



# Schengen/Dublino

Maggio 2019

**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 (agli aeroporti dal 29 marzo 2009)
- 01.03.2008 entrata in vigore formale degli Accordi
- 05.06.2005 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 questioni 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 alla frontiera

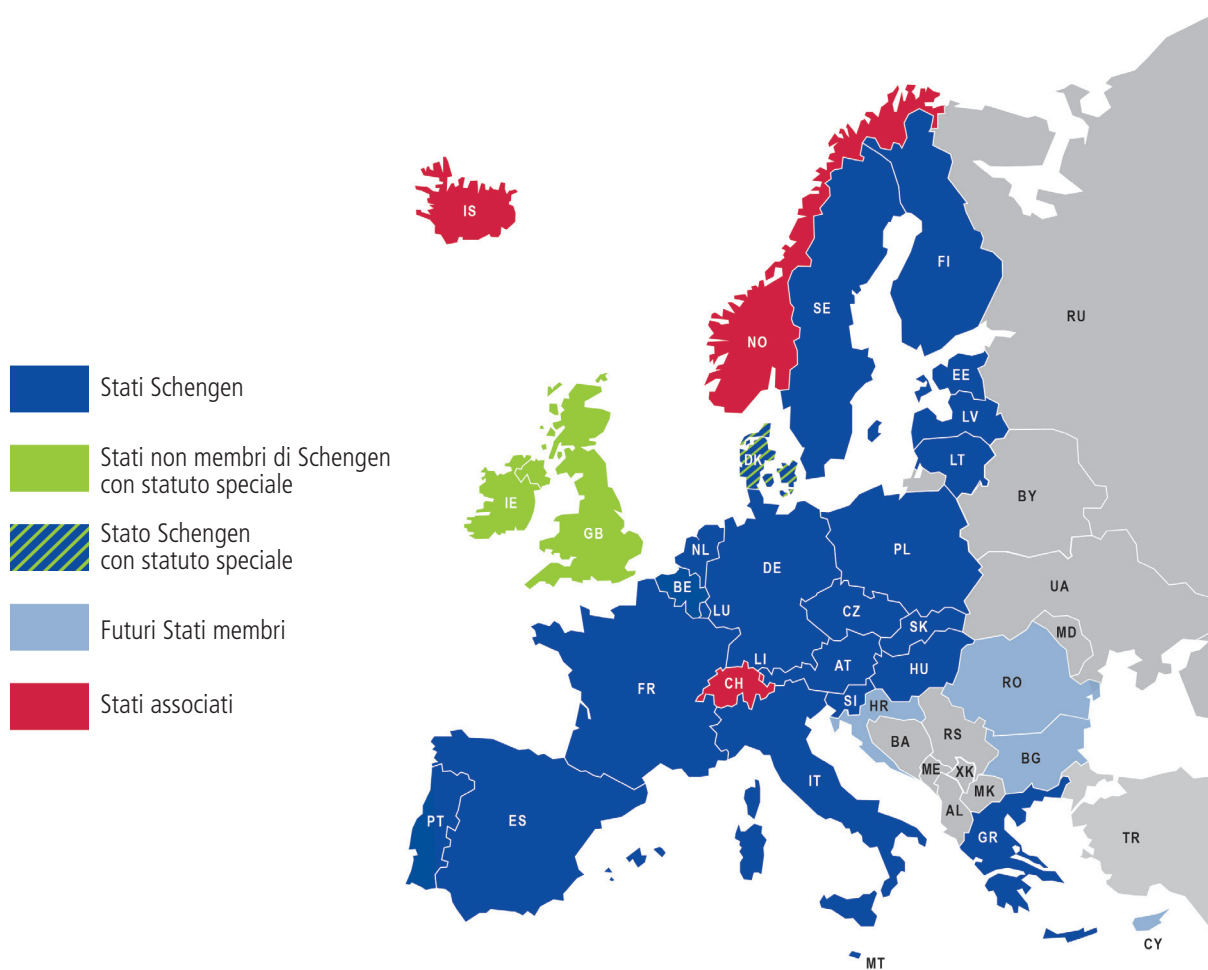
Sostanzialmente, alle frontiere interne dello spazio Schengen non vengono più eseguiti i controlli sulle persone, salvo in caso di sospetti fondati. Rimangono invece possibili i controlli doganali da parte del Corpo svizzero delle guardie di confine, dato che la Svizzera non è membro dell'Unione doganale europea. In tali circostanze, se sussiste un sospetto di polizia, può essere effettuato anche un controllo delle persone

adeguato alla situazione. In particolari situazioni di rischio (p. es. grandi eventi come il vertice del G8, grossi eventi sportivi o in caso di 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. Continuano a svolgere controlli alle frontiere interne i seguenti Stati: Francia, Germania, Austria, Danimarca, Svezia e Norvegia. 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 presentate 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 di 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.

*Agenzia europea per le frontiere*

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 nelle procedure 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*

L'obiettivo del diritto svizzero in materia di armi è proteggere la popolazione dall'uso abusivo delle stesse ed è previsto dalla Costituzione federale dal 1993. Per riuscire in tale intento, la Svizzera ha già adeguato più volte la propria legislazione. Gli Stati Schengen perseguono lo stesso obiettivo e hanno rivisto la propria direttiva sulle armi nel 2017, tenendo conto, tra l'altro, dei riscontri effettuati in occasione dei tragici attentati terroristici di Parigi, Bruxelles e Copenaghen nel 2015. Il Consiglio federale e il Parlamento hanno deliberato il recepimento della direttiva europea riveduta con conseguente modifica della legge sulle armi.

La revisione parziale introduce l'obbligo di contrassegnare tutte parti essenziali di un'arma al fine di consentire alla polizia di chiarire l'origine di un'arma con maggiore facilità. Viene inoltre migliorato lo scambio di informazioni con gli altri Stati Schengen, p. es. in merito alle persone la cui domanda di acquisto di un'arma è stata respinta per ragioni di sicurezza. Sono altresì contemplate modifiche specifiche concernenti l'autorizzazione relativa a certe armi da fuoco semi-automatiche. Sarà tuttavia ancora possibile tenere i fucili di assalto direttamente dopo il servizio militare. E, ad esempio, i cacciatori e i giovani tiratori non sono interessati dalla revisione.

Le modifiche di legge migliorano la protezione dall'uso abusivo delle armi e comportano cambiamenti di natura esclusivamente amministrativa per una parte dei tiratori. Gli aspetti essenziali del diritto svizzero in materia di armi, segnatamente le condizioni generali per procedere al loro acquisto, restano immutati. Il 19 maggio 2019, il popolo svizzero ha accettato la revisione parziale della legge sulle armi.

#### **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 i 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**

La Svizzera può partecipare ai dibattiti riguardanti lo sviluppo della normativa di Schengen e fornire quindi un contributo sostanziale. Tale diritto è significativo in quanto le decisioni sono adottate il più delle volte senza voto. Ciò permette alla Svizzera di svolgere un ruolo da protagonista nello sviluppo dell'acquis e di tutelare i propri interessi direttamente in sede di colloqui tra esperti o nell'ambito di incontri a livello diplomatico o ministeriale. Qualora l'UE adotti nuovi atti giuridici o misure rilevanti nell'ottica Schengen/Dublino, la Svizzera valuta l'opportunità di un loro recepimento alla luce del proprio iter legislativo e degli strumenti di democrazia diretta.

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.

### **Conseguenze del mancato recepimento di uno sviluppo dell'acquis Schengen/Dublino**

Se la Svizzera non recepisce uno sviluppo dell'acquis nel proprio ordinamento, entrambi gli accordi di associazione con gli Stati membri di Schengen/Dublino decadono, a meno che il Comitato misto non decida altrimenti entro 90 giorni. In tale organo sono rappresentati la Svizzera, la Commissione europea e tutti gli Stati membri dell'UE. La decisione del Comitato misto di proseguire la collaborazione deve essere presa all'unanimità. Tali disposizioni non sono finora mai state applicate.

### **Importanza e vantaggi economici degli Accordi di Schengen/Dublino**

Per la Svizzera, la collaborazione con gli Stati europei nel quadro dell'associazione a Schengen/Dublino è vantaggiosa sul piano economico e finanziario. L'Accordo di Schengen rappresenta inoltre uno strumento fondamentale per la sicurezza interna e non vanno trascurati altri effetti, come l'aumento dell'attrattività della piazza economica, di cui beneficiano sia le località turistiche sia le regioni frontaliere. Anche per quanto riguarda la cooperazione nel quadro dell'Accordo di Dublino, le esperienze fatte negli scorsi anni sono positive. Non essendo in genere la Svizzera un paese di primo asilo, la cooperazione Dublino ha consentito notevoli risparmi ha permesso di ridurre la pressione sul settore dell'asilo svizzero. Il venir meno degli Accordi di Schengen/Dublino significherebbe per la Svizzera una perdita in termini di sicurezza, che non potrebbe essere compensata nemmeno con sforzi e investimenti notevoli a livello nazionale, e un aumento della sua attrattiva in quanto paese di destinazione per richiedenti l'asilo.

Su richiesta del Parlamento, il Consiglio federale ha elaborato un rapporto sulle conseguenze economiche

e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino, basandosi su uno studio realizzato dalla società Ecoplan SA. Il rapporto giunge alla conclusione che l'abbandono della cooperazione provocherebbe per l'economia svizzera, entro il 2030, una perdita annua di reddito compresa tra i 4,7 e i 10,7 mia. CHF, corrispondente a un calo del prodotto interno lordo (PIL) compreso tra l'1,6% e il 3,7%.

*Rapporto del Consiglio federale sulle conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino del 21 febbraio 2018 in adempimento del postulato 15.3896 del Gruppo socialista*

[www.dfae.admin.ch/europa/rapporti\\_schengen](http://www.dfae.admin.ch/europa/rapporti_schengen)

**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 la 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 che verrebbero 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](http://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](mailto:info@bj.admin.ch), [www.ufg.admin.ch](http://www.ufg.admin.ch)

Dublino: Segreteria di Stato della migrazione SEM  
Tel. +41 58 465 11 11, [info@sem.admin.ch](mailto:info@sem.admin.ch)  
[www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)

Elenco esaustivo degli sviluppi notificati:  
[www.dfae.admin.ch/europa/schengen-sviluppi](http://www.dfae.admin.ch/europa/schengen-sviluppi)

Informazioni generali: Direzione degli affari europei DAE  
Tel. +41 58 462 22 22, [europa@eda.admin.ch](mailto:europa@eda.admin.ch)  
[www.dfae.admin.ch/europa\\_it](http://www.dfae.admin.ch/europa_it)