



3 / 2022

Contributo svizzero a Frontex – per il mantenimento all'interno di Schengen

02.03.2022

L'essenziale in breve

Frontex svolge un ruolo chiave nella lotta contro la criminalità internazionale e le migrazioni illegali. Grazie a questa revisione, il corpo delle guardie di frontiera disporrà delle risorse finanziarie e umane necessarie per svolgere la missione nel miglior modo possibile e nel rispetto dei diritti fondamentali. Tutti gli Stati Schengen partecipano allo sviluppo dell'acquis. Per le stesse ragioni, la Svizzera si è impegnata a fornire un contributo solidale e proporzionale, più elevato.

Questa partecipazione è una condizione al mantenimento della Svizzera nello spazio Schengen. In caso contrario, il meccanismo di disdetta automatico previsto all'art. 7 dell'accordo entrerebbe in vigore nell'arco di sei mesi, e gli accordi di Schengen e Dublino cesserebbero di essere applicati automaticamente. Né l'UE, né la Svizzera avrebbero bisogno di disdire formalmente gli accordi. Ma Schengen apporta parecchio alla Svizzera: in primis, una maggiore sicurezza. L'appartenenza a Schengen permette così alle autorità svizzere di accedere alla base di dati di investigazione Schengen e di lottare più efficacemente contro la criminalità internazionale. Grazie a Schengen, è inoltre possibile viaggiare liberamente in Europa. Infine, Schengen ha impatti positivi sull'economia svizzera. Si evitano in particolare lunghe file d'attesa alle frontiere e i conseguenti problemi nel commercio di beni o con i frontalieri. Per quanto concerne l'accordo di Dublino, esso permette di evitare che i richiedenti l'asilo inoltrino più domande nello spazio Schengen.

Il 20 gennaio 2022 è stato depositato un referendum contro il rafforzamento della partecipazione della Svizzera a Frontex. Spetta dunque al popolo decidere. Un Sì garantirebbe il mantenimento della Svizzera nello spazio Schengen/Dublino. La partecipazione a Frontex costerebbe alla Svizzera circa 45 milioni di franchi all'anno, che bisognerebbe mettere sul piatto della bilancia con i 270 milioni di franchi in più che la Svizzera dovrebbe sborsare per mantenere il livello di sicurezza se l'accordo di Schengen cessasse di essere applicato. Senza Dublino, il numero di richiedenti l'asilo in Svizzera dovrebbe raddoppiare e comportare costi supplementari compresi tra 350 milioni e 1,3 miliardi di franchi all'anno. Quanto alle perdite per l'economia, esse sarebbero di miliardi di franchi a seguito della soppressione del visto Schengen, delle file d'attesa alle frontiere e dei problemi che si verificherebbero nel commercio di beni.

Contatto o domande**Dott. Jan Atteslander**

Responsabile del Dipartimento Politica
stera, membro della Direzione allargata

François Baur

Responsabile European Affairs

www.dossierpolitik.ch

Posizione di economie svisse

- Soltanto una partecipazione della Svizzera allo sviluppo di Frontex assicura il mantenimento del nostro paese nell'accordo di Schengen e di Dublino che vi è giuridicamente legato. Altrimenti, questi due accordi cesserebbero automaticamente di essere applicati nell'arco di sei mesi.
- Frontex svolge un ruolo chiave per proteggere le frontiere esterne dello spazio Schengen e abolire tutte le restrizioni di viaggio in Europa.
- La criminalità non conosce frontiere. Grazie a Schengen, i corpi di polizia in Svizzera possono accedere direttamente alla base di dati di investigazione. Questa possibilità aumenta la sicurezza anche in Svizzera.
- Gli accordi di Schengen e Dublino sono molto importanti per l'economia: secondo il Consiglio federale, la collaborazione nella lotta contro la criminalità nonché nei settori dell'asilo e dell'economia fa aumentare i redditi in Svizzera di un importo che potrebbe raggiungere i 10,7 miliardi di franchi all'anno. Inoltre, grazie a questi accordi, l'aumento delle esportazioni può raggiungere il 5,6%.
- Schengen favorisce soprattutto l'industria del turismo, che vede arrivare un numero maggiore di turisti provenienti dalla Cina, dall'India e dai paesi del Golfo. Senza il visto Schengen, l'industria del turismo, già fortemente sotto pressione dalla crisi del coronavirus, rischierebbe di perdere fino a 530 milioni di franchi all'anno.
- Per questo è nell'interesse della Svizzera riprendere lo sviluppo dell'acquis di Schengen. Poiché ciò fa parte della partecipazione solidale della Svizzera al corpo europeo di guardie di frontiera e pertanto a Frontex.

Modalità di partecipazione della Svizzera a Frontex, oggi e domani

Frontex, una parte importante di Schengen

La Svizzera partecipa a Schengen in quanto Stato associato dal 2009.^[1] Il referendum contro l'accordo d'associazione della Svizzera a Schengen era stato respinto dal 54,6% dei voti il 5 giugno 2005. In seguito, la partecipazione della Svizzera è stata confermata due volte in occasione di altre due votazioni popolari^[2]. Con la creazione dello spazio Schengen, i controlli sistematici di persone alle frontiere interne dei paesi Schengen sono stati aboliti^[3]. Per i cittadini, ciò significa una grande libertà di viaggiare. Quale contropartita, sono state introdotte varie misure di compensazione per garantire un livello elevato di sicurezza all'interno dello spazio Schengen. Tra queste misure figurano in particolare:

- il rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne dello spazio Schengen;
- il miglioramento della cooperazione di polizia e giudiziaria transfrontaliera;
- la modernizzazione dello scambio d'informazioni sugli oggetti rubati e le persone ricercate (il sistema d'informazioni Schengen SIS);
- la politica comune dei visti;
- l'assistenza giudiziaria agevolata;
- la cooperazione nella lotta contro il traffico di droga.

Frontex, l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera, svolge un ruolo importante per aiutare a proteggere le frontiere esterne di Schengen. Essa coordina la messa a disposizione di servizi di guardie di frontiera degli Stati membri e dei paesi associati allo spazio Schengen e dei mezzi tecnici, quali navi, aerei e dispositivi di protezione/sorveglianza delle frontiere nelle zone delle frontiere esterne che richiedono un'assistenza supplementare. Frontex aiuta così gli Stati Schengen a proteggere le loro frontiere esterne fornendo loro know how, manodopera ed equipaggiamenti. Oltre al controllo alle frontiere, le operazioni di Frontex coprono compiti legati alla sicurezza marittima, ai controlli di sicurezza, alle attività di ricerca e di salvataggio, nonché alla protezione dell'ambiente.

Frontex svolge questi compiti nell'ambito della «gestione europea integrata delle frontiere». In altre parole, questi compiti sono eseguiti in quanto responsabilità condivisa dell'Agenzia e delle autorità nazionali incaricate della gestione delle frontiere. Gli Stati Schengen restano responsabili in primo luogo della protezione delle loro rispettive frontiere. Va considerato infine che nello svolgimento di questi compiti, Frontex può collaborare con paesi terzi.

Frontex impiega attualmente circa 1'500 persone. Quasi un quarto sono lavoratori distaccati degli Stati membri e reintegreranno il loro servizio nazionale dopo aver svolto il loro lavoro in seno a Frontex.

Stare fuori da Frontex invece che parteciparvi attivamente non migliorerebbe la situazione dei diritti umani alle frontiere esterne allo spazio Schengen

Da tempo, Frontex è al centro di accuse di mancato rispetto dei diritti umani in occasione delle sue operazioni. I media e le organizzazioni non governative denunciano il fatto che la guardia di frontiera e costiera intercetta i fuggitivi e li espelle ricorrendo alla violenza. Si tratterebbe spesso di respingimenti («pushbacks») vietati, nel corso dei quali i battelli di rifugiati sarebbero ad esempio messi nell'impossibilità di navigare, rimorchiati in acque straniere e in seguito abbandonati al loro destino. A Frontex si rimprovera di essere direttamente coinvolta in violazioni sistematiche dei diritti umani o di aver osservato e tollerato simili violazioni. Secondo un rapporto di indagine pubblicato il 16 luglio 2021 dal Parlamento europeo, Frontex ha certamente commesso degli errori nella gestione delle presunte violazioni dei diritti fondamentali alle frontiere esterne, ma nessuno ha constatato che l'agenzia europea sia stata coinvolta nei «pushbacks».

Queste accuse sono da prendere sul serio. Esse sono del resto una delle principali ragioni del lancio del referendum contro la partecipazione della Svizzera a Frontex. Ma un ritiro della Svizzera non migliorerebbe la situazione alle frontiere esterne, ma piuttosto l'aggraverebbe. Poiché Frontex continuerebbe ad esistere anche senza di essa. In realtà, soltanto dei mezzi supplementari e un personale ben formato permetterebbero in futuro di meglio prevenire i disfunzionamenti alle frontiere esterne e di porvi rimedio. A tale proposito, la Svizzera può svolgere un ruolo attivo, come ha già assunto le sue responsabilità in passato. È proprio la Svizzera che, ad esempio, ha preteso dal consiglio d'amministrazione di Frontex un'indagine approfondita, rapida e trasparente sulle accuse di «pushback». La posizione della Svizzera è chiara: i diritti fondamentali devono essere rispettati senza eccezioni in occasione di qualsiasi intervento di Frontex. Le persone che hanno bisogno di protezione devono in particolare avere la possibilità di inoltrare in qualsiasi momento una domanda d'asilo. Una protezione delle frontiere che funziona e il rispetto dei diritti fondamentali sono indissociabili. Lo sviluppo delle risorse di Frontex deve dunque essere accompagnato da un rafforzamento della protezione dei diritti fondamentali. L'agenzia si è dunque dotata di una relativa strategia. I diritti umani sono parte integrante del codice di condotta di Frontex. Il nuovo regolamento Frontex rafforza i sistemi di protezione e di sorveglianza di questi diritti. I funzionari incaricati della sorveglianza delle frontiere marittime o terrestri, o gli osservatori incaricati dei rinvii sono formati regolarmente e specialmente prima delle operazioni, una procedura interna di segnalazione degli incidenti gravi è stata messa in atto. Esiste inoltre una procedura di ricorso per le vittime di violazioni dei diritti umani. Il responsabile dei diritti fondamentali (Fundamental Rights Officer, FRO) sorveglia l'attuazione degli obblighi di Frontex su questo punto. Egli può condurre indagini in maniera autonoma su tutte le attività dell'agenzia ed effettuare regolarmente dei controlli sul campo. Inoltre, in futuro 40 osservatori indipendenti sorveglieranno e valuteranno costantemente le attività dell'agenzia in materia di diritti fondamentali.

Chi finanzia Frontex?

Frontex è finanziata dal budget ordinario dell'UE, nonché dai contributi dei paesi associati allo spazio Schengen, di cui fa parte la Svizzera. Inoltre, gli Stati Schengen

finanziano i loro rispettivi agenti nell'ambito della durata della loro formazione per Frontex.

Perché lo sviluppo di Frontex è necessario?

Durante la crisi migratoria, il numero di domande d'asilo è esploso, passando da 630'000 nel 2014 a 1,3 milioni nel 2015 e nel 2016, per poi ridiscendere e mantenersi circa a 650'000 domande all'anno. Gli Stati Schengen del Sud e dell'Est dell'Europa erano stati superati dagli avvenimenti alle loro frontiere esterne. Quale reazione, gli Stati Schengen decisero nel 2016 di sviluppare e rafforzare Frontex. La crisi migratoria del 2015 e i recenti eventi alla frontiera con la Bielorussia hanno mostrato che gli Stati Schengen che hanno lunghe frontiere esterne devono ricevere un sostegno maggiore per impedire i passaggi illegali alle frontiere e prevenire il traffico di esseri umani. Affinché ciò possa effettuarsi nel rispetto dei diritti fondamentali, Frontex deve potersi dotare delle risorse necessarie. La Svizzera deve così contribuire a questi costi supplementari attraverso un contributo solidale e proporzionale nell'ambito dei suoi impegni. Altrimenti il dispositivo Schengen non può funzionare in modo corretto.

Rintracciare la falsificazione di documenti grazie a FADO

In seguito all'estensione del suo campo d'azione, Frontex gestisce anche il sistema europeo di archiviazione di immagini concernente i falsi documenti e i documenti autentici online (FADO). Si tratta di un'opera di riferimento digitale dell'UE. La contraffazione di documenti è considerevolmente aumentata in questi ultimi anni nello spazio Schengen, soprattutto alle frontiere esterne. Una buona cooperazione tra le autorità di polizia, frontaliere e migratorie di tutti gli Stati Schengen è dunque essenziale per lottare efficacemente contro la falsificazione di documenti. FADO serve agli scambi di informazione sulle caratteristiche di sicurezza e gli indici di potenziale falsificazione nei documenti falsificati e nei documenti autentici. Dopo il 2014, grazie a FADO le autorità svizzere hanno potuto identificare e ritirare dalla circolazione ogni anno tra 3'800 e 5'100 documenti falsificati. Partecipare a questo sistema di riconoscimento di immagini rafforza dunque la sicurezza in Svizzera. Attualmente, il Parlamento sta discutendo la ripresa nel diritto svizzero del regolamento modificato dell'UE sul sistema FADO.

Come partecipa la Svizzera a Frontex?

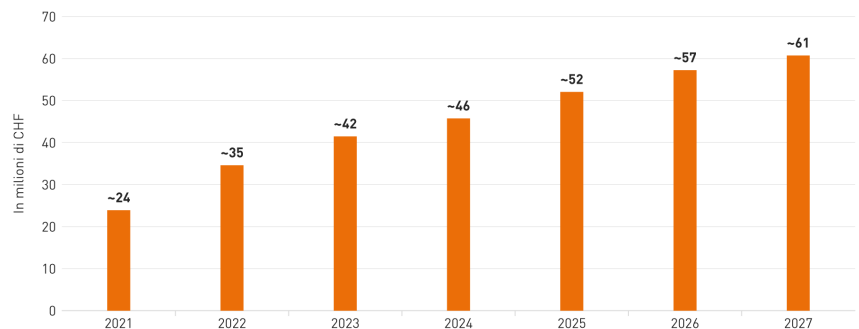
Per poter svolgere bene i compiti che le sono assegnati, Frontex dovrà costituire entro il 2027 un contingente permanente di 10'000 guardie di frontiera. Oltre agli effettivi propri all'agenzia impiegati in modo permanente, gli Stati Schengen mettono a disposizione i loro rispettivi agenti per dei distaccamenti di lunga durata (fino a due anni), incarichi a breve termine (fino a quattro mesi) e un pool di dispiegamento di emergenza. Il personale che la Svizzera deve mettere a disposizione è calcolato secondo un'aliquota di quote-parti convenute. Da quattro impieghi a tempo pieno (IPT) nel 2021, questa cifra passerà a 39 IPT al massimo dopo il 2027, sugli 10'000 agenti operativi di Frontex.

Questa estensione dei compiti si tradurrà in un aumento del budget di Frontex. Il quadro finanziario dell'UE per gli anni dal 2021 al 2027 prevede un importo di 6,4 miliardi di euro (ossia 6,7 miliardi di franchi) [4]. Poiché una parte è finanziata dal budget dell'UE, gli Stati associati alla cooperazione Schengen, come la Svizzera, devono finanziare la loro partecipazione con fondi propri. A seguito dell'aumento del budget della protezione delle frontiere, il contributo finanziario della Svizzera per la sua partecipazione all'agenzia aumenterà. Da 24 milioni di franchi circa nel 2021, il contributo annuo della Svizzera sarà a poco a poco aumentato per raggiungere i 61 milioni di franchi nel 2027.

Come per tutti gli Stati associati, il contributo finanziario della Svizzera a favore di Frontex sarà calcolato sulla base del prodotto interno lordo (PIL) svizzero rispetto all'insieme del PIL dei paesi che partecipano al finanziamento dell'agenzia. Ciò rappresenta un contributo di poco più del 4%. Complessivamente, per tutto il periodo di finanziamento, il contributo finanziario della Svizzera raggiungerà i 317 milioni di franchi all'incirca. Gli Stati Schengen supportano essi stessi i costi di impiego della messa a disposizione di ulteriori agenti operativi nazionali. Così anche la Svizzera.

Conseguenze finanziarie

► Stima dei contributi annui della Svizzera



Fonte: Dipartimento federale delle finanze DFF [2022]
www.economiesuisse.ch

Frontex e Schengen/Dublino: indissociabilmente legati

Da un punto di vista giuridico, la situazione è chiara: se la Svizzera si pronunciasse contro lo sviluppo dell'acquis di Schengen e, pertanto, contro lo sviluppo previsto di Frontex, l'affiliazione a Schengen si concluderebbe nell'arco dei sei mesi, conformemente all'art. 7, cpv. 4 del suddetto accordo. Né l'UE, né la Svizzera hanno bisogno di disdire questo accordo. Soltanto il comitato misto può, dopo aver esaminato attentamente i mezzi per mantenere l'accordo, decidere altrimenti all'unanimità e questo, entro un termine di 90 giorni. L'accordo di Schengen cesserebbe di essere applicato tre mesi dopo la scadenza del periodo di 90 giorni.

Modalità in caso della fine degli accordi



Fonte: Dipartimento federale degli affari esteri DFAE [2022]
www.economiesuisse.ch

Sul piano giuridico, l'accordo di Dublino è indissociabilmente legato all'accordo Schengen. Di conseguenza, la Svizzera sarebbe così automaticamente esclusa da questo accordo in soli sei mesi. ^[5]

Gli altri Accordi bilaterali con l'UE non sono toccati dall'esclusione della Svizzera dagli accordi di Schengen e Dublino. Non esiste un legame giuridico e gli Accordi bilaterali I e II non sono più legati a Schengen/Dublino attraverso clausole «ghigliottina».

Nessun trattamento speciale per la Svizzera

Da un punto di vista politico, ci si può chiedere se l'UE sarebbe pronta, considerati gli stretti legami esistenti con la Svizzera, a rischiare una fine della cooperazione. Questi legami sono pertinenti solo nella misura in cui essi si riferiscono alla cooperazione di Schengen e Dublino. Come è stato rilevato, non esiste alcun legame giuridico tra Schengen/Dublino e gli altri Accordi (Accordi bilaterali I e II). Un legame con l'UE derivante da questi accordi non è dunque determinante per il mantenimento della Svizzera in Schengen/Dublino.

Frontex è uno dei principali strumenti dell'UE per migliorare la protezione delle frontiere esterne. L'UE si è fissata quale obiettivo di mettere in atto la riforma

dell'agenzia il più rapidamente possibile. Per gli Stati dell'UE, il regolamento Frontex e i relativi impegni si applicano incondizionatamente e immediatamente. Se questi non si applicassero, la Commissione potrebbe avviare una procedura d'infrazione davanti alla Corte di giustizia (CGUE), con il rischio di vedersi imporre sanzioni pecuniarie in caso di ripetute infrazioni. Non è il caso della Svizzera come paese associato se non adotta il regolamento Frontex. Oltre alla fine automatica della cooperazione, l'UE non dispone di nessun altro mezzo di pressione per indurre la Svizzera a riprendere l'acquis di Schengen. Per questo la mancanza di ripresa sarebbe compresa dall'UE e dai suoi Stati membri né più né meno come un tentativo di "cherry-picking". Un'etichetta contro la quale la Svizzera si batte da tempo.

Per ragioni di politica interna, l'UE non può permettersi di trattare la Svizzera più favorevolmente degli Stati membri. In caso contrario, la coesione interna degli Stati membri e la loro volontà di rispettare i loro impegni verrebbero gravemente compromessi. L'UE non avrebbe dunque altra scelta se non quella di insistere, in seno al Comitato misto, affinché la Svizzera riprenda integralmente il regolamento Frontex

Vantaggi dell'accordo di Schengen per la Svizzera

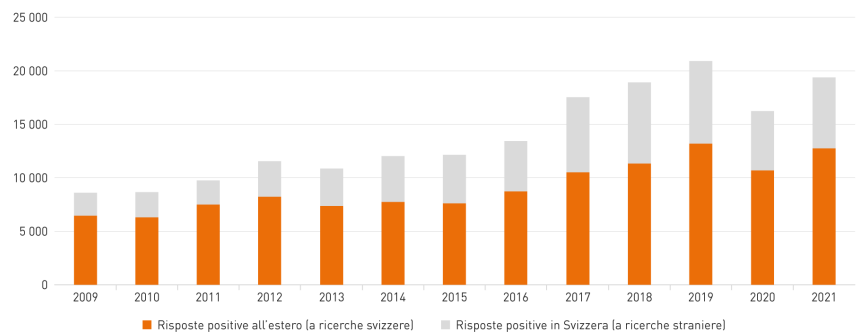
Cooperazione di polizia e giudiziaria fruttuosa grazie a Schengen

Quale contropartita all'abolizione dei controlli sistematici di persone e dell'estensione della libertà di viaggiare all'interno dello spazio Schengen, la cooperazione transfrontaliera delle autorità di polizia e giudiziarie è stata intensificata. Inoltre, delle pattuglie possono procedere a controlli mobili d'identificazione nella zona delle frontiere o all'interno del paese nell'ambito di misure nazionali di compensazione.

Per migliorare la lotta internazionale contro la criminalità, gli Stati Schengen hanno costituito una base di dati d'investigazione utilizzata a livello europeo. Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è diventato uno strumento centrale per il lavoro quotidiano d'investigazione delle autorità incaricate della sicurezza e della polizia svizzera. Questo sistema apporta un contributo importante alla lotta contro la criminalità internazionale. Nel 2021, secondo l'Ufficio federale della polizia fedpol, il sistema ha fornito oltre 19'000 risposte positive. Ogni giorno, tra 40 e 60 persone potenzialmente pericolose vengono segnalate alle autorità di polizia svizzere. Vedere la Svizzera prolungare il permesso di soggiorno di criminali ricercati in tutto il mondo a causa della mancanza di accesso alla base di dati d'investigazione europea non deve più succedere.

Risposte positive nel Sistema d'informazione Schengen (SIS)

► Per anno



Fonte: Ufficio federale di polizia fedpol (2022)
www.economiesuisse.ch

Indagini criminali efficaci grazie alla cooperazione internazionale

Le banche dati di ricerca internazionali come il Sistema d'informazione Schengen (SIS) permettono alle forze dell'ordine svizzere di risolvere rapidamente i crimini che hanno un legame con l'estero. Nel 2017, si è potuto impedire l'accesso al fratello dell'autore dell'attentato islamista di Marsiglia in Svizzera, in seguito arrestato grazie alle informazioni contenute nella base di dati SIS. Nel 2018, il compagno e presunto assassino di Daniela S., uccisa a Frutigen nel 2018, ha

potuto essere arrestato in Francia molto rapidamente grazie ad un avviso di ricerca nel SIS. Dopo gli attacchi con esplosivi nel 2019 contro distributori automatici di banconote vicino a San Gallo e a Zurigo, i due principali sospettati sono stati arrestati in Austria e in Danimarca a seguito di un avviso di ricerca nel SIS nel 2020. Gli autori avevano lasciato tracce di DNA che hanno dato risultati positivi nella base di dati di Europol. Inoltre, dopo alcuni attacchi spettacolari di furgoni blindati in Svizzera romanda tra il 2017 e il 2019, la polizia francese ha potuto arrestare le bande criminali della periferia di Lione nel 2020. Questo successo nelle ricerche è stato preceduto da un'intensa collaborazione tra l'Ufficio federale di polizia fedpol, la Polizia nazionale francese e le polizie cantonali.

Ma le autorità di polizia e di controllo delle frontiere, da Capo Nord alla Sicilia, hanno pure accesso alle informazioni di ricerca delle autorità svizzere. Nel 2019, le ricerche nel SIS hanno avuto un successo per circa 600 persone che hanno un legame con la Svizzera e che sono oggetto di una segnalazione in vista del loro arresto.

Anche un altro strumento, il sistema d'informazione sui visti (VIS) rafforza la cooperazione tra gli Stati. Quando la Svizzera impedisce a una persona il diritto di entrare sul suo territorio, questo viene introdotto nel sistema VIS e notificato a tutti gli Stati Schengen. Così, la lotta contro le entrate e i soggiorni illegali in Svizzera avviene già all'estero. Se la Svizzera non fosse più associata a Schengen, le sue autorità di sicurezza perderebbero il loro diritto d'accesso a queste basi di dati e il fattore della sicurezza, essenziale per la piazza economica, ne subirebbe le conseguenze.

Infine, il sistema FADO serve a identificare i documenti falsificati e le frodi d'identità. Esso è gestito da Frontex. Le autorità di polizia, di controllo alle frontiere e di migrazione, ma anche gli uffici della circolazione o le autorità di stato civile ne hanno bisogno. Dopo il 2014, sono stati identificati in Svizzera tra 3'800 e 5'100 documenti falsificati.

Con la perdita di Schengen, le forze dell'ordine svizzere perderebbero l'accesso ai sistemi d'informazione europei e navigherebbero a vista nella lotta contro la criminalità internazionale.

La Gran Bretagna ha perso il suo accesso al SIS dal primo giorno successivo alla Brexit

L'esempio della Gran Bretagna mostra chiaramente a quale velocità un paese può vedersi respingere l'accesso ai dati internazionali. Uscendo dall'UE, il Regno Unito ha perso il suo accesso alle basi di dati europee delle persone ricercate. Il Regno Unito non è più membro di Schengen. Non è dunque collegato al sistema d'informazione di Europol, e nemmeno al sistema che permette agli Stati membri di effettuare ricerche hit/no hit nelle analisi di progetti. Cosa significhi questo per le forze dell'ordine britanniche può essere facilmente compreso quando si sa che

al 31 dicembre 2020, il Regno Unito aveva introdotto un totale di 5'753'646 segnalazioni di persone nel SIS. Il 1o gennaio 2021, vale a dire il primo giorno successivo all'entrata in vigore della Brexit, il Regno Unito è stato scollegato dal SIS e tutte le segnalazioni di persone fisiche emesse da questo paese sono state cancellate. ^[6] Il Regno Unito perde così uno strumento chiave della lotta contro la criminalità transfrontaliera e dipende più che mai dal contatto diretto e dall'aiuto delle autorità di polizia e di procedura penale europee. Sottolineiamo che la Svizzera non essendo membro dell'UE, ha accesso alle basi di dati europee di ricerca unicamente in quanto membro di Schengen.

Schengen, un atout per l'economia svizzera

Nel 2015, il gruppo socialista aveva chiesto al Consiglio federale di analizzare le conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen. Secondo lo studio ^[7] commissionato dal Consiglio federale presso la società di consulenza e di ricerca Ecoplan, la diminuzione del PIL potrebbe raggiungere il 3,7% entro il 2030 se l'accordo di Schengen dovesse scomparire, quella del reddito pro capite 1'600 franchi. Per quanto concerne le esportazioni, vi è da prevedere un calo che può andare fino al 5,6%. L'estinzione della cooperazione con l'UE in Schengen/Dublino permetterebbe risparmi annui per circa 50 milioni di franchi. Dal momento che anche il contributo finanziario della Svizzera di 317 milioni di franchi attualmente discusso cadrebbe, la Svizzera potrebbe risparmiare al massimo 95 milioni di franchi all'anno. Tuttavia, l'interruzione di Schengen/Dublino costerebbe alle casse pubbliche fino a 270 milioni di franchi all'anno. È quindi indiscutibile che la facilitazione dei viaggi e la cooperazione nell'ambito di Schengen e Dublino avrebbero un effetto positivo per l'economia. Tuttavia, i risultati devono essere contestualizzati.

L'impatto reale della scomparsa degli accordi su PIL, reddito pro capite e le esportazioni dipenderebbero essenzialmente dalla messa in atto concreta e dall'atteggiamento degli altri Stati Schengen. Ecoplan ha analizzato in particolare tre effetti diretti della mancata cooperazione della Svizzera che saranno spiegati più in dettaglio nei capitoli successivi:

1. Senza Schengen, alle frontiere svizzere sarebbero reintrodotti dei controlli sistematici.
2. La Svizzera dovrebbe nuovamente stabilire i propri visti.
3. Senza Dublino, il numero di richiedenti l'asilo dovrebbe aumentare e la Svizzera non potrebbe più trasferire ad altri Stati Schengen i richiedenti che hanno inoltrato una seconda domanda.

Si possono ora stabilire diversi scenari per quanto riguarda l'ampiezza di questi effetti. Di principio, sarebbe concepibile che, ad esempio, la Germania rinunciasse ad introdurre controlli alla dogana svizzera. Ciò ridurrebbe i danni economici descritti sopra. Parallelamente, occorre precisare che Ecoplan non ha tenuto conto di tutti i possibili effetti per le sue valutazioni.

Come indicato sopra, l'accordo Schengen permette alle forze dell'ordine svizzere di accedere al sistema d'informazione Schengen e, pertanto, alla base di dati europea

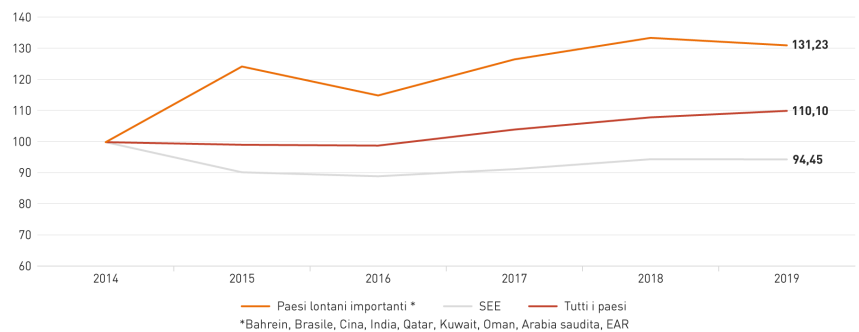
d'investigazione. L'aumento della sicurezza interna non è però stato integrato nei modelli sulle conseguenze economiche. Se ne può dedurre che la partecipazione della Svizzera a Schengen e Dublino influisca sull'economia svizzera più favorevolmente di quanto lascino supporre le cifre disponibili.

Le regioni turistiche hanno bisogno di Schengen

Dopo l'adesione della Svizzera a Schengen, i turisti provenienti da paesi extra-europei non hanno più bisogno di visti se, dopo avere visitato Berlino, Parigi o Milano, desiderano pure visitare Lucerna o Ginevra. Questo si riflette nel numero dei pernottamenti: i turisti cinesi, indiani e arabi trascorrono un numero sempre maggiore di notti in Svizzera.

Evoluzione dei pernottamenti in Svizzera

► Cifre indicizzate (100 = 2014)



Fonte: Ufficio federale di statistica UST (2022)
www.economiesuisse.ch

I viaggiatori provenienti dalla Cina, dall'India e dai paesi del Golfo spendono molto denaro in occasione del loro soggiorno in Svizzera, ad esempio nei ristoranti, nelle gioiellerie o nei musei che visitano. Globalmente, spendono in media tra 310 e 420 franchi al giorno e per persona. Secondo le cifre disponibili per gli anni precedenti alla pandemia, ciò corrisponde a una creazione di valore lorda annua di 1,1 miliardi di franchi. L'importanza di questa manna per il turismo, e dunque per l'economia svizzera, può essere illustrata nella maniera seguente: i tre gruppi di turisti citati sopra generano quasi il 6% della creazione di valore totale del settore turistico. Attualmente, il settore del turismo occupa oltre 162'000 persone in Svizzera. Questa quota era ancora più elevata prima della pandemia, con più di 181'000 collaboratori nel 2018.

Senza il regime di visti Schengen semplificato, vi è da temere una diminuzione del flusso di visitatori di questi paesi. Ecoplan ritiene che, secondo la formula che la Svizzera troverà per coordinare i suoi visti con quelli dei paesi associati a Schengen, il settore del turismo elvetico potrebbe subire una perdita di guadagno tra i 200 e i 530 milioni di franchi.

In caso di reintroduzione del controllo sistematico delle persone alle frontiere svizzere, occorre attendersi anche un calo del turismo europeo, che rappresenta

circa il 30% dei pernottamenti del nostro paese. I turisti tedeschi potrebbero ad esempio approfittare dell'aria buona delle Alpi in Austria, Francia o Italia senza dover subire controlli di persone e dunque tempi di attesa alle frontiere svizzere.

Schengen permette di evitare code in dogana e file d'attesa in aeroporto

Grazie a Schengen, non vi sono più controlli sistematici alle frontiere svizzere. Questo favorisce i passeggeri dei circa 600'000 veicoli che passano ogni giorno da una dogana svizzera. È difficile prevedere come i funzionari francesi, austriaci e italiani procederebbero per il controllo di veicoli alle frontiere se la Svizzera non facesse più parte dello spazio Schengen. Uno sguardo al passato mostra le conseguenze di simili controlli: nel 2004, le guardie di frontiera tedesche hanno temporaneamente introdotto dei controlli sistematici dei veicoli. Il traffico è stato bloccato notevolmente e si sono formate code in dogana, imponendo alle persone lunghe file d'attesa. In caso di uscita da Schengen, questi tempi d'attesa dipenderebbero dal numero di guardie di frontiera supplementari che i paesi vicini assumerebbero, dal numero di valichi doganali che chiuderebbero e dai loro investimenti per sviluppare i punti di passaggio. Con l'ipotesi più favorevole per l'economia, essi causerebbero 1,8 miliardi di franchi di costi all'anno. Sono essenzialmente i frontalieri che subirebbero questi costi, ma una parte, stimata a 143 milioni di franchi all'anno, si ripercuoterebbe anche sugli Svizzeri che attraversano regolarmente la frontiera. Se i paesi vicini non fossero disposti ad investire massicciamente nelle infrastrutture di confine, i costi legati ai tempi d'attesa potrebbero raggiungere i 3,2 miliardi di franchi. La competitività delle imprese importatrici ed esportatrici ne sarebbe pesantemente colpita.

Senza Schengen, gli Svizzeri dovrebbero attendere più a lungo non solo alle frontiere, ma anche negli aeroporti internazionali del nostro paese. Un ritiro costringerebbe questi ultimi a riorganizzare i loro terminali, ripartiti oggi in zona Schengen e zona non-Schengen. Per un volo con destinazione Berlino, ad esempio, i viaggiatori dovrebbero nuovamente presentare il loro passaporto e fare la fila ad uno sportello doganale. Secondo alcune stime, gli investimenti necessari al solo aeroporto di Zurigo potrebbero raggiungere tra 65 e 125 milioni di franchi.

Schengen rafforza l'attrattività del polo scientifico e della ricerca svizzera

I visti Schengen non hanno semplicemente avuto un effetto positivo sul turismo svizzero. Essi facilitano gli spostamenti degli uomini d'affari stranieri, ciò che può tradursi in un maggior numero di ordinazioni per le imprese svizzere. Anche i ricercatori possono così viaggiare più liberamente, ciò che rafforza l'attrattività del polo scientifico e della ricerca svizzera. Munito di un visto Schengen, un professore brasiliano impiegato presso il Politecnico federale di Losanna potrebbe così, senza formalità burocratiche, recarsi due giorni a Berlino per una conferenza. Analogamente, un gruppo di ricercatori indiani occupati in un progetto a Parigi potrebbe andare a Ginevra per un colloquio, senza doversi recare al consolato di Svizzera in Francia per richiedere un visto.

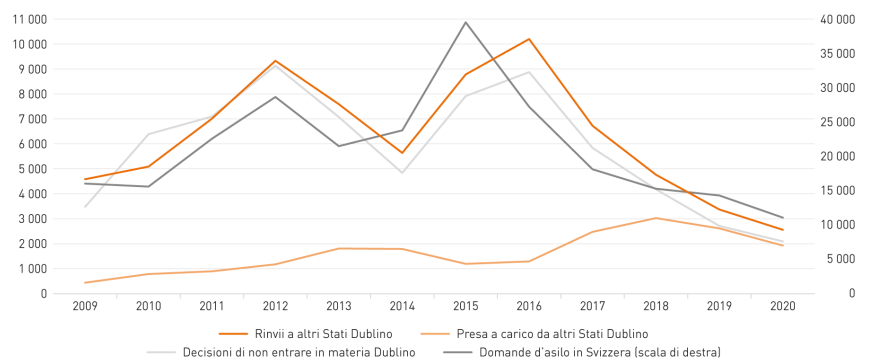
La libera circolazione rafforza la Ginevra internazionale

È con la creazione della Croce Rossa nel 1863 che Ginevra è divenuta il centro più ambito al mondo per organizzazioni ed eventi internazionali. Ginevra è sinonimo di diplomazia, impegno mondiale e cooperazione multilaterale. Essa non è però la sola città a battersi per ospitare simili organizzazioni e manifestazioni. Vienna o Copenhagen sono dei concorrenti importanti nello spazio Schengen. Ecco perché Ginevra ha particolarmente bisogno che la Svizzera faccia parte dello spazio Schengen e che mantenga il suo visto Schengen.

L'accordo di Dublino – risparmi annui per diversi milioni per la Svizzera

Se l'accordo di Dublino cessasse di essere applicato, la Svizzera non potrebbe più rinviare nello Stato membro dello spazio Dublino responsabile, i richiedenti l'asilo il cui esame della domanda non dipende dalla sua competenza in virtù dell'accordo di Dublino. Di conseguenza, il nostro paese dovrebbe esaminare integralmente tutte le domande. Bisognerebbe attendersi un aumento delle seconde domande depositate da richiedenti respinti da uno Stato che fa parte di Dublino. L'ampiezza di questo aumento è difficile da prevedere, ma le decisioni negative di prima istanza pronunciate nei paesi vicini (Germania, Francia, Italia e Austria) possono aiutare ad inquadrare l'ampiezza. Nel 2020, 13'512 nuove domande d'asilo sono state depositate in Svizzera. Se il 10% delle persone la cui domanda d'asilo è stata respinta nei paesi vicini durante lo stesso anno avessero depositato una nuova domanda in Svizzera, le autorità svizzere avrebbero dovuto esaminare in maniera approfondita 16'300 dossier in più. In altre parole, il nostro paese dovrebbe dunque trattare più del doppio di domande d'asilo. È difficile valutare i costi supplementari provocati dalla soppressione dell'accordo di Dublino nel settore dell'asilo. Secondo lo studio Ecoplan del 2018, la Svizzera potrebbe doversi assumere costi aggiuntivi da 350 milioni a 1,332 miliardi di franchi all'anno. Queste stime si basavano su una variante minima dell'1% e una variante massima del 10% di richiedenti l'asilo respinti che potevano inoltrare una seconda richiesta in Svizzera.

Evolutione nel settore dell'asilo



Fonte: Ufficio federale di statistica UST (novembre 2021)
www.economiesuisse.ch

Circa un terzo dei nuovi casi di diritto sono regolati nell'ambito della procedura di Dublino. Grazie a quest'ultima, ogni domanda d'asilo depositata sul territorio degli Stati membri dev'essere oggetto di un esame approfondito da parte di un solo Stato, ossia quello in cui è stata depositata la prima domanda d'asilo. Ciò permette di evitare il più possibile una migrazione secondaria in seno all'Europa. Il numero di rinvii da parte della Svizzera verso uno Stato dove è stata depositata la prima

domanda è nettamente più elevato del numero di prese a carico da parte di altri Stati Dublino. Tra il 2009 e il 2020, la Svizzera ha respinto 32'620 persone, ed ha ripreso solo 8'667 dossier.

Conclusione: la partecipazione attiva della Svizzera a Frontex garantisce il mantenimento degli accordi di Schengen/Dublino

I controlli sistematici alle frontiere possono essere aboliti in Europa soltanto se le frontiere esterne sono sicure. Gli Stati Schengen devono mettere a disposizione di Frontex le risorse necessarie affinché queste misure di sicurezza possano essere messe in atto in maniera efficace. Anche la Svizzera deve fornire il proprio contributo di solidarietà, tanto più che una protezione rafforzata delle frontiere esterne migliorerebbe anche la sicurezza in Svizzera. Al contrario, le ripercussioni di un rifiuto di un nuovo sviluppo di Schengen sarebbero immediate e conseguenti e implicherebbero la fine della partecipazione a Schengen e Dublino. I due accordi garantiscono maggiore libertà agli Svizzeri. Essi evitano loro lunghe file d'attesa alla dogana e permettono loro di raggiungere più rapidamente la porta d'imbarco per un volo a destinazione ad esempio di Amsterdam in partenza da un aeroporto svizzero. Anche l'economia beneficia ampiamente da una diminuzione dei costi generati dalle code e dall'accesso agevolato ai visti. Questi accordi sono favorevoli anche per le finanze pubbliche.

Le accuse che le guardie di frontiera europee non prestino sufficiente attenzione al rispetto dei diritti umani alle frontiere vanno considerate seriamente. La Svizzera deve impegnarsi attivamente per il rispetto scrupoloso dei diritti fondamentali in occasione di qualsiasi intervento di Frontex. Il ritiro della Svizzera non contribuirebbe in nessun modo a migliorare la situazione, anzi al contrario. Frontex sarebbe mantenuta e la Svizzera si limiterebbe a distanziarsene. Un simile atteggiamento non è né opportuno, né responsabile. Il 15 maggio 2022 la Svizzera ha la possibilità di contribuire attivamente ad un miglioramento della situazione e a garantire la sua partecipazione cruciale all'accordo di Schengen. Occorre votare un SI convinto.

-
1. Dal 12 dicembre 2008 per le frontiere terrestri, dal 29 marzo 2009 per le frontiere aeree.
 2. Nel 2009, in occasione del rifiuto del referendum contro l'introduzione del passaporto biometrico e nel 2019 in occasione del rifiuto del referendum contro la modifica della legge sulle armi.
 3. Rammentiamo che Schengen non crea un'unione doganale. Per questo continuano ad aver luogo controlli di merci alla frontiera tra la Svizzera e l'UE.
 4. Commissione europea: Finanziamento dell'UE a favore della gestione delle frontiere e delle infrastrutture frontaliere, novembre 2021
 5. Art. 7, cpv. 4, dell'accordo Schengen in relazione all'art. 14, cpv. 2, dell'accordo di Dublino
 6. Risposta della Commissione europea del 6 aprile 2021 a un'interrogazione del Parlamento europeo.
 7. Le conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen. Rapporto del Consiglio federale in esecuzione del postulato 15.3896 del gruppo socialista.