



Schengen/Dublino

Ottobre 2018

L'Accordo di associazione a Schengen agevola la mobilità tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) grazie all'abolizione dei controlli delle persone alle frontiere interne e migliora la cooperazione internazionale in materia di giustizia e polizia nella lotta contro la criminalità. L'Accordo di associazione a Dublino garantisce che le richieste di asilo siano esaminate da un solo Stato nello spazio Dublino definendo i criteri che stabiliscono la competenza nazionale. In tal modo consente di evitare che i richiedenti l'asilo siano rinviiati da uno Stato all'altro oppure che, dopo il rifiuto della loro richiesta, non ne presentino una nuova in un altro Stato membro del sistema Dublino.

Cronologia

- 12.12.2008 entrata in vigore operativa (negli aeroporti dal 29 marzo 2009)
- 1.3.2008 entrata in vigore formale degli Accordi
- 5.6.2005 accettazione da parte del popolo (con il 54,6% di «Sì»)
- 26.10.2004 firma degli Accordi (pacchetto di Accordi bilaterali II)

Contesto

La cooperazione tra Stati europei in materia di giustizia, polizia, visti e asilo denominata «Schengen/Dublino» è stata avviata nel 1985 da cinque Stati membri dell'ex Comunità europea. Oggi comprende quasi tutti gli Stati membri dell'UE e i quattro Stati associati (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). La lotta alla criminalità internazionale, al terrorismo e la gestione dei movimenti migratori in e verso l'Europa sono problematiche comuni che possono essere affrontate più efficacemente collaborando. La Svizzera partecipa alla cooperazione pratica delineata da Schengen/Dublino dal 12 dicembre 2008.

Schengen

In linea di principio, tutti gli Stati membri dell'UE sono anche Stati Schengen, con alcune eccezioni: la Danimarca, l'Irlanda e il Regno Unito godono di uno status particolare, mentre la Bulgaria, la Romania, la Croazia e Cipro non sono ancora membri. L'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera sono Stati associati. L'Accordo di Schengen disciplina i settori fondamentali illustrati qui di seguito:

Controlli alle frontiere

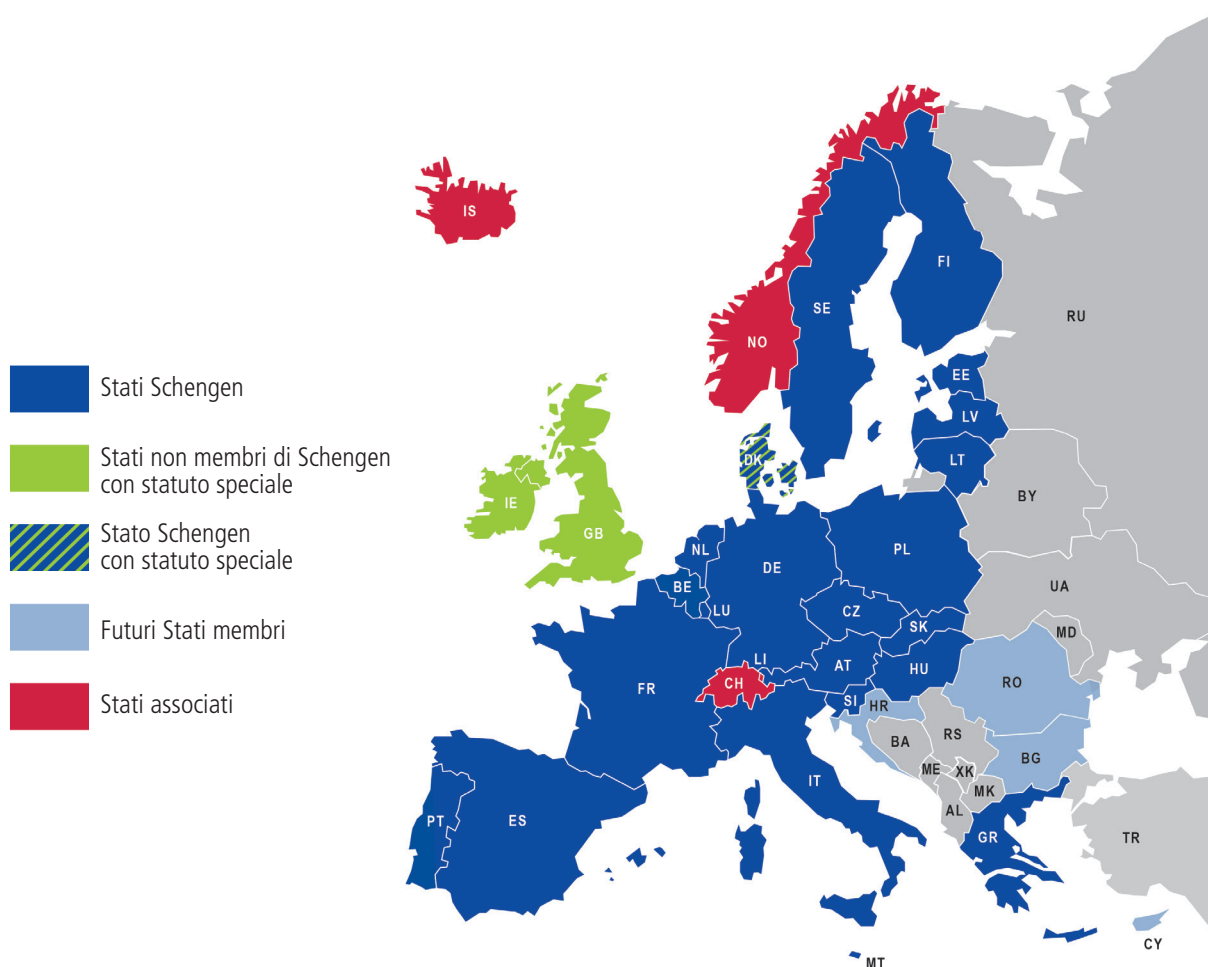
Sostanzialmente, alle frontiere interne dello spazio Schengen non vengono più eseguiti i controlli sulle persone, salvo in caso di sospetti fondati. Rimangono invece possibili i controlli doganali da parte del Corpo svizzero delle guardie di confine, il quale, in caso di sospetto di polizia, è autorizzato a svolgere un controllo sulle persone adeguato alle circostanze. In particolari situazioni di rischio (p. es. grandi eventi come

il vertice del G8, grandi eventi sportivi o grave minaccia terroristica) è possibile reintrodurre i controlli sulle persone per un periodo limitato. Inoltre vengono rafforzati, sulla base di standard uniformi, i controlli mobili nelle zone interne e vicine alla frontiera come pure la sorveglianza delle frontiere esterne dello spazio Schengen. Le frontiere esterne Schengen della Svizzera sono situate negli aeroporti internazionali.

Situazione attuale: vista la persistente pressione migratoria, nell'autunno del 2015 diversi Stati europei hanno provvisoriamente reintrodotti i controlli alle frontiere interne. Tali controlli, previsti dal codice frontiere Schengen (art. 25–30) per situazioni eccezionali che rappresentano una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza interna, non servono agli Stati in questione per tenere lontani i richiedenti l'asilo, bensì per controllare le persone che entrano nei rispettivi territori. Qualora fossero soddisfatte le condizioni previste a tale scopo, anche la Svizzera potrebbe decidere di ripristinare i controlli, tuttavia il Consiglio federale, che monitora costantemente la situazione, ritiene che al momento non sussistano i presupposti per una simile misura.

Politica dei visti

Un importante capitolo del sistema di sicurezza istituito da Schengen è la politica comune in materia di visti a breve termine. Tutti gli Stati che aderiscono a Schengen vagliano e rilasciano i visti secondo criteri omogenei. Il «visto Schengen» autorizza i cittadini di Paesi terzi a soggiornare in tutti gli Stati dello spazio Schengen per 90 giorni in un periodo complessivo di 180 giorni. Qualora sospetti il rilascio abusivo di visti, uno Stato Schengen può invocare il diritto di procedere all'esame preliminare delle domande di visti pre-



sentate in uno Stato a rischio e, successivamente, opporre il proprio veto alla decisione di rilascio. Uno Stato ha inoltre la possibilità di mantenere il divieto d'entrata sul proprio territorio nazionale nei confronti di una persona titolare di un visto Schengen.

Cooperazione tra forze di polizia e Sistema d'informazione Schengen (SIS)

Nello spazio Schengen, lo scambio d'informazioni di polizia e la cooperazione tra Stati avvengono con modalità standardizzate, all'insegna della rapidità e dell'efficienza. Il fulcro dell'accordo è rappresentato dal Sistema d'informazione Schengen (SIS), che nel 2013 è stato sostituito da un sistema di seconda generazione (SIS II). Il SIS è una banca dati in cui sono registrate segnalazioni relative a ricerche di oggetti (auto, armi o passaporti) e persone (p. es. colpite da un divieto di entrata o da un mandato di cattura oppure scomparse). Con oltre 75 milioni di schede, il SIS rappresenta un importante strumento nella lotta contro la criminalità transfrontaliera, tra cui le rapine organizzate e il traffico di esseri umani, droga e armi. Il SIS è operativo in Svizzera dal 14 agosto 2008.

FRONTEX

L'Agenzia europea per le frontiere FRONTEX è stata fondata nell'ottobre del 2004 e, tramite il regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europeo del 2016, il suo mandato è stato ampliato. FRONTEX coordina la collaborazione degli Stati Schengen nel settore della protezione delle frontiere esterne comuni e fornisce loro sostegno in materia di rimpatri. Poiché le persone possono sostanzialmente circolare liberamente nello spazio Schengen, è importante attuare un controllo esaustivo e coordinato delle frontiere esterne.

La Svizzera partecipa attivamente dal 2011 alle operazioni FRONTEX a livello finanziario e di personale. La Svizzera metterà inoltre a disposizione del pool di intervento rapido istituito di recente sedici guardie di confine per impieghi ordinari.

Assistenza giudiziaria

L'agevolazione dell'assistenza giudiziaria (ossia lo scambio d'informazioni tra le autorità giudiziarie) migliora la cooperazione giudiziaria nei processi penali.

Le autorità giudiziarie possono p. es. comunicare direttamente tra di loro anziché passare tramite i ministeri (p. es. nel caso di una procedura di estradizione).

In materia fiscale la Svizzera fornisce assistenza giudiziaria sulla base dell'Accordo di Schengen nell'ambito delle imposte indirette e dei dazi doganali. Affinché l'assistenza si applichi in questo contesto, è sufficiente una sottrazione d'imposta. Nel settore delle imposte dirette, le disposizioni vigenti di Schengen (art. 51 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen) non comportano per la Svizzera alcun nuovo obbligo in materia di assistenza giudiziaria. Qualora ciò dovesse cambiare in seguito a uno sviluppo dell'acquis di Schengen, la Svizzera ha negoziato la possibilità di ottenere una deroga di durata indeterminata («opt out»): essa può pertanto rinunciare a recepire la modifica nella propria legislazione senza per questo rimettere in discussione la sua partecipazione alla cooperazione Schengen.

Legislazione sulle armi

Schengen promuove l'osservanza di determinate norme minime per la lotta all'abuso in materia di armi. A seconda del tipo di armi, è necessario notificare l'acquisto o richiedere un permesso di acquisto d'armi. Schengen non prescrive un registro centrale e nazionale delle armi, ma unicamente la notifica. Stabilisce inoltre quali dati occorre dichiarare per l'identificazione della persona e dell'arma. Visti gli attentati terroristici avvenuti in Europa negli ultimi anni, nel maggio 2017 l'UE ha approvato, dopo lunghe deliberazioni, una revisione della direttiva sulle armi con lo scopo di rendere più difficile l'abuso di armi a scopo terroristico. Per l'attuazione delle disposizioni della riveduta direttiva sulle armi nel diritto nazionale sono necessarie modifiche a livello di legge e di ordinanza. Il 2 marzo 2018 il Consiglio federale ha sottoposto al Parlamento un progetto di legge al riguardo. Le deliberazioni parlamentari si protrarranno sino alla fine di settembre del 2018. Il decreto federale sottostà a referendum facoltativo.

Dublino

Lo spazio Dublino comprende tutti gli Stati membri dell'UE nonché i quattro Stati associati (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). La cooperazione Dublino si fonda sul principio che ogni domanda di asilo presentata nello spazio Dublino sia anche effettivamente esaminata (diritto alla procedura di esame) e che un unico Stato sia competente per la sua elaborazione. Dublino regola pertanto la competenza, ma non armonizza le procedure nazionali di richiesta d'asilo. Una volta stabilita la competenza di uno Stato, le altre domande della stessa persona (cosiddette domande doppie o multiple) non sono più elaborate da altri Stati.

La competenza è stabilita in funzione di diversi criteri, p. es.:

- primo ingresso: lo Stato competente è il primo in cui è entrato il richiedente l'asilo;
- permesso d'ingresso/visto: lo Stato competente è quello che ha rilasciato il permesso o il visto d'ingresso;
- domicilio dei familiari: lo Stato competente è quello nel quale risiedono già dei membri della famiglia del richiedente.

La banca dati Eurodac, nella quale si registrano sostanzialmente le impronte digitali di tutti richiedenti l'asilo e delle persone arrestate nel tentativo di varcare illegalmente le frontiere esterne o che hanno avviato una procedura di asilo, permette di identificare più facilmente le richieste di asilo multiple. Se dalla banca dati si evince che la competenza spetta a un altro Stato dello spazio Dublino, a tale Stato sarà chiesto di eseguire la procedura.

Sviluppo dell'acquis Schengen/Dublino

Esperte ed esperti svizzeri partecipano ai Comitati misti Schengen del Consiglio dell'UE e ai comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi. Non dispongono di un diritto di co-decisione formale, ma possono partecipare ai dibattiti fornendo un contributo determinante. Pertanto svolgono un ruolo significativo in quanto le decisioni sono adottate il più delle volte per consenso.

Dopo l'approvazione, uno sviluppo dell'acquis viene notificato alla Svizzera per iscritto. Dalla data di approvazione essa ha 30 giorni di tempo per esprimersi riguardo al recepimento, confermandolo nell'ambito di uno scambio di note. Se l'atto giuridico notificato introduce nuovi diritti o obblighi, lo scambio di note rappresenta per la Svizzera un trattato di diritto internazionale che richiede l'approvazione del Consiglio federale o del Parlamento. In questo caso lo scambio di note ha luogo con riserva dell'approvazione parlamentare, che può essere soggetta a referendum facoltativo. Il recepimento e l'attuazione dello sviluppo devono avvenire entro due anni. La maggior parte (circa l'80%) degli sviluppi riguarda questioni tecniche o non ha carattere vincolante e il Consiglio federale può quindi approvarli o prenderne atto direttamente. Per gli altri sviluppi (circa il 20%) è necessaria l'approvazione parlamentare.

Se la Svizzera respinge un nuovo atto giuridico, scatta una procedura stabilita per giungere a una soluzione comune. La Svizzera può negoziare proposte di soluzione alternative ai massimi livelli ministeriali. Qualora nessun compromesso risulti possibile, nei casi estremi

l'Accordo decade e, di conseguenza, viene meno automaticamente anche l'altro accordo (Accordo di associazione a Schengen o Dublino, a seconda del caso).

Portata degli Accordi

La Svizzera è un piccolo Paese situato nel cuore dell'Europa e, in quanto tale, beneficia dell'agevolazione della mobilità introdotta con Schengen grazie alle importanti interdipendenze sociali ed economiche che la legano agli altri Paesi europei. L'abolizione dei controlli sistematici alle frontiere interne agevola i viaggi e favorisce il turismo grazie al visto Schengen rilasciato in base a criteri uniformi, in quanto i viaggiatori diretti in Svizzera non devono più avviare una procedura separata. Nel febbraio 2018 il Consiglio federale ha approvato un rapporto in cui sono state analizzate in modo approfondito le ripercussioni dell'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino. Esso mostra che l'uscita della Svizzera da Schengen/Dublino avrebbe importanti ripercussioni negative sull'economia svizzera. A seconda delle varianti analizzate, per il 2030 un tale passo potrebbe causare una perdita di reddito tra 4,7 e 10,7 mia. CHF per l'economia svizzera, equivalente a un calo del prodotto interno lordo (PIL) compreso tra l'1,6% e il 3,7%. Le importazioni registrerebbero una diminuzione compresa tra l'1,6% e il 3,7%, mentre il calo delle esportazioni si situerebbe tra il 2,4% e il 5,6%. Le regioni urbane di confine di Basilea, Ginevra e il Ticino sarebbero messe a dura prova sotto il profilo economico, così come le destinazioni turistiche in Svizzera – ad esempio la regione della Jungfrau, Zermatt o la Svizzera interna – che dipendono in gran parte dalle visite di turisti provenienti da Stati con obbligo di visto.

Considerato che i criminali, i contrabbandieri e i passatori tendono ad agire a livello transfrontaliero, un'efficiente cooperazione internazionale in materia di giustizia e polizia diventa sempre più importante. Il primo partner della Svizzera in questi settori è l'UE. Nell'ambito di Schengen e Dublino la cooperazione nel campo della sicurezza e della migrazione è promossa in modo mirato e determinato.

Negli scorsi anni la Svizzera ha maturato esperienze in gran parte positive anche nella cooperazione riguardante il regolamento di Dublino. Non essendo un clas-

sico Paese di primo asilo, gli oneri per il settore dell'asilo sono diminuiti. Dal 2015, tuttavia, i flussi migratori e la situazione della sicurezza hanno messo alla prova i sistemi di Schengen e Dublino, che devono quindi essere rielaborati e adeguati per poter far fronte alle sfide attuali. Le discussioni sulle diverse proposte di modifica e l'attuazione di queste ultime rappresentano un tema centrale nell'ambito della collaborazione. Nel quadro del suo diritto di essere consultata, la Svizzera si impegna presso gli organi competenti a Bruxelles a favore di soluzioni solidali e comuni che tengano conto dei suoi interessi.

Situazione attuale: l'inasprimento della situazione migratoria registrato nel 2015 ha messo alla prova il sistema di Dublino. Quest'ultimo era infatti stato creato in condizioni completamente diverse e il suo compito originario non prevedeva né la gestione di un numero così elevato di richiedenti l'asilo né una ripartizione degli oneri tra i diversi Paesi di accoglienza. Un adeguamento del sistema di Dublino si rivela pertanto necessario ed è attualmente oggetto di discussione sulla base di una proposta della Commissione europea del maggio 2016. Nella proposta viene mantenuto il criterio fondamentale per la definizione della competenza, ossia il primo ingresso, ma viene aggiunto anche un meccanismo correttivo volto a garantire una ripartizione degli oneri tra i vari Stati di Dublino. Questo meccanismo si attiva nel momento in cui uno Stato di Dublino riceve un numero sproporzionato di richieste d'asilo. Per un certo periodo di tempo lo Stato in questione non sarebbe più tenuto ad accogliere richiedenti l'asilo poiché questi sarebbero ridistribuiti agli Stati che hanno ricevuto meno richieste. Le linee essenziali della proposta e il meccanismo di redistribuzione rispondono alla richiesta, da sempre avanzata dalla Svizzera, di una più equa ripartizione degli oneri tra i vari Stati. Nel quadro del suo diritto di essere consultata, la Svizzera si impegna nell'ambito delle discussioni relative a tale proposta.

Link alla versione PDF

www.dfae.admin.ch/europa/schengen_it

Maggiori informazioni

Schengen: Ufficio federale di giustizia UFG
Tel. +41 58 462 41 43, info@bj.admin.ch, www.ufg.admin.ch

Dublino: Segreteria di Stato della migrazione SEM
Tel. +41 58 465 11 11, info@sem.admin.ch
www.sem.admin.ch

Elenco esaustivo degli sviluppi notificati:
www.dfae.admin.ch/europa/schengen-sviluppi

Informazioni generali: Direzione degli affari europei DAE
Tel. +41 58 462 22 22, europa@eda.admin.ch
www.dfae.admin.ch/europa_it