

Accordo di Schengen: in gioco non solo le armi

La Svizzera dibatte sulla revisione della legge sulle armi, a seguito delle modifiche apportate all'Accordo Schengen dai suoi paesi membri. Ma in questione non c'è solo la legge sulle armi: in gioco c'è la partecipazione della Svizzera agli accordi di Schengen e Dublino. Può permettersi di uscirne, la Svizzera?

In seguito agli attentati di Parigi nel 2015, i paesi dello Spazio Schengen hanno inasprito il diritto sulle armi. La Svizzera, in quanto membro associato, deve alla pari di tutti i membri concretizzare le norme decise. Al centro stanno nuove prescrizioni per armi semi-automatiche e pistole con caricatori ad alta capacità. Fra queste pure il fucile d'assalto dell'esercito svizzero, utilizzato anche dai tiratori.

Diverse organizzazioni si oppongono all'inasprimento della legge sulle armi e hanno lanciato un referendum. Se la Svizzera si opponesse alle nuove regole rischierebbe di venire esclusa dall'Accordo, al quale il popolo aveva detto sì nel 2005 con il 54,6 per cento dei voti, divenuto operativo dal dicembre 2008. Se si giungerà ad una disdetta, lo si decide il 19 maggio del 2019, a quella data scade il termine per la ripresa delle norme inasprite.

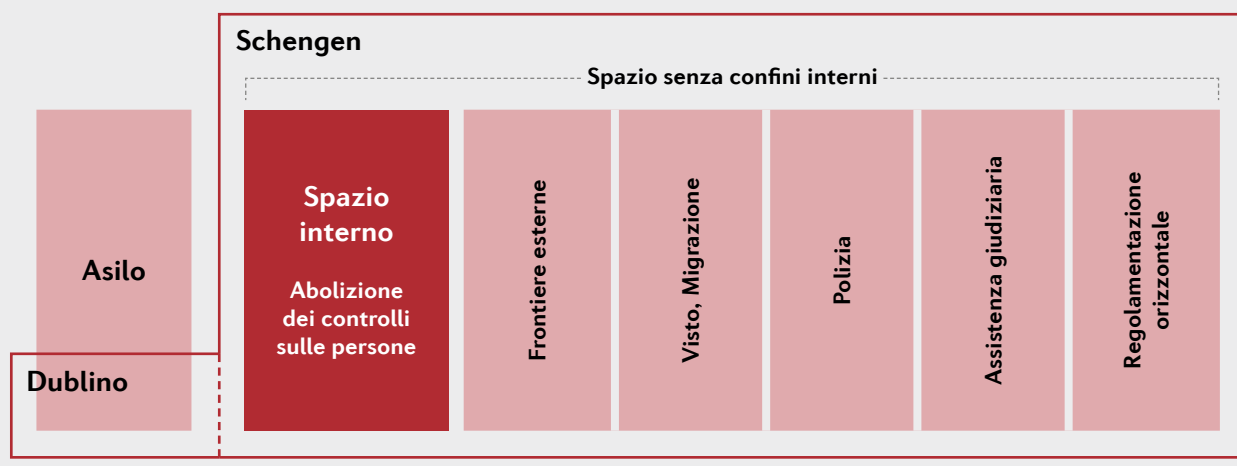
Che cosa chiede l'Accordo?

L'Accordo di Schengen ha l'obiettivo di garantire uno spazio unitario di sicurezza e diritto. Verso l'esterno,

la difesa delle frontiere è svolta in comune, all'interno invece le frontiere vengono abolite. A ciò si aggiunge il rafforzamento della collaborazione in materia di giustizia e polizia. ► Grafico Accordo di Schengen

- Alle frontiere interne degli Stati membri, di principio non vengono più eseguiti controlli sulle persone. Eccezioni sono temporaneamente ammesse.
- Ci sono prescrizioni unitarie per l'entrata e i soggiorni di breve durata di stranieri nello Spazio di Schengen. Il visto Schengen permette un soggiorno di 90 giorni sull'arco di sei mesi.
- Lo scambio di informazioni di polizia transfrontaliero viene standardizzato. Elemento centrale è il Sistema di Informazioni Schengen (SIS), al quale sono collegate le polizie, le guardie di frontiera e le autorità preposte ai visti dei paesi membri.
- La collaborazione fra le autorità giudiziarie nelle cause penali viene rafforzata tramite una semplificazione dell'assistenza giudiziaria. Nell'Accordo sono state stabilite delle regole minime per lottare contro gli abusi in materia di armi.
- L'Agenzia europea di protezione delle frontiere FRONTEX coordina la collaborazione degli Stati per la difesa delle comuni frontiere esterne.
- All'Accordo di Schengen si collega quello di Dublino per una comune politica dell'asilo.

Accordo Schengen



Si fonda sul principio secondo cui ogni domanda d'asilo presentata nello Spazio di Dublino venga effettivamente esaminata e che questo compito spetti ad un unico Stato. In questo modo vengono escluse domande d'asilo in più Stati. Competente è il primo paese d'arrivo del richiedente l'asilo o il paese che gli ha concesso un visto d'entrata.

Schengen/Dublino, accordi non statici

I due Accordi si sono sviluppati fortemente nel corso degli anni. Ciò che ebbe inizio nel 1985 a Schengen, una piccola città lussemburghese al confine con Germania e Francia, con soli cinque Stati, oggi si è ampliato a 26 Stati con 420 milioni di abitanti e uno spazio di 4,3 milioni di chilometri quadrati. ► Grafico Paesi Schengen &

► Box Spazio Schengen

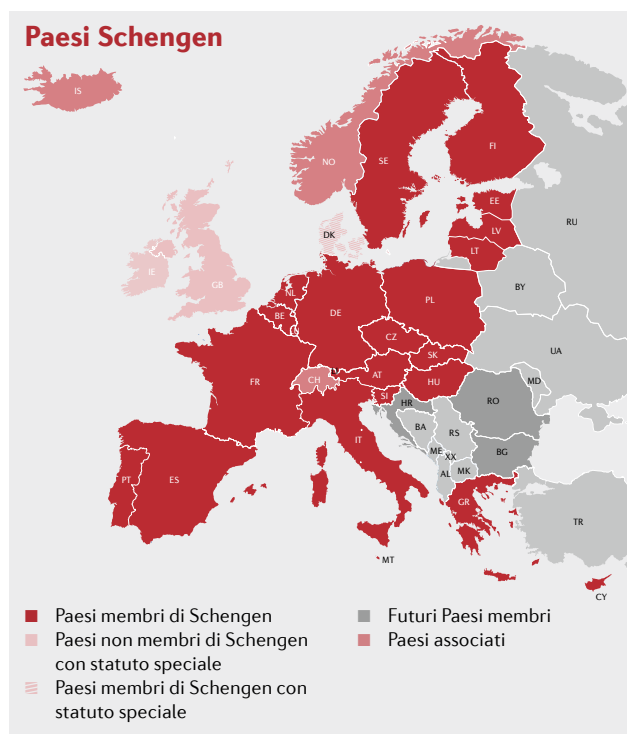
I due Accordi non si sono modificati sostanzialmente solo dal punto di vista quantitativo. Stando al Consiglio federale, la Svizzera riprende in media ogni anno 17 sviluppi dell'acquis di Schengen.¹ La gran parte di questi atti, circa l'85%, il governo li definisce di natura tecnica, oppure non hanno carattere obbligatorio. Il Consiglio federale può approvarli o prenderne semplicemente conoscenza. Circa ogni sesto sviluppo necessita di un'approvazione parlamentare.

Nel gennaio 2018 si trovavano nel processo di approvazione parlamentare, o erano stati approvati, cinque sviluppi giuridici di Schengen/Dublino: la creazione del Fondo per la sicurezza interna, la creazione di un'agenzia europea per la gestione della banca dati Schengen/Dublino, l'acquisizione dell'ordinanza sulla nuova agenzia europea di vigilanza delle frontiere (seguita a FRONTEX), la revisione della direttiva sulle armi e l'acquisizione delle nuove direttive sulla protezione dei dati.²

Un diritto a cooperare

Non facendo parte dell'UE, la Svizzera, come pure i Paesi dello Spazio economico europeo Norvegia, Islanda e Liechtenstein, non ha un diritto di co-decisione nello sviluppo degli atti di Schengen e Dublino. Può però collaborare al processo decisionale. Gli esperti svizzeri fanno confluire le loro competenze tecniche nell'elaborazione di nuove misure. Si tratta di un effetto concreto, poiché le decisioni vengono perlopiù prese in modo consensuale.

La revisione della direttiva sul diritto sulle armi ne è una prova: nel suo messaggio sulla modifica del diritto europeo sulle armi, il Consiglio federale



Lo Spazio Schengen

L'Accordo Schengen è sottoscritto da 26 Paesi (stato 2018), di questi 22 lo mettono in atto integralmente. I quattro paesi AELS sono membri associati, le tre regioni Azzorre, Madeira e le isole Canarie sono parte dello Spazio Schengen benché si trovino al di fuori del territorio europeo, i tre Stati Monaco (di Montecarlo), San Marino e la Città del Vaticano non ne fanno parte, ma le loro frontiere sono aperte. I due paesi membri dell'UE Irlanda e Gran Bretagna non hanno voluto partecipare; Romania, Bulgaria, Croazia e Cipro vorrebbero aderire entro breve.

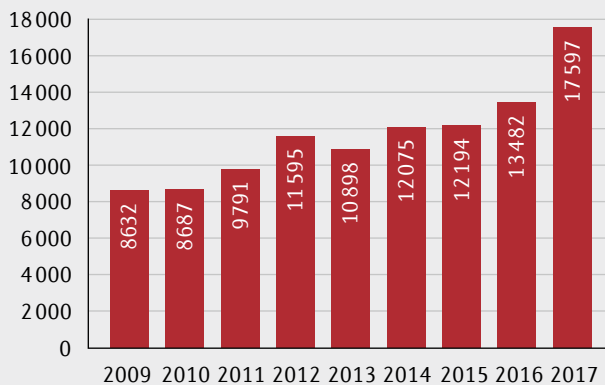
richiama di esser riuscito a mitigare le proposte della Commissione europea. Infatti, nella nuova direttiva si rinuncia a proibire in modo assoluto il possesso individuale delle armi da fuoco più letali e a introdurre dei test obbligatori medici e psicologici come condizione generale per l'acquisizione e il possesso di armi da fuoco. Inoltre, la direttiva permette esplicitamente ai membri dell'esercito svizzero di acquisire l'arma di ordinanza con tanto di munizioni dopo la fine del servizio attivo per utilizzarla per scopi sportivi,³ a condizione che siano membri di un'associazione di tiro o che dimostrino di esercitarsi regolarmente in uno stand di tiro. Il Consiglio federale sottolinea che le eccezioni negoziate con l'UE sono compatibili con le tradizioni di tiro svizzere.

¹ Consiglio federale, risposta del 11.5.2016 all'interpellanza 16.3242 di Lukas Reimann.

² DAE. Direzione per gli affari europei, Schengen e Dublino: Domande e risposte, gennaio 2018, https://www.eda.admin.ch/dam/dea/it/documents/faq/FAQ-Schengen_it.pdf, pagina 8.

³ Consiglio federale, Messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione nel diritto svizzero dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento della direttiva (UE) 2017/853 che modifica la direttiva UE sulle armi (Sviluppo dell'Acquis di Schengen), pagine 2 e 7.

SIS – Raddoppio dei riscontri positivi



2017: 10 549 riscontri positivi in Svizzera
7 048 riscontri positivi all'estero sulla base di indagini in Svizzera

Fonte: DAE/Rapporto annuale Polfed 2016

Nessuna ripresa automatica del diritto

La Svizzera decide ogni volta autonomamente se riprendere gli sviluppi del diritto di Schengen/Dublino, entro al massimo due anni, ossia in un lasso di tempo sufficiente per il proprio processo legislativo. Se la Svizzera non accetta uno sviluppo, oppure non lo concretizza pienamente o in tempo, il comitato misto cercherà una soluzione assieme agli Stati Schengen. In caso di mancata intesa, la collaborazione cessa automaticamente, e poiché l'accordo di Schengen è associato a quello di Dublino, decadrebbero entrambi.

Utilità plurima dell'Accordo di Schengen

Considerata la varietà insita nell'Accordo di Schengen, molteplici sono anche i suoi beneficiari: il traffico attraverso le frontiere, con centinaia di migliaia di passaggi ogni giorno, viene facilitato, il turismo approfitta del visto Schengen unitario, il settore dell'asilo viene sgravato poiché la Svizzera, essendo un Paese interno dello Spazio Schengen, non risulta essere un classico Paese di primo asilo, il sistema di informazioni di Schengen (SIS) facilita la collaborazione transfrontaliera di polizia e giustizia, come dimostra lo sviluppo dei riscontri positivi negli ultimi anni. ► Grafico SIS – Raddoppio dei riscontri positivi (2010–2016)

Per il Consiglio federale è chiaro: «La cessazione degli accordi Schengen/Dublino comporterebbe gravi ripercussioni negative per la Svizzera». ⁴ Il Consiglio federale ha commissionato uno studio per analizzare la portata dei vantaggi finanziari e per l'intera economia: ⁵ da una parte la partecipazione comporta dei costi, in particolare per la partecipazione alla

⁴ Consiglio federale, a.a.O., pagina 16.

⁵ Conseguenze finanziarie ed economiche dell'associazione della Svizzera a Schengen, Rapporto del Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3896 del Gruppo socialista, 21 febbraio 2018.

FRONTEX-Grenzagentur

FRONTEX è operativa dal 2005 ed è competente per la collaborazione degli Stati membri alle frontiere esterne dell'Unione europea. L'organizzazione, con sede a Varsavia, è stata ampliata nel 2016 in seguito alla crisi migratoria in Europa e trasformata in «Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera». Già in precedenza, il suo bilancio è cresciuto da 6,2 milioni di euro nel 2005 a 90 milioni di euro nel periodo fra il 2009 e il 2011. Da allora è stato quasi triplicato agli attuali 250 milioni di euro. Fino al 2020 si prevede un ulteriore aumento di quasi 100 milioni di euro. ⁶ L'organizzazione non dispone di proprie guardie di frontiera, può però richiederle ai Paesi membri, cui offre un sostegno nella formazione delle guardie di frontiera nazionali e se necessario anche un sostegno tecnico e operativo nella difesa delle frontiere esterne. FRONTEX conduce analisi su rischi e pericoli alle frontiere esterne e fornisce aiuto nell'organizzazione di azioni di rimpatrio. Dalla primavera del 2014, l'Agenzia ha il dovere di condurre operazioni di salvataggio in alto mare e attraccare solo in paesi in cui i profughi che sono stati salvati non corrono rischi per la loro sicurezza e libertà.

La Svizzera e FRONTEX

La Svizzera partecipa dal 2011 alle operazioni dell'Agenzia FRONTEX. Si è impegnata a mettere a disposizione 16 membri esperti della guardia di frontiera, ciò che corrisponde allo 0,8 per cento degli effettivi del corpo delle guardie di frontiera svizzero. La partecipazione finanziaria ammontava nel 2017 a 12 milioni di franchi, che equivalgono allo 0,5 per cento del bilancio di FRONTEX. Nel 2015 la Svizzera ha speso 4,6 milioni di euro, nel 2016 9,9 milioni. Per il 2018 il Consiglio federale prevedeva 13,2 milioni, per il 2019 13,7 milioni e per il 2020 14,2 milioni di franchi. In cambio, dovrebbero diminuire i costi per il rinvio di richiedenti l'asilo, poiché coperti da FRONTEX.

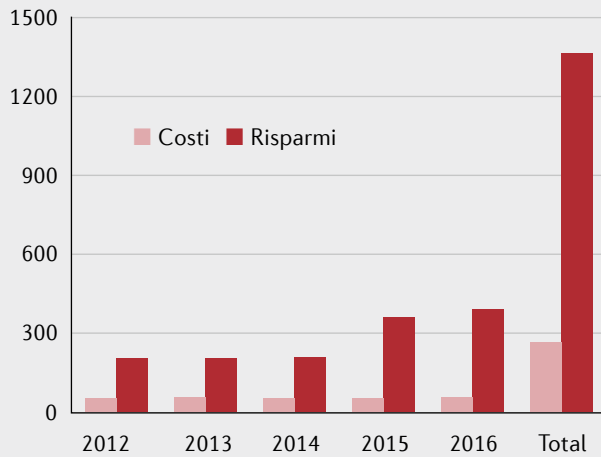
vigilanza delle frontiere europee. ► Box Svizzera e FRONTEX

& ► Box «Agenzia europea FRONTEX»

Il suo bilancio è cresciuto sensibilmente a causa della crisi migratoria. Altre importanti voci di spesa sono il Fondo per la sicurezza interna e l'attività e la gestione del sistema di informazione SIS.

⁶ Consiglio federale, Messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione nel diritto svizzero dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento della direttiva (UE) 2017/1624 relativa alla guardia di frontiera e costiera europea (Sviluppo dell'Acquis di Schengen) del 17 maggio 2017, <https://www.admin.ch/opc/it/federal-gazette/2017/3561.pdf>, pagina 3588.

Effetti finanziari dell'Associazione a Schengen e Dublino (in mio. di franchi)



Fonte: Consiglio federale

Ai costi si contrappongono i risparmi nel settore dell'asilo resi possibili dall'associazione all'Accordo di Dublino. Questi superano di gran lunga i costi. Il Consiglio federale quantifica in più di 300 milioni di franchi i risparmi nel 2015 e 2016. Nel periodo fra il 2012 e il 2016 grazie agli accordi di Schengen e Dublino sono stati risparmiati 1,1 miliardi di franchi.⁷ ► Grafico

Effetti finanziari dell'Associazione a Schengen/Dublino

Nel caso di uscita dagli accordi, subentrerebbero costi aggiuntivi. Secondo il Consiglio federale, nel campo della collaborazione fra polizie dovrebbero essere compiuti investimenti annui per 400-500 milioni di franchi. E siccome la Svizzera diverrebbe di nuovo più attrattiva come paese d'asilo, sorgerebbero costi aggiuntivi per centinaia di milioni di franchi all'anno soltanto per le nuove domande d'asilo.⁸

Nel rapporto vengono stimate anche le conseguenze per l'economia svizzera: l'uscita dagli accordi Schengen/Dublino ridurrebbe il PIL nazionale dell'1,6 fino a al 3,7 per cento da qui al 2030, il reddito pro capite calerebbe complessivamente di 700 fino a 1600 franchi. Il commercio con l'estero risulterebbe più difficoltoso, ne pagherebbero le conseguenze soprattutto cantoni di frontiera come Basilea, Ginevra e Ticino, come pure i cantoni turistici, per il venir meno del visto Schengen.

Un'uscita dagli accordi si ripercuoterebbe quindi in modo negativo sia finanziariamente sia per l'economia nel suo complesso.

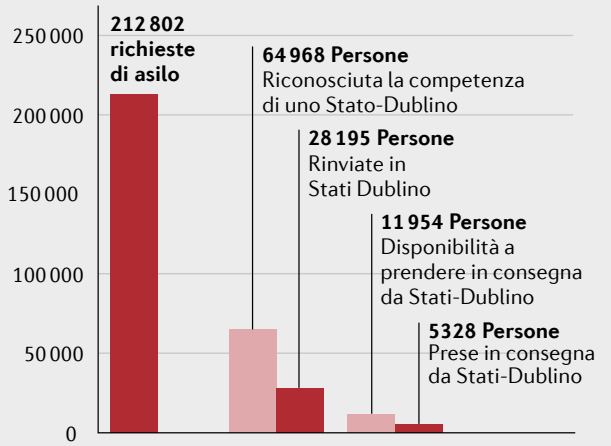
La Svizzera approfitta dell'accordo su Dublino

Che la Svizzera sia attorniata da Stati che partecipano all'accordo di Dublino è un vantaggio. Molto

⁷ Conseguenze finanziarie ed economiche dell'associazione della Svizzera a Schengen, pagina 109.

⁸ Conseguenze finanziarie ed economiche dell'associazione della Svizzera a Schengen, pagina 110.

La Svizzera approfitta dell'Accordo di Dublino (2008–2017)



Fonte: SEM

spesso non è un paese di primo asilo, per cui in molti casi può dichiararsi non competente e può consegnare i richiedenti l'asilo ad altri Paesi membri dell'accordo di Dublino.

Da quando la Svizzera è associata a Dublino, da fine 2008 a fine 2017 la Segreteria di Stato per la migrazione (SEM) ha rinvio ad altri Stati membri dell'accordo la competenza del 46 per cento delle 212 802 domande d'asilo. In 65 mila casi la richiesta è stata accettata e 28 195 persone sono state consegnate ad altri Stati, ossia 5 volte di più di quante abbia dovuto accettarne la Svizzera da altri Stati (dal 2008, soltanto 5328 persone). ► Grafico La Svizzera approfitta dall'Accordo di Dublino (2009–2017)

Interessi per la sicurezza della Svizzera

La revisione della legge sulle armi tocca il tema della sicurezza. Sul fatto che questa raggiunga i suoi obiettivi, le opinioni divergono. Ma è certo che una bocciatura creerebbe incertezze nei rapporti con gli Stati membri di Schengen. L'UE sarebbe disposta a concedere alla Svizzera ancora più eccezioni di oggi? Senza ulteriori concessioni, la Svizzera si troverebbe esclusa dall'accordo senza neppure doverlo denunciare formalmente, con conseguenze e rischi imprevedibili. Sarebbe la via più sicura verso una maggiore incertezza.

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Sekretariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Bern

T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch

Autor: Markus Mugglin | Gestaltung: Atelier Lapislazuli/Bläuer
Redaktionsschluss: 4. Mai 2018