuale per il 2023 e la composizione del gruppo di esperti per l'anno prossimo sono già retti dal nuovo diritto.

Le valutazioni stesse saranno effettuate a partire da febbraio 2023 secondo le disposizioni del nuovo diritto. Alle visite delle procedure di valutazione in corso che sono state effettuate o si effettueranno prima del 1° febbraio 2023, come anche all'adozione delle relazioni di valutazione, si applicano le regole del regolamento (UE) n. 1053/2013 (art. 31 par. 3). Per contro al follow-up, a partire dalla presentazione dei piani d'azione tesi a attuare le raccomandazioni, si applicano le disposizioni del nuovo regolamento UE, il che significa in particolare che gli Stati valutati possono approfittare degli intervalli più lunghi tra le relazioni previsti dal nuovo diritto.

A parte le suddette regole transitorie, il previgente regolamento (UE) n. 1053/2013 non esplica più alcun effetto per gli Stati membri dell'UE, poiché è stato abrogato con l'inizio dell'applicazione del regolamento (UE) 2022/922 (art. 32). Per la Svizzera quest'ultimo entrerà tuttavia in vigore soltanto quando saranno adempiti i requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS; cfr. n. 1.3). Fino ad allora per la Svizzera restano vincolanti gli obblighi derivanti dal regolamento (UE) n. 1053/2013.

Secondo l'attuale programma pluriennale la prossima valutazione periodica della Svizzera era prevista nel 2023. Dato che però una valutazione della Svizzera in conformità con il nuovo regolamento (UE) 2022/922 non è possibile prima della conclusione della procedura di recepimento, la Commissione europea si è dichiarata disposta a posticipare il termine della valutazione (probabilmente inizio 2025). La Commissione inserirà il nuovo termine nel programma pluriennale da adottare entro l'inizio di dicembre di quest'anno. Non è tuttavia del tutto escluso che la Svizzera possa essere oggetto di valutazioni senza preavviso o tematiche. Fino all'entrata in vigore del regolamento (UE) 2022/922 per la Svizzera, tali valutazioni dovrebbero però svolgersi secondo le regole del regolamento (UE) n. 1053/2013.

⁷⁴ Convenzione del 22 settembre 2011 tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia e la Confederazione Svizzera sulla partecipazione di tali Stati ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen; RS **0.362.11**

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione e i Cantoni

Fino al recepimento del regolamento (UE) 2022/922, la Svizzera parteciperà alle valutazioni Schengen sulla base del regolamento (UE) n. 1052/2013. Secondo le conoscenze attuali non è probabile che il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 comporti modifiche sostanziali per la Confederazione e i Cantoni rispetto alla situazione attuale. Si può quindi supporre che il presente progetto non comporti ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale.

Le autorità esecutive della Confederazione e dei Cantoni possono essere interessate da una valutazione della Svizzera e viceversa – a seconda dei settori – possono essere chiamati a mettere a disposizione esperti per la valutazione di altri Stati Schengen. Le ripercussioni dell'istituzione del gruppo di esperti non possono al momento essere stimate in modo affidabile poiché la Commissione europea non ha ancora elaborato le pertinenti direttive. Allo stato attuale si può presumere che il numero di valutazioni e l'impiego degli esperti in termini di tempo aumenteranno⁷⁵. Ciononostante la Svizzera dovrebbe essere in grado di adempiere il suo obbligo di mettere a disposizione gli esperti senza aumentare il personale. Non appena la prassi (anche di altri Stati) fornirà dati empirici affidabili, la situazione sarà rivalutata.

Sotto il profilo organizzativo, le strutture vigenti per la cooperazione tra le unità coinvolte dell'Amministrazione federale nonché tra queste e i Cantoni possono essere mantenute, poiché le modalità di funzionamento e lo svolgimento del meccanismo non subiscono modifiche sostanziali. Tuttavia, in particolare in seguito al maggiore coinvolgimento politico nell'ambito del ciclo di valutazione Schengen, occorre prevedere un lavoro amministrativo supplementare soprattutto per la Confederazione. Tuttavia, anche in questo caso mancano per ora dati empirici.

Quanto alle *ripercussioni finanziarie*, allo stato attuale si può presumere che i costi risultanti dalla valutazione della Svizzera, che sono a carico della Confederazione, resteranno più o meno invariati. I principi della ripartizione dei costi per la partecipazione di esperti nazionali alle valutazioni Schengen restano infatti gli stessi. La Commissione europea continuerà ad assumere le spese di viaggio e alloggio della squadra di esperti, mentre lo Stato valutato si fa carico delle altre spese (p. es. di trasporto o per le traduzioni simultanee). Inoltre, si può presumere che anche in futuro la Svizzera non sarà l'obiettivo principale delle valutazioni senza preavviso, per cui il numero di valutazioni della Svizzera dovrebbe rimanere più o meno invariato.

3.2 Ripercussioni per altri settori

Non sono probabili ripercussioni per l'economia, la società e l'ambiente.

⁷⁵ Oltre a effettuare le visite in loco e ad allestire relazioni, gli esperti sostengono la Commissione europea durante l'intera procedura, in particolare anche durante il follow-up. A ciò si aggiungono i corsi di formazione e di aggiornamento, che gli esperti sono tenuti a frequentare, nonché gli eventuali altri incarichi nel quadro di nuove valutazioni o di valutazioni di verifica.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

Se l'atto normativo da recepire è di natura vincolante, la notifica da parte dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note che dal punto di vista della Svizzera va considerato un trattato internazionale. Il regolamento (UE) 2022/922 è giuridicamente vincolante.

Il decreto federale che approva lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (EU) 2022/922 si fonda sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁷⁶, 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, l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, ad eccezione di quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. (art. 7a cpv. 1 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]⁷⁷; art. 24 cpv. 2 della legge sul Parlamento [LParl]⁷⁸) oppure di quelli la cui portata è limitata (art. 7a cpv. 2 LOGA).

Nel presente caso non sussiste una norma di delega di una legge speciale che autorizzi il Consiglio federale a concludere autonomamente lo scambio di note. Quest'ultimo non può neppure essere considerato un trattato internazionale di portata limitata secondo l'articolo 7a capoverso 2 LOGA. Di conseguenza, lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 deve essere sottoposto per approvazione all'Assemblea federale.

4.2 Compatibilità con gli altri impegni internazionali della Svizzera

Recependo il regolamento (UE) 2022/922 in quanto sviluppo dell'acquis di Schengen, la Svizzera adempie i suoi impegni, assunti nell'ambito dell'AAS, nei confronti dell'UE. Secondo l'articolo 2 paragrafo 3 in combinato disposto con l'articolo 7 AAS, la Svizzera è tenuta a recepire ed applicare gli sviluppi dell'acquis di Schengen. In tal modo la Svizzera garantisce che il nostro Paese parteciperà anche alle future valutazioni Schengen di altri Stati e che sia a sua volta valutato, fornendo in tal modo un contributo importante alla fiducia reciproca degli Stati Schengen e al buon funzionamento dello spazio Schengen.

⁷⁶ SR 101

⁷⁷ SR 172.010

⁷⁸ SR 171.10

4.3 Forma dell'atto (decreto federale)

Il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 non costituisce un'adesione della Svizzera a un'organizzazione di sicurezza collettiva o a una comunità sopranazionale. Il decreto federale che approva il relativo scambio di note non sottostà pertanto al referendum obbligatorio secondo l'articolo 140 capoverso 1 lettera b Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata limitata 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 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti in particolare le disposizioni che in virtù dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono essere emanate sotto forma di legge federale.

Il presente scambio di note è concluso a tempo indeterminato, ma può essere denunciato in qualsiasi momento e non prevede l'adesione a un'organizzazione internazionale. Il regolamento (UE) 2022/922 è inoltre un atto normativo dettagliato dell'UE direttamente applicabile e che non è contrario ad alcuna disposizione del diritto svizzero. Non è quindi necessario attuarlo nel diritto svizzero né a livello di legge né a livello di ordinanza. Tuttavia, il regolamento (UE) 2022/922 impone obblighi importanti agli Stati Schengen, i quali sono ad esempio tenuti a fornire, nell'ambito della procedura di valutazione, informazioni scritte in base a un questionario (cfr. art. 14 par. 3 e 4) e hanno ampi obblighi di tollerare e di collaborare durante le visite in loco (cfr. art. 3 par. 5, art. 19). Infine, devono tenere a disposizione del gruppo di esperti per un anno almeno un esperto per settore (cfr. art. 17). Il regolamento prevede inoltre la possibilità della Commissione europea di svolgere negli Stati Schengen valutazioni senza preavviso o visite di verifica (cfr. art. 4 par. 3, art. 5 lett. c), a seconda delle circostanze anche senza preavviso (cfr. art. 19 par. 4). Infine, il regolamento prevede il monitoraggio formalizzato dei provvedimenti adottati. Anche se le raccomandazioni destinate allo Stato valutato sono giuridicamente vincolanti soltanto nella misura in cui costatano una violazione degli obblighi derivanti dall'acquis di Schengen, lo Stato in questione è tenuto a presentare entro un determinato termine un piano d'azione per eliminare tutte le carenze costatate (cfr. art. 21 par. 1 e 2, art. 22 par. 6). Inoltre, lo Stato valutato sottostà all'obbligo di fornire relazioni fino alla completa attuazione del piano d'azione (cfr. art. 21 par. 3) e possono essere previste visite di verifica, che in determinati casi sono obbligatorie (cfr. art. 22 par. 9, art. 23 par. 5).

Lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) 2022/922 contiene perciò disposizioni importanti che contengono norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. Per questi motivi il decreto federale che approva lo scambio di note sottostà a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. L'Assemblea federale approva i trattati internazionali che sottostanno a referendum mediante decreto federale (art. 24 cap. 3 LParl).

4.4 Subordinazione al freno delle spese

Poiché non prevede nuovi crediti d'impegno o dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi, il progetto non è subordinato al freno delle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

Elenco delle abbreviazioni

AAD	Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera, RS <i>0.142.392.68</i>
AAS	Accordo del 26 ottobre 2004 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, RS <i>0.362.31</i>
Comitato Schengen	Comitato che sostiene la Commissione europea conformemente all'articolo 20 del regolamento (UE) 2022/922.
Conseillers JAI	Gruppo informale nel quale sono riuniti i collaboratori diplomatici delle rappresentanze permanenti a Bruxelles.
Convenzione sulla partecipazione ai comitati	Convenzione del 22 settembre 2011 tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia e la Confederazione Svizzera sulla partecipazione di tali Stati ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen; RS <i>0.362.11</i>
COREPER	Comitato delle rappresentanze permanenti degli Stati membri dell'UE
Cost.	Costituzione federale, RS <i>101</i>
eu-LISA	Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia
Europol	Ufficio europeo di polizia
FRA	Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera,
GU	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
LOGA	Legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, RS <i>172.010</i>
LParl	Legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento, RS <i>171.10</i>
SCHEVAL	Gruppo di lavoro del Consiglio dell'UE per la valutazione Schengen
SIRENE	Centro nazionale di contatto per tutte le segnalazioni mediante SIS

(SIRENE = *Supplementary Information Request at the National Entries*)

SIS	Sistema di informazione Schengen
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata), <i>GU C 326 del 26.10.2012, pag. 47</i>
TUE	Trattato sull'Unione europea (versione consolidata), <i>GU C 326 del. 26.10.2012, pag. 13</i>