



Schengen/Dublino

Maggio 2022

L'Accordo di associazione a Schengen agevola la mobilità tra la Svizzera e l'Unione europea (UE) grazie all'abolizione dei controlli sulle 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 stabilisce la competenza nazionale per l'esame delle richieste di asilo. Garantisce che queste ultime siano esaminate da un solo Stato nello spazio Dublino ed evita in tal modo che i richiedenti l'asilo siano rinviati da uno Stato all'altro.

Cronologia

- 12.12.2008 entrata in vigore operativa (negli aeroporti dal 29 marzo 2009)
- 01.03.2008 entrata in vigore formale dell'Accordo
- 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 gli Stati europei in materia di controlli alle frontiere, giustizia, polizia, visti e asilo, nota come Schengen, è stata avviata nel 1985 da cinque Stati membri dell'allora Comunità europea. La lotta alla criminalità internazionale, al terrorismo e la gestione dei movimenti migratori e di profughi in e verso l'Europa sono questioni comuni che possono essere affrontate più efficacemente collaborando. La Svizzera partecipa dal 2008 alla cooperazione pratica nel quadro di Schengen/Dublino.

Schengen

In linea di principio, tutti gli Stati membri dell'UE diventano Stati Schengen. L'Irlanda è un'eccezione. La Bulgaria, la Romania, la Croazia e Cipro sono solo parzialmente integrati nella cooperazione Schengen e devono ancora essere ammessi completamente. L'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera sono Stati associati. La cooperazione Schengen comprende i settori fondamentali illustrati qui di seguito.

Controlli alla frontiera

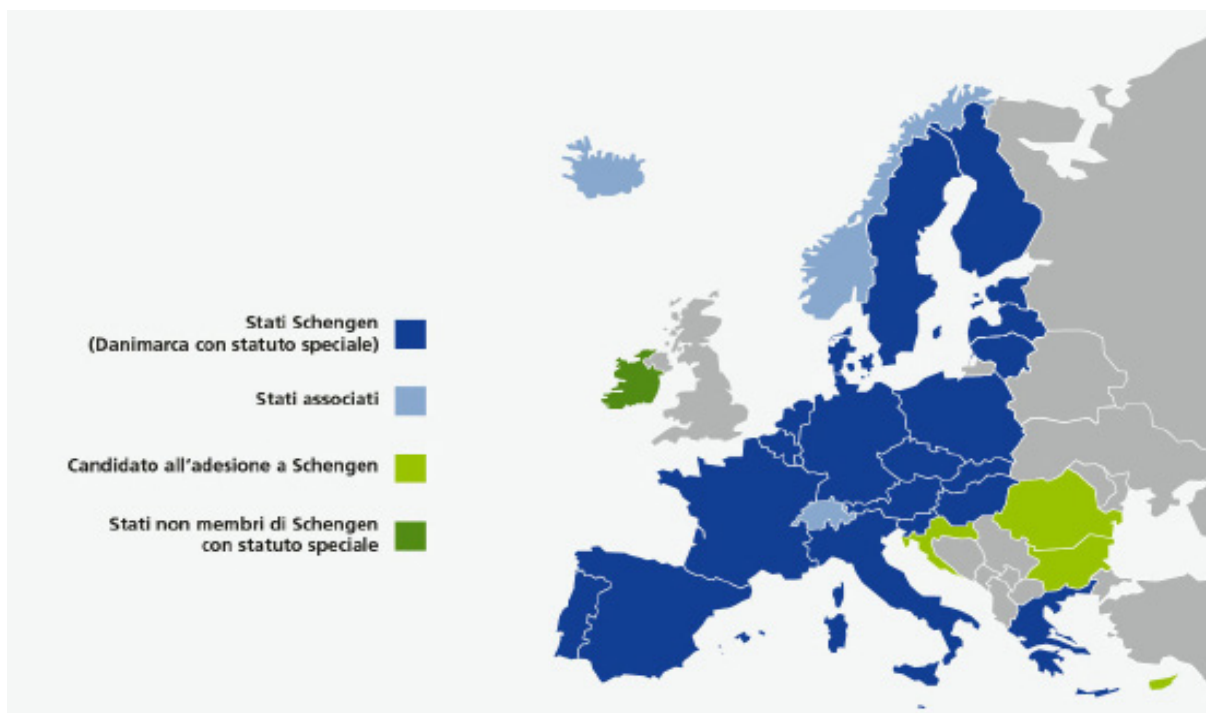
Sostanzialmente, alle frontiere interne dello spazio Schengen non vengono più eseguiti i controlli sulle persone, salvo in caso di sospetti fondati. Rimangono invece possibili i controlli doganali da parte del Corpo svizzero delle guardie di confine, dato che la Svizzera non è membro dell'Unione doganale europea. In tali circostanze, se sussiste un sospetto di polizia, può essere effettuato anche un controllo sulle persone proporzionato alla situazione. In particolari situazioni di rischio (p. es. importanti conferenze politiche, grandi manifestazioni sportive, grave minaccia terroristica o anche durante i primi mesi della pandemia di corona-

virus nel 2020) 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: in considerazione della minaccia terroristica e della pandemia di COVID-19, negli ultimi anni diversi Stati europei hanno provvisoriamente reintrodotti i controlli alle frontiere interne. Tali controlli sono previsti dal codice frontiere Schengen (art. 25–30) per situazioni eccezionali che rappresentano una minaccia per l'ordine pubblico e per la sicurezza interna. Nella primavera del 2020, per far fronte alla pandemia di COVID-19 anche la Svizzera ha fatto ricorso a queste misure. Come gli altri Paesi, la Svizzera ha adempiuto i propri obblighi riferendo all'UE in merito a tali controlli temporanei. Per facilitare l'effettiva soppressione dei controlli alle frontiere interne e ripristinare pienamente la libertà di viaggio nello spazio Schengen, il 14 dicembre 2021 la Commissione UE ha proposto una riforma del codice frontiere Schengen (CFS). Le nuove regole sono destinate ad adattare il quadro normativo alle nuove circostanze (pandemia, migrazione secondaria, «minacce ibride» alle frontiere esterne). Le consultazioni sono iniziate nel gennaio del 2022.

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 le cittadine e 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), una banca dati in cui sono registrate segnalazioni relative a ricerche di oggetti (p. es. auto, armi o passaporti) e persone (p. es. colpite da un divieto di entrata o da un mandato di cattura oppure scomparse). Con oltre 90 mio. 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 2008.

Altri sistemi informatici nello spazio della libertà, della sicurezza e del diritto

Oltre al SIS, per lo spazio Schengen sono stati creati anche altri sistemi informatici su larga scala al fine di garantire lo scambio di informazioni per combattere la criminalità e rendere sicure le frontiere.

Sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS)

Le cittadine e i cittadini di Paesi terzi esenti da visto che desiderano entrare nello spazio Schengen dovranno in futuro richiedere online un'autorizzazione di viaggio, a

pagamento, prima della partenza. I dati forniti verranno esaminati prima del viaggio, con una procedura in gran parte automatizzata, per verificare la presenza di eventuali rischi.

Sistema di ingressi e uscite (Entry/Exit System, EES)

L'EES serve a registrare elettronicamente gli ingressi e le uscite di cittadine e cittadini di Paesi terzi che entrano nell'area Schengen e a calcolare automaticamente la durata del soggiorno. Ciò consentirà di garantire processi di controllo più efficienti per quanto riguarda i passaggi alla frontiera e di modernizzare la gestione delle frontiere. L'attuale timbro manuale sui documenti di viaggio verrà p. es. sostituito da un'iscrizione nell'EES.

Interoperabilità (IOP)

Per collegare i vari sistemi d'informazione di Schengen e facilitare così il lavoro delle autorità di controllo delle frontiere, migratorie e di perseguimento penale, l'UE ha adottato due regolamenti che sono attualmente in fase di attuazione in Svizzera. L'interoperabilità dei vari sistemi d'informazione (SIS, VIS, ETIAS, EES ecc.) garantirà una maggiore efficienza nel campo della sicurezza, a vantaggio di tutto lo spazio Schengen.

Guardia di frontiera e costiera europea

L'Agazia europea della guardia di frontiera e costiera Frontex è stata fondata nell'ottobre del 2004. Frontex coordina la collaborazione e sostiene gli Stati Schengen nel controllo delle frontiere esterne comuni e in materia di rimpatri. Poiché le persone possono sostanzialmente circolare liberamente nello spazio Schengen, è importante attuare un controllo completo e coordinato

delle frontiere esterne di Schengen. La Svizzera partecipa finanziariamente e in termini di personale a Frontex dal 2011.

Sviluppi attuali: nel novembre del 2019 è stata notificata alla Svizzera la revisione del regolamento Frontex, che mira in particolare a dotare l'Agenzia di personale e materiale supplementari e a renderla più efficace. Entro il 2027 Frontex deve poter disporre di un massimo di 10'000 persone di riserva per il controllo delle frontiere esterne di Schengen e in materia di rientri. Parallelamente, sarà rafforzata la protezione dei diritti fondamentali. Il 1° ottobre 2021 il Parlamento ha approvato l'adozione del regolamento Frontex rivisto. Il referendum è stato indetto e il 15 maggio il regolamento Frontex rivisto è stato adottato dalle urne.

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).

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 di 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.

Sviluppi attuali: nel quadro di un nuovo pacchetto sull'asilo e sulla migrazione, nel 2020 l'UE ha proposto una riforma del sistema di Dublino. L'obiettivo del pacchetto è quello di sgravare gli Stati alle frontiere esterne secondo il principio della responsabilità condivisa, di introdurre procedure rapide di asilo e di rimpatrio alle frontiere esterne e di assicurare controlli efficienti alle frontiere esterne.

Sviluppo dell'acquis Schengen/Dublino

La Svizzera può partecipare ai dibattiti riguardanti lo sviluppo della normativa di Schengen e fornire quindi un contributo sostanziale. Questo 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. La Svizzera ha poi 30 giorni di tempo per esprimersi in merito 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 (ca. l'85%) degli sviluppi riguarda questioni tecniche o non ha carattere vincolante e il Consiglio federale o il dipartimento competente può quindi approvarla o prenderne atto direttamente. Per gli altri sviluppi 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 automaticamente, 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 consente di ottenere notevoli risparmi e di ridurre la pressione sul settore dell'asilo svizzero. Il venir meno degli Accordi di Schengen/Dublino comporterebbe per la Svizzera una perdita in termini di sicurezza e un aumento della sua attrattività in quanto Paese di destinazione per richiedenti l'asilo: conseguenze che non potrebbero essere compensate neanche con sforzi e investimenti notevoli a livello nazionale.

Su richiesta del Parlamento, il Consiglio federale ha elaborato un rapporto sulle conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino. Il rapporto giunge alla conclusione che,

senza Schengen/Dublino, entro il 2030 la Svizzera dovrebbe fare i conti con 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

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

Informazioni generali: Divisione Europea DE
Tel. +41 58 462 22 22, sts.europa@eda.admin.ch
www.dfae.admin.ch/europa_it