

## **Bilaterali II: dossier Schengen-Dublino**

Vantaggi per la nostra sicurezza interna e per la nostra economia

---

1 ottobre 2004

Numero 18/2

# dossier politica

---

## Accordo d'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino

Le convenzioni di Schengen e Dublino rafforzano la collaborazione internazionale nei settori della polizia, della giustizia e dell'asilo. Esse impediranno alla Svizzera di diventare un rifugio per criminali o per richiedenti l'asilo respinti nel cuore dell'Europa. L'economia ritiene apprezzabili i miglioramenti promessi in termini di sicurezza interna, di maggior mobilità degli affari e di finanze pubbliche. Questi accordi rafforzeranno la piazza elvetica nel suo insieme e andranno direttamente a vantaggio del settore bancario e di quello del turismo.

Hanspeter Pfenninger, dottore in diritto

*Avvocato, insegnante incaricato presso l'Università di Friburgo, responsabile della Sezione Diritto comunitario presso l'Ufficio federale della giustizia. Pfenninger esprime semplicemente la propria opinione personale nel presente articolo*

### Schengen/Dublino nel contesto dell'UE

Nel 1985 il Belgio, il Lussemburgo, l'Olanda, la Germania e la Francia firmavano nel villaggio viticolo di Schengen, nel Lussemburgo, la convenzione di Schengen (CS). L'obiettivo degli Stati firmatari era di sviluppare quanto acquisito dalla CEE, fondata nel 1957, in materia di libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali e di rendere ugualmente concrete nella quotidianità le libertà del mercato unico (« mercato comune »). Dal momento che la CEE non possedeva ancora le competenze necessarie per intervenire nei settori oggi retti dall'accordo di Schengen e che gli altri Stati membri della CEE non desideravano ancora associarsi al processo ancora utopico che costituiva all'epoca Schengen, la CS non venne firmata sotto l'egida della Comunità economica europea (divenuta nel frattempo l'UE), ma prese la forma di un accordo multilaterale ordinario.

Nel 1990 venne firmato un accordo complementare, la « convenzione d'applicazione dell'accordo di Schengen », che regolamentava le misure concrete di messa in vigore di Schengen. Nello stesso anno, gli Stati partecipanti a Schengen firmavano « l'accordo di Dublino ». Quest'ultimo sostituiva le disposizioni di Schengen relative al diritto d'asilo e approfondiva la cooperazione in questo settore. L'indissociabile connessione interna di Schengen e di Dublino, annunciata dall'obiettivo stesso del sistema Schengen adottato nel 1985, è rimasta fino ai nostri giorni.

La cooperazione Schengen/Dublino è stata perfezionata per adattarsi alle nuove esigenze della realtà. Le esperienze positive realizzate dai cinque Stati fondatori

hanno spinto un numero crescente di altri paesi dell'UE ad aderire a questo accordo. Oggi tutti i 25 Stati dell'UE sono associati a Schengen (parzialmente tuttavia per quanto concerne la Gran Bretagna e l'Irlanda, che non hanno rinunciato ai loro controlli alle frontiere nazionali).

Dopo l'entrata nell'UE della Danimarca, della Svezia e della Finlandia, due Stati non membri dell'UE, la Norvegia e l'Islanda, hanno ugualmente sottoscritto l'accordo nel 1999.

Con la recente entrata di dieci nuovi membri nell'Unione europea, il numero degli Stati firmatari di Schengen/Dublino è quindi passato a 27.

Nel 1999 il Trattato di Amsterdam conferiva all'UE nuove competenze nel settore « Giustizia e affari interni ». L'accordo Schengen/Dublino è stato in seguito pienamente integrato all'Unione europea (UE). Dopo « Amsterdam », Schengen/Dublino fa parte integrante dello « spazio di libertà, sicurezza e giustizia » adottato dall'UE. Questo spazio conferisce nuove basi giuridiche al settore politico « Giustizia e Affari interni » dell'UE e rafforza la collaborazione fra Stati membri negli affari riguardanti la polizia, civili e penali come pure nel campo dell'asilo e delle migrazioni. Si è così aperto un nuovo importante capitolo dell'integrazione europea: da semplice comunità economica l'UE è chiamata a diventare una vera entità giuridica. Bisogna qui vedere il logico prolungamento e il perfezionamento dell'integrazione economica materializzata dal mercato unico e dalla moneta unica. L'adozione di un quadro giuridico appropriato nel campo « Giustizia e Affari interni » deve ancora rafforzare gli « acquis » economici e alleggerire le applicazioni pratiche.

---

**« Con Schengen è riconosciuta una protezione supplementare al segreto bancario svizzero in una convenzione internazionale. La sicurezza della nostra piazza finanziaria ne risulta rafforzata. »**

---

Urs Roth, Associazione svizzera dei banchieri

---

### **Schengen/Dublino e la Svizzera**

Mediante accordi settoriali (Accordi bilaterali I), entrati in vigore il 1° giugno 2002, la Svizzera è riuscita a partecipare molto concretamente al mercato unico, vale a dire al processo d'integrazione economica dell'UE. Per contro, la Svizzera non ha preso parte comparativamente allo sviluppo molto dinamico registrato dal nuovo capitolo d'integrazione dell'UE « Giustizia e Affari interni ». Alla luce di questo scenario, la partecipazione della Svizzera a Schengen/Dublino non è soltanto importante in quanto adesione allo standard minimo di collaborazione fra 27 Stati europei in materia di sicurezza. Essa deve inoltre essere considerata, e ciò senza pregiudizio per le ulteriori possibili tappe dell'integrazione della Svizzera con l'UE – a causa delle interfacce esistenti fra Schengen/Dublino e il settore « Giustizia e Affari interni » – come una partecipazione indiretta a quest'ultimo nuovo capitolo dell'integrazione europea.

### **Sollievo nel campo dell'asilo grazie a Dublino**

In materia di politica d'asilo, l'Unione europea segue una nuova politica che completa i sistemi d'asilo attuali e tende a meglio controllare i flussi migratori in seno all'Europa come pure nelle regioni di provenienza. L'UE armonizza le prescrizioni dei suoi diversi Stati membri relative allo statuto dei richiedenti l'asilo o le procedure d'asilo applicabili. Questi sforzi d'armonizzazione avvengono al di fuori dell'accordo di Dublino, conformemente agli sviluppi del capitolo « Giustizia e Affari interni » e non fanno dunque parte degli accordi che legano la Svizzera all'Unione europea.

Nel contesto della politica d'asilo europea globale, le regolamentazioni di Dublino formano praticamente il fondamento stesso del nuovo approccio dell'UE. Con l'identificazione dei richiedenti l'asilo che il sistema elettronico di impronte digitali Eurodac permette, lo scopo di « Dublino » è quello di impedire la presentazione di una seconda domanda d'asilo, vale a dire il « turismo d'asilo » sul territorio dell'UE. I richiedenti possono quindi presentare una sola domanda in Europa, unicamente nel paese di primo asilo, detto paese competente, il quale ha oltretutto la totale responsabilità di vegliare affinché il richiedente respinto lasci l'UE. Se un richiedente presenta una nuova domanda presso un altro Stato o se scompare per riapparire altrove nell'UE, esso può essere rinviato senza nuova procedura d'asilo verso lo Stato della prima domanda.

In caso di partecipazione a Dublino la Svizzera si attende una diminuzione della quantità delle domande d'asilo da esaminare, considerato come oggi un nume-

ro relativamente elevato di domande introdotte da noi concernano richiedenti che sono già stati oggetto di una procedura d'asilo altrove in Europa. Nel contempo i criteri enunciati a Dublino per determinare lo Stato competente in materia di domande d'asilo avranno effetti positivi per la Svizzera. Secondo questi criteri, lo Stato competente è sia quello in cui i membri della famiglia del richiedente si trovano già, sia quello che ha fornito un visto, o ancora il primo paese nel quale il richiedente è giunto varcando illegalmente la frontiera. Le entrate illegali nello spazio Schengen attraverso la Svizzera sono praticamente escluse, poiché nel nostro paese situato nel cuore dell'Europa, i soli contatti con le frontiere esterne di questo spazio sono gli aeroporti internazionali relativamente facili da sorvegliare. Inoltre le imprese di trasporto sono tenute a far giungere in Svizzera soltanto passeggeri muniti dei necessari documenti d'entrata – situazioni eccezionali escluse. Sulla base dei criteri di Dublino, la Svizzera può accontentarsi della fornitura di visti tramite le proprie ambasciate all'estero o decidere in merito al raggruppamento familiare per i membri delle famiglie dei richiedenti già residenti in Svizzera.

In caso di non partecipazione a Dublino, per contro, bisognerà attendersi in Svizzera una sensibile progressione del numero di richiedenti rispetto ad ora, dal momento che il nostro paese rimarrebbe il solo luogo in Europa dove è possibile depositare una seconda domanda d'asilo.

Evitare, grazie a Dublino, la presentazione di una domanda in un secondo paese permette dunque di ridurre il numero delle domande d'asilo e di alleggerire i sistemi d'asilo nazionali. I criteri enunciati a Dublino per determinare lo Stato competente in materia di domanda d'asilo contribuiscono ad una ripartizione più equilibrata degli oneri in seno all'Europa. Infine questa pratica crea anche le condizioni per una migliore accettazione dei veri rifugiati.

### **Miglioramento della sicurezza interna grazie a Schengen**

L'accordo di Schengen definisce le misure di compensazione necessarie per continuare a garantire il livello di sicurezza abituale nonostante la soppressione dei controlli alle frontiere. Occorre distinguere a questo proposito fra le misure concernenti la polizia, la giustizia e i visti, misure che si completano reciprocamente in vari settori.

### **Cooperazione fra polizie**

La cooperazione fra organi di polizia organizzata sotto il regime di Schengen tende ad opporre ai progressi della criminalità internazionale norme europee d'investigazione uniformi. Il miglioramento dei contatti fra organi di polizia nazionali interessati e il miglioramento dell'osservazione e delle ricerche transfrontaliere facilitano ampiamente le operazioni. Il punto principale di questo progresso è il sistema d'informazione Schengen (SIS). Si tratta di una banca europea di dati che offre informazioni su persone o su beni ricercati.

Considerato come oggi le ricerche a livello dei 25 Stati membri dell'UE non avvengano più grazie allo strumento tradizionale Interpol, ma quasi unicamente attraverso il SIS, tecnicamente superiore, la possibilità di accedere direttamente al SIS è molto importante per la Svizzera. Il SIS permette di diffondere e consultare informazioni a livello europeo in pochi minuti. Esso assicura inoltre un accesso diretto in linea, 24 ore su 24, ad ogni funzionario di polizia.

### **Cooperazione nel settore dei visti**

Schengen prevede inoltre una collaborazione più stretta degli Stati membri in materia di visti di breve durata (fino a 3 mesi al massimo). I visti di lunga durata nonché le altre regolamentazioni d'autorizzazione in rapporto con gli immigranti non sono per contro presi in considerazione da Schengen. I visti di breve durata sono concessi secondo criteri uniformi e reciprocamente riconosciuti dai paesi aderenti a Schengen e sono oggetto di un reciproco riconoscimento.

I cittadini di Stati terzi potranno così spostarsi liberamente in tutto lo spazio Schengen muniti di un solo ed unico visto.

La collaborazione di Schengen in materia di visti prevede così di istituzionalizzare scambi d'esperienze e d'informazioni fra autorità alfine di meglio combattere, ad esempio, le falsificazioni di visti e le bande di passatori.

Inoltre, gli Stati firmatari utilizzano pure il SIS nella loro collaborazione in materia di visti. Contrariamente alla collaborazione degli organi di polizia, il SIS svolge a questo proposito una funzione preventiva. Prima di

concedere un visto Schengen, lo Stato interessato deve consultare il SIS alfine di tener debitamente conto del divieto di entrata eventualmente pronunciato da altri Stati firmatari. Questa procedura serve interessi di sicurezza permettendo ai servizi competenti di meglio identificare, prima della concessione di un visto, le persone che si sarebbero rese colpevoli di un crimine presso un altro Stato di Schengen.

La Svizzera può trarre da questa cooperazione in materia di visti effetti positivi non soltanto per la sua sicurezza interna, ma anche per la sua economia. Il turismo non è il solo ramo che approprierà degli alleggerimenti previsti (si attende in particolare un raddoppio dei visitatori russi e indiani); i viaggi di breve durata nei paesi vicini saranno sensibilmente semplificati per i cittadini di Stati terzi

---

**"Un'adesione della Svizzera al sistema di Schengen permetterebbe ai viaggiatori di paesi esterni all'UE di visitare tutti gli Stati dello spazio Schengen con un solo visto – da qui un notevole risparmio di fatica e di spese burocratiche per i nostri ospiti. La Svizzera turistica è oggi nettamente svantaggiata rispetto ai suoi concorrenti europei."**

---

Christoph Juen, direttore di hotelleriesuisse

---

residenti in Svizzera, ciò che contribuirà a rafforzare l'attrattività della Svizzera agli occhi delle imprese aventi un personale delle multinazionali obbligato ad effettuare frequenti spostamenti di affari in Europa.

### **Assistenza giudiziaria internazionale e segreto bancario**

La collaborazione semplificata in materia di assistenza giudiziaria internazionale costituisce pure una carta in più in materia di sicurezza. Essa completa la collaborazione di polizia per quanto riguarda tribunali e giustizia. In questo campo l'obiettivo di Schengen consiste nel porre fine all'operato dei criminali che cercano di trarre vantaggi dalle disparità di competenze e regolamentazioni fra gli Stati. A questo proposito Schengen prevede innanzitutto procedure semplificate e meno burocratiche.

In questo contesto, un tema importante per la Svizzera è quello dell'assistenza giudiziaria in materia di fiscalità, regolamentata dall'accordo di Schengen. L'attuale "acquis di Schengen" regola solo l'assistenza relativa alla fiscalità indiretta (IVA, imposte di consumo, dazi doganali). Ciò permette all'UE di rafforzare la sua lotta contro il crimine organizzato (ad esempio il contrabbando di sigarette). Esistono inoltre disposizioni che vanno nella stessa direzione nell'attuale accordo speciale di lotta contro la frode siglato tra la Svizzera e l'UE.

L'acquis futuro di Schengen, già conosciuto ora ma

non ancora in vigore poiché non è ancora stato ratificato da alcuni Stati membri, prevede inoltre un rafforzamento dell'assistenza giudiziaria nel campo della fiscalità diretta. La Svizzera è tuttavia riuscita a negoziare una regolamentazione speciale che la esenta dalle procedure di perquisizione e di pignoramento legate al segreto bancario svizzero come previste da parte dell'assistenza giudiziaria. Questa eccezione vale sia per l'acquis attuale sia per l'acquis futuro di Schengen. Durante le negoziazioni, il nostro paese ha dunque saputo salvaguardare per il presente e per il futuro il segreto bancario in questo importante settore, instaurando un « opting out » illimitato nel tempo. La Svizzera ha pertanto trovato con l'UE una soluzione che non solo garantisce il segreto bancario in settori essenziali, ma che rafforza anche la reputazione della piazza finanziaria svizzera.

### **Controlli alle frontiere**

La messa in vigore di Schengen è accompagnata dalla soppressione dei controlli alle frontiere interne fra paesi europei firmatari. Essendo l'UE un'unione doganale, ciò concerne sia i controlli di beni sia i controlli delle persone. Le persone possono così varcare liberamente le frontiere interne dell'UE in qualunque punto, restando sottinteso che devono essere in possesso di documenti validi.

Per rimediare alla temuta diminuzione della sicurezza in seguito a questa misura, gli Stati firmatari di Schengen hanno messo a punto un nuovo meccanismo di controllo composto da quattro filtri. Il primo di questi filtri corrisponde al rilascio dei visti secondo le stesse regole da parte delle rappresentanze all'estero dopo consultazione del SIS. Il secondo consiste nel rafforzamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen, applicato anch'esso secondo principi uniformi. Il terzo filtro è quello dei controlli di polizia mobili all'interno dei territori nazionali, controlli non prescritti da Schengen ma praticati dalla maggior parte dei paesi interessati. Le esperienze fatte dagli Stati firmatari rivelano perfino un miglioramento del livello generale di sorveglianza, dovuto in parte alle analisi più mirate ottenute grazie alla collaborazione internazionale e d'altra parte all'imprevedibilità dei controlli mobili. Infine il quarto filtro che, con gli altri tre, permetterà di mantenere il grado di sicurezza attuale, consiste nel rafforzamento e nella semplificazione della collaborazione fra polizie, favorita dal ricorso al SIS, e nella collaborazione più stretta fra le autorità giudiziarie incaricate di dar seguito ai risultati delle inchieste di polizia.

Se si tiene conto dell'effetto combinato di queste

diverse misure, appare chiaramente che i controlli alle frontiere non saranno veramente soppressi, ma compensati da varie misure appropriate e da metodi moderni. La soppressione dei controlli fisici alle frontiere, che può essere considerata a prima vista come uno smantellamento, non è in realtà che una trasformazione del sistema di controllo. Dal momento che la Svizzera non fa parte dell'unione doganale dell'UE, i controlli continueranno ad essere applicati alle merci alle nostre frontiere, anche sotto il regime di Schengen. Cambieranno dunque poche cose nell'aspetto delle dogane alle nostre frontiere. E' evidente che se questi controlli rivelano traffici illeciti (armi o droga, ad esempio), le indagini di polizia continueranno ad essere applicate alle persone sospette.

### **Diritto di controllo nell'evoluzione di Schengen/Dublino**

Con Schengen/Dublino, la Svizzera si impegna ad adottare non soltanto l'attuale acquis, ma anche, in principio, gli sviluppi futuri di questo acquis (eccezione fatta per l'assistenza giudiziaria internazionale in materia fiscale). Ciò sembrerebbe logico tenuto conto del carattere evolutivo della lotta contro la criminalità. Inoltre, la Svizzera ha ottenuto dall'UE importanti disposizioni istituzionali che le garantiscono un maggior diritto di partecipazione in seno alle competenti istanze europee. La decisione finale concernente gli sviluppi ulteriori dell'accordo Schengen/Dublino resta certo appannaggio esclusivo degli Stati membri dell'UE, ma la Svizzera ottiene un seggio negli organi competenti nonché un diritto di consultazione che le permette di esercitare una certa influenza. Rammentiamo che in seno all'UE molto spesso il processo materiale di presa di decisione concernente un progetto è ancora più importante della votazione finale, di natura unicamente formale. Inoltre la Svizzera non sarà più tenuta a riprendere automaticamente gli ulteriori sviluppi di Schengen. Qualsiasi sviluppo che interessa il legislatore svizzero (Consiglio federale, Parlamento, popolo), dovrà dunque essere accettato da esso. La Svizzera ha negoziato un periodo di transizione che può andare fino a due anni per rispettare le sue procedure legislative interne (a titolo di confronto questa durata è di 4 settimane per l'Islanda e di 6 mesi per la Norvegia). Il fatto di rifiutare uno sviluppo dell'acquis si traduce per principio in una sospensione della cooperazione Schengen/Dublino. Ma in previsione di tale eventualità, l'UE e la Svizzera hanno convenuto meccanismi di consultazione supplementari che dovrebbero permettere di impedire una rescissione automatica e sconsiderata dell'accordo.

### Commento

L'accordo di Schengen e Dublino rafforza la collaborazione internazionale nei settori della polizia, della giustizia e dell'asilo – rendendo così molto più efficace la lotta transfrontaliera contro la criminalità, il terrorismo e gli abusi nel diritto d'asilo. Uno degli elementi particolarmente suscettibili di aumentare il livello di sicurezza del nostro paese grazie a Schengen è l'accesso alla banca europea dei dati. Gli accordi stipulati al capitolo dell'asilo garantiscono ai richiedenti un'equa procedura. Nel contempo essi impediscono alla Svizzera di diventare il solo luogo in Europa per gli stranieri desiderosi di depositare una seconda domanda d'asilo, in altre parole di diventare un rifugio per i richiedenti respinti dai 27 paesi firmatari di Schengen. Annullare il turismo dell'asilo non riduce soltanto i compiti amministrativi legati al deposito delle seconde domande, ma sgrava pure, ben inteso, le finanze pubbliche.

Per l'economia il miglioramento della sicurezza interna e gli sgravi finanziari legati a Schengen sono due importanti elementi che verranno a rafforzare la piazza elvetica. Lo stesso vale per l'agevolazione degli spostamenti d'affari. Alcuni settori, come quello bancario e il turismo, trarranno direttamente profitto dall'accordo di Schengen. Il mantenimento del segreto bancario ottenuto parallelamente non farà che confortare la piazza finanziaria svizzera. La conclusione dei bilateralis dovrebbe ulteriormente rafforzare la fiducia nella nostra piazza finanziaria. Il ramo del turismo attende con impazienza l'adozione della nuova regolamentazione uniforme dei visti. Non vi sarebbero più in questo caso complicazioni burocratiche supplementari per dissuadere numerosi viaggiatori agiati provenienti da paesi lontani a voler visitare la Svizzera. L'adesione a Schengen potrà dunque garantire preziosi posti di lavoro in questi due settori.