



Febbraio 2008

Schengen/Dublino: ulteriori sviluppi

La cooperazione nell'ambito di Schengen permetterà di agevolare il traffico viaggiatori alle frontiere interne. Parallelamente la sicurezza verrà garantita da tutta una serie di misure compensative, quali controlli più severi alle frontiere esterne dello spazio di Schengen, il potenziamento della cooperazione transfrontaliera tra le forze di polizia, l'agevolazione della cooperazione giuridica in materia penale, l'unificazione della politica in materia di visti nonché misure volte a lottare contro l'abuso di armi e di droga. Dublino permetterà invece di coordinare a livello europeo le competenze per il trattamento delle domande d'asilo. Per affrontare le nuove sfide e continuare a migliorare la sicurezza, occorre ulteriormente sviluppare tale cooperazione all'interno di un quadro ben definito: un nuovo testo normativo comunitario costituisce un ulteriore sviluppo di Schengen/Dublino soltanto se direttamente correlato all'abolizione dei controlli delle persone alle frontiere interne e alle misure compensative menzionate in precedenza.

Aderendo agli accordi di associazione a Schengen e Dublino, la Svizzera partecipa allo sviluppo dell'aquis di Schengen/Dublino, senza tuttavia disporre di un diritto formale di codecisione. Se l'UE adotta nuovi atti normativi comunitari rilevanti per Schengen o Dublino, la Svizzera è tenuta a decidere se recepirli. Il recepimento di siffatti nuovi sviluppi prende la forma di uno scambio di note che rappresenta, dal punto di vista della Svizzera, un trattato di diritto internazionale pubblico. Conformemente alla Costituzione, l'approvazione compete, a dipendenza del contenuto degli atti normativi, al Consiglio federale o al Parlamento. Nel secondo caso anche il popolo svizzero può (sempre conformemente alle disposizioni costituzionali) essere chiamato ad esprimersi in occasione di un referendum facoltativo. I diritti democratici in Svizzera rimangono quindi integralmente garantiti. Un eventuale rifiuto della Svizzera di recepire un nuovo sviluppo potrebbe sfociare nella sospensione o nella revoca degli Accordi di associazione.

Dal 26 ottobre 2004, data della firma degli accordi di associazione, l'Unione europea ha notificato alla Svizzera complessivamente 51 nuovi atti normativi e provvedimenti nell'ambito di Schengen (stato: febbraio 2008). A tutt'oggi non esiste alcun ulteriore sviluppo dell'aquis di Dublino. La metà circa di questi nuovi atti normativi non determina alcun obbligo giuridico per la Svizzera, per cui basta prenderne atto. Altri nuovi sviluppi dell'aquis di Schengen, il cui recepimento richiede l'approvazione del Parlamento, riguardano al momento attuale sei ambiti: i passaporti biometrici, il Codice frontiere Schengen, l'Agenzia europea per le frontiere esterne FRONTEX e le squadre di intervento rapido alle frontiere RABIT, il Sistema d'informazione Schengen (SIS), la decisione quadro relativa allo scambio di informazioni e intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea incaricate dell'applicazione della legge («Iniziativa svedese») nonché il fondo per le frontiere esterne.

Procedura di recepimento

Dalla firma degli Accordi di associazione il 26 ottobre 2004, gli esperti svizzeri possono prendere parte ai comitati della Commissione europea nonché ai gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE e partecipare attivamente ai lavori riguardanti gli ulteriori sviluppi delle disposizioni di Schengen (comitati misti). In tale contesto dispongono di un *diritto di partecipare ai dibattiti e influire sulle decisioni*, ma non di un *diritto di codecisione formale*. Tale diritto di partecipazione riveste grande importanza poiché di regola le decisioni sono adottate in modo consensuale.

L'adozione di un nuovo sviluppo è notificata per scritto alla Svizzera, che ha 30 giorni di tempo per esprimersi in merito al recepimento. A dipendenza del contenuto degli atti normativi o dei provvedi-

menti notificati, la Svizzera ne prende semplicemente atto o – se hanno un carattere vincolante – li recepisce nell’ambito di uno scambio di note. Detto scambio rappresenta per la Svizzera un trattato di diritto internazionale la cui approvazione compete, conformemente alla Costituzione, al Consiglio federale oppure al Parlamento (ad es. se si tratta di disposizioni importanti contenenti norme di diritto). In quest’ultimo caso lo scambio di note presuppone l’approvazione parlamentare, che all’occorrenza sottostà a sua volta al referendum facoltativo. La Svizzera ha due anni per recepire e trasporre il nuovo sviluppo.

Se la Svizzera dovesse rifiutarsi di fare suo un nuovo atto normativo, le parti contraenti cercheranno di comune accordo e, in base a una procedura prevista dagli accordi di associazione, una soluzione che consenta loro di dare seguito alla collaborazione. Qualora il recepimento di un atto dovesse interessare uno dei cardini del sistema elvetico (la democrazia diretta, il federalismo o la neutralità), la Svizzera disporrà ancora, nell’ambito di un *meccanismo di consultazione* supplementare, della possibilità di negoziare soluzioni alternative ai più alti livelli ministeriali. Se non risultasse possibile nessun compromesso, gli accordi di associazione *decadrebbero*.

Ulteriori sviluppi significativi

I 14 atti normativi la cui approvazione spetta al Parlamento vertono su sei ambiti tematici:

Passaporti biometrici

Sia la Svizzera sia l’UE intendono introdurre i passaporti biometrici. I dati registrati elettronicamente rendono più sicuri i documenti di viaggio e ne ostacolano l’impiego abusivo poiché costituiscono un elemento attendibile per confrontare il documento e il suo legittimo titolare. Inoltre l’introduzione del passaporto biometrico garantisce ai titolari di un passaporto svizzero la possibilità di viaggiare liberamente all’estero (purché tali passaporti siano introdotti da un elevato numero di altri Paesi in tutto il mondo). Già attualmente la metà dei passaporti prodotti nel mondo contiene dati registrati elettronicamente. La Svizzera rilascia tale tipo di passaporti dal 4 settembre 2006 nel quadro di un progetto pilota che durerà al massimo cinque anni.

Nell’UE la base legale è il regolamento CE sui documenti d’identità. Per la Svizzera tale regolamento costituisce uno sviluppo dell’aquis di Schengen. Il regolamento disciplina gli elementi biometrici da inserire nei passaporti nonché nei documenti di viaggio e determina le esigenze minime in materia di sicurezza. Non regola invece i dettagli tecnici. Tale compito è conferito alla Commissione europea che, il 28 febbraio 2005 e il 28 giugno 2006, ha emanato i requisiti tecnici che anche la Svizzera deve adottare per la registrazione dell’immagine del viso e delle impronte digitali.

Stato: il messaggio è stato trasmesso al Parlamento l’8 giugno 2007. Il Consiglio degli Stati lo ha approvato all’unanimità in prima lettura nel corso della sessione invernale 2007.

Codice frontiere Schengen

Il Codice frontiere Schengen riunisce varie disposizioni disciplinate sinora in diversi atti normativi riguardanti lo svolgimento dei controlli delle persone alle frontiere ponendole su nuove basi legali (regolamento CE). Il Codice frontiere Schengen ad esempio stabilisce:

- le condizioni d’entrata nello spazio di Schengen (ad es. documento di viaggio valido, nessuna segnalazione nel SIS ai fini della non ammissione)
- i controlli minimi alle frontiere esterne (appurare l’identità controllando il documento di viaggio, consultazione del SIS)
- le condizioni per ripristinare temporaneamente i controlli (sistematici) alle frontiere interne (ad es. Campionati europei di calcio, eventi politici importanti come ad es. il WEF)

Il Codice frontiere Schengen prevede inoltre che in caso di rifiuto d’entrata alla frontiera esterna di Schengen (per la Svizzera ciò può verificarsi negli aeroporti dai quali partono voli alla volta di destinazioni al di fuori dello spazio di Schengen) è necessario emanare una decisione motivata e impugnabile (notificata a mezzo del modulo standard). Le persone respinte hanno il diritto di presentare ricorso. Tale ricorso non ha effetto sospensivo.

Stato: il messaggio è stato trasmesso al Parlamento il 24 ottobre 2007. Deliberazione in seno alle Commissioni delle istituzioni politiche.

FRONTEX / RABIT

L'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne FRONTEX, con sede a Varsavia, è un'istanza specializzata che ha il compito di migliorare la cooperazione operativa tra gli Stati membri in materia di gestione delle frontiere esterne dello Spazio di Schengen. Assiste gli Stati membri nella formazione delle guardie nazionali di confine, prepara analisi dei rischi, segue l'evoluzione delle ricerche in materia di controllo e sorveglianza delle frontiere esterne e coordina operazioni congiunte. FRONTEX fornisce inoltre agli Stati membri anche il sostegno necessario per organizzare operazioni di rimpatrio congiunte. La Svizzera parteciperà alle attività dell'agenzia dopo aver recepito il regolamento FRONTEX. A tal fine il nostro Paese deve concludere con l'UE un accordo complementare che regoli le modalità e la portata della partecipazione della Svizzera ai lavori nell'ambito di FRONTEX (in particolare la partecipazione finanziaria e il diritto di voto della Svizzera in seno al consiglio d'amministrazione). I negoziati non hanno ancora preso avvio. Si prevede che le spese annue di una partecipazione della Svizzera a FRONTEX si aggireranno intorno ai 2,3 milioni di franchi.

Nel luglio del 2007 l'UE ha inoltre adottato un regolamento che istituisce la creazione di squadre di intervento rapido alle frontiere (Rapid Border Intervention Teams; RABIT). Tali squadre vanno messe a disposizione per impieghi limitati nel tempo su richiesta di uno Stato membro che si trovasse sottoposto a una pressione migratoria straordinaria. Spetterà a FRONTEX coordinare la composizione, la formazione e lo stazionamento alle frontiere di tali squadre di intervento rapido. La gestione e la responsabilità dell'intervento incombe allo Stato aderente a Schengen che lo ha richiesto. Il regolamento stabilisce che gli Stati membri tengono a disposizione un gruppo nazionale di esperti per il pool delle RABIT la cui formazione spetta a FRONTEX. L'invio di guardie di confine per impieghi specifici può tuttavia essere negato.

Stato: il messaggio è stato trasmesso al Parlamento il 13 febbraio 2008

Sistema d'informazione di Schengen (SIS)

Il cardine della cooperazione nell'ambito di Schengen è costituito dall'integrazione della Svizzera nella banca dati europea di ricerca, ossia il Sistema d'informazione di Schengen (SIS). A ragione del ritardo nell'introduzione di SIS II, il 16 maggio 2007 il Consiglio federale ha deciso il collegamento della Svizzera alla piattaforma transitoria SISone4all con la successiva migrazione su SIS II. Di rimando, la Svizzera dovrà trasporre nel proprio ordinamento giuridico i nuovi sviluppi concernenti sia SIS I sia SIS II. Adeguando le basi legali del SIS I sarà possibile estendere l'accesso ai dati di Europol ed Eurojust nonché degli uffici della circolazione stradale. SIS II introduce innovazioni che ottimizzeranno la qualità del SIS, il suo utilizzo e la protezione dei dati. Al fine di migliorare l'identificazione verranno ad esempio registrati i dati segnaletici come le impronte digitali e le fotografie e create connessioni fra le varie segnalazioni.

Stato: il messaggio è stato trasmesso al Parlamento il 14 novembre 2007

Iniziativa svedese

L'Accordo di Schengen intende migliorare il perseguimento penale di reati internazionali semplificando lo scambio di informazioni di polizia. L'«iniziativa svedese» è improntata all'esecuzione, in quanto migliora entro breve sia l'esecuzione concreta dello scambio di informazioni sia soprattutto la disponibilità delle informazioni necessarie. Per la Svizzera ciò non comporta alcun ampliamento degli obblighi in materia di assistenza giudiziaria. Lo scambio di informazioni si fonda sui disciplinamenti applicabili attualmente in materia di elaborazione dei dati (ad eccezione dell'obbligo di scambio spontaneo di informazioni). Le modalità di questo scambio di informazioni e le competenze sono disciplinate dalla legislazione nazionale. La decisione quadro precisa tuttavia la forma e le procedure da osservare in caso di scambio di informazioni introducendo i termini e i canali per la comunicazione delle informazioni.

Anche le regole che prevedono lo scambio di informazioni senza che sia necessaria alcuna richiesta preventiva mira a semplificare il flusso delle informazioni. Nella decisione quadro lo scambio spontaneo di informazioni è reso obbligatorio nel caso in cui sia possibile ritenere che dette informazioni possano contribuire alla prevenzione o al perseguimento di reati. Mettendo sullo stesso piano il trattamento delle richieste nazionali e di quelle estere, la decisione quadro parifica lo scambio di informazioni tra gli Stati Schengen a quello nazionale.

Stato: nella primavera 2008 è prevista la procedura di consultazione

Fondo per le frontiere esterne

Il Fondo per le frontiere esterne (durata 2007-2013) è un fondo di solidarietà che permetterà di sostenere finanziariamente gli Stati membri più sollecitati per i controlli alle frontiere esterne dello spazio di Schengen date le dimensioni e/o l'importanza geopolitica delle loro frontiere terrestri o marittime e che quindi devono assumersi oneri rilevanti. Il Fondo intende contribuire ad attuare i quattro obiettivi principali seguenti:

- *organizzazione efficiente dell'attività di controllo e di sorveglianza* delle frontiere esterne ad esempio mediante nuove infrastrutture come i valichi di frontiera, gli eliporti o le corsie preferenziali per i veicoli in attesa delle operazioni doganali;
- *gestione efficiente, da parte degli Stati membri, del flusso di traffico* delle persone alle frontiere esterne in modo da garantire un livello elevato di protezione lungo le frontiere esterne come pure l'attraversamento senza problemi di tali frontiere;
- *applicazione uniforme delle normative comunitarie* ad esempio introducendo progressivamente sistemi d'istruzione e di perfezionamento uniformi nonché qualifiche omogenee delle guardie di confine;
- *miglioramento della gestione delle attività portate avanti dai servizi consolari nei Paesi terzi* ad esempio potenziando le capacità operative dei servizi consolari nell'ambito del controllo delle domande di visto.

L'EU dovrà negoziare con gli Stati associati a Schengen un accordo complementare nell'ambito del quale si stabiliranno le quote da versare e i disciplinamenti suppletivi necessari per la partecipazione al Fondo per le frontiere esterne. La partecipazione finanziaria della Svizzera dovrebbe mediamente ammontare a circa 10-13 milioni di franchi all'anno. Dal canto suo la Svizzera potrà proporre progetti per la lotta contro l'immigrazione illegale alle frontiere esterne (quantificabili all'incirca in 2-3 milioni di franchi all'anno): si tratta di progetti nell'ambito degli aeroporti o dei visti presso le rappresentanze estere della Svizzera.

Stato: il messaggio è in fase di stesura.

Ulteriori informazioni

Elenco completo degli ulteriori sviluppi notificati: www.europa.admin.ch.

Ufficio federale di giustizia UFG

Daniel Wüger, tel. +41 31 325 19 44, daniel.wueger@bj.admin.ch

Ufficio dell'integrazione DFAE/DFE

Tel. +41 31 322 22 22, europa@ib.admin.ch