



Berna, 21 febbraio 2018

---

# **Conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen**

Rapporto del Consiglio federale in adempimento  
del postulato 15.3896 del Gruppo socialista

---

## Sommario

Compendio .....	II
Indice.....	VII
Elenco delle abbreviazioni.....	IX
Introduzione.....	1
Parte I Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» .....	3
Parte II Le conseguenze economiche dell'associazione a Schengen/Dublino.....	35
Parte III Conseguenze finanziarie dell'associazione a Schengen/Dublino .....	69
Conclusioni .....	111

## Compendio

### Situazione iniziale e metodo

Il presente rapporto viene presentato dal Consiglio federale in adempimento del postulato 15.3896 «Vantaggi economici conseguenti all'associazione a Schengen», depositato dal Gruppo socialista il 23 settembre 2015. Come sottolineano gli autori del postulato, i vantaggi economici e finanziari dell'associazione a Schengen/Dublino per la Svizzera non sono mai stati esaminati in modo approfondito. Il Consiglio federale intende colmare questa lacuna procedendo a una valutazione dell'impatto di Schengen/Dublino sul piano economico e finanziario. Dell'elaborazione del rapporto è stato incaricato il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). A tal fine, il DFAE si è avvalso del sostegno di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di vari uffici federali. Per determinare le conseguenze economiche di Schengen/Dublino, la società di consulenza e di ricerca Ecoplan SA (di seguito: Ecoplan) è stata incaricata, a seguito di un concorso pubblico, di elaborare uno studio scientifico i cui risultati sono illustrati nel presente rapporto. Il rilevamento dei dati sulle conseguenze finanziarie di Schengen/Dublino è stato invece effettuato all'interno dell'Amministrazione. Il rapporto si articola in tre parti: la Parte I delinea il quadro giuridico e i contenuti di uno scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino», la Parte II descrive le conseguenze economiche di Schengen/Dublino mentre la Parte III è dedicata alle conseguenze finanziarie dell'associazione a Schengen/Dublino per l'ente pubblico.

### Parte I: lo scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino»

Per valutare le conseguenze economiche e finanziarie di Schengen/Dublino sono stati messi a confronto due scenari: lo scenario di base, che presuppone il mantenimento dello status quo, ossia la partecipazione agli accordi di associazione a Schengen e a Dublino nella loro forma attuale, e uno scenario «senza Schengen/Dublino», in cui la Svizzera non partecipa più alla cooperazione Schengen/Dublino con l'UE. La definizione di quest'ultimo scenario si basa necessariamente su una serie di ipotesi. Un confronto con la situazione anteriore al 2008, quando la Svizzera non aveva ancora aderito a Schengen/Dublino, è infatti di scarsa utilità poiché la cooperazione Schengen ha registrato una sostanziale evoluzione dall'inizio della partecipazione svizzera.

Benché la situazione sia chiara dal punto di vista giuridico – l'intero acquis di Schengen/Dublino non sarebbe più applicabile e le frontiere con la Svizzera diventerebbero, dal punto di vista dell'UE, frontiere esterne dello spazio Schengen –, è difficile dire quali sarebbero le ripercussioni pratiche di un abbandono dell'associazione a Schengen/Dublino. Gli Stati confinanti con la Svizzera avrebbero interesse, nonostante la necessaria introduzione di controlli sistematici alle frontiere, a mantenere un traffico transfrontaliero il più scorrevole possibile. Tuttavia il loro margine di manovra sarebbe molto limitato, sia a causa delle disposizioni vigenti nell'ambito della protezione dei confini sia dei rischi per la sicurezza e la politica interna, connessi, in un'epoca di crescente minaccia terroristica, a eventuali controlli non conformi alle prescrizioni. Si deve pertanto supporre la formazione regolare di code e tempi di attesa ai valichi di frontiera. La gravità di tali effetti dipende da quante risorse sarebbero disposti a investire gli Stati limitrofi nello svolgimento dei controlli. Per tenere conto di questo aspetto, nel presente rapporto si è lavorato con diversi scenari e le possibili conseguenze economiche sono state espresse sotto forma di proiezioni. Il rapporto non ipotizza soluzioni negoziali che permettano l'introduzione di controlli facilitati alla frontiera Svizzera.

## **Parte II: conseguenze economiche dell'associazione a Schengen/Dublino**

Nell'ambito dello studio realizzato da Ecoplan, il confronto tra lo scenario di base («Svizzera con Schengen/Dublino») e lo scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» si è fondato sull'analisi degli effetti economici di un'uscita da Schengen e Dublino per il periodo 2016-2030. Le principali conseguenze economiche si prevedono nel settore dei controlli alla frontiera e in quello dei visti: i controlli sistematici che gli Stati limitrofi dovrebbero effettuare alle nuove frontiere Schengen con la Svizzera provocherebbero tempi di attesa e code ai valichi di una certa entità e con l'abbandono dell'associazione verrebbe a cadere anche il visto Schengen; per recarsi in Svizzera i visitatori provenienti da Stati per i quali vige l'obbligo di visto dovrebbero perciò chiedere, oltre al visto Schengen, anche un visto svizzero, con notevoli ripercussioni sul turismo e in generale sulla Svizzera come piazza economica e polo scientifico.

### *L'introduzione di controlli sistematici alla frontiera causerebbe tempi di attesa e code ai valichi*

I confini svizzeri sono attraversati quotidianamente da oltre 1,7 milioni di persone e 1,2 milioni di veicoli. Il traffico transfrontaliero è caratterizzato da picchi elevati la mattina e la sera. In caso di abbandono dell'associazione a Schengen, gli Stati limitrofi dovrebbero sottoporre ognuna di queste persone a un controllo di frontiera conforme alla normativa Schengen. L'introduzione di simili controlli sistematici assorbirebbe immani risorse e causerebbe inevitabilmente tempi di attesa e code ai valichi di confine. Nell'ambito del proprio studio, Ecoplan ha delineato diverse ipotesi per l'attuazione dei controlli sistematici alla frontiera da parte degli Stati limitrofi, in cui questi ultimi investirebbero risorse di diversa entità. Per ogni variante sono state stimate le capacità necessarie per far fronte al traffico transfrontaliero risultante, i tempi di attesa in coda e la reazione dei frontalieri a tali condizioni alla frontiera. In nessuno degli scenari delineati sarebbe possibile evitare la formazione di code alla frontiera, in particolare nelle ore di punta. Più crescono i tempi di attesa per persona e più sono numerose le persone interessate, più lungo è anche il tempo di attesa totale (da 204 000 a 448 000 ore per giorno lavorativo). Queste code genererebbero costi compresi tra 1,5 e 3,2 miliardi di franchi. Reclutare manodopera specializzata diventerebbe più difficile, soprattutto per le imprese insediate nelle regioni di frontiera. Il calo del numero di frontalieri potrebbe oscillare, a seconda della variante, tra il 27 e il 62 per cento. Lo studio di Ecoplan ipotizza che una parte dei frontalieri, scoraggiati dai lunghi tempi di attesa, non sarebbero più disposti a fare i pendolari e trasferirebbero il proprio domicilio in Svizzera.

### *L'impossibilità di rilasciare un visto Schengen provocherebbe un calo della domanda turistica*

Nel settore dei visti, l'abbandono di Schengen complicherebbe il viaggio in Svizzera per i viaggiatori soggetti all'obbligo di visto. Da un lato, infatti, il visto Schengen non varrebbe più per la Svizzera e occorrerebbe richiedere un ulteriore visto per il nostro Paese, con conseguente aumento dell'onere finanziario e del tempo necessario nonché complicazioni logistiche; dall'altro, l'ottenimento di un visto per la Svizzera risulterebbe più complicato, poiché senza Schengen diminuirebbe anche il numero di sportelli per la ricezione delle domande (punti di accettazione). Senza Schengen, ad esempio, verrebbe meno la possibilità di concludere accordi di rappresentanza con gli Stati Schengen e l'attuale collaborazione praticata con fornitori di servizi esterni sarebbe possibile soltanto in misura limitata. Tale limitazione risulterebbe in particolare dal fatto che per i fornitori di servizi la Svizzera perderebbe interesse sul piano economico. Il visto svizzero infatti non darebbe più diritto a entrare in tutto lo spazio Schengen; ciò lo renderebbe meno interessante per i potenziali richiedenti e di conseguenza per la clientela di tali fornitori.

Queste difficoltà riguardano sostanzialmente tutti i viaggiatori soggetti all'obbligo di visto, ma in special modo coloro che nell'ambito di un solo viaggio intendono recarsi in diversi Stati europei. Il maggior onere finanziario e amministrativo per la richiesta del visto supplementare creerebbe una soglia di inibizione e uno svantaggio concorrenziale per il turismo svizzero, con conseguente calo della domanda proveniente dagli Stati in questione. A seconda della variante di attuazione e di alcune ipotesi è possibile prevedere nel settore dei visti un calo che potrebbe oscillare tra il 15 e il 40 per cento (da circa 370 000 a un milione di turisti in meno l'anno) nel solo segmento dei viaggiatori diretti in più Stati provenienti da Paesi soggetti all'obbligo del visto. Questi dati corrispondono a una diminuzione della domanda turistica dagli Stati in questione compresa tra i 200 e i 530 milioni di franchi. Anche l'attrattiva della Svizzera come piazza scientifica ed economica nonché come sede di organizzazioni internazionali ne sarebbe danneggiata.

### *Conseguenze economiche*

Entro il 2030 l'abbandono dell'associazione a Schengen/Dublino provocherebbe per l'economia svizzera, a seconda della variante, una perdita annua di reddito compresa tra i 4,7 e i 10,7 miliardi di franchi, corrispondente a un calo del prodotto interno lordo (PIL) compreso tra l'1,6 e il 3,7 per cento. Le importazioni subirebbero una diminuzione oscillante tra l'1,6 e il 3,7 per cento e le esportazioni tra il 2,4 e il 5,6 per cento. Questi dati mostrano l'impatto complessivo sulla Svizzera; gli effetti dei controlli alla frontiera colpirebbero però soprattutto le regioni di confine caratterizzate da un numero elevato di passaggi alla frontiera. Si tratta in particolare delle aree di Basilea e Ginevra e del Canton Ticino, dove è necessario prevedere ripercussioni nettamente superiori alla media. L'abbandono del visto Schengen colpirebbe anche le regioni che puntano su viaggiatori provenienti da Stati soggetti all'obbligo di visto (in particolare Cina, India, Russia e mondo arabo). Sarebbero soprattutto interessate mete di spicco quali la regione della Jungfrau, Zermatt, la Svizzera centrale, ma anche le principali città svizzere.

Nello studio di Ecoplan non sono state quantificate tutte le ripercussioni di un abbandono di Schengen/Dublino. Gli effetti stimati non esprimono pertanto tutte le conseguenze economiche dell'uscita da Schengen, ad esempio quelle connesse alle lacune nel settore della sicurezza, dovute alle maggiori difficoltà nella cooperazione di polizia, o all'impatto dell'impossibilità di rilasciare visti Schengen sulla Ginevra internazionale o sull'attrattiva della Svizzera come piazza scientifica ed economica.

### **Parte III: conseguenze finanziarie dell'associazione a Schengen/Dublino**

Per valutare le conseguenze finanziarie di Schengen/Dublino sull'ente pubblico sono state analizzate le spese e i risparmi riconducibili a un periodo di riferimento di cinque anni (2012-2016). In seguito si è tentato di stimare in quale misura la Svizzera potrebbe colmare almeno parzialmente le lacune (ad es. nel settore della sicurezza interna) derivanti dall'abbandono dell'associazione a Schengen/Dublino e i costi che tale sforzo comporterebbe.

#### *Costi e risparmi dell'associazione a Schengen/Dublino*

*Schengen* ha in primo luogo conseguenze finanziarie nei seguenti settori: controlli alle frontiere, visti e cooperazione di polizia. In misura minore l'impatto riguarda anche gli ambiti della protezione dei dati, della legislazione sulle armi e della politica in materia di stupefacenti; la Svizzera inoltre versa vari contributi generali, ad esempio all'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA).

Nel periodo di riferimento l'associazione a Schengen ha pertanto generato, in media, costi supplementari pari a circa 53 milioni di franchi l'anno. Tali costi derivano principalmente dall'esercizio delle banche dati SIS e VIS e dalla partecipazione della Svizzera a Frontex e al Fondo per le frontiere.

*Dublino* al contrario ha permesso alla Svizzera di effettuare sostanziali risparmi nel settore dell'asilo. Tali risparmi derivano dalla possibilità per il nostro Paese di trasferire ad altri Stati Dublino un numero nettamente più elevato di richiedenti l'asilo di quanti non ne debba accogliere. Nel periodo di riferimento i risparmi medi sono stati pari a circa 270 milioni di franchi l'anno; questa cifra supera nettamente i costi derivanti dall'associazione a Schengen sostenuti nello stesso arco di tempo. Senza l'associazione a Dublino la Svizzera avrebbe dovuto esaminare materialmente queste domande di asilo e accogliere per lungo tempo una parte consistente dei richiedenti. Nel caso di un'uscita dal sistema Dublino ogni richiedente l'asilo a cui venisse respinta una domanda nello spazio Dublino potrebbe ripresentarla in Svizzera, che sarebbe tenuta a esaminarla secondo la procedura ordinaria. In base alla variante considerata, il numero di seconde domande potrebbe provocare costi supplementari oscillanti tra 109 milioni e 1,1 miliardi di franchi all'anno.

In totale, tenendo conto dei settori summenzionati, in caso di abbandono dell'associazione a Schengen/Dublino la Svizzera dovrebbe affrontare oneri supplementari pari in media a circa 220 milioni di franchi all'anno.

#### *Costi supplementari nel settore della sicurezza interna in caso di uscita da Schengen*

La perdita degli strumenti Schengen nell'ambito della cooperazione di polizia provocherebbe altresì lacune significative nella sicurezza interna, dato che la Svizzera non avrebbe più accesso ai dati del sistema SIS per le indagini di polizia né a quelli della banca dati VIS sui visti e della banca dati delle impronte digitali Eurodac. Ciò avrebbe un impatto negativo sulla qualità non solo dei controlli alla frontiera, ma anche dei controlli di polizia sulle persone, e colpirebbe inoltre il settore della lotta contro il terrorismo, che si basa sempre di più sullo scambio automatico di dati, ad esempio tramite Europol. Anche presupponendo una compensazione, limitata e parziale, degli strumenti Schengen, si dovrebbe cercare contemporaneamente di introdurre misure ulteriori per mantenere un livello di sicurezza il più possibile elevato. Si dovrebbe per esempio prevedere un aumento del numero di agenti dei corpi cantonali di polizia al fine di assicurare una maggiore presenza nelle città e nei comuni e un potenziamento della video sorveglianza, nonché prendere in considerazione la necessità di mettere a disposizione del Corpo delle guardie di confine e/o il Servizio delle attività informative maggiori risorse in termini di personale. Tutto ciò avrebbe delle ripercussioni finanziarie. Secondo le stime simili misure genererebbero annualmente maggiori costi dell'ordine di 400-500 milioni di franchi. L'introduzione di controlli sistematici alle frontiere nazionali svizzere potrebbe costare circa 1,5 miliardi di franchi l'anno, mentre a causa del mancato accesso alle banche dati Schengen l'efficienza dei controlli risulterebbe ridotta.

#### **Bilancio economico e finanziario positivo**

Come mostra il rapporto, la Svizzera trae beneficio dall'associazione a Schengen/Dublino tanto sul piano economico quanto su quello finanziario. L'esclusione dagli accordi di associazione avrebbe chiare ripercussioni negative sul futuro sviluppo economico del Paese e si tradurrebbe in un aumento significativo dei costi per l'ente pubblico.

I vantaggi di Schengen/Dublino vanno oltre il puro ambito monetario: il fatto che le frontiere tra la Svizzera e i suoi Stati limitrofi possano essere attraversate praticamente ovunque e a qualsiasi ora senza impedimenti ha indotto un intenso fenomeno di agglomerazione nelle aree urbane di confine. Nel nostro Paese questo fenomeno ha comportato la nascita, in aree metropolitane come quelle di Basilea o Ginevra, di vere e proprie realtà sociali ed economiche bi- e trinazionali. In caso di uscita da Schengen, le frontiere nazionali della Svizzera farebbero di nuovo rigidamente da confine anche alla vita economica e sociale.

Anche nel settore della sicurezza interna Schengen/Dublino fornisce un valore aggiunto non quantificabile in denaro: in quanto parte dello spazio di sicurezza europeo, il nostro Paese approfitta dei vantaggi dell'interconnessione tra gli Stati Schengen, dello scambio automatico dei dati con tutti questi Stati e dell'integrazione nello spazio di indagine europeo. Si è infatti constatato che la chiave del successo sul piano della sicurezza non risiede in misure meramente nazionali, bensì in una maggiore collaborazione. Schengen si è dimostrato uno strumento irrinunciabile nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata transfrontaliera.

## Indice

Compendio.....	II
Indice.....	VII
Elenco delle abbreviazioni.....	IX
1. Introduzione .....	1
1.1. Situazione iniziale e interpretazione del mandato .....	1
1.2. Quesiti e metodo .....	1
<b>Parte I      Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» .....</b>	<b>3</b>
1. Ipotesi fondamentali .....	3
1.1. Quadro giuridico .....	3
1.2. Quadro tematico dello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin» .....	5
2. Settore dei controlli alle frontiere .....	6
2.1. Acquis di Schengen nel settore dei controlli alle frontiere .....	6
2.2. Controlli alle frontiere della Svizzera nei confronti degli Stati limitrofi .....	6
2.3. Regime dei controlli alle frontiere degli Stati limitrofi nei confronti della Svizzera .....	9
2.4. Sintesi .....	14
3. Settore dei visti.....	14
3.1. Basi legali .....	14
3.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Schengen» nel settore dei visti .....	15
3.3. Sintesi .....	20
4. Settore della cooperazione di polizia .....	21
4.1. Basi legali .....	21
4.2. Cooperazione di polizia nello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin» .....	23
4.3. Sintesi .....	27
5. Settore della cooperazione giudiziaria in materia penale .....	27
5.1. Basi legali .....	27
5.2. Cooperazione giudiziaria in materia penale nello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin» .....	27
6. Settore degli stupefacenti .....	28
6.1. Basi legali .....	28
6.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin» nel settore degli stupefacenti .....	28
7. Settore delle armi da fuoco .....	29
7.1. Basi legali .....	29
7.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin» nel settore degli armi da fuoco .....	29
8. Settore della protezione dei dati .....	29
8.1. Basi legali .....	29
8.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin» nel settore della protezione dei dati .....	30
9. Settore Dublino/asilo.....	30
9.1. Basi legali .....	30
9.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» nel settore dell'asilo.....	32
9.3. Sintesi .....	34
<b>Parte II      Le conseguenze economiche dell'associazione a Schengen/Dublino.....</b>	<b>35</b>
1. Situazione iniziale .....	35
2. Lo studio di Ecoplan SA.....	35
2.1. Mandato e obiettivo dello studio .....	35
2.2. Metodo e struttura dell'analisi .....	36
2.3. Limiti dello studio .....	37
3. Risultati dello studio di Ecoplan: gli effetti diretti dell'associazione a Schengen/Dublino in alcuni ambiti selezionati .....	39
3.1. Effetti diretti di controlli sistematici alla frontiera.....	39
3.2. Effetti diretti nel campo dei visti prendendo ad esempio la domanda turistica.....	47
3.3. Effetti diretti in ambito amministrativo e nel settore dell'asilo.....	61
4. Risultati dello studio di Ecoplan: impatto economico generale .....	62
4.1. Il modello multi-Paese di Ecoplan.....	62
4.2. Risultati: le conseguenze economiche.....	63
4.3. Le proiezioni degli impatti esposte in forma grafica .....	67
<b>Parte III      Conseguenze finanziarie dell'associazione a Schengen/Dublino .....</b>	<b>69</b>
1. Contesto .....	69
2. Frontiere.....	70
2.1. Infrastruttura edilizia ai confini nazionali .....	70
2.2. Frontex.....	71
2.3. Fondi europei (FFE/ISF-Frontiere).....	73
2.4. Advanced Passenger Information (API) .....	75

## Indice

2.5.	In prospettiva: Smart Borders ed ETIAS.....	75
2.6.	Sintesi: conseguenze finanziarie nel settore delle frontiere.....	76
3.	Visti.....	77
3.1.	Sistema di informazione visti (VIS) e sistemi informatici connessi .....	77
3.2.	Documenti di viaggio e titoli di soggiorno .....	80
3.3.	La rete di rappresentanze .....	80
3.4.	Sintesi: spese e risparmi nel settore dei visti .....	81
4.	Cooperazione di polizia .....	81
4.1.	Sistema d'informazione Schengen (SIS) e ufficio SIRENE .....	82
4.2.	Europol .....	83
4.3.	In prospettiva: prossimi sviluppi .....	83
4.4.	Sintesi: spese nel settore della cooperazione di polizia.....	85
5.	Cooperazione giudiziaria in materia penale, stupefacenti, armi da fuoco e protezione dei dati .....	85
6.	Dublino/asilo .....	86
6.1.	Eurodac.....	86
6.2.	DubliNet.....	87
6.3.	EASO .....	88
6.4.	Procedura d'asilo .....	89
6.5.	Sintesi: spese e risparmi nel settore Dublino/asilo .....	94
7.	Cooperazione intersettoriale.....	95
7.1.	eu-LISA .....	95
7.2.	Contributi non attribuibili ad alcun settore specifico .....	95
7.3.	Sintesi: oneri finanziari generali.....	96
8.	Spese per il personale.....	96
8.1.	DFGP .....	97
8.2.	DFF .....	99
8.3.	DFAE .....	99
8.4.	Sintesi: spese e risparmi nel settore del personale .....	100
9.	Costi aggiuntivi supplementari nel settore della sicurezza interna in caso di uscita da Schengen .....	100
9.1.	Esclusione dalla rete europea di sicurezza .....	101
9.2.	Possibili alternative allo scambio automatico di dati offerto da Schengen .....	102
9.3.	Conclusione .....	108
10.	Sintesi: conseguenze finanziarie dell'associazione a Schengen/Dublino .....	109
	Conclusioni .....	111

## Elenco delle abbreviazioni

AAD	Accordo di associazione a Dublino
AAS	Accordo di associazione a Schengen
AFD	Amministrazione federale delle dogane
API	<i>Advanced Passenger Information</i> (dati sui passeggeri dei voli aerei)
CFS	Codice frontiere Schengen
Cgcf	Corpo delle guardie di confine
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
DFAE	Dipartimento federale degli affari esteri
DFF	Dipartimento federale delle finanze
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
EASO	Ufficio europeo di sostegno per l'asilo
eu-LISA	Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia
Eurodac	Dattiloscopia europea
Eurojust	Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea
Europol	Ufficio europeo di polizia
Eurostat	Ufficio statistico dell'Unione europea
fedpol	Ufficio federale di polizia
FFE	Fondo europeo per le frontiere esterne
Frontex	Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera
ISF-Frontiere	Fondo per la sicurezza interna
LAsi	Legge sull'asilo
OAsi 2	Ordinanza 2 sull'asilo
PA	Punto di accettazione (sportello per la ricezione delle domande di visto)
PNR	<i>Passenger Name Record</i> (dati sui passeggeri dei voli aerei)
SEM	Segreteria di Stato della migrazione
SIRENE	<i>Supplementary Information Request at the National Entry</i> (Centro nazionale di contatto per lo scambio di informazioni supplementari)
SIS	Sistema d'informazione Schengen
TIM	Trasporto individuale motorizzato
UE	Unione europea
UFG	Ufficio federale di giustizia
UST	Ufficio federale di statistica
VIS	Sistema d'informazione visti

## 1. Introduzione

### 1.1. Situazione iniziale e interpretazione del mandato

Con il postulato 15.3896 «Vantaggi economici conseguenti all'associazione a Schengen», depositato il 23 settembre 2015, il Gruppo socialista ha incaricato il Consiglio federale di «illustrare in un rapporto le ripercussioni economiche dell'associazione a Schengen, soprattutto in relazione al turismo e alla semplificazione delle procedure amministrative». Il Consiglio federale ha proposto di accogliere il postulato e il 10 dicembre 2015 il Consiglio nazionale ha dato seguito a tale proposta.

Come sottolineano gli autori del postulato, le ripercussioni economiche dell'associazione a Schengen per la Svizzera non sono mai state esaminate in modo approfondito. Le principali conseguenze di Schengen sono sufficientemente note: l'abolizione dei controlli di frontiera ai confini interni consente di evitare code e tempi di attesa e grazie al visto Schengen i turisti e le persone che viaggiano per lavoro in Europa non hanno bisogno di richiedere un visto supplementare per la Svizzera. Tuttavia, sinora questi effetti non erano mai stati oggetto di un'analisi quantitativa. Con il presente rapporto e la ricerca scientifica su cui esso si basa, il Consiglio federale espone i risultati di una simile analisi.

Oltre alle conseguenze economiche, il rapporto prende in esame anche le ripercussioni finanziarie dell'associazione a Schengen per la Svizzera. Esistono certo alcuni rapporti<sup>1</sup> che analizzano aspetti parziali delle ripercussioni finanziarie dell'associazione a Schengen, ma questi lavori si concentrano principalmente sui costi e non quantificano esaurientemente, o non quantificano affatto, gli effetti in settori importanti quali quello dell'asilo o della rete di rappresentanze estere della Svizzera. Il presente rapporto è inteso a colmare anche questa lacuna e a illustrare nel modo più completo possibile tanto i costi quanto i risparmi che derivano alla Svizzera dall'associazione a Schengen.

L'Accordo di associazione a Schengen (AAS)<sup>2</sup> e l'Accordo di associazione a Dublino (AAD)<sup>3</sup> sono giuridicamente connessi: se uno dei due viene disdetto, anche l'altro viene automaticamente a cadere. Per questa ragione, il Consiglio federale ritiene che nell'ambito di un rapporto sulle conseguenze finanziarie ed economiche dell'associazione a Schengen debbano essere considerate anche le ripercussioni dell'associazione a Dublino. Il presente rapporto ingloba pertanto anche dati e considerazione sull'impatto economico e finanziario dall'associazione della Svizzera a Dublino.

### 1.2. Quesiti e metodo

Partendo da queste premesse, i principali quesiti che si pongono sono due:

- qual è l'importanza economica dell'associazione della Svizzera agli accordi di Schengen/Dublino?
- e quali sono le ripercussioni finanziarie dell'associazione a Schengen/Dublino per l'ente pubblico?

---

<sup>1</sup> Occorre menzionare in particolare il rapporto del Consiglio federale del 7 giugno 2013 in adempimento del postulato Hans Fehr 10.3857 del 1° ottobre 2010 (Conseguenze dell'obbligo di conformarsi a Schengen, FF 2013 5465) e il primo e il secondo breve rapporto del DFGP all'attenzione della Delegazione delle finanze dell'Assemblea federale sulle ripercussioni finanziarie e in materia di personale di Schengen/Dublino (non disponibili in italiano), rispettivamente del 21 gennaio 2011 e del 9 settembre 2013. I rapporti sono pubblicati in Internet, all'indirizzo <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>.

<sup>2</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (Accordo d'associazione a Schengen, AAS, RS 0.362.31).

<sup>3</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (AAD;RS 0.142.392.68).

Questi due interrogativi vengono analizzati confrontando due scenari: uno scenario di base che presuppone il mantenimento dello status quo, ossia la partecipazione agli accordi di associazione a Schengen e a Dublino nella loro forma attuale, e uno scenario «senza Schengen/Dublino» in cui la Svizzera non partecipa alla cooperazione Schengen/Dublino con l'UE. In quest'ultimo scenario, ad esempio, la Svizzera dovrebbe di nuovo rilasciare un proprio visto e istituire un proprio sistema per i controlli ai confini nazionali. Al tempo stesso, in questo scenario i confini degli Stati limitrofi con la Svizzera sarebbero considerati come confini esterni di Schengen. In tale ambito, un confronto con la situazione esistente prima del 2008 è possibile soltanto limitatamente, poiché la cooperazione Schengen ha registrato una sostanziale evoluzione dall'inizio della partecipazione della Svizzera, in particolare per quanto riguarda la protezione delle frontiere esterne. Prima dell'associazione della Svizzera a Schengen, ad esempio, le autorità degli Stati limitrofi effettuavano in pratica soltanto controlli sporadici alla frontiera comune. Oggi una simile situazione non sarebbe più realizzabile poiché il vigente codice frontiere Schengen impone a questi Stati, in quanto membri di Schengen, di effettuare controlli sistematici alle loro frontiere esterne. Con queste premesse, la definizione dello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» riveste una grande importanza. A tale definizione è consacrata la Parte I del presente rapporto. Il rapporto presenta poi un confronto tra i due scenari senza distinguere, nello scenario «senza Schengen/Dublino», tra l'ipotesi di una disdetta degli accordi di associazione, la loro fine automatica o una situazione in cui la Svizzera non avesse mai aderito a tali accordi. Non esamina, di conseguenza, nemmeno gli eventuali costi di adesione e uscita dalla collaborazione.

La Parte II del rapporto è consacrata alle conseguenze economiche di Schengen/Dublino. A tal fine, la società di consulenza e di ricerca Ecoplan SA (di seguito: Ecoplan) è stata incaricata, a seguito di un concorso pubblico, di realizzare uno studio. La Parte II presenta una sintesi di tale studio (disponibile in allegato in forma integrale). La Parte III, dedicata alle conseguenze finanziarie di Schengen e Dublino, è stata elaborata all'interno dell'Amministrazione.

Riassumendo, il rapporto è strutturato come segue:

- nella *Parte I* (pag. 3) viene definito lo scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino»; oltre a elaborare alcune ipotesi fondamentali di ordine generale, questa parte offre un quadro della situazione in ciascuno dei settori toccati da Schengen e Dublino e descrive il modo in cui la Svizzera si organizzerebbe nello scenario «senza Schengen/Dublino»;
- la *Parte II* (pag. 35) tratta delle conseguenze economiche dell'associazione del nostro Paese a Schengen e Dublino e presenta i risultati dello studio realizzato da Ecoplan su incarico della Confederazione;
- nella *Parte III* (pag. 69) vengono analizzate le ripercussioni finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen e Dublino nel periodo di riferimento, ossia dal 2012 al 2016.

La Parte II e III terminano entrambe con una valutazione sintetica; il rapporto si conclude con un apprezzamento generale in cui viene integrato anche il contesto politico attuale.

# Parte I Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino»

## 1. Ipotesi fondamentali

Per analizzare le ripercussioni economiche e finanziarie dell'adesione della Svizzera agli accordi di Schengen e di Dublino, il presente rapporto mette a confronto lo scenario di base, che ipotizza il mantenimento dei due accordi associativi (scenario «Svizzera con Schengen/Dublino») con uno scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino», che esclude la partecipazione della Svizzera alla cooperazione di Schengen e di Dublino. Questa prima parte del rapporto, consacrata alla descrizione dello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino», presenta innanzitutto una definizione del quadro giuridico e tematico dei due scenari e alcune ipotesi fondamentali di carattere generale. In seguito viene delineata la situazione di ognuno dei vari settori della cooperazione Schengen (controlli alle frontiere, politica dei visti, cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria in materia penale, stupefacenti, armi da fuoco e protezione dei dati) e dei settori interessati dall'acquis di Schengen (cooperazione nel settore dell'asilo in virtù dell'accordo di associazione a Dublino e della partecipazione all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)), completata dalla descrizione delle soluzioni che la Svizzera adotterebbe per l'organizzazione dei vari settori nel caso in cui si imponesse lo scenario «senza Schengen/Dublino».

### 1.1. Quadro giuridico

Nello scenario di base, la Svizzera partecipa alla cooperazione Schengen in virtù dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)<sup>4</sup>, siglato nel 2004, e con la ratifica dell'accordo riprende l'acquis esistente a quella data e gli sviluppi successivi. L'acquis di Schengen si basa sull'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985<sup>5</sup> (AAS) e sulla Convenzione di applicazione del 19 giugno 1990<sup>6</sup> dell'Accordo di Schengen (CAS) nonché sugli atti di diritto secondario emanati dal comitato esecutivo istituito dall'accordo (cfr. allegato A AAS). Esistono inoltre numerosi altri atti normativi con cui l'UE ha ulteriormente sviluppato e completato l'acquis dopo la sua integrazione nel quadro comunitario (Trattato di Amsterdam) nel 1999 (cfr. allegato B AAS). Dal 26 ottobre 2004, data della firma dell'Accordo di Schengen, a oggi sono stati notificati alla Svizzera complessivamente 206 ulteriori sviluppi dell'acquis di Schengen, di cui circa un terzo (74 atti normativi) è già divenuto obsoleto<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera, l'Unione europea e la Comunità europea, riguardante l'associazione della Svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen (Accordo d'associazione a Schengen, AAS, RS 0.362.31).

<sup>5</sup> Accordo fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, del 14 giugno 1985 (GU n. L 239 del 22/09/2000).

<sup>6</sup> Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, del 19 giugno 1990 (GU n. L 239 del 22/09/2000).

<sup>7</sup> La lista completa degli sviluppi dell'acquis di Schengen notificati può essere scaricata dal sito Internet dell'Ufficio federale di giustizia all'indirizzo <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten/weiterentwicklungen-schengen-i.pdf>

L'acquis di Schengen è completato dagli accordi aggiuntivi attuali e futuri conclusi tra la Svizzera e l'UE per disciplinare le modalità di partecipazione del nostro Paese ai fondi e alle agenzie istituiti dall'acquis stesso. Tale complemento è costituito dagli accordi aggiuntivi per la partecipazione all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)<sup>8</sup>, al Fondo per le frontiere esterne (FFE)<sup>9</sup>, al Fondo per la sicurezza interna, strumento parziale Frontiera (ISF-Frontiere)<sup>10</sup> e all'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA)<sup>11</sup>.

Oltre a questi vi sono altri accordi giuridicamente connessi all'Accordo di Schengen, ossia che non avrebbero potuto essere conclusi senza di esso. Si tratta per la precisione degli accordi di rappresentanza, conclusi dalla Svizzera con altri Stati Schengen in materia di visti, e dell'Accordo di associazione a Dublino (AAD)<sup>12</sup>. Esiste poi anche un'altra serie di convenzioni che, essendo a loro volta basate sull'AAD, sono indirettamente collegate all'Accordo di Schengen: gli accordi bilaterali di Dublino tra la Svizzera e la Germania<sup>13</sup>, la Francia<sup>14</sup>, l'Austria<sup>15</sup> e il Liechtenstein<sup>16</sup>, l'Accordo sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)<sup>17</sup> e l'accordo sull'accesso delle autorità di perseguimento penale alla banca dati Eurodac<sup>18</sup>.

Vanno presi in considerazione anche gli accordi che, pur non essendo giuridicamente connessi all'acquis di Schengen, in virtù del loro contenuto devono essere considerati come effettiva estensione della cooperazione Schengen. Una simile estensione è contemplata ad esempio nell'ambito del previsto accordo sulla partecipazione della Svizzera alla cooperazione di Prüm, la quale costituisce un approfondimento della cooperazione Schengen in materia di polizia.

---

<sup>8</sup> Convenzione del 30 settembre 2009 fra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein, da una parte, e la Comunità europea, dall'altra, recante le modalità di partecipazione di tali Stati all'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea (RS **0.362.313**).

<sup>9</sup> Accordo del 19 marzo 2010 fra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia, la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein su disposizioni complementari in relazione al Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007–2013 (RS **0.362.312**).

<sup>10</sup> L'Accordo aggiuntivo sulla partecipazione della Svizzera al Fondo per la sicurezza interna è stato parafato il 21 aprile 2017 ma non ancora sottoscritto (stato: febbraio 2018).

<sup>11</sup> I negoziati per la conclusione dell'accordo aggiuntivo sull'eu-LISA sono terminati, ma l'accordo non è ancora stato parafato (stato: febbraio 2018).

<sup>12</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (AAD;RS **0.142.392.68**).

<sup>13</sup> Intesa tra il DFGP e il Ministero dell'interno della Repubblica federale di Germania sulle modalità pratiche relative all'applicazione agevolata del Regolamento Dublino III (non pubblicata nella RS).

<sup>14</sup> Accordo del 9 ottobre 2014 tra il Dipartimento federale di giustizia e polizia della Confederazione Svizzera e il Ministero dell'interno della Repubblica francese sulle modalità pratiche relative all'applicazione agevolata del Regolamento Dublino III (RS **0.142.392.681.349**).

<sup>15</sup> Accordo del 21 giugno 2010 tra il Consiglio federale svizzero, rappresentato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, e il Ministero dell'Interno della Repubblica d'Austria sulle modalità pratiche relative all'applicazione agevolata del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (RS **0.142.392.681.163**).

<sup>16</sup> Accordo del 7 dicembre 2012 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulle modalità pratiche relative all'applicazione agevolata del regolamento Dublino (RS **0.142.395.141.1**).

<sup>17</sup> Accordo del 10 giugno 2014 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (RS **0.142.392.681**).

<sup>18</sup> L'accordo sull'accesso delle autorità di perseguimento penale alla banca dati Eurodac è stato parafato ma non ancora sottoscritto (stato: febbraio 2018).

La situazione su cui si basa lo scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» esclude l'esistenza dell'AAS<sup>19</sup> e dei pertinenti scambi di note per il recepimento degli sviluppi del relativo acquis. In tale scenario la Svizzera non partecipa quindi alla cooperazione nell'ambito dell'Accordo di Schengen e di conseguenza neppure ai summenzionati accordi connessi, giuridicamente o di fatto, all'Accordo di Schengen.

Lo scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» non tocca invece gli altri accordi settoriali esistenti tra la Svizzera e l'UE, e nemmeno l'Accordo sulla libera circolazione delle persone, tematicamente connesso a Schengen. Non sono giuridicamente connessi all'associazione a Schengen né i Bilaterali I né i restanti Bilaterali II.

## **1.2. Quadro tematico dello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino»**

Sul piano tematico, l'acquis di Schengen disciplina i controlli alla frontiera, la politica dei visti, la cooperazione di polizia, la cooperazione giudiziaria in materia penale, e i campi relativi agli stupefacenti, alle armi da fuoco e alla protezione dei dati. Nello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» occorrerebbe dunque disciplinare in altro modo questi settori. Come punto di partenza si fa riferimento, per quanto possibile, alla situazione giuridica della Svizzera anteriore al 2008. Bisogna tuttavia sempre considerare che dal 2008, ossia dall'inizio della partecipazione della Svizzera, la cooperazione Schengen ha fatto registrare sostanziali sviluppi a livello di contenuto, in particolare per quanto riguarda la protezione delle frontiere esterne. Prima dell'associazione della Svizzera a Schengen, ad esempio, le autorità degli Stati limitrofi effettuavano soltanto controlli sporadici alla frontiera. Oggi questo sarebbe inimmaginabile, poiché il Codice frontiere Schengen impone a questi Stati di effettuare controlli sistematici alle frontiere esterne.

Un confronto diretto in questo settore è pertanto possibile solo limitatamente. Per la Svizzera, nello scenario «senza Schengen/Dublino» il problema relativo alla possibilità di compensare, e fino a che punto, gli strumenti Schengen mancanti tocca soprattutto il settore della sicurezza. Il presupposto fondamentale in questo caso è che si cercherebbe di garantire il massimo livello possibile di sicurezza interna, cosa che non potrebbe essere realizzata senza costi. Questa riflessione è essenziale, poiché proprio nel settore della sicurezza interna occorre anche fare un confronto tra i costi dell'associazione e quelli di eventuali soluzioni alternative.

Nello scenario «senza Schengen/Dublino» è necessario inoltre definire come devono essere trattati gli accordi esistenti che, pur non essendo connessi a Schengen dal punto di vista giuridico, hanno comunque stretti legami con esso dal punto di vista tematico e/o politico, come ad esempio l'Accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Ufficio europeo di polizia (Europol). A questo riguardo il presente rapporto presenta una stima con le opportune motivazioni nei capitoli corrispondenti.

Date queste premesse, il rapporto parte da uno scenario comparativo in cui la Svizzera non partecipa alla cooperazione Schengen. Per questo motivo, nel presente rapporto non si ipotizzano nemmeno eventuali accordi politici tra la Svizzera e l'UE che permettano di salvaguardare alcuni aspetti dell'associazione a Schengen (ad es. una partecipazione limitata al settore della cooperazione di polizia, come quella praticata dal Regno Unito).

---

<sup>19</sup> Sono egualmente esclusi gli accordi d'associazione che ne dipendono con la Norvegia, l'Islanda e la Danimarca e il protocollo di adesione per il Liechtenstein.

Il Consiglio federale ha inoltre già spiegato a più riprese che, a suo giudizio, una parziale rinegoziazione dell'AAS in singoli settori non avrebbe attualmente alcuna prospettiva di successo<sup>20</sup>.

## 2. Settore dei controlli alle frontiere

### 2.1. Acquis di Schengen nel settore dei controlli alle frontiere

L'acquis di Schengen nel settore dei controlli alle frontiere disciplina l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e, come misura di compensazione, il rafforzamento e l'armonizzazione dei controlli alle frontiere esterne. Le basi legali sono contenute in particolare nel Codice frontiere Schengen (CFS)<sup>21</sup>, che disciplina l'esecuzione dei controlli alle frontiere esterne e riveste dunque una grande importanza pratica. Rientrano nel settore dei controlli alle frontiere anche la costituzione dell'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex)<sup>22</sup>, il Fondo per le frontiere esterne (FFE)<sup>23</sup> e il Fondo per la sicurezza interna, strumento parziale Frontiera (ISF-Frontiere)<sup>24</sup>.

Senza associazione a Schengen, queste norme diverrebbero inapplicabili, sia da parte della Svizzera sia nei suoi confronti. Nello scenario «senza Schengen», ciò comporta l'adozione di due ipotesi fondamentali:

1. la **Svizzera** sarebbe libera di effettuare controlli sistematici ai propri confini nazionali, anche in assenza di sospetti; contemporaneamente, non avrebbe più l'obbligo di effettuare controlli sistematici alle sue attuali frontiere esterne (aeroporti) conformemente al CFS;
2. gli **Stati limitrofi**, invece, sarebbero tenuti a sottoporre tutti coloro che attraversano i confini con il nostro Paese per via terrestre, lacustre o aerea a un controllo sistematico secondo il CFS, poiché gli attuali confini interni diverrebbero frontiera esterna dello spazio Schengen.

### 2.2. Controlli alle frontiere della Svizzera nei confronti degli Stati limitrofi

Senza associazione all'AAS, nello scenario «senza Schengen», per la Svizzera non vi sarebbe più distinzione tra frontiere interne ed esterne. Il nostro Paese potrebbe controllare tutte le frontiere nazionali utilizzando le modalità giudicate più appropriate<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. le risposte del Consiglio federale alle interpellanze 10.3964 e 16.3242.

<sup>21</sup> Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, GU L 77 del 23.3.2016 pag. 1.

<sup>22</sup> Regolamento (CE) n. 2007/2004 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 349 del 25.11.2004, pag. 1.

<sup>23</sup> Decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 maggio 2007, che istituisce il Fondo per le frontiere esterne per il periodo 2007-2013, nell'ambito del programma generale «Solidarietà e gestione dei flussi migratori», GU L 144 del 6.6.2007, pag. 22.

<sup>24</sup> Regolamento (UE) 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone GU L 150 del 20.5.2014, pag. 143.

<sup>25</sup> Un caso particolare è costituito dall'associazione a Schengen del Liechtenstein, la quale è direttamente connessa a quella della Svizzera. Tra il Liechtenstein e la Svizzera è in vigore sin dal 1923 un trattato di unione doganale e al confine con la Svizzera non vengono effettuati controlli né sulle merci né sulle persone. L'associazione del Liechtenstein a Schengen è una conseguenza diretta dell'associazione della Svizzera. Occorre pertanto presumere che in caso di disdetta dell'accordo da parte della Svizzera anche il Principato prenderebbe la stessa decisione. Per lo scenario «senza Schengen», questo significa che la Svizzera controllerebbe anche il confine tra Liechtenstein e Austria, mentre il confine tra Svizzera e Liechtenstein rimarrebbe transitabile senza controlli.

La situazione di partenza corrisponde dunque alla situazione esistente prima dell'associazione a Schengen. L'unica differenza consiste nel fatto che a causa dell'inasprimento delle norme Schengen sulla protezione delle frontiere esterne, subentrato nel frattempo, gli Stati limitrofi sarebbero tenuti a eseguire controlli più severi nei confronti della Svizzera. Questo aspetto non avrebbe tuttavia alcun influsso diretto sulle scelte della Svizzera riguardo alle modalità dei propri controlli. Nello scenario «senza Schengen» si ipotizza pertanto che i **controlli alle frontiere della Svizzera** si ispirerebbero in linea di principio alle modalità applicate sino al 2008, ossia prima dell'associazione a Schengen<sup>26</sup>.

Non essendo membro dell'unione doganale e continuando perciò a effettuare controlli doganali alla frontiera, la Svizzera, contrariamente agli altri Stati Schengen, dispone ancora di un dispositivo di controllo ai propri confini. In media, circa 1,5 milioni di persone e 1,2 milioni di veicoli attraversano giornalmente la frontiera interna/nazionale svizzera e circa il 3 per cento di essi viene sottoposto a un accurato controllo. Questo valore corrisponde a quello che si registrava prima dell'associazione a Schengen. Detto altrimenti, l'associazione a Schengen non ha comportato un sostanziale mutamento del numero dei controlli alla frontiera, ma soltanto del modo in cui essi vengono effettuati. Data la densità del traffico, un controllo capillare di tutti i passaggi di frontiera sarebbe estremamente oneroso, poiché rispetto a oggi occorrerebbe moltiplicare i controlli di circa 35 volte. Ciò dimostra che l'elemento decisivo per la densità dei controlli alle frontiere svizzere non è l'associazione a Schengen, quanto piuttosto l'effettivo del personale e il budget a disposizione del Corpo delle guardie di confine (Cgcf).

Rispetto allo scenario di base, nello scenario «senza Schengen» la Svizzera sarebbe sostanzialmente libera di effettuare controlli sistematici sulle persone, anche in assenza di sospetti. Ma questa possibilità dipende dalle capacità delle autorità competenti. Considerate le risorse di personale<sup>27</sup> di cui dispone il Cgcf, questo tipo di controlli sistematici potrebbe essere effettuato soltanto per un limitato periodo tempo e soltanto su determinati tratti di confine.

Siccome però nello scenario comparativo senza associazione a Schengen le autorità preposte ai controlli di frontiera non potrebbero effettuare ricerche né nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) né nel Sistema d'informazione visti (VIS), rispetto allo scenario di base, nello scenario «senza Schengen» la qualità dei controlli sulle persone al passaggio di frontiera risulterebbe inferiore; sarebbe infatti possibile consultare soltanto le banche dati nazionali e il canale INTERPOL. La persona incaricata dei controlli, ad esempio, non potrebbe più verificare automaticamente se la persona controllata è oggetto di un mandato d'arresto in un altro Stato Schengen. L'impossibilità di accedere alle banche dati del sistema Schengen costituirebbe un problema anche per le autorità di polizia (cfr. la sezione sul SIS, pag. 23).

---

<sup>26</sup> La Svizzera partecipa a livello operativo a Schengen/Dublino dal 12 dicembre 2008. Negli aeroporti, i controlli alla frontiera sulle persone per i voli interni allo spazio Schengen sono stati aboliti il 29 marzo 2009.

<sup>27</sup> L'associazione a Schengen non ha avuto praticamente alcun influsso sull'effettivo del personale del Cgcf. Dall'associazione in poi il numero di posti in organico ha registrato addirittura un lieve aumento, passando da 1927 a 2073 unità; questo aumento è riconducibile soprattutto all'assunzione di nuovi compiti non direttamente in rapporto con Schengen.

Al tempo stesso, il fatto che nello scenario «senza Schengen» gli Stati limitrofi sarebbero tenuti a effettuare controlli sistematici alla frontiera conformemente al CFS farebbe sì che chiunque attraversasse i confini nazionali della Svizzera venisse sottoposto a un controllo nel SIS da parte delle autorità di frontiera dello Stato limitrofo in questione<sup>28</sup>. La Svizzera non avrebbe alcun influsso su questi controlli, ma in definitiva tutto ciò creerebbe una situazione paradossale, in cui, anche se il nostro Paese non avrebbe più accesso al SIS, nello scenario «senza Schengen» il numero di ricerche nel SIS al passaggio del confine con la Svizzera aumenterebbe rispetto allo scenario di base. Sul piano della sicurezza interna la Svizzera trarrebbe vantaggio dai controlli effettuati dagli Stati Schengen confinanti, ma questo non compenserebbe la perdita della possibilità di accedere direttamente al SIS e al VIS. Si deve inoltre tenere conto del fatto che le persone che intendessero spostarsi dalla Svizzera nel vicino spazio Schengen ma fossero colpite da un divieto di entrata dovrebbero essere fermate al confine dalle autorità svizzere. Se la Svizzera decidesse che queste persone non sono gradite neanche sul suo territorio, dovrebbe occuparsi del loro rimpatrio organizzando un volo. Ciò potrebbe far aumentare ulteriormente le spese a carico delle autorità svizzere.

Per quanto riguarda i confini dello spazio aereo si presenta un quadro analogo: anche per questi confini, nello scenario «senza Schengen» si presuppone che la Svizzera applichi un regime di controlli praticamente identico a quello anteriore all'associazione a Schengen. Non vi è infatti motivo di presumere che senza l'associazione a Schengen la Svizzera avrebbe modificato la propria prassi relativa ai controlli in aeroporto. In particolare, non esisterebbe la separazione fisica tra viaggiatori Schengen e non-Schengen. Per lo scenario «senza Schengen», ciò significa che anche negli aeroporti verrebbero effettuati soltanto controlli saltuari, come prima dell'associazione, ma anche sui voli in provenienza dallo spazio Schengen, che nello scenario di base sono completamente esenti da qualsiasi controllo. Per quanto riguarda l'effettivo del personale necessario non vi sarebbe alcuna differenza tra lo scenario di base e lo scenario comparativo, dato che le guardie di confine o gli agenti delle polizie cantonali, che secondo lo scenario di base devono controllare tutti i voli non-Schengen, nello scenario «senza Schengen» sarebbero impiegati per i controlli saltuari su tutti i voli. Nello scenario comparativo, comunque, il SIS non sarebbe a disposizione, nemmeno per i controlli aeroportuali, e nel caso dei voli provenienti da territori al di fuori dello spazio Schengen questa mancanza non sarebbe compensata dai controlli alla partenza da parte degli Stati Schengen. Poiché nello scenario «senza Schengen» alcuni passeggeri in transito provenienti da Stati terzi sottoposti all'obbligo del visto avrebbero bisogno di un visto di transito per la Svizzera agli aeroporti di Ginevra e Zurigo, il presente rapporto ipotizza in questi aeroporti un lieve calo dei passeggeri.

Per l'aeroporto binazionale di Basilea, gestito in comune dalla Francia e dalla Svizzera, si ipotizza che nello scenario «senza Schengen» esista una separazione settoriale come quella che esisteva prima dell'associazione a Schengen, ossia che l'accesso dalla Svizzera avvenga lungo una strada di collegamento sbarrata («Zollfreistrasse») e che il check-in e i controlli sui passeggeri vengano effettuati nel settore svizzero dell'aeroporto, da cui non è possibile passare nel settore francese. I flussi di passeggeri verrebbero riuniti soltanto dopo i rispettivi passaggi di frontiera.

---

<sup>28</sup> In virtù del Regolamento (UE) 2017/458 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda il rafforzamento delle verifiche nelle banche dati pertinenti alle frontiere esterne, dal 7 aprile 2017 devono essere controllate nel SIS sia all'entrata sia all'uscita anche le persone aventi diritto alla libera circolazione.

Per lo scenario «senza Schengen» si presuppone globalmente che l'effettivo del personale delle autorità preposte ai controlli alla frontiera corrisponda a quello dello scenario di base e che il numero dei controlli effettuati sia analogo. Nei due scenari, la *frequenza* dei controlli è dunque identica. È invece diversa la loro qualità, che nello scenario «senza Schengen» risulta inferiore: la libertà di effettuare controlli anche in modo sistematico e a prescindere dall'esistenza di sospetti fondati non compensa lo svantaggio rappresentato dall'impossibilità di accedere alle banche dati SIS e VIS. Nello scenario «senza Schengen» il livello di sicurezza interna raggiunto nel settore dei controlli alle frontiere è dunque inferiore rispetto a quello dello scenario «con Schengen». Per garantire un livello di sicurezza interna paragonabile, nello scenario «senza Schengen» la Svizzera dovrebbe dunque adottare in questo ambito corrispondenti misure alternative che compensino la minore qualità dei controlli alle frontiere. Ciò può – ma non necessariamente deve – avvenire con un aumento del numero dei controlli alla frontiera, che potrebbe spingersi fino all'introduzione di controlli sistematici. Si potrebbero immaginare anche altre misure nel settore della sicurezza, ad esempio il potenziamento della presenza delle forze di polizia all'interno del Paese o l'aumento dei mezzi a disposizione del Servizio delle attività informative. Alle diverse soluzioni a cui la Svizzera potrebbe ricorrere per compensare la perdita degli strumenti Schengen SIS e VIS è consacrato un capitolo specifico nella terza parte del presente rapporto, che tratta delle ripercussioni finanziarie (pag. 100-108).

### **2.3. Regime dei controlli alle frontiere degli Stati limitrofi nei confronti della Svizzera**

Nello scenario «Svizzera senza Schengen», le frontiere degli Stati limitrofi con la Svizzera diverrebbero frontiere esterne dello spazio Schengen. Si presuppone che detti Stati applicherebbero integralmente il CFS e le norme da esso previste a protezione delle frontiere esterne, e introdurrebbero un regime corrispondente con controlli sistematici alle frontiere. Nello scenario «senza Schengen» occorre escludere la possibilità di una soluzione «pragmatica», consistente in controlli soltanto saltuari alle frontiere come quelli praticati prima dell'associazione della Svizzera. Negli anni scorsi l'acquis di Schengen ha registrato un'importante evoluzione: le disposizioni concernenti la protezione delle frontiere esterne sono state man mano inasprite e da aprile 2017 anche le persone aventi diritto alla libera circolazione vengono sottoposte a una consultazione sistematica delle pertinenti banche dati, sia all'entrata sia all'uscita.

La possibilità di una soluzione negoziale con l'UE per la semplificazione dei controlli alla frontiera, vale a dire una soluzione «Schengen light», non viene presa in considerazione nel presente rapporto, poiché si tratta di una questione politica la cui realizzabilità è molto dubbia, come già più volte sottolineato dal Consiglio federale nelle risposte a vari interventi parlamentari<sup>29</sup>.

Il Codice frontiere Schengen obbliga gli Stati membri a effettuare controlli sistematici sulle persone alle frontiere esterne allo spazio Schengen. Le frontiere esterne possono essere attraversate soltanto ai valichi di frontiera e durante gli orari di apertura stabiliti (art. 5 par. 1 CFS). Chiunque attraversi la frontiera è sottoposto a una verifica. Per le persone aventi diritto alla libera circolazione tale verifica consiste nell'accertamento dell'identità e della validità dei documenti di viaggio presentati e nella consultazione obbligatoria delle pertinenti banche dati (in particolare del SIS; art. 8 par. 2 CFS). Questa regola si applica sia all'entrata sia all'uscita.

---

<sup>29</sup> Cfr. le risposte del Consiglio federale alla mozione 11.3056 e all'interpellanza 16.3242.

Le altre persone, ossia coloro che non hanno diritto alla libera circolazione secondo il diritto dell'UE (cittadini di Paesi terzi), vengono inoltre sottoposte a verifiche approfondite, riguardanti tutte le condizioni di ingresso ai sensi dell'articolo 5 CFS. Tale verifica comporta anche il controllo di un eventuale visto, compresa la consultazione del sistema VIS (art. 8 par. 3 CFS). Data l'esistenza di queste disposizioni, dal punto di vista degli Stati limitrofi nello scenario «Svizzera senza Schengen» il «confine verde» non esisterebbe più e i confini nazionali potrebbero essere attraversati soltanto ai valichi ufficiali, mentre con il sistema attuale è possibile attraversarli in qualsiasi punto e in qualsiasi momento. Ciò avrebbe gravi ripercussioni sul traffico stradale, la circolazione delle merci, la navigazione aerea e fluviale e il traffico ferroviario.

### **2.3.1. Circolazione delle persone su strada**

Nello scenario «Svizzera senza Schengen» si ipotizza che gli Stati limitrofi cercherebbero, pur rispettando le disposizioni del CFS, di garantire un traffico transfrontaliero per quanto possibile fluido. Sulla base dei valichi esistenti prima dell'associazione a Schengen, quelli che registrano il maggior numero di passaggi verrebbero ampliati e sarebbero aperti al traffico 24 ore al giorno sette giorni su sette. Per evitare per quanto possibile la formazione di code, questi valichi avrebbero diverse corsie, analogamente ai caselli sulle autostrade europee. Impianti di questo tipo sono già operanti alle frontiere esterne dello spazio Schengen nel Nord Europa e nell'Europa orientale, ad esempio in Finlandia, Polonia, Ungheria o Slovacchia. Ma a differenza dei confini nazionali del nostro Paese, queste frontiere sono attraversate da un numero assai inferiore di veicoli e inoltre, contrariamente ai nostri confini, non sono collocate in regioni metropolitane transfrontaliere collegate da vie di comunicazione urbane. Questi impianti sorgerebbero verosimilmente ai sette valichi autostradali attualmente esistenti<sup>30</sup>, ma anche ai valichi di grande passaggio nei pressi delle maggiori città svizzere di confine, come Basilea o Ginevra, oppure su grandi assi di traffico come Kreuzlingen/Costanza o Singen. Oltre a questi valichi aperti 24 ore su 24, rimarrebbero in funzione anche tutti gli altri valichi già esistenti, ma soltanto in determinati orari. A differenza di quanto previsto nello scenario di base, al di fuori di questi orari sarebbero chiusi ad ogni tipo di traffico e occorrerebbe ripiegare su altri valichi.

Per gli Stati limitrofi, i controlli sistematici alla frontiera sarebbero onerosi in termini di risorse di personale e di costi. Oltre a effettuare controlli su tutti i viaggiatori in entrata e in uscita, questi Stati dovrebbero anche garantire una sorveglianza permanente di tutti i confini con la Svizzera (1899 km, in parte ubicati in terreni di difficilissimo accesso) oppure renderli invalicabili con misure edilizie. Tutte le strade e i sentieri che portano al confine e non passano da un valico ufficiale dovrebbero essere sbarrati o smantellati. Benché il buon funzionamento del traffico transfrontaliero sia enormemente importante anche per gli Stati limitrofi e non solo per la Svizzera, data la densità di tale traffico sarebbe impossibile evitare ritardi al passaggio di frontiera. Nei valichi più importanti, dunque, si creerebbero regolarmente delle code, specialmente nelle ore di punta. Questo fenomeno toccherebbe in particolare i pendolari in provenienza dagli Stati limitrofi, vale a dire i frontalieri che lavorano in Svizzera, ma anche numerosi Svizzeri residenti all'estero che abitano nelle zone di confine.

---

<sup>30</sup> St. Louis e Weil am Rhein a Basilea, Rheinfelden, Ginevra Bardonnex, Chiasso Brogeda, St. Margarethen e Au.

Secondo gli studi esistenti, questa categoria di persone utilizza principalmente veicoli a motore individuali per recarsi al lavoro; la sola città di Basilea registra giornalmente il passaggio di 95 000 frontalieri pendolari ai propri valichi<sup>31</sup>. Già nel 2004, la Germania aveva effettuato per alcune settimane controlli di frontiera sistematici, conformi al CFS (che pure allora era meno restrittivo di adesso), creando situazioni talvolta addirittura caotiche al confine, tempi di attesa di oltre un'ora e code chilometriche<sup>32</sup>. Dato che i controlli più approfonditi vengono effettuati all'entrata nello spazio Schengen, questi disagi toccherebbero soprattutto il traffico serale dei lavoratori sul versante svizzero del confine.

### **2.3.2. Circolazione delle merci su strada**

La Svizzera non è membro dell'unione doganale e pertanto, nonostante la sua associazione a Schengen, vengono effettuati controlli doganali su entrambi i versanti del confine. Nel caso della circolazione transfrontaliera delle merci su strada si tratta di controlli sistematici, e quindi ognuno dei circa 21 000 camion che giornalmente attraversano il confine deve essere sdoganato. I controlli durano in media (a seconda della quantità, del tipo e dell'origine delle merci) da 5 a 15 minuti per camion e vengono effettuati dalle rispettive autorità doganali. La necessaria infrastruttura è presente su ciascun lato del confine e comprende anche corsie separate sulle autostrade e aree di attesa. Lo sdoganamento è dunque effettuato a prescindere da Schengen, nello scenario di base come in quello comparativo. Si presuppone pertanto che le verifiche relative all'identità degli autisti, necessarie nello scenario «senza Schengen» (durata media inferiore a un minuto) potrebbero senz'altro essere effettuate nell'ambito del disbrigo di queste formalità doganali (5-15 minuti). Per questo motivo si può anche supporre che l'eventuale uscita dallo spazio Schengen avrebbe in linea di massima solo un modesto impatto sulla circolazione delle merci, in particolare perché le vie di accesso ai punti di controllo potrebbero essere separate facilmente dal rimanente traffico stradale, o addirittura lo sono già. In caso di code superiori ai 10 chilometri tuttavia non sarebbe più così. Per lo meno nella direzione di marcia dalla Svizzera verso lo Stato estero, una simile situazione si ripercuoterebbe su tutta la zona urbana, incidendo notevolmente anche sul traffico di camion.

### **2.3.3. Traffico aereo**

Nel settore delle frontiere esterne aeree, nello scenario «senza Schengen» i controlli sistematici sulle persone per tutti i voli da o per la Svizzera sono effettuati negli aeroporti dei vari Paesi Schengen. Rispetto allo scenario di base, in questi aeroporti i voli in questione verrebbero semplicemente trasferiti dall'area Schengen all'area non-Schengen.

---

<sup>31</sup> Secondo un rilevamento del traffico effettuato nel 2012 dall'*Eurodistretto trinazionale di Basilea (TEB)*, nella regione di Basilea il 79 % dei pendolari provenienti dalla Germania e l'87 % di quelli provenienti dalla Francia utilizza veicoli a motore individuali per recarsi al lavoro.

<sup>32</sup> Nel marzo del 2004 il confine tra Germania e Svizzera è stato sottoposto per alcune settimane a controlli sistematici da parte della polizia di frontiera tedesca (*Bundesgrenzschutz, BGS*). L'operazione era intesa a effettuare controlli di frontiera conformi alla normativa applicabile alle frontiere esterne dello spazio Schengen, poiché a detta del BGS i controlli svolti sino ad allora erano «zu large» (sic). I controlli sistematici hanno provocato code chilometriche nel traffico di pendolari, in particolare alla dogana autostradale di Basilea/Weil am Rhein e nel comune di Riehen, nel Cantone di Basilea Città. I tempi di attesa erano anche superiori a un'ora. Gli ingorghi generati dalle code fin nel centro di Basilea hanno gravemente ostacolato anche la circolazione dei mezzi pubblici. Inoltre, secondo la Camera di commercio di Basilea Campagna, i controlli hanno causato un calo di fatturato che ha toccato il 50 % per il commercio al dettaglio su entrambi i versanti del confine e per le imprese artigianali operanti a livello transfrontaliero.

La principale differenza tra scenario di base e scenario comparativo consiste dunque nel fatto che in quest'ultimo i passeggeri negli aeroporti Schengen dovrebbero superare il controllo dei passaporti, un'operazione che richiederebbe, a seconda della destinazione, tempi di sosta più o meno lunghi.

#### **2.3.4. Traffico ferroviario**

Nel settore della circolazione delle persone per ferrovia occorre sostanzialmente distinguere tra il traffico a lunga distanza e quello a breve distanza. Mentre nello scenario «Svizzera senza Schengen» il traffico a lunga distanza sarebbe ancora possibile se pur con qualche restrizione, la circolazione transfrontaliera dei trasporti pubblici di prossimità su rotaia come la conosciamo oggi non esisterebbe più.

Gli Stati limitrofi dovrebbero sottoporre a un controllo completo tutti i treni transfrontalieri, in particolare quelli che attraversano il confine dalla Svizzera in direzione dello spazio Schengen. Per questi controlli esistono tre possibilità: un controllo sui treni, durante il quale le guardie di frontiera controllerebbero tutti i passeggeri tra l'ultima fermata in Svizzera e la prima nello spazio Schengen, un controllo al confine o in una stazione, dove i treni farebbero una fermata supplementare a tale scopo, oppure una combinazione di queste due varianti.

La prima variante, ossia il controllo sui treni, eviterebbe le perdite di tempo dovute a una fermata supplementare, ma i controlli sistematici sui treni rappresentano una grossa sfida, in quanto la finestra temporale è estremamente ridotta. Dato che il CFS esige controlli sistematici, non sarebbe neppure possibile, se il tempo stringesse, interrompere un controllo o rinunciarvi del tutto. In questi casi occorrerebbe fermare il treno, con continui ritardi e ripercussioni su tutto l'orario, oppure far scendere i passeggeri, operazione che, in particolare nel traffico a lunga distanza, non sarebbe sempre possibile senza conseguenze.

La seconda variante, consistente nell'imporre una fermata aggiuntiva al passaggio del confine per consentire i controlli, presenta il vantaggio di essere più facile da gestire dal punto di vista logistico, poiché le pattuglie incaricate non dovrebbero continuamente spostarsi tra le varie stazioni ma potrebbero rimanere di stanza in un certo luogo. Lo svantaggio di questa variante consiste invece nel fatto che per i passeggeri prolungherebbe la durata del viaggio per tutto il tempo necessario allo svolgimento dei controlli.

La terza variante consisterebbe in una combinazione delle prime due: i controlli di frontiera potrebbero essere effettuati in linea di massima sul treno, prevedendo inoltre alla prima fermata nello spazio Schengen una sosta prolungata per ogni treno, affinché rimanga tempo a sufficienza per concluderli.

Per il traffico a lunga distanza, nello scenario «Svizzera senza Schengen» si presuppone che per i controlli sulle persone venga applicata questa terza soluzione. Le autorità di frontiera degli Stati limitrofi salirebbero sempre all'ultima fermata in Svizzera e inizierebbero i controlli. Se necessario i controlli proseguirebbero alla prima stazione nello spazio Schengen, dove sarebbe prevista una finestra temporale da 5 a 30 minuti in funzione dell'occupazione prevista del treno. Occorre comunque presumere che nella pratica, considerato il contesto logistico molto complesso del traffico ferroviario, i controlli provocherebbero regolarmente dei ritardi. Dalla sola Basilea partono giornalmente più di 60 treni Intercity, che lasciano la Svizzera in direzione della Germania e della Francia, mentre da Ginevra ne partono circa 30 per destinazioni in territorio francese.

Per lo scenario «senza Schengen» è necessario quindi presumere che a causa delle soste più lunghe nelle stazioni di confine la durata media del viaggio nel traffico transfrontaliero a lunga distanza aumenterebbe mediamente di 15 minuti e che a causa dei controlli questi treni registrerebbero regolarmente importanti ritardi di durata superiore ai 15 minuti.

Per quanto riguarda il traffico transfrontaliero a breve distanza, la situazione si presenta diversamente: senza Schengen questa forma di traffico diverrebbe impossibile. Mentre nel traffico a lunga distanza le distanze importanti e la lunga durata del viaggio consentono lo svolgimento dei controlli, nel traffico a breve distanza questi sarebbero semplicemente impossibili, dato che la prima fermata oltre confine viene effettuata già pochi minuti dopo l'attraversamento della frontiera. Si ipotizza perciò che il traffico frontaliero a breve distanza nella sua forma attuale non esisterebbe più. Le varie linee di tram e della S-Bahn porterebbero soltanto fino all'ultima stazione prima del confine e i controlli alla frontiera non verrebbero effettuati sui treni: i passeggeri dovrebbero attraversare i valichi di confine a piedi. Nelle grandi città svizzere vicine al confine si imporrebbe il modello della «Badischer Bahnhof» applicato a Basilea. La Badischer Bahnhof è una stazione situata nella zona nord di Basilea, gestita dalla Deutsche Bahn, nella quale i controlli doganali vengono effettuati dalle autorità doganali e dalla polizia di frontiera tedesche già all'ingresso dell'area dei binari; nel caso dello scenario «Svizzera senza Schengen» anche i controlli sulle persone si potrebbero svolgere nello stesso modo. Anche la stazione FFS di Basilea («Basel SBB») e la stazione di Ginevra Cornavin seguono un modello analogo: in queste stazioni le ferrovie francesi (SNCF) gestiscono un settore proprio, fisicamente separato dal resto della stazione e in cui è possibile effettuare un controllo degli accessi. Per lo scenario «Svizzera senza Schengen» si presuppone, sulla base di un'analisi dell'orario ferroviario, che questo modello venga applicato anche a Chiasso, Lugano e San Gallo. Nelle rispettive stazioni verrebbe creato un settore, fisicamente separato, dove verrebbero trasferiti tutti i treni del traffico regionale diretti verso lo spazio Schengen.

Per i frontalieri, nello scenario «Svizzera senza Schengen» questa soluzione comporterebbe, a seconda del luogo di domicilio e di lavoro, un aumento significativo del tempo necessario per recarsi al lavoro, poiché dovrebbero passare da una delle stazioni centrali con «settori Schengen» oppure cambiare treno una volta in più e attraversare il confine a piedi.

Per quanto riguarda i controlli da parte delle autorità svizzere, si presume che come per il traffico su strada anche per il traffico ferroviario verrebbero effettuati soltanto controlli saltuari sui treni oppure nelle stazioni all'uscita dai «settori Schengen». Questo sistema era quello adottato in pratica dalle autorità svizzere già prima dell'associazione a Schengen e ancora usato attualmente.

Per quanto riguarda la circolazione delle merci su rotaia, si presuppone che l'uscita da Schengen non avrebbe conseguenze di rilievo.

### **2.3.5. Collegamenti urbani**

Il fatto che i confini tra la Svizzera e i suoi Stati limitrofi possano essere attraversati praticamente ovunque e a qualsiasi ora senza impedimenti ha indotto un intenso fenomeno di agglomerazione nelle aree urbane di confine. Nel caso delle aree metropolitane come quelle di Basilea o Ginevra, si sono create vere e proprie realtà sociali ed economiche implicanti, oltre al traffico di frontalieri, anche la fornitura transfrontaliera di servizi e l'uso condiviso delle infrastrutture. Per questi collegamenti urbani, la libertà di circolazione rappresenta una *conditio sine qua non*.

Perciò, lo scenario «Svizzera senza Schengen» si basa sul presupposto che gli effetti economici dei collegamenti urbani verrebbero a mancare. I confini nazionali traccerebbero anche il confine delle realtà economiche e sociali.

### **2.3.6. Partecipazione a Frontex e ISF-Frontiere**

Nello scenario «senza Schengen», la Svizzera non partecipa all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex), né al Fondo per la sicurezza interna, strumento parziale Frontiera (ISF-Frontiere), creato in sostituzione del Fondo per le frontiere esterne (FFE) alla scadenza di quest'ultimo. Si ipotizza dunque che vengano a cadere i corrispondenti contributi e che il Cgcf non invii più guardie di confine nell'ambito delle operazioni Frontex. In compenso, la Svizzera non potrebbe più partecipare ai voli di rimpatrio di Frontex e non avrebbe accesso alle analisi dei rischi dell'Agenzia. Mentre ISF-Frontiere non sosterebbe alcun progetto svizzero.

## **2.4. Sintesi**

Le principali ipotesi su cui si basa lo scenario «Svizzera senza Schengen» nel settore dei controlli di frontiera possono essere così riassunte:

- la Svizzera controlla i propri confini in modo analogo a quanto previsto nello scenario di base, in particolare per quanto riguarda il personale del Cgcf e i corpi cantonali di polizia; i confini non sono oggetto di controlli sistematici;
- gli Stati limitrofi controllano sistematicamente i loro confini con la Svizzera secondo le disposizioni del CFS; i tempi di attesa al passaggio della frontiera su strada o su rotaia dovuti a tali controlli hanno un peso significativo nelle regioni caratterizzate da un forte movimento di frontalieri. Nel traffico aereo le ripercussioni mantengono proporzioni modeste;
- la circolazione delle merci è toccata solo marginalmente dai controlli alla frontiera, poiché i controlli doganali sistematici in questo settore causano comunque tempi di attesa. I controlli sulle persone nell'ambito della circolazione delle merci potrebbero senz'altro essere integrati nella procedura di sdoganamento nell'ambito delle strutture esistenti;
- nell'ottica della protezione delle frontiere, il livello di sicurezza in Svizzera risulta inferiore rispetto allo scenario di base, poiché l'impossibilità di accedere alle banche dati europee SIS e VIS non può essere compensata né dalla libertà di manovra supplementare acquisita dalle autorità doganali svizzere, che nello scenario «senza Schengen» non sarebbero limitate dal CFS, né dai controlli sistematici effettuati dagli Stati limitrofi. Per raggiungere lo stesso livello di sicurezza interna, la Svizzera dovrebbe, per quanto possibile, adottare opportune misure di compensazione.

## **3. Settore dei visti**

### **3.1. Basi legali**

#### **3.1.1. Acquis di Schengen nel settore dei visti**

Nel settore dei visti, l'acquis di Schengen disciplina e armonizza la politica in materia di visti per i soggiorni di breve durata di al massimo 90 giorni su un periodo di 180 giorni.

Le basi legali sono costituite dai pertinenti sviluppi di Schengen, tra i quali hanno grande importanza in particolare il codice dei visti<sup>33</sup> e le disposizioni sul Sistema d'informazione visti (VIS)<sup>34</sup>. L'acquis armonizza la procedura di domanda, le condizioni di rilascio, la struttura del visto e la definizione degli Stati i cui cittadini sono esentati dall'obbligo del visto. Il VIS, inoltre, offre una banca dati centrale in cui sono registrate tutte le domande, i rilasci, i rifiuti, gli annullamenti, le revoche e le proroghe di visti. Il sistema di comunicazione VIS Mail consente lo scambio di dati nel quadro del rilascio dei visti, ai fini della consultazione delle autorità centrali e della cooperazione consolare. Il visto Schengen consente al suo titolare di accedere allo spazio Schengen e di rimanervi per un periodo massimo di 90 giorni. Anche i cittadini degli Stati terzi che possiedono un titolo di soggiorno valido per uno Stato Schengen possono, in virtù di tale titolo e di un documento di viaggio valido, muoversi nello spazio Schengen per lo stesso periodo di tempo, ossia per al massimo 90 giorni su 180.

### **3.1.2. Altri accordi pertinenti**

Sulla base dell'acquis di Schengen nel settore dei visti, la Svizzera ha concluso accordi con altri Stati Schengen per disporre di rappresentanze nel settore dei visti in determinate sedi. In virtù di tali accordi, il nostro Paese è rappresentato da altri Stati Schengen in 58 sedi e in contropartita rappresenta altri Stati Schengen in 61 casi. Questi accordi si basano sull'articolo 8 del codice dei visti, il quale prevede tale possibilità.

Dato che la Svizzera non è membro dell'UE, gli accordi conclusi tra l'UE e uno Stato terzo per la liberalizzazione reciproca dei visti non sono automaticamente applicabili anche ai cittadini svizzeri<sup>35</sup>. Per questo motivo, in caso di interesse da parte sua, la Svizzera conclude accordi aggiuntivi con gli Stati in questione, affinché anche i suoi cittadini possano beneficiare dell'esenzione dal visto. Inoltre, in numerosi casi il nostro Paese ha concluso di propria iniziativa accordi bilaterali per l'esenzione dal visto a favore dei detentori di un passaporto diplomatico, speciale o di servizio. Gli accordi bilaterali per la liberalizzazione dei visti non sono giuridicamente connessi all'associazione a Schengen.

## **3.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Schengen» nel settore dei visti**

Senza associazione a Schengen, l'articolo 8 del codice dei visti non sarebbe più applicabile alla Svizzera, e quindi verrebbe a cadere anche la possibilità di concludere accordi di rappresentanza nel settore dei visti. Il nostro Paese avrebbe comunque ancora la possibilità di concludere accordi bilaterali per la liberalizzazione dei visti. Per lo scenario «senza Schengen», la situazione di partenza sarebbe la seguente:

1. il nostro Paese potrebbe impostare liberamente la propria politica in materia di visti e rilasciare un proprio visto per i soggiorni di breve durata;

---

<sup>33</sup> Regolamento (CE) n. 810/2009 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 243 del 15.9.2009, pag. 1.

<sup>34</sup> Regolamento (CE) n. 767/2008 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 218 del 13.8.2008, pag. 60.

<sup>35</sup> Allo stesso modo, qualsiasi adeguamento del Regolamento (CE) n. 539/2001 intrapreso nell'ambito della liberalizzazione dei visti UE, pur garantendo che anche la Svizzera debba concedere ai cittadini dello Stato in questione un diritto di soggiorno senza visto, non garantisce però in contropartita la reciprocità per i cittadini svizzeri.

2. la Svizzera non parteciperebbe alla cooperazione tra Stati Schengen in materia di visti e non avrebbe accesso né al sistema VIS né a VIS Mail né al SIS;
3. gli accordi di rappresentanza conclusi dalla Svizzera con vari Stati Schengen decadrebbero; in 58 sedi la Svizzera non sarebbe più rappresentata, oppure dovrebbe aprire rappresentanze proprie;
4. il visto Schengen non autorizzerebbe l'entrata in Svizzera; i viaggiatori dovrebbero richiedere un visto svizzero per entrare nel nostro Paese;
5. la Svizzera deciderebbe autonomamente quali Stati esentare dall'obbligo del visto e con quali Paesi concludere un accordo per la liberalizzazione dei visti;
6. i titoli di soggiorno rilasciati dalla Svizzera non darebbero diritto all'ingresso senza visto nello spazio Schengen; i cittadini di Stati terzi residenti in Svizzera sarebbero soggetti o meno all'obbligo del visto per l'ingresso nello spazio Schengen a seconda della loro nazionalità, e viceversa..

Partendo da questo contesto, nei capitoli che seguono si formulano le necessarie ipotesi per stabilire quale politica in materia di visti seguirebbe la Svizzera nello scenario «senza Schengen» e come strutturerebbe la propria rete di rappresentanze in ambito consolare.

### **3.2.1. Politica svizzera in materia di visti**

Per lo scenario «senza Schengen», si ipotizza un visto svizzero basato sostanzialmente su quello che veniva rilasciato prima del 2008. Fino a quella data, la Svizzera rilasciava un visto che autorizzava a un soggiorno della durata massima di 3 mesi su un periodo di 6 mesi. I requisiti che il richiedente doveva soddisfare erano disciplinati nell'ordinanza del 14 gennaio 1998 concernente l'entrata e la notificazione degli stranieri (OEnS) e coincidevano ampiamente con le pertinenti disposizioni sul visto Schengen. L'unica eccezione riguarda i dati biometrici necessari per il visto, introdotti progressivamente nello spazio Schengen a partire dal 2011 e oggi ormai divenuti standard. Per questo motivo, si ipotizza che per il rilascio del visto per la Svizzera sia necessario registrare anche i dati biometrici. Come sistema informatico per il rilascio e il controllo dei visti si ipotizza che venga utilizzato lo stesso sistema previsto per lo scenario «Svizzera con Schengen», ossia l'applicazione ORBIS<sup>36</sup>, sviluppata in Svizzera e in grado di funzionare autonomamente. Tuttavia, nello scenario «senza Schengen» viene a mancare il collegamento con i sistemi Schengen VIS e SIS.

Senza associazione a Schengen, il nostro Paese potrebbe decidere autonomamente con quali Stati concludere un accordo per la reciproca liberalizzazione dei visti. Lo scenario «senza Schengen» si basa sul presupposto che la politica della Svizzera in materia di liberalizzazione dei visti corrisponda in linea di massima a quella dello scenario «con Schengen».

---

<sup>36</sup> Il sistema nazionale d'informazione visti ORBIS è operativo dal mese di gennaio del 2014 e ha sostituito il precedente sistema EVA («Elektronische Visumsaustellung», ossia «rilascio elettronico visti»). EVA ha dovuto essere sostituito poiché era giunto alla fine del suo ciclo di vita e tecnicamente non era più aggiornato. La sostituzione non è quindi dovuta a Schengen.

Questa scelta è dettata dalle seguenti ragioni: prima dell'associazione del nostro Paese a Schengen, le politiche di liberalizzazione dei visti della Svizzera e dell'UE erano già praticamente identiche<sup>37</sup>, e per quanto riguarda l'obbligo del visto al momento dell'associazione riservavano un trattamento diverso soltanto al Sudafrica e alla Bolivia<sup>38</sup>, oltre che ad alcuni Stati insulari<sup>39</sup>; inoltre, da quando è entrata a far parte dello spazio Schengen, nell'ambito dei propri diritti di partecipazione la Svizzera si è attivamente impegnata nei negoziati intavolati in vista di ulteriori liberalizzazioni e ha appoggiato le liberalizzazioni intervenute dopo la sua adesione. Esiste comunque la possibilità che il nostro Paese, di fronte a interessi preponderanti della politica di sicurezza e delle migrazioni contrari a una liberalizzazione dei visti, decida di rinunciare a una liberalizzazione decisa dall'UE.

In virtù dell'accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)<sup>40</sup>, la Svizzera e gli Stati Schengen si concedono reciprocamente l'esenzione dal visto anche nello scenario «senza Schengen». In questo caso, però, l'esenzione dal visto vale soltanto per i cittadini svizzeri, e non per i cittadini di Stati terzi residenti in Svizzera, poiché i titoli di soggiorno svizzeri danno diritto anche a questi ultimi all'entrata nello spazio Schengen senza visto soltanto nell'ambito dell'associazione a Schengen. Come prima dell'associazione della Svizzera a Schengen, dunque, nello scenario «senza Schengen» queste persone – salvo il caso di cittadini di uno Stato che beneficia dell'esenzione da parte dell'UE – sarebbero soggette all'obbligo del visto. Questa situazione riguarda circa 500 000 persone residenti stabilmente in Svizzera, le quali nello scenario «senza Schengen» avrebbero bisogno di un visto per entrare nello spazio Schengen.

Nello scenario «Svizzera senza Schengen», i cittadini dei 31 Stati Schengen e dei 60 Stati con cui esistono accordi con l'UE<sup>41</sup> per la reciproca esenzione dal visto avrebbero dunque diritto a entrare in Svizzera senza visto, a condizione che anche la Svizzera concludesse con tutti gli Stati in questione un accordo di questo tipo.

Nello scenario «senza Schengen» vengono esclusi accordi più estesi, ad esempio con Stati importanti per il settore turistico quali la Cina, l'India o la Russia, poiché tale scenario si basa sulla preoccupazione di garantire un livello di sicurezza paragonabile a quello di Schengen. Teoricamente, la liberalizzazione dei visti per questi tre Stati consentirebbe a circa 2,7 miliardi di persone, ossia a circa un terzo della popolazione mondiale, di entrare in Svizzera senza visto.

Per la stessa ragione, viene escluso dallo scenario anche il riconoscimento unilaterale del visto Schengen. In questa variante, ogni richiedente sarebbe certo sottoposto a un controllo di sicurezza, compresa consultazione del VIS e del SIS, ma tale controllo non sarebbe effettuato dalle autorità svizzere, bensì da quelle di uno Stato Schengen.

---

<sup>37</sup> Cfr. messaggio del 1<sup>o</sup> ottobre 2004 concernente l'approvazione degli Accordi bilaterali fra la Svizzera e l'Unione europea, inclusi gli atti legislativi relativi alla trasposizione degli Accordi («Accordi bilaterali II»; FF 2004 5273 seg., 5443).

<sup>38</sup> Secondo la Svizzera i cittadini boliviani avrebbero dovuto essere esentati dal visto e i cittadini sudafricani avrebbero dovuto esservi nuovamente assoggettati. Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Isole Figi, Grenada, Guyana, Giamaica, Kiribati, St. Kitts e Nevis, St. Lucia, St. Vincent e Grenadine, Isole Salomon, Suriname, Trinidad e Tobago, Tuvalu.

<sup>39</sup> Secondo la Svizzera i cittadini boliviani avrebbero dovuto essere esentati dal visto e i cittadini sudafricani avrebbero dovuto esservi nuovamente assoggettati.

<sup>40</sup> Art. 1 dell'allegato I dell'accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (ALC; RS 0.142.112.681).

<sup>41</sup> Elenco scaricabile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2001R0539:20140609:IT:PDF>.

Prima dell'associazione a Schengen, la Svizzera aveva applicato questa variante a Taiwan e alcuni Paesi del Golfo (art. 4 cpv. 2. lett. d OEnS). Con questa soluzione, tuttavia, non avrebbe più il controllo su chi ottiene un visto e chi no e in pratica non gestirebbe più un sistema di visti proprio. Inoltre, la Svizzera avrebbe bisogno del sostegno tecnico dell'UE, poiché senza accesso a VIS non potrebbe verificare la validità dei visti Schengen.

Non vengono prese in considerazione nemmeno eventuali esenzioni dagli emolumenti (ad es. in caso di possesso di un visto Schengen), poiché l'esperienza insegna che chi richiede un visto non si preoccupa principalmente dei costi del visto, bensì dell'onere amministrativo e dei costi aggiuntivi legati a tale onere. L'esenzione dagli emolumenti non avrebbe un impatto significativo sul numero di visti rilasciati.

In sintesi è possibile concludere che per lo scenario «senza Schengen» si può immaginare un visto svizzero con una struttura ricalcata su quella del visto rilasciato prima del 2008, ma contenente dati biometrici. Per quanto riguarda la liberalizzazione dei visti, si presuppone che la Svizzera concluda accordi di liberalizzazione con gli stessi 60 Stati dello scenario di base, e che rinunci a liberalizzazioni più estese o al riconoscimento unilaterale del visto Schengen. Per la Svizzera, una simile politica dei visti significherebbe che i cittadini di Stati terzi soggetti all'obbligo del visto dovrebbero affrontare un onere supplementare se volessero recarsi anche in Svizzera oltre che nello spazio Schengen. Questo non solo perché oltre al visto Schengen avrebbero bisogno anche di un visto svizzero, ma anche perché, in mancanza di accordi di rappresentanza, per la domanda di visto sarebbero costretti, a seconda della situazione, a recarsi presso una rappresentanza svizzera in uno Stato vicino se nel loro Stato non vi fossero rappresentanze svizzere. Tale esigenza si è accentuata negli ultimi anni con l'avvento della biometria. Il rilevamento dei dati biometrici richiede infatti la disponibilità di apparecchiature complesse e di norma la presenza fisica del richiedente (a questo problema è in parte possibile ovviare facendo capo a prestatori di servizi esterni per i visti, cfr. cap. 4.2.2). Rispetto allo scenario « con Schengen», quindi, si assisterebbe a un calo del numero di persone che si recano in Svizzera tra coloro che sono soggetti all'obbligo di visto.

### **3.2.2. Rete di rappresentanze della Svizzera**

Sulla base della politica dei visti definita nel capitolo che precede, occorre ora chiedersi in quale misura nello scenario «senza Schengen» occorrerebbe adattare la rete delle rappresentanze della Svizzera.

Dal 2008, la Svizzera ha operato diversi adeguamenti nella propria rete di rappresentanze, anche nel settore dei servizi consolari. Gli adeguamenti operati sono illustrati in modo dettagliato nel capitolo 3.3 sulle ripercussioni finanziarie di Schengen nel settore dei visti. In generale si può affermare che dalla data dell'associazione a Schengen la rete di rappresentanze della Svizzera è stata snellita, con conseguenti risparmi annui. Benché risparmi realizzati siano soprattutto il risultato delle misure di ottimizzazione e risparmio e della focalizzazione della rete esterna sui compiti prioritari delle singole sedi, l'associazione della Svizzera a Schengen ha comunque favorito nettamente questa evoluzione, fornendo due strumenti grazie ai quali le domande di visto possono essere presentate anche in assenza di una rappresentanza svizzera sul posto: gli accordi di rappresentanza e l'esternalizzazione del servizio visti a ditte esterne.

Con gli accordi di rappresentanza, il rilascio di visti Schengen in Stati o sedi in cui la Svizzera non possiede una propria rappresentanza può essere delegato localmente a un altro Stato membro dello spazio Schengen. Questo strumento consente oggi di garantire il servizio visti in 58 sedi (stato: febbraio 2018) in cui la Svizzera non è presente con una propria rappresentanza. Con l'abbandono dell'associazione a Schengen, tale strumento verrebbe meno, e nelle sedi in questione la Svizzera non sarebbe più rappresentata.

Dal 2013, sempre in virtù della normativa Schengen, le domande di visto che competono alla Svizzera sono ricevute da due ditte esterne in ormai 63 centri di outsourcing operanti in 23 Stati, grazie ai quali è stato possibile ampliare l'offerta aumentando il numero di punti di accettazione. Grazie alla collaborazione con partner esterni, è dunque possibile offrire questi servizi anche in Stati e sedi in cui la Svizzera non dispone di una propria rappresentanza consolare e non è nemmeno rappresentata da un altro Stato Schengen. Nell'ambito di questo sistema di esternalizzazione, nel 2016 il 75 per cento delle domande di visto per la Svizzera è stato ricevuto da ditte esterne. Queste registrano i dati biometrici, verificano la completezza delle domande e quindi le trasmettono per ulteriore trattamento e decisione alla rappresentanza competente, la quale può così concentrarsi sull'esame materiale delle domande di visto trasmesse. La decisione materiale sul rilascio del visto è necessariamente presa sempre dalla rappresentanza, e non dalla ditta esterna. L'esternalizzazione non crea costi supplementari diretti per la Svizzera, poiché i fornitori di servizi fatturano integralmente i loro oneri ai richiedenti alle condizioni concordate con la Svizzera.

In linea di principio si può immaginare che nel settore dei visti la Svizzera continuerebbe a collaborare con fornitori di servizi esterni anche senza associazione a Schengen, ma in minor misura, poiché economicamente il ricorso a questi prestatori ha senso soltanto se il numero di domande è elevato («economie di scala»), come è in genere il caso nell'ambito dell'associazione a Schengen, grazie alla quale tali imprese possono operare contemporaneamente per diversi Stati membri nella stessa sede. Laddove invece le domande di visto sono poche, ossia principalmente proprio in quelle sedi che oggi sono coperte da accordi di rappresentanza, queste imprese non avrebbero un sufficiente tornaconto a operare soltanto per la Svizzera. Nelle sedi che devono trattare un numero elevato di domande di visto, ad esempio negli importanti mercati turistici della Cina o dell'India, la Svizzera potrebbe continuare a operare con fornitori di servizi esterni anche senza Schengen in quanto la domanda di visti svizzeri dovrebbe essere sufficiente.

Nel settore dei visti, oltre alle esigenze dell'industria svizzera del turismo e della piazza economica e scientifica, giocherebbe un ruolo anche la Ginevra internazionale, in quanto sede di organizzazioni e conferenze internazionali. Anche sotto questo aspetto, la cooperazione Schengen è vantaggiosa, poiché grazie agli accordi di rappresentanza consente di rispondere alle domande di numerosi Stati senza implicare oneri notevoli, in particolare nel continente africano. Il ricorso a prestatori esterni consentirebbe di garantire la possibilità di presentare domande di visto in sedi nelle quali, considerato il numero di richiedenti, non varrebbe la pena gestire un servizio consolare.

Senza associazione a Schengen, inoltre, la Svizzera non potrebbe più rilasciare, come ha fatto sinora, i visti per il Liechtenstein, poiché quest'ultimo è membro di Schengen. Occorre presumere che nello scenario «senza Schengen» la Svizzera sarebbe costretta a interrompere la cooperazione con il Liechtenstein, qualora il Principato decidesse di rimanere nello spazio Schengen.

In sintesi è lecito ritenere che i due strumenti Schengen degli accordi di rappresentanza e dell'esternalizzazione del servizio visti abbiano consentito al nostro Paese di migliorare considerevolmente la propria offerta di servizi consolari, coprendo anche sedi in cui la Svizzera non dispone di rappresentanze consolari. Senza associazione a Schengen, lo strumento degli accordi di rappresentanza non sarebbe più disponibile e, nelle condizioni attuali, la collaborazione con partner esterni sarebbe presumibilmente possibile soltanto nei luoghi con un numero elevato di domande di visto. Verrebbe dunque a mancare quasi un centinaio di punti di accettazione per le domande di visto. Nello scenario «senza Schengen», questa regressione non può essere compensata: l'apertura di rappresentanze consolari in ciascuna di queste sedi genererebbe enormi costi, assolutamente sproporzionati ai vantaggi ricavabili. Per lo scenario «Svizzera senza Schengen» vengono dunque formulate le seguenti ipotesi:

- negli Stati che il nostro Paese ha esentato dal visto (compresi tutti gli Stati Schengen), la rete di rappresentanze della Svizzera corrisponderebbe sostanzialmente a quella dello scenario «con Schengen», poiché in questi Paesi vengono comunque rilasciati pochi visti;
- anche negli Stati per i quali la Svizzera esige un visto, la rete di rappresentanze corrisponderebbe sostanzialmente a quella dello scenario di base; anche per questi Paesi si ipotizza un processo di adeguamento analogo;
- gli accordi di rappresentanza verrebbero a cadere definitivamente e nelle sedi interessate non sarebbe più possibile presentare domande di visto per la Svizzera; per richiedere un visto sarebbe necessario presentarsi alla rappresentanza svizzera più vicina;
- la collaborazione con fornitori di servizi esterni sarebbe comunque possibile, ma solo nelle sedi con un volume di visti sufficiente a giustificare economicamente la gestione.

Sulla base di queste ipotesi, si può concludere che nello scenario «senza Schengen» il processo di consolidamento della rete di rappresentanze attuato negli ultimi anni sarebbe comunque avvenuto, benché in proporzioni leggermente inferiori. Senza Schengen, la pressione al risparmio degli ultimi anni sarebbe stata ancora più difficile da gestire.

### **3.3. Sintesi**

Le principali ipotesi su cui si basa lo scenario «Svizzera senza Schengen» nel settore dei controlli di frontiera possono essere così riassunte:

- la Svizzera rilascia un proprio visto, basato sul visto rilasciato prima del 2008 ma contenente i dati biometrici;
- la Svizzera stringe accordi di liberalizzazione dei visti con gli stessi Stati dello scenario di base; in più, tutti gli Stati Schengen sono esentati dall'obbligo del visto in virtù dell'ALC;
- la Svizzera dispone di una rete di rappresentanze paragonabile a quella dello scenario «con Schengen»; il venir meno degli accordi di rappresentanza e le restrizioni previste per la collaborazione con i fornitori esterni provocano quasi un dimezzamento del numero di punti di accettazione ai quali è possibile presentare una domanda di visto per la Svizzera;
- l'onere supplementare amministrativo e finanziario per i viaggiatori provenienti da Stati terzi, che oltre al visto Schengen devono procurarsi anche un visto apposito per la Svizzera, riduce il numero di questi viaggiatori che si recano in Svizzera per turismo o per lavoro.

## 4. Settore della cooperazione di polizia

### 4.1. Basi legali

#### 4.1.1. Acquis di Schengen nel settore della cooperazione di polizia

L'acquis di Schengen nel settore della cooperazione di polizia disciplina lo scambio di informazioni di polizia tra Stati Schengen e, con il *Sistema d'informazione Schengen (SIS)*, crea uno spazio di indagine europeo uniforme in cui è possibile segnalare praticamente in tutta Europa le persone e gli oggetti ricercati. Le basi legali sono fornite nella Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS; art. 39-47) e nei pertinenti sviluppi di Schengen, i quali precisano o sostituiscono le disposizioni della CAS formulate in termini generali. Particolarmente rilevanti in questo contesto sono la creazione del Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)<sup>42</sup> e la cosiddetta «iniziativa svedese»<sup>43</sup> per l'approfondimento dell'assistenza amministrativa in materia di polizia.

Un elemento importante della cooperazione Schengen in materia di polizia è il SIS, in quanto sistema di ricerca elettronico comune. Il SIS contiene dati riguardanti persone colpite da ordine di arresto o oggetto di una segnalazione di scomparsa e su documenti e oggetti rubati, come armi o veicoli. Inoltre, contiene segnalazioni volte a garantire il rifiuto di entrata e di soggiorno a cittadini di Stati terzi. Tali divieti d'entrata validi in tutta Europa sono un importante baluardo contro l'ingresso illegale di persone classificate da uno Stato Schengen come rischiose per l'ordine e la sicurezza o già respinte o espulse da uno Stato Schengen, poiché il SIS viene consultato a ogni entrata e uscita dallo spazio Schengen e prima del rilascio di un visto. Le segnalazioni nel SIS vengono effettuate per il tramite del competente ufficio SIRENE<sup>44</sup>, costituito in ogni Stato Schengen connesso al SIS e responsabile della parte nazionale del sistema. L'ufficio SIRENE per la Svizzera è insediato presso l'Ufficio federale di polizia (fedpol) e funge da servizio di contatto centrale per lo scambio di informazioni in rapporto con le segnalazioni nel SIS.

Lo scambio di informazioni di polizia nell'ambito di Schengen va però ben oltre il SIS. La CAS, ad esempio, prevede esplicitamente lo scambio obbligatorio delle informazioni di polizia (art. 46 CAS). La cooperazione di polizia si fonda dunque sul principio secondo cui le forze di polizia degli Stati Schengen devono prestarsi reciprocamente assistenza nell'ambito della prevenzione e del perseguimento dei reati, e i corpi di polizia di ogni Stato Schengen devono mettere a disposizione degli altri Stati tutte le informazioni in loro possesso (principio di disponibilità). In Svizzera questo principio è stato sancito dalla legge federale del 12 giugno 2009 sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen (legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen, LSIS)<sup>45</sup>. Le possibili prestazioni di assistenza sono incentrate sul rilevamento e la trasmissione di dati personali e non personali.

---

<sup>42</sup> Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L 381 del 28.12.2006, pag. 4, e decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), GU L 205 del 7.8.2007, pag. 63.

<sup>43</sup> Regolamento (UE) 2006/960 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone, GU L 386 del 29.12.2006, pag. 89.

<sup>44</sup> Supplementary Information REquest at the National Entry (richiesta di informazioni supplementari presentata all'ufficio nazionale di contatto).

<sup>45</sup> RS 362.2

Lo scambio delle informazioni di polizia può riguardare in particolare le seguenti misure di assistenza: accertamenti relativi a detentori e conducenti di autoveicoli, domande di patenti di guida, accertamenti relativi a soggiorno e domicilio, accertamenti relativi a intestatari di linee di telecomunicazione e accertamento di indizi. Oltre a ciò, l'acquis di Schengen definisce alcuni standard minimi nel settore dell'osservazione transfrontiera (art. 40 in combinato disposto con gli art. 42 e 43 CAS), l'inseguimento (art. 41 CAS) e le forniture sorvegliate di stupefacenti (art. 73 CAS) e disciplina il distacco di funzionari di collegamento (art. 47 CAS). Schengen prevede inoltre esplicitamente che gli Stati membri possano concludere tra loro accordi bilaterali per precisare le disposizioni della CAS ed estenderne il campo di applicazione.

#### 4.1.2. Altri accordi pertinenti

Attualmente<sup>46</sup> la Svizzera sta negoziando con l'UE la conclusione di un accordo per una sua partecipazione alla «cooperazione di Prüm». Tale cooperazione si basa sulle due cosiddette «decisioni di Prüm»<sup>47</sup>, volte a un potenziamento della cooperazione transfrontaliera di polizia in Europa. Gli elementi centrali della cooperazione di Prüm consistono nello scambio agevolato di profili DNA, impronte digitali e dati sui veicoli e i loro detentori mediante collegamento delle pertinenti banche dati nazionali. La cooperazione di Prüm disciplina anche le misure nel campo della lotta al terrorismo e della cooperazione transfrontaliera di polizia. Giuridicamente, è indipendente dall'acquis di Schengen, ma materialmente approfondisce e intensifica la cooperazione Schengen in materia di polizia in quanto automatizza lo scambio generale di informazioni di polizia introdotto dalla CAS (art. 39 e 46 CAS).

Non fa parte dell'acquis di Schengen, pur essendovi giuridicamente connesso, l'accesso alla banca dati Eurodac per le autorità di perseguimento penale. In Eurodac vengono registrate le impronte digitali dei cittadini di Stati terzi che presentano una domanda d'asilo in uno Stato Dublino o che vengono arrestati e schedati nel tentativo di passare illegalmente le frontiere esterne dello spazio Schengen. Il regolamento Eurodac<sup>48</sup> fa parte dell'acquis di Dublino, e quindi è giuridicamente connesso a Schengen. Dal 2015 detto regolamento disciplina l'accesso delle autorità nazionali di perseguimento penale e di Europol ai dati registrati in Eurodac. Tuttavia, l'UE non considera le pertinenti disposizioni come parte dell'acquis di Dublino, e quindi esse non sono applicabili alla Svizzera. Per questo motivo, nel 2015 il nostro Paese ha avviato con l'UE dei negoziati in vista di un accordo sull'accesso alla banca dati Eurodac ai fini del perseguimento penale, che nel frattempo è stato concluso<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Stato: febbraio 2018.

<sup>47</sup> Decisione 2008/615/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera. (GU L 210 del 06.08.2008, S.1) e decisione 2008/616/GAI del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera (GU L 210 del 06.08.2008, pag. 12).

<sup>48</sup> Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (Regolamento Eurodac; GU L 180 del 29.06.2013, pag.1).

<sup>49</sup> L'accordo è stato parafato ma non ancora sottoscritto (stato: febbraio 2018).

## 4.2. Cooperazione di polizia nello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin»

Senza associazione a Schengen, le basi legali illustrate nel capitolo 4.1 diverrebbero inapplicabili, sia da parte della Svizzera sia nei suoi confronti. Per lo scenario «senza Schengen», la situazione di partenza sarebbe la seguente:

1. la Svizzera non avrebbe accesso al SIS e non disporrebbe di un ufficio SIRENE;
2. al nostro Paese sarebbe precluso l'accesso alle forme di cooperazione connesse in qualche modo a Schengen, come la consultazione di Eurodac per le autorità di perseguimento penale;
3. gli Stati Schengen non avrebbero alcun *obbligo* legale di prestare assistenza alle autorità svizzere nel settore della polizia; questo tipo di assistenza verrebbe prestato su base volontaria;
4. gli Stati Schengen potrebbero concludere con la Svizzera accordi bilaterali per la cooperazione di polizia; in teoria, tali accordi potrebbero anche andare oltre il livello di cooperazione previsto da Schengen, ma non potrebbero compensare la mancanza di accesso al SIS.

Nel settore della cooperazione di polizia, la Svizzera retrocederebbe dunque al livello precedente all'associazione a Schengen, e avrebbe a disposizione soltanto le due forme tradizionali di cooperazione, ossia la cooperazione bilaterale con singoli Stati e il canale Interpol.

### 4.2.1. Cooperazione bilaterale

Per la Svizzera, la partecipazione al SIS in quanto strumento dell'UE è possibile soltanto attraverso l'associazione a Schengen, mentre un'approfondita cooperazione nel settore della polizia è in linea di principio possibile anche su base bilaterale, senza associazione a Schengen. Le disposizioni applicabili alla cooperazione di polizia nell'ambito di Schengen non escludono la cooperazione con Stati terzi, ma si limitano a fissare alcuni standard minimi e obbligano gli Stati Schengen a prestarsi reciproca assistenza. Gli Stati Schengen sono dunque liberi di concludere, tra loro ma anche con Stati terzi, accordi bilaterali in questo settore che vanno oltre quanto previsto da dette disposizioni. Prima dell'associazione a Schengen, ad esempio, la Svizzera disponeva di sei accordi bilaterali in materia di polizia<sup>50</sup> con Stati Schengen, cinque dei quali permettevano già una collaborazione paragonabile a quella garantita dall'AAS, salvo per lo scambio automatico di dati. L'unico che non garantiva questi requisiti era l'accordo con l'Italia.

Dato che nello scenario «senza Schengen» la Svizzera non potrebbe contare su un livello minimo di cooperazione nel settore della polizia, si ipotizza che tenterebbe di colmare questa lacuna con il maggior numero possibile di accordi bilaterali con Stati Schengen. Tali accordi dovrebbero garantire un livello di cooperazione corrispondente almeno a quello di Schengen. Già prima di aderire a Schengen, la Svizzera aveva concluso accordi simili con tutti gli Stati limitrofi e con alcuni Stati UE (Ungheria, Slovenia<sup>51</sup>, Repubblica ceca<sup>52</sup> e Lettonia<sup>53</sup>).

---

<sup>50</sup> Accordi con Germania (RS 0.360.136.1), Francia (RS 0.360.349.1), Italia (RS 0.360.454.1), Austria e Liechtenstein (RS 0.360.163.1), e Ungheria (RS 0.361.418.1).

<sup>51</sup> RS 0.360.691.1

<sup>52</sup> RS 0.360.743.1

Dopo l'associazione sono stati rivisti, anche tenendo conto dell'acquis di Schengen, gli accordi bilaterali in materia di polizia con Austria/Liechtenstein<sup>54</sup> e Italia<sup>55</sup>, è attualmente in corso una revisione dell'accordo con la Germania. In pratica, però, potrebbe essere difficile concludere accordi di questo tipo con tutti gli Stati Schengen, poiché da un lato essi presuppongono la disponibilità di questi Stati, e dall'altro nulla garantisce che la Svizzera riesca a imporre i propri interessi nell'ambito del processo negoziale o che gli accordi negoziati offrano effettivamente una cooperazione equivalente a quella di Schengen.

Nello scenario «senza Schengen» si salverebbero i due centri di cooperazione di polizia e doganali (CCPD) attualmente esistenti di Ginevra e Chiasso, istituiti dagli accordi sulla cooperazione di polizia in essere con la Francia e l'Italia.

#### **4.2.2. Cooperazione multilaterale**

Se nel settore della cooperazione di polizia le lacune che si creerebbero senza l'associazione a Schengen potrebbero essere compensate da una rete capillare di accordi bilaterali, sotto il profilo della cooperazione multilaterale il quadro si presenta diversamente: nello scenario «Svizzera senza Schengen», l'accesso allo scambio automatico di dati tra Stati Schengen sarebbe precluso al nostro Paese. Ciò vale tanto per il SIS, quanto per la cooperazione di Prüm e per l'accesso delle autorità di perseguimento penale alla banca dati Eurodac e al sistema VIS. Il problema non riguarderebbe invece la cooperazione con l'Ufficio europeo di polizia (Europol).

#### *SIS*

Negli ultimi anni, il Sistema d'informazione Schengen (SIS) ha assunto un'importanza pratica sempre crescente nel lavoro quotidiano delle autorità di polizia, e quindi anche per la sicurezza interna nello spazio Schengen. Il numero di segnalazioni inserite nel sistema è aumentato di oltre il 50 per cento dall'introduzione del SIS II, e si attesta ormai a circa 100 milioni. Nel 2016 le autorità svizzere hanno consultato il sistema 126 929 353 volte e trattato 15 808 casi in cui esisteva effettivamente una segnalazione<sup>56</sup>. Senza associazione a Schengen la Svizzera non potrebbe beneficiare dei vantaggi del SIS, poiché l'accesso automatico al sistema e alle informazioni che contiene (in particolare sugli ordini d'arresto, i divieti d'entrata e la sorveglianza discreta) non sarebbe ottenibile in virtù di accordi bilaterali con singoli Stati membri dell'UE. Il nostro Paese non avrebbe nemmeno la possibilità di diffondere rapidamente i propri avvisi di ricerca in tutto lo spazio Schengen attraverso questo strumento. Ciò avrebbe gravi ripercussioni, dato che gli Stati Schengen diffondono in linea di massima i loro avvisi di ricerca soltanto attraverso il SIS. Nella zona 2 (Europa), gli avvisi di ricerca dell'Interpol vengono ormai diffusi soltanto nei casi gravi, per poter raggiungere gli Stati non-Schengen in questa zona geografica.

Nello scenario «senza Schengen», l'unica alternativa immediata per la Svizzera sarebbe il ricorso al canale Interpol. Tuttavia, rispetto a questo canale, il SIS garantisce alle ricerche una qualità e soprattutto una rapidità di diffusione nettamente più elevate.

---

<sup>53</sup> RS 0.360.487.1

<sup>54</sup> RS 0.360.163.1

<sup>55</sup> RS 0.360.454.1

<sup>56</sup> Questi casi riguardano sia avvisi di ricerca diramati dalla Svizzera negli altri Stati Schengen, sia avvisi di altri Stati con riscontri positivi in Svizzera.

L'onere amministrativo per la gestione degli avvisi di ricerca dell'Interpol è inoltre decisamente maggiore rispetto agli avvisi di ricerca nel SIS. A differenza delle segnalazioni del SIS, infatti, quelle di Interpol non vengono automaticamente inserite dai vari Stati nel sistema nazionale di ricerca. Vi è dunque il rischio che in alcuni Stati Schengen gli avvisi di ricerca della Svizzera vengano più facilmente ignorati.

Senza il SIS, il nostro Paese non avrebbe nemmeno accesso alle segnalazioni di divieti d'entrata nello spazio Schengen e alle segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta, poiché queste categorie non sono previste dal canale Interpol. La Svizzera non avrebbe più la possibilità di identificare automaticamente le persone che rappresentano una minaccia per la sicurezza interna e che per tale ragione sono segnalate ai fini del rifiuto d'entrata o della sorveglianza discreta, e quindi potrebbe accadere che rilasci un visto o permetta l'entrata a queste persone. Pronunciare divieti d'entrata nazionali sarebbe senz'altro possibile, ma le autorità svizzere non avrebbero più a disposizione le necessarie informazioni sulle persone. La perdita definitiva dell'accesso alle segnalazioni ai fini della sorveglianza discreta non potrebbe essere compensata in alcun modo, e sarebbe molto grave, specialmente in relazione alle attuali minacce terroristiche.

Senza associazione a Schengen, inoltre, gli Stati Schengen potrebbero diffondere nel SIS divieti d'entrata nei confronti di cittadini svizzeri in quanto cittadini di uno Stato terzo, benché simili divieti d'entrata possano essere spiccati soltanto alle condizioni (restrittive) previste dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC)<sup>57</sup>. D'altra parte, è possibile supporre che nello scenario «senza Schengen» il nostro Paese approfitterebbe indirettamente del fatto che i suoi Stati limitrofi sottoporrebbero sistematicamente tutte le persone che valicano la frontiera con la Svizzera a una consultazione nel SIS (cfr. cap. 3.2), e quindi anche le persone che lasciano lo spazio Schengen in direzione del nostro territorio. Dato il numero elevato di passaggi del confine (circa 1,5 milioni di persone al giorno), in questa situazione vi sarebbero fino a 500 milioni di consultazioni del SIS in più da parte degli Stati limitrofi rispetto allo scenario di base senza controlli sistematici alla frontiera. Nel 2016 la Svizzera stessa ha consultato il SIS 127 milioni di volte. In altri termini, nello scenario «senza Schengen» il numero di consultazioni del SIS quadruplicherebbe rispetto allo scenario «con Schengen». Questa cifra deve però essere relativizzata, poiché nello scenario «senza Schengen» le consultazioni verrebbero effettuate dalle autorità estere soltanto nel contesto dei controlli alla frontiera, mentre le autorità svizzere, dato che il sistema di ricerca RIPOLE è collegato al SIS, consultano quest'ultimo anche nell'ambito di tutti i controlli di polizia e del rilascio dei visti. La Svizzera non potrebbe poi influire in alcun modo sui controlli delle autorità estere. Dal punto di vista dei corpi cantonali di polizia e delle autorità competenti per il rilascio dei visti, la perdita dell'accesso al SIS causerebbe quindi un significativo deficit di sicurezza rispetto allo scenario «Svizzera con Schengen». Tale deficit non potrebbe essere compensato con un potenziamento delle banche dati nazionali, poiché i dati esteri necessari non potrebbero essere inseriti automaticamente, e d'altronde sarebbe in parte addirittura impossibile ottenerli. Nello scenario «senza Schengen» vi sarebbe dunque non solo un onere supplementare per l'acquisizione delle informazioni di polizia e di intelligence, ma anche una perdita rilevante di informazioni. Tale perdita potrebbe essere compensata soltanto indirettamente con altre misure in materia di sicurezza interna.

---

<sup>57</sup> Allegato I dell'accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone (RS 0.142.112.681).

Alle diverse soluzioni a cui la Svizzera potrebbe ricorrere per compensare la perdita dell'accesso al SIS è consacrato un capitolo specifico nella terza parte del presente rapporto, che tratta delle ripercussioni finanziarie (pag. 100-108).

#### *Prüm*

Come illustrato nel capitolo 4.1.2, la cooperazione di Prüm costituisce un potenziamento *materiale* della cooperazione Schengen in materia di polizia. Sebbene giuridicamente questo strumento non sia connesso a Schengen, è improbabile che nello scenario «senza Schengen» l'UE sarebbe disposta a consentire al nostro Paese di partecipare a questa forma di cooperazione. Il nesso materiale tra Prüm e Schengen si manifesta anche negli accordi di associazione a Prüm della Norvegia e dell'Islanda nonché nella bozza di accordo di associazione della Svizzera e del Liechtenstein<sup>58</sup>, nei cui considerandi si fa esplicito riferimento a Schengen. Per questo motivo si presuppone che nello scenario «senza Schengen» la Svizzera non condurrebbe negoziati con l'UE in vista di una partecipazione a Prüm. Pertanto, il nostro Paese non potrebbe nemmeno partecipare al relativo scambio di dati, con conseguenti svantaggi sul piano delle indagini per le autorità di polizia. Dato che all'interno dell'UE il sistema di Prüm è utilizzato con crescente frequenza, le richieste della Svizzera verrebbero evase in tempi lunghi o addirittura ignorate. Occorre però considerare che anche nello scenario di base il nostro Paese non partecipa (ancora) a Prüm, ma si trova solo in una fase di negoziazione.

#### *Accesso delle autorità di perseguimento penale a Eurodac*

Poiché la banca dati Eurodac fa parte dell'acquis di Dublino, il quale è a sua volta giuridicamente connesso all'acquis di Schengen, nello scenario «senza Schengen» il nostro Paese non avrebbe accesso a questa banca dati, e quindi diverrebbe obsoleto anche l'accordo sull'accesso da parte delle autorità di perseguimento penale. Di conseguenza, nei casi di reati gravi e di terrorismo, le autorità di perseguimento penale svizzere non potrebbero accedere alle schede di Eurodac.

#### *Europol*

L'accordo del 24 settembre 2004 tra la Confederazione Svizzera e l'Ufficio europeo di polizia (Europol) non fa parte dell'acquis di Schengen. Tra Europol e Schengen vi sono vari punti di contatto, poiché entrambe le forme di cooperazione toccano il settore della polizia. Europol svolge tuttavia soprattutto una funzione di coordinamento e si consacra esclusivamente alla lotta contro le forme più gravi di criminalità e il terrorismo. È dunque giuridicamente possibile concludere un accordo di cooperazione con Europol anche senza associazione a Schengen. Nel contesto dei negoziati per la conclusione dell'accordo tra la Confederazione ed Europol, l'UE ha vincolato politicamente le trattative ai negoziati in corso a quel tempo sui Bilaterali II, rallentando da parte sua la ratifica dell'accordo. Ma il vincolo era dovuto alla concomitanza dei relativi negoziati. Si può pertanto presumere che l'accordo di cooperazione con Europol possa continuare a sussistere anche nello scenario «senza Schengen».

---

<sup>58</sup> GU L 353 del 31.12.2009, pag. 1-8.

### **4.3. Sintesi**

Le principali ipotesi su cui si basa lo scenario «Svizzera senza Schengen» nel settore della cooperazione di polizia possono essere così riassunte:

- la Svizzera compensa la perdita dello standard minimo garantito da Schengen nel settore della cooperazione bilaterale di polizia tentando di concludere accordi bilaterali con il maggior numero possibile di Stati Schengen; la possibilità di concludere questi accordi non dipende però solo dalla Svizzera ma anche dalla disponibilità degli altri Stati Schengen ad avviare negoziati di questo tipo;
- l'impossibilità di accedere al SIS, di partecipare alla cooperazione di Prüm e, per le autorità di perseguimento penale, la mancanza di accesso alla banca dati Eurodac e al VIS non possono essere compensate integralmente attraverso il canale Interpol e rispetto allo scenario di base ne deriva un deficit di sicurezza;
- per poter garantire lo stesso livello di sicurezza dello scenario di base, la Svizzera deve adottare misure di compensazione in altri settori;
- la cooperazione con Europol è possibile anche nello scenario «Svizzera senza Schengen», ma in forma ridotta.

## **5. Settore della cooperazione giudiziaria in materia penale**

### **5.1. Basi legali**

Nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale, l'acquis di Schengen si basa sui pertinenti trattati del Consiglio d'Europa<sup>59</sup> (cfr. art. 48 cpv. 1, art. 59 cpv. 1 e art. 67 CAS) e in virtù di tali trattati, agli articoli 48-69 CAS contiene ulteriori disposizioni in materia di assistenza giudiziaria, estradizione ed esecuzione delle sentenze straniere, destinate ad agevolare la cooperazione giudiziaria. Nell'interesse della massima cooperazione possibile, l'applicazione degli accordi più favorevoli vigenti tra le parti non è pregiudicata (art. 48 cpv. 2 e art. 59 cpv. 2 CAS).

### **5.2. Cooperazione giudiziaria in materia penale nello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin»**

Nello scenario «Svizzera senza Schengen», la perdita dell'acquis di Schengen in questo settore ha soltanto conseguenze minime, poiché le pertinenti disposizioni sono contenute per la maggior parte in altre convenzioni.

---

<sup>59</sup> Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, del 20 aprile 1959 (CEAG; RS 0.351.1), Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957 (RS 0.353.1) e Convenzione del 21 marzo 1983 sul trasferimento dei condannati (RS 0.343).

Per questo motivo, il venir meno delle basi legali potrebbe essere largamente compensato, segnatamente nell'ambito delle convenzioni del Consiglio d'Europa, tra cui la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale CEAG<sup>60</sup>, il suo secondo Protocollo addizionale<sup>61</sup>, in vigore per la Svizzera dal febbraio 2005, e l'Accordo anti-frode (formalmente non ancora in vigore<sup>62</sup>). La cooperazione con gli Stati Schengen<sup>62</sup> in questo settore sarebbe in linea di massima ancora garantita.

Anche la possibilità di inviare gli atti di un procedimento penale direttamente a mezzo posta (art. 52 CAS) e le disposizioni sui rapporti diretti tra autorità (art. 53 CAS) sono già previste negli accordi bilaterali in materia di assistenza giudiziaria con gli Stati limitrofi (conclusi dalla Svizzera prima dell'associazione a Schengen) e nel summenzionato secondo Protocollo addizionale della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale. Vi sono solo sei Stati Schengen con cui la Svizzera non dispone di un corrispondente accordo bilaterale a latere e che non hanno ancora ratificato il secondo Protocollo addizionale, nei confronti dei quali quindi le summenzionate disposizioni sono inapplicabili, ad eccezione dell'invio postale in Svizzera ai sensi dell'articolo 30 dell'ordinanza del 24 febbraio 1982 sull'assistenza internazionale in materia penale (OAIMP)<sup>63</sup>. In pratica, tuttavia, questa situazione non ha alcuna conseguenza concreta degna di rilievo.

Non autorizza una conclusione diversa nemmeno l'istituto dell'extradizione semplificata previsto nella CAS, che permette di risparmiare sui costi in quanto accelera, con il consenso dell'estradata, l'extradizione all'estero. Prima dell'associazione a Schengen l'extradizione semplificata era infatti già disciplinata all'articolo 54 della legge federale del 20 marzo 1981<sup>64</sup> sull'assistenza internazionale in materia penale (assistenza in materia penale, AIMP).

In pratica, dunque, nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale lo scenario «senza Schengen» non considera alcun onere supplementare per le autorità svizzere rispetto allo status quo.

## **6. Settore degli stupefacenti**

### **6.1. Basi legali**

Le norme della cooperazione Schengen in materia di stupefacenti si basano sugli articoli 70-76 CAS. Rispetto ad altre parti dell'acquis di Schengen, le disposizioni in materia di stupefacenti si presentano come un conglomerato piuttosto eterogeneo di aspetti specifici di portata molto diversa.

### **6.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin» nel settore degli stupefacenti**

Dato lo scarso grado di concretizzazione, le disposizioni in questo settore lasciano ancora un notevole margine per la realizzazione di politiche di impronta nazionale in materia di stupefacenti.

---

<sup>60</sup> RS 0.351.1

<sup>61</sup> RS 0.351.12

<sup>62</sup> RS 0.351.926.81

<sup>63</sup> RS 351.11

<sup>64</sup> RS 351.1

Per questo motivo è lecito ritenere che in questo settore lo scenario «senza Schengen» non si differenzi, in pratica, dallo scenario «con Schengen». Prima dell'associazione, la legislazione svizzera in materia di stupefacenti coincideva già ampiamente con la normativa prevista dall'acquis di Schengen. Tale coincidenza è dovuta anche al fatto che Schengen rimanda alle disposizioni sancite dalle varie convenzioni dell'ONU sugli stupefacenti. La Svizzera ha già ratificato e anche attuato queste convenzioni, ad eccezione della Convenzione di Vienna del 1988 contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope.

## **7. Settore delle armi da fuoco**

### **7.1. Basi legali**

Le disposizioni della CAS in materia di armi da fuoco sono state sostituite quasi completamente – nell'ambito dell'integrazione dell'acquis di Schengen nel quadro giuridico dell'UE – dalla Direttiva sulle armi<sup>65</sup>, la quale però fa comunque parte di detto acquis. La Svizzera ha recepito e attuato questa direttiva nell'ambito della ratifica dell'AAS. In seguito essa ha subito due revisioni all'interno dell'UE, la prima volta nel 2008<sup>66</sup> e la seconda nel 2017<sup>67</sup>. La Svizzera ha recepito e attuato le modifiche del 2008. Il recepimento e l'attuazione dell'ultima riforma, invece, si trovano al momento in fase di approvazione a livello nazionale. La Direttiva sulle armi fissa standard minimi per l'acquisto e il possesso di armi da fuoco e disciplina l'importazione ed esportazione. Essa riguarda esclusivamente la normativa applicabile alle armi civili.

### **7.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin» nel settore degli armi da fuoco**

L'associazione a Schengen ha comportato la necessità di adeguare diversi aspetti della normativa sulle armi. Quantitativamente, le modifiche erano circoscritte agli aspetti che andavano imperativamente disciplinati alla luce degli standard minimi previsti dalla normativa Schengen. Si è partiti dal presupposto che anche dopo un abbandono dell'associazione gli adeguamenti in questo ambito entrati in vigore nel 2008 (approvazione AAS) e nel 2010, resterebbero in vigore. Queste disposizioni hanno colmato delle lacune e si sono dimostrate valide. Nei due scenari pertanto la normativa sulle armi presenterebbe solo alcune differenze marginali e non avrebbe conseguenze economiche e finanziarie rilevanti dal punto di vista di questo rapporto.

## **8. Settore della protezione dei dati**

### **8.1. Basi legali**

L'acquis di Schengen nel settore della protezione dei dati si compone delle pertinenti disposizioni della CAS (art. 102-118 e 126-130) e della Direttiva sulla protezione dei dati<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Direttiva 91/477/CEE del Consiglio, del 18 giugno 1991, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi (cfr. allegato B AAS).

<sup>66</sup> Direttiva 2008/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, GU L 179 dell'8.7.2008, pag. 5.

<sup>67</sup> Direttiva (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modifica la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi, GU L 137 del 24.5.2017, pag. 22.

<sup>68</sup> Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o

Il regolamento generale sulla protezione dei dati<sup>69</sup> è stato classificato dall'UE tra le normative non rilevanti per Schengen e di conseguenza non è stato notificato alla Svizzera. Per questo motivo esso è inapplicabile al nostro Paese, anche nello scenario di base. Dal punto di vista del contenuto, le disposizioni in questione disciplinano la protezione dei dati nell'ambito della cooperazione Schengen, in particolare nel caso della trasmissione di dati attraverso i sistemi informatici Eurodac, SIS e VIS.

## **8.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublin» nel settore della protezione dei dati**

Nello scenario «senza Schengen», l'acquis nel settore della protezione dei dati e gli elementi del pertinente regolamento generale che toccano aspetti Schengen non sono applicabili al nostro Paese. Queste norme disciplinano la protezione dei dati esclusivamente nell'ambito della cooperazione Schengen, alla quale nello scenario «senza Schengen» la Svizzera non partecipa, e pertanto non devono essere compensate da altre basi legali.

## **9. Settore Dublino/asilo**

### **9.1. Basi legali**

#### **9.1.1. Acquis di Dublino/Eurodac**

L'acquis di Dublino disciplina la competenza per l'esame delle domande d'asilo presentate nello spazio Dublino e si compone del Regolamento Dublino III<sup>70</sup>, del Regolamento di applicazione Dublino<sup>71</sup> e del Regolamento Eurodac<sup>72</sup>.

La cooperazione Dublino si fonda sulla Convenzione di Dublino<sup>73</sup>, siglata il 15 giugno 1990 dagli allora dodici Stati membri dell'UE ed entrata in vigore il 1° settembre 1997. Nel 2003 la convenzione è stata sostituita dal cosiddetto Regolamento Dublino II, a sua volta sostituito nel 2013 dal Regolamento Dublino III.

---

esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89.

<sup>69</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), GU L119 del 4.5.2016, pag. 1-.

<sup>70</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, GU L 180 del 29.6.2013, pag. 31.

<sup>71</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 118/2014 della Commissione, del 30 gennaio 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 1560/2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo, GU L 39 dell'8.2.2014, pag. 1.

<sup>72</sup> Regolamento (UE) n. 603/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che istituisce l'«Eurodac» per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione del regolamento (UE) n. 604/2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e per le richieste di confronto con i dati Eurodac presentate dalle autorità di contrasto degli Stati membri e da Europol a fini di contrasto, e che modifica il regolamento (UE) n. 1077/2011 che istituisce un'agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, GU L 180 del 29.6.2013, pag. 1.

<sup>73</sup> Convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle comunità europee - Convenzione di Dublino (97/C 254/01), GU C 254 del 19.8.1997, pag. 1-12.

La Svizzera ha recepito l'acquis di Dublino con l'adesione all'Accordo di associazione a Dublino (AAD)<sup>74</sup>, siglato nel 2004, e dal 12 dicembre 2008 partecipa alla cooperazione in maniera operativa. L'AAD è giuridicamente connesso all'AAS, sicché i due accordi formano un'unità e vengono applicati soltanto congiuntamente<sup>75</sup>.

Lo spazio Dublino comprende tutti gli Stati membri dell'UE più l'Islanda, il Liechtenstein, la Norvegia e la Svizzera. I 32 Stati Dublino applicano regole uniformi per stabilire quale di essi sia competente per trattare una procedura d'asilo, in modo che all'interno dello spazio Dublino ogni domanda venga esaminata da un unico Stato. Questo sistema è inteso da un lato a impedire che una domanda venga esaminata più volte, e dall'altro ad assicurare che per ogni richiedente l'asilo vi sia un unico Stato competente. La procedura Dublino non armonizza dunque la procedura d'asilo nello spazio Dublino, bensì determina esclusivamente lo Stato Dublino competente per l'esame di una determinata domanda. A tal fine il Regolamento Dublino III definisce i criteri applicabili alla determinazione della competenza (art. 7-17). Se è competente un altro Stato, il richiedente viene trasferito a questo Stato. Il regolamento disciplina anche le modalità di questi trasferimenti (art. 29-32). Il sistema Dublino non modifica invece le procedure d'asilo nazionali.

Il Regolamento Eurodac disciplina la gestione dell'omonima banca dati europea per la registrazione delle impronte digitali dei richiedenti l'asilo e dei migranti che entrano irregolarmente nello spazio Dublino al fine di facilitare l'applicazione del Regolamento Dublino III.

### 9.1.2. Altri accordi pertinenti

Per agevolare l'attuazione pratica dell'acquis di Dublino, la Svizzera ha concluso con i suoi Stati limitrofi, ossia con la Germania<sup>76</sup>, la Francia<sup>77</sup>, l'Austria<sup>78</sup> e il Liechtenstein<sup>79</sup>, una serie di accordi bilaterali che disciplinano in primo luogo le modalità concrete dei trasferimenti Dublino.

Rientra nel settore della migrazione anche l'accordo tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)<sup>80</sup>. L'accordo è giuridicamente connesso all'associazione della Svizzera a Dublino, benché non faccia parte del relativo acquis. L'EASO sostiene gli Stati Dublino i cui sistemi d'asilo e accoglienza sono particolarmente sotto pressione coordinando e promuovendo la cooperazione internazionale nel settore dell'asilo. L'accordo consente alla Svizzera di partecipare alle attività dell'EASO.

---

<sup>74</sup> Accordo del 26 ottobre 2004 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea relativo ai criteri e ai meccanismi che permettono di determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo introdotta in uno degli Stati membri o in Svizzera (AAD; RS **0.142.392.68**).

<sup>75</sup> Cfr. art. 14 cpv. 2 AAD e art. 15 cpv. 4 AAS.

<sup>76</sup> Intesa tra il DFGP e il Ministero dell'interno della Repubblica federale di Germania sulle modalità pratiche relative all'applicazione agevolata del Regolamento Dublino III (non pubblicata nella RS).

<sup>77</sup> Accordo del 9 ottobre 2014 tra il Dipartimento federale di giustizia e polizia della Confederazione Svizzera e il Ministero dell'interno della Repubblica francese sulle modalità pratiche relative all'applicazione agevolata del Regolamento Dublino III (RS **0.142.392.681.349**).

<sup>78</sup> Accordo del 21 giugno 2010 tra il Consiglio federale svizzero, rappresentato dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, e il Ministero dell'Interno della Repubblica d'Austria sulle modalità pratiche relative all'applicazione agevolata del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo (RS **0.142.392.681.163**).

<sup>79</sup> Accordo del 7 dicembre 2012 tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein sulle modalità pratiche relative all'applicazione agevolata del regolamento Dublino (RS **0.142.395.141.1**).

<sup>80</sup> Accordo del 10 giugno 2014 tra la Confederazione Svizzera e l'Unione europea sulle modalità di partecipazione della Svizzera all'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (RS **0.142.392.681**).

## **9.2. Scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» nel settore dell’asilo**

Lo scenario «Svizzera senza Schengen» non contempla l’associazione a Dublino, dato che il nostro Paese non sarebbe associato a Schengen. Di conseguenza, in tale scenario l’acquis di Dublino non è applicabile né da parte del nostro Paese né nei suoi confronti. Per lo scenario «senza Schengen/Dublino», la situazione di partenza sarebbe dunque la seguente:

1. la Svizzera non potrebbe più trasferire richiedenti l’asilo e soggiornanti illegali in altri Stati Dublino, nemmeno se conformemente ai criteri del Regolamento Dublino questi fossero competenti per l’esame della domanda; viceversa, gli Stati Dublino non potrebbero trasferire in Svizzera richiedenti l’asilo o soggiornanti illegali;
2. i richiedenti l’asilo potrebbero presentare una domanda d’asilo anche in Svizzera, oltre che in uno Stato Dublino, sia parallelamente sia in un secondo momento, dopo l’esito negativo di una procedura avviata nello spazio Dublino;
3. la Svizzera non parteciperebbe alle attività dell’EASO.

### **9.2.1. Perdita della possibilità dei trasferimenti Dublino**

A causa della sua posizione geografica nel cuore dell’Europa, la Svizzera può trasferire più richiedenti l’asilo ad altri Stati Dublino di quanti ne debba accogliere. Dal 2009, ad esempio, ha potuto trasferire ad altri Stati Dublino complessivamente 25 898 persone, mentre ha dovuto accoglierne 4443<sup>81</sup>.

Senza associazione a Dublino, queste decisioni di non entrata nel merito non potrebbero più essere prese. Le relative domande d’asilo dovrebbero di norma essere esaminate in Svizzera, con conseguente aumento del numero di procedure d’asilo nazionali e conseguente massiccio aumento della mole di lavoro. Questa situazione prolungherebbe innanzitutto la durata della procedura d’asilo, poiché le procedure nazionali durano molto più a lungo delle procedure Dublino. Secondariamente, crescerebbe il numero delle persone che dopo l’esame della domanda d’asilo avrebbero il diritto di rimanere in Svizzera come rifugiati riconosciuti o in virtù della concessione dell’ammissione provvisoria, poiché queste persone non potrebbero più essere trasferite in uno Stato Dublino sicuro, e di conseguenza aumenterebbero anche gli oneri/i costi amministrativi per l’assistenza. Inoltre, aumenterebbe anche il numero di persone da rimpatriare dalla Svizzera nel Paese di provenienza o di origine. Questi rimpatri sono più costosi e complessi rispetto ai trasferimenti Dublino.

In teoria, la Svizzera avrebbe la possibilità di compensare perlomeno in parte la perdita associazione a Dublino concludendo con gli Stati limitrofi, sostanzialmente sicuri, accordi di trasferimento, oppure attivando ed estendendo gli accordi già in essere. Nel presente scenario, tuttavia, questi Stati non hanno alcun interesse a concludere accordi del genere o a estenderne il campo d’applicazione ad altri gruppi di persone, poiché in fin dei conti tali accordi li costringerebbero a farsi carico di un maggior numero di richiedenti l’asilo.

---

<sup>81</sup> Fonte: Statistiche sull’asilo 2016 della Segreteria di Stato della migrazione (SEM).

Nello scenario «senza Schengen/Dublino», inoltre, la Svizzera non avrebbe accesso alla banca dati europea delle impronte digitali Eurodac e quindi, quand'anche esistessero accordi bilaterali di trasferimento, sarebbe in molti casi impossibilitata a dimostrare che l'interessato sia entrato in Svizzera attraverso uno Stato limitrofo.

### **9.2.2. Aumento delle procedure d'asilo in Svizzera**

Nello scenario «senza Schengen/Dublino», e quindi senza associazione a Dublino, la Svizzera diverrebbe una meta allettante per i richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta in uno Stato Dublino. In virtù della normativa Dublino, i richiedenti la cui domanda è stata respinta non hanno di regola alcuna prospettiva di ottenere l'asilo nello spazio Dublino, e pertanto si ipotizza un «effetto di richiamo» e il tentativo di una parte di queste persone di recarsi in Svizzera per depositarvi una nuova domanda d'asilo.

Senza associazione a Dublino, la Svizzera dovrebbe di norma esaminare nel merito le relative domande. Sia per ragioni giuridiche che per ragioni pratiche, queste domande non potrebbero essere evase con una semplice decisione di non entrata nel merito fondata unicamente sul fatto che l'interessato è già entrato in uno Stato Dublino sicuro.

Dal punto di vista giuridico, la Svizzera è tenuta a rispettare il principio di non respingimento, garantito dalla legge del 26 giugno 1998<sup>82</sup> sull'asilo (LAsi; art. 5 cpv. 1), dalla Costituzione federale (art. 25 Cost.)<sup>83</sup>, dalla Convenzione del 4 novembre 1950<sup>84</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; art. 3), dalla Convenzione dell'ONU contro la tortura (art. 3)<sup>85</sup> e dalla Convenzione del 28 luglio 1951<sup>86</sup> sullo statuto dei rifugiati (art. 33). Il principio di non respingimento vieta di estradare, espellere o respingere una persona verso un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura, trattamento inumano o altra gravissima violazione dei diritti umani. Il principio di non respingimento ha anche per corollario il divieto dei cosiddetti «respingimenti a catena» («chain refoulement»). Con questa espressione si intende la situazione in cui una persona minacciata da maltrattamenti non viene respinta direttamente nel potenziale Stato persecutore bensì verso uno Stato terzo dove corre il rischio di essere ulteriormente respinta nello Stato persecutore. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) ha stabilito che uno Stato contraente viola immancabilmente il principio di non respingimento quando respinge una persona verso uno Stato terzo nel quale essa, pur non rischiando direttamente di subire un trattamento vietato dall'articolo 3 CEDU, corre però un «rischio reale» di essere respinta verso uno Stato in cui potrebbe subire un simile trattamento. Fissando dei criteri di competenza, il sistema Dublino garantisce che una domanda d'asilo venga effettivamente esaminata in uno Stato Dublino.

---

<sup>82</sup> RS 142.31

<sup>83</sup> RS 101

<sup>84</sup> RS 0.101

<sup>85</sup> RS 0.105

<sup>86</sup> RS 0.142.30

Senza associazione a Dublino la Svizzera non potrebbe garantire che un richiedente l'asilo la cui domanda sia stata liquidata con una decisione di non entrata nel merito dovuta al fatto che l'interessato è entrato attraverso uno Stato terzo sicuro, possa presentare una domanda d'asilo in tale Stato, o che questo Stato terzo non lo respinga verso il Paese in cui viene perseguitato.

Inoltre, sorgerebbero anche alcuni problemi pratici: dato che la Svizzera nello scenario «senza Schengen/Dublino» non avrebbe accesso a Eurodac, nella maggior parte dei casi non potrebbe nemmeno provare che una persona sia entrata attraverso un determinato Stato Dublino; la Svizzera non saprebbe nemmeno se una persona abbia già presentato una domanda d'asilo nello spazio Schengen e con quale esito; per giunta, senza accordi bilaterali il nostro Paese non avrebbe la possibilità di respingere delle persone verso altri Stati Dublino qualora non dovesse entrare nel merito delle domande, poiché il diritto internazionale pubblico non obbliga questi Stati ad accoglierle.

Il numero di persone che, senza associazione a Dublino, entrerebbero in Svizzera a causa del già descritto «effetto di richiamo» per presentarvi una domanda d'asilo dipende in parte dalla situazione migratoria generale nello spazio Dublino, e in parte dalla percentuale di registrazioni in rapporto con la banca dati Eurodac. Maggiore sarà tale percentuale, più numerosi saranno i richiedenti l'asilo che presenteranno una domanda nei principali Stati di prima accoglienza dello spazio Dublino, ossia in Italia e in Grecia. Ma dato che nella maggior parte dei casi la meta dei migranti è costituita da altri Stati Dublino, dove però a causa della registrazione non hanno praticamente più speranza di poter affrontare una procedura d'asilo, la Svizzera potrebbe rappresentare una destinazione alternativa.

### **9.3. Sintesi**

Le principali ipotesi su cui si basa lo scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» nel settore dell'asilo possono essere così riassunte:

- non esiste più la possibilità di trasferimenti o decisioni di non entrata nel merito Dublino; di regola, le domande d'asilo presentate nel nostro Paese devono essere esaminate nel merito e il rimpatrio nel Paese d'origine incombe alla Svizzera;
- si crea un «effetto di richiamo», poiché i richiedenti la cui domanda è stata respinta in uno Stato Dublino entrano in Svizzera per depositarvi una seconda domanda.

Ne deriva un carico supplementare per il sistema svizzero dell'asilo, con conseguente aumento del numero e della durata delle procedure e costi da sostenere per anni, poiché un maggior numero di persone rimane in Svizzera a lungo.

# Parte II Le conseguenze economiche dell'associazione a Schengen/Dublino

## 1. Situazione iniziale

Al fine di analizzare l'impatto economico dell'associazione della Svizzera agli accordi di Schengen e Dublino, il presente rapporto confronta lo scenario di base, che prevede la validità di entrambi gli accordi, con lo scenario «la Svizzera senza Schengen/Dublino», nel quale la Svizzera non partecipa alla cooperazione Schengen/Dublino. Questo secondo scenario è stato descritto in maniera dettagliata nella Parte I del rapporto.

Sulla base di tale scenario alla società di ricerca e consulenza Ecoplan SA è stato affidato, nell'ambito di un concorso pubblico, il compito di elaborare uno specifico studio che quantificasse le conseguenze economiche della rinuncia a tale cooperazione<sup>87</sup>. I lavori di redazione dello studio, commissionato dalla Direzione degli affari europei (DAE) del DFAE, dall'Ufficio federale di giustizia (UFG) e dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM), sono stati supportati da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di vari servizi federali. Delle ipotesi formulate, dei risultati e delle conclusioni tratte nello studio è responsabile Ecoplan; ipotesi e conclusioni non corrispondono necessariamente alla posizione del Consiglio federale.

Nei seguenti capitoli saranno illustrati e discussi gli obiettivi, il metodo utilizzato e i risultati di questo studio.

## 2. Lo studio di Ecoplan SA

### 2.1. Mandato e obiettivo dello studio

Obiettivo dello studio di Ecoplan è rispondere, sulla base dello scenario «la Svizzera senza Schengen» definito nella Parte I del presente rapporto, alla domanda seguente:

*«Qual è l'importanza economica dell'associazione della Svizzera a Schengen/Dublino?»*

In collaborazione con il gruppo di lavoro sono stati individuati due temi principali che sono stati sottoposti a un'analisi approfondita: si tratta degli effetti dell'associazione a Schengen

- sul traffico transfrontaliero, in particolare nel caso dei lavoratori frontalieri; e
- nel campo dei visti, in particolare le ripercussioni sul settore turistico.

I due temi sono stati scelti perché, sulla base di alcune analisi preliminari, in questi ambiti ci si attendeva l'impatto maggiore sull'economia del Paese. Nella valutazione economica sono state inoltre prese in considerazione le spese pubbliche connesse all'associazione a Schengen, analizzate nella Parte III del presente rapporto.

---

<sup>87</sup> Ecoplan: «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz» (Conseguenze economiche di una rinuncia della Svizzera all'associazione a Schengen), Berna, 2017.

## 2.2. Metodo e struttura dell'analisi

Allo scopo di esaminare l'importanza economica dell'associazione a Schengen per la Svizzera sono stati confrontati due scenari *ex-ante* fissando un orizzonte temporale al 2030:

- scenario «con Schengen/Dublino»: questo scenario presuppone il mantenimento dello status quo, ossia l'adesione agli accordi di associazione a Schengen e a Dublino nella loro forma attuale;
- scenario «senza Schengen/Dublino»: in questo scenario alternativo delineato nella Parte I la Svizzera non partecipa alla cooperazione Schengen/Dublino.

La figura seguente illustra il metodo utilizzato. In una prima fase sono state rilevate le differenze tra i due scenari per quanto riguarda i controlli alla frontiera e nel campo dei visti, e gli effetti diretti sono stati quantificati nella misura del possibile. La quantificazione degli effetti diretti è stata effettuata, in relazione alle diverse varianti di attuazione, attraverso sopralluoghi, analisi dei dati e interviste a esperti. Le conseguenze finanziarie rilevate *ex post* dall'Amministrazione federale per la Parte III del rapporto hanno rappresentato la base per la valutazione degli eventuali oneri finanziari futuri per la Svizzera nel caso di un abbandono dell'associazione a Schengen. In questo contesto sono stati considerati non solo i costi ma anche i benefici (ad es. la soppressione dei trasferimenti di denaro).

Gli effetti diretti così quantificati relativi ai controlli alle frontiere e al settore dei visti insieme alle conseguenze finanziarie nette sui restanti settori sono confluiti, in una seconda fase, in un modello di equilibrio numerico multi-Paese. Con questo modello multi-Paese elaborato da Ecoplan, che riflette l'interdipendenza economica tra una serie di settori industriali e i vari Stati, è stato possibile quantificare gli effetti prodotti dall'associazione a Schengen. In altri termini, il modello mostra tutte le conseguenze economiche quantificabili dell'associazione a Schengen. La concentrazione sugli aspetti *quantificabili* offre tuttavia solo un'immagine incompleta delle ripercussioni di un'uscita della Svizzera dalla cooperazione Schengen.

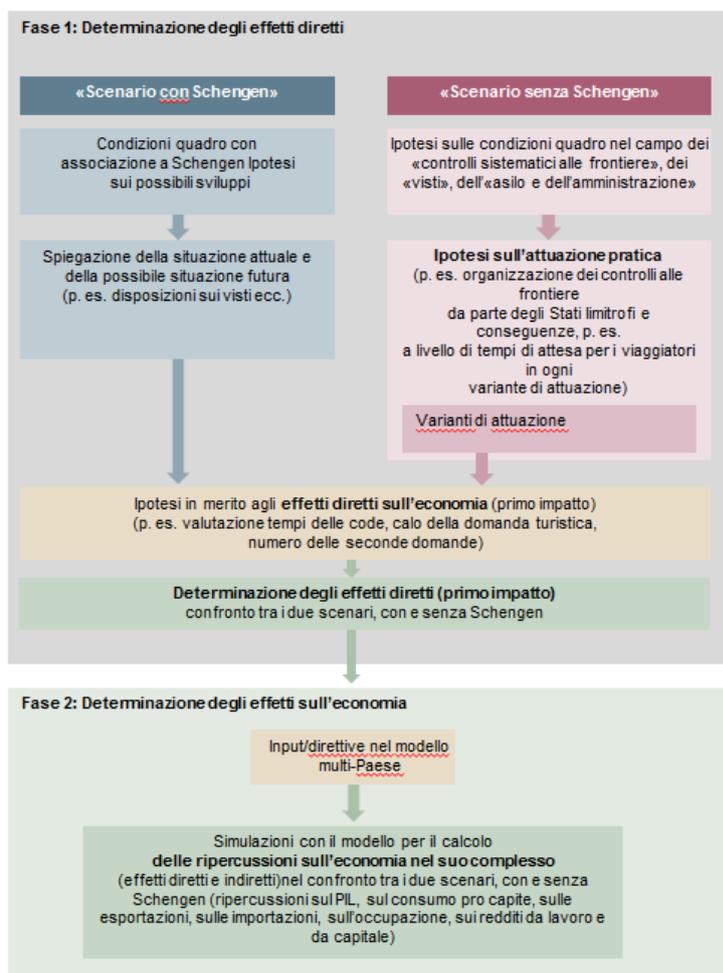


Figura 1: Struttura dell'analisi dello studio di Ecoplan (fonte: Ecoplan).

### 2.3. Limiti dello studio

Lo studio di Ecoplan non può fornire una valutazione complessiva dell'associazione della Svizzera a Schengen – si limita infatti agli effetti economici *quantificabili*. Sono molteplici gli altri campi in cui è probabile si registrino ripercussioni a livello economico, ma non è possibile quantificare tali ripercussioni in maniera affidabile. Si potrebbero citare ad esempio le conseguenze dell'abbandono del sistema Schengen nell'ambito dei visti sulla Ginevra internazionale o sull'attrattività della Svizzera come piazza economica e scientifica. Questi effetti, che possono essere molto significativi, vengono descritti nello studio ma non quantificati.

Poiché i cambiamenti concreti legati a un'eventuale rinuncia dell'associazione a Schengen dipendono inoltre solo in parte dalla Svizzera, è stato necessario elaborare alcune ipotesi sul modo in cui potrebbero reagire gli Stati Schengen a una disdetta dell'accordo o a un'uscita della Svizzera dalla cooperazione; un'operazione resa più complessa dal fatto di non disporre di alcun precedente o punto di partenza su cui basarsi. Anche prima dell'associazione a Schengen infatti i controlli alle frontiere svizzere non erano sistematici, vi è dunque una grande incertezza sul modo in cui gli Stati limitrofi potrebbero organizzare tali controlli, così come sul numero di persone che, dopo aver presentato una prima domanda di asilo in uno Stato Dublino, potrebbero presentare una seconda domanda in Svizzera se quest'ultima non fosse associata all'accordo di Dublino.

Nell'ambito dello studio di Ecoplan, come del presente rapporto, non viene inoltre formulata alcuna ipotesi sull'esito di possibili soluzioni negoziali, raggiunte con l'UE o con singoli stati Schengen, che permettano l'introduzione di controlli semplificati alla frontiera. Simili soluzioni negoziali potrebbero basarsi ad esempio sul Regolamento (CE) n. 1931/2006 sul «modesto traffico transfrontaliero alle frontiere esterne»<sup>88</sup> che permette agli Stati Schengen, a determinate condizioni, di concludere accordi bilaterali con Stati terzi al fine di prevedere controlli agevolati per specifici gruppi di persone (ad es. frontalieri). Anche nel quadro di simili accordi tuttavia i controlli sulle persone devono essere effettuati a ogni entrata o uscita, nel caso di determinati gruppi di persone si può soltanto fare a meno della verifica nelle banche dati Schengen. Per tenere conto di simili incertezze, sono state valutate le conseguenze di *diverse* varianti di attuazione dell'abbandono della cooperazione e i risultati sono stati formulati elaborando tre proiezioni. Nel quadro dello studio non sono state analizzate le eventuali conseguenze economiche – che in determinate circostanze potrebbero essere molto pesanti – di una disdetta dell'accordo di associazione a Schengen sull'intero processo di trasformazione.

Dalle considerazioni fatte fin qui emerge che lo studio, con i suoi diversi scenari e varianti di attuazione, è concepito anche come un contributo alla discussione sulla forma che *potrebbero* avere le conseguenze economiche dell'associazione a Schengen e a Dublino.

---

<sup>88</sup> Il Regolamento (CE) n. 1931/2006 (sviluppo n. 24) prevede che gli Stati Schengen (nel caso della Svizzera si tratterebbe di Germania, Francia, Italia e Austria), con l'approvazione della Commissione UE, possano concludere accordi bilaterali con Stati terzi confinanti (in questo caso la Svizzera) per disciplinare il «modesto traffico transfrontaliero» in base alle norme stabilite in detto regolamento. Per determinate categorie di «residenti frontalieri» è previsto il rilascio di un «lasciapassare». Questo documento è rilasciato a persone che risiedono nella «zona di frontiera» ossia in una zona che si estende al massimo per 30 km oltre il confine. Le caratteristiche di sicurezza e le prescrizioni tecniche del lasciapassare per traffico frontaliero locale devono essere conformi al disposto del Regolamento n. 1030/2002 del Consiglio del 13 giugno 2002 che istituisce un modello uniforme per i permessi di soggiorno rilasciati a cittadini di Paesi terzi. Per i titolari di questi lasciapassare possono essere istituite corsie specifiche ai valichi di frontiera, inoltre non è necessario effettuare ogni volta un controllo nel SIS (il controllo viene effettuato una volta sola, al momento della concessione del lasciapassare). Questo tuttavia non significa che il «modesto traffico transfrontaliero» non sia sottoposto a controlli sistematici, perché tale eccezione è possibile solo per persone che «attraversano regolarmente la frontiera terrestre e note per tale ragione alla guardia di frontiera» (art. 15 par. 3).

La figura seguente mostra quali elementi sono stati presi in considerazione nel quadro dello studio di Ecoplan e quali sono stati esclusi.

Campo	Quantificato: ✓ Non considerato: ✗
<b>Controlli sistematici alle frontiere</b>	
– Ripercussioni dei controlli sistematici alle frontiere sul traffico viaggiatori (traffico individuale motorizzato, TIM, e trasporti pubblici, TP), sui frontalieri (meno frontalieri a causa delle code più frequenti) e sugli altri viaggiatori	✓
– Ripercussioni sul traffico viaggiatori e sul traffico merci a causa delle code nelle aree vicine alla frontiera (soprattutto Basilea e Ginevra)	✗
<b>Visti</b>	
– Ripercussioni sulla domanda turistica della necessità di richiedere un visto svizzero supplementare per le persone provenienti da Paesi soggetti all'obbligo del visto e che hanno anche altre destinazioni di vacanza nello spazio Schengen	✓
– Ripercussioni della necessità di richiedere un visto svizzero supplementare sulle persone che viaggiano per affari	✗
– Diminuzione dell'attrattiva della Svizzera (piazza economica e scientifica, Ginevra internazionale)	✗
<b>Domande di asilo e settore amministrativo</b>	
– Costi supplementari durante e dopo la conclusione della procedura di asilo (sulla base delle rilevazioni presentate nella Parte III del presente rapporto), aumento del numero di seconde domande	✓
– Risparmi per l'assenza di spese legate al versamento di contributi alle istituzioni Schengen (sulla base delle rilevazioni presentate nella Parte III del presente rapporto)	✓
<b>Altri aspetti rilevanti</b>	
– Costi connessi alle «lacune a livello di sicurezza» dovute a una cooperazione internazionale di polizia più difficile (in particolare assenza di informazioni)	✗

Figura 2: Aspetti quantificati e aspetti non presi in considerazione in relazione a un abbandono dell'associazione a Schengen da parte della Svizzera nel quadro dello studio di Ecoplan.

### 3. Risultati dello studio di Ecoplan: gli effetti diretti dell'associazione a Schengen/Dublino in alcuni ambiti selezionati

Gli aspetti dell'associazione agli accordi di Schengen e Dublino più rilevanti dal punto di vista economico sono i controlli sistematici alle frontiere, che gli Stati confinanti dovrebbero introdurre, e l'abbandono del visto Schengen, che obbligherebbe persone provenienti da determinati Stati terzi a chiedere un visto specifico per entrare in Svizzera oltre al visto Schengen. I successivi capitoli descrivono gli effetti diretti, stimati da Ecoplan, su questi due ambiti; lo studio prende anche in considerazione gli effetti diretti legati ai risparmi per gli enti pubblici derivanti dall'associazione a Schengen/Dublino. I dati che fungono da base per questa analisi si trovano nella Parte III del presente rapporto dedicata alle conseguenze finanziarie di Schengen/Dublino (pag. 69-104).

#### 3.1. Effetti diretti di controlli sistematici alla frontiera

Nella Parte I del presente rapporto (capitolo 2) si è mostrato che nello scenario «senza Schengen» le frontiere svizzere diventerebbero frontiere esterne dello spazio Schengen. Gli Stati confinanti con la Svizzera dovrebbero pertanto introdurre controlli sistematici sulle persone al passaggio della frontiera. A causa del traffico intenso, il controllo approfondito all'entrata e all'uscita di ogni persona in transito provocherebbe lunghi tempi di attesa ai valichi. La lunghezza di questi tempi di attesa sarebbe influenzata inoltre in modo determinante dalla quantità di risorse che gli Stati limitrofi sarebbero disposti a investire per lo svolgimento dei controlli.

La Svizzera dipenderebbe in questo caso dalle scelte dei Paesi confinanti. Eccezioni, ad esempio controlli non sistematici, sarebbero possibili solo per brevi periodi. Nello scenario «senza Schengen» (Parte I, capitolo 2) si presuppone l'introduzione di controlli sistematici da parte degli Stati limitrofi e non si prevede per la Svizzera alcuno «statuto speciale». Per quanto riguarda la Svizzera non si sono invece ipotizzati cambiamenti a livello di controlli.

### 3.1.1. Tre varianti di attuazione dei controlli sistematici alla frontiera da parte degli Stati limitrofi

Poiché gli Stati limitrofi potrebbero strutturare i controlli in modi diversi, per l'analisi degli effetti economici Ecoplan ha preso in considerazione le tre varianti esposte qui di seguito:

- **«Potenziamento medio delle capacità di controllo»:** in questa variante l'infrastruttura attuale resta sostanzialmente inalterata. Sono possibili solo piccoli miglioramenti (ad es. corsie supplementari nell'ambito dello spazio stradale esistente). Ciò tuttavia avrebbe come conseguenza la chiusura di diversi valichi di piccole dimensioni.
- **«Potenziamento massimo delle capacità di controllo»:** in questa variante sono possibili ampi adeguamenti infrastrutturali. In tal caso la condizione fissata nello studio è che siano intraprese opere di adeguamento edile all'interno del perimetro esistente: ad esempio spostamenti delle corsie per i controlli e modifiche degli edifici. Anche in questa variante sono escluse misure che richiedono grossi investimenti, ad esempio l'ampliamento del perimetro di un posto di frontiera o l'aggiunta di un piano all'edificio esistente.
- **«Potenziamento minimo delle capacità di controllo»:** in questa variante si ipotizza che gli Stati limitrofi non siano disposti a utilizzare tutti i punti di controllo possibili all'interno dell'infrastruttura esistente. Rispetto alla variante «potenziamento medio delle capacità di controllo» si dimezza pertanto il numero dei punti di controllo e di conseguenza anche il personale impiegato<sup>89</sup>. Potrebbe inoltre essere chiuso anche un numero maggiore di valichi di frontiera.

Per valutare gli effetti di questi controlli sistematici alla frontiera deve anche essere ipotizzata una durata minima degli stessi. Sulla base della durata media dei controlli effettuati attualmente negli aeroporti svizzeri e dell'aumento futuro dell'efficienza si considera una durata di 30 secondi per ogni operazione di controllo nel caso del traffico individuale motorizzato (TIM) e di 20 secondi nel caso dei trasporti pubblici (TP). In altri termini, si stima che in un minuto possano essere controllati due veicoli (nel caso del TIM) o tre persone (nel caso dei TP), presupponendo dunque un controllo molto efficiente.

Si ipotizza inoltre che i frontalieri e gli altri viaggiatori che desiderano varcare la frontiera siano disposti ad accettare, in entrata e in uscita, al massimo 45 minuti di attesa supplementari connessi ai controlli. Come mostra il grafico seguente solo meno del 10 per cento delle persone è disposto ad affrontare un tragitto casa-lavoro che richiede più di 60 minuti, e solo l'1 per cento un tragitto che richiede più di 90 minuti. Supponendo che in media i lavoratori frontalieri anche senza la coda al confine impieghino, per recarsi al lavoro, da 15 a 30 minuti, è giustificato pensare che sia tollerabile un tempo di attesa massimo di 45 minuti.

---

<sup>89</sup> Escluso il traffico a lunga distanza con mezzi pubblici.

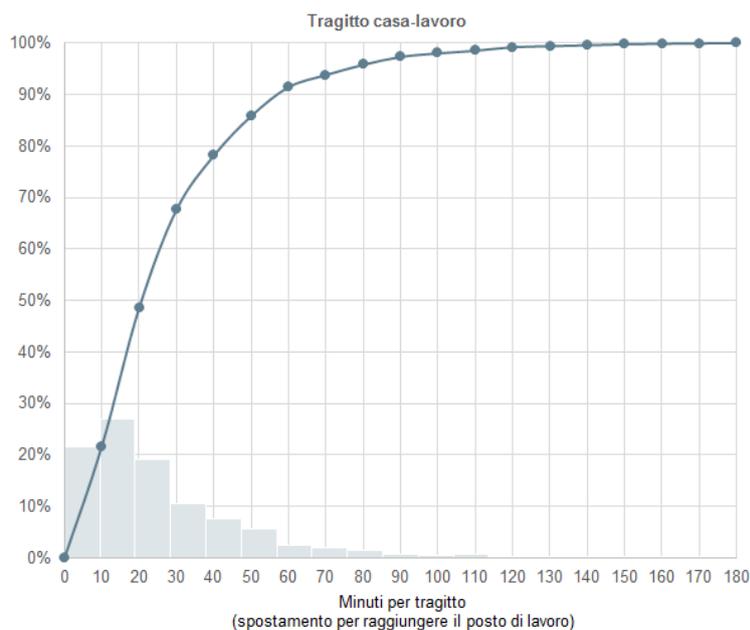


Figura 3: Tempo richiesto per il tragitto casa-lavoro (fonte: UST, Rilevazione strutturale 2015, grafico Ecoplan).

Nelle varianti «potenziamento medio delle capacità di controllo» e «potenziamento minimo delle capacità di controllo» si riducono quindi il volume di traffico e il numero dei frontalieri. Poiché nella variante di attuazione «potenziamento minimo delle capacità di controllo» a ogni posto di frontiera le capacità di controllo disponibili sono più limitate, la diminuzione di volume e di numero è maggiore che nella variante «potenziamento medio delle capacità di controllo». Nella variante di attuazione «potenziamento massimo delle capacità di controllo» il numero dei punti di controllo aumenta in modo da limitare il tempo di attesa a un massimo di 15 minuti permettendo il mantenimento del volume di traffico e del numero di frontalieri attuali.

Si presume inoltre che nel caso di una rinuncia all'associazione a Schengen solo il traffico di viaggiatori sia interessato in misura significativa dal cambiamento. Nell'ambito del traffico merci si svolgono comunque controlli doganali sistematici che prevedono formalità specifiche; il tempo richiesto per un ulteriore controllo alla frontiera è quindi trascurabile (cfr. Parte I, capitolo 2.3.2).

### 3.1.2. Struttura quantitativa del traffico dei lavoratori frontalieri e dei viaggiatori transfrontalieri

Controlli sistematici alla frontiera influirebbero negativamente sul traffico transfrontaliero, caratterizzato in maniera determinante, in particolare nelle regioni di Basilea e Ginevra e in Ticino, dal traffico dei lavoratori frontalieri. Sono considerati lavoratori frontalieri gli stranieri che lavorano in Svizzera pur essendo domiciliati in un altro Stato. Soprattutto nell'area della città di Ginevra, però, si ritiene che siano numerosi anche i pendolari svizzeri che vivono in Francia e lavorano in Svizzera. Negli anni scorsi il numero di frontalieri è costantemente aumentato e dal 2000 a oggi è raddoppiato.

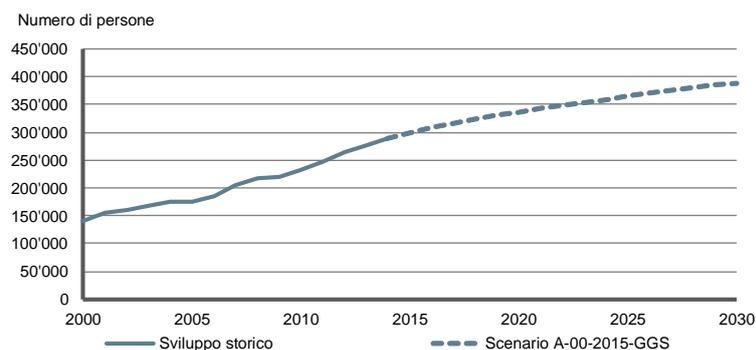


Figura 4: Evoluzione del numero di lavoratori frontalieri in Svizzera (fonte: Statistica dei frontalieri dell'UST, scenario A-00-2015-GGS, grafico Ecoplan).

Nel terzo trimestre del 2016 due terzi circa dei 314 000 frontalieri occupati in Svizzera lavoravano nelle regioni di Basilea, Ginevra e in Ticino (nettamente al primo posto, con un totale di circa 85 000 lavoratori frontalieri, si colloca il Cantone di Ginevra). Il restante terzo si distribuisce principalmente nelle restanti regioni di frontiera. Data la forte concentrazione di frontalieri nelle zone di Basilea e Ginevra e nel Canton Ticino, per queste tre regioni sono state effettuate analisi separate degli effetti di un abbandono dell'associazione a Schengen. Gli scenari elaborati dall'Ufficio federale di statistica (UST) ipotizzano che il numero dei frontalieri salga entro il 2030 a circa 389 000 persone che corrispondono a 361 000 equivalenti a tempo pieno (ETP).

	Frontalieri (ETP) 2030		
	Numero	Percentuale	
Basilea (BS, BL, SO)	69'164	19%	} 66%
Ginevra	97'375	27%	
Ticino	71'449	20%	
Resto della Svizzera	122'565	34%	34%
<b>Totale Svizzera</b>	<b>360'553</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Figura 5: Numero dei frontalieri (ETP) per regione nel 2030 (fonte: Statistica dei frontalieri dell'UST, grafico Ecoplan).

Come base per la presente analisi sono stati utilizzati i dati relativi al traffico transfrontaliero nel 2015 secondo la rilevazione sul traffico viaggiatori transalpino e transfrontaliero dell'UST. Questa statistica comprende il traffico individuale motorizzato e il traffico ferroviario. Non viene preso in considerazione il traffico lento (pedoni e ciclisti) e il trasporto pubblico di prossimità con autobus, tram e imbarcazioni.

In questo contesto bisogna osservare che soprattutto nell'ambito del trasporto pubblico di prossimità sono in corso vari progetti di potenziamento del traffico su rotaia che riguardano in particolare il Ticino e la zona di Ginevra. Questi progetti potrebbero spostare una parte del traffico dal settore TIM ai TP. Tale spostamento non è stato preso in considerazione nello studio. Le necessarie capacità di controllo e di conseguenza gli effetti diretti nelle aree di confine cambiano del resto poco se, indipendentemente dal mezzo utilizzato (TIM o TP), il numero dei passaggi resta uguale.

Nel 2015 in una giornata lavorativa media circa 590 000 veicoli privati per direzione hanno attraversato la frontiera svizzera, per un totale di 1 180 000 passaggi. Come nel caso dei lavoratori frontalieri, i due terzi di questi passaggi riguardano Basilea, Ginevra e il Ticino. Il restante terzo si distribuisce nelle altre regioni di confine interessando in particolare, in questo caso, i valichi della Svizzera settentrionale e orientale tra Basilea e i Grigioni.

Considerando una media di 1,3 passeggeri per veicolo, questi dati corrispondono a circa 1 530 000 persone che ogni giorno entrano o escono dalla Svizzera e che dovrebbero essere controllate se venissero introdotti controlli sistematici. Il traffico transfrontaliero è caratterizzato da picchi la mattina e la sera. Al mattino è intenso soprattutto il traffico in entrata e la sera quello in uscita dalla Svizzera<sup>90</sup>.

Traffico medio nei giorni feriali per direzione			
	Numero veicoli	Percentuale	
Basilea (BS, BL, SO)	119'682	20%	} 66%
Ginevra	179'174	30%	
Ticino	93'551	16%	
Resto della Svizzera	197'911	34%	} 34%
<b>Totale Svizzera</b>	<b>590'318</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Figura 6: Traffico transfrontaliero motorizzato nei giorni feriali, dati del 2015 (fonte: Statistica dei frontalieri dell'UST, grafico Ecoplan).

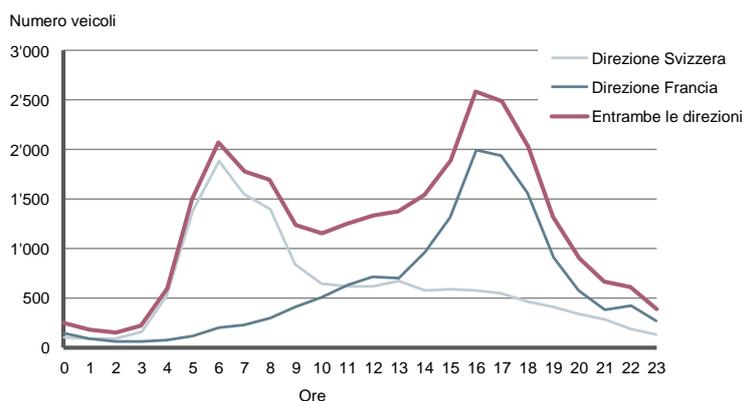


Figura 7: Traffico transfrontaliero motorizzato al valico di Basilea St. Louis A3/A35 nei giorni feriali, dati del 2015 (fonte: Ecoplan).

Rispetto al traffico motorizzato (TIM), il traffico transfrontaliero di passeggeri su rotaia ha un ruolo minore. Ogni giorno circa 85 000 persone attraversano in questo modo la frontiera in entrambe le direzioni; quasi la metà di tali passaggi avviene nell'area di Basilea mentre nel caso di Ginevra il traffico ferroviario transfrontaliero ha un'importanza marginale.

Traffico medio giorni feriali in entrambe le direzioni			
	Numero persone	Percentuale	
Basilea (BS, BL, SO)	38'246	45%	} 64%
Ginevra	5'201	6%	
Ticino	10'547	12%	
Resto della Svizzera	30'991	36%	} 36%
<b>Totale Svizzera</b>	<b>84'985</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Figura 8: Traffico ferroviario transfrontaliero nei giorni feriali, dati del 2015 (fonte: UST, grafico Ecoplan).

Poiché non erano disponibili i dati necessari, nell'ambito del trasporto pubblico è stato considerato solo il traffico ferroviario e non quello di tram e autobus. Solo nel caso dell'area di Basilea sono stati inclusi tutti i vettori dei trasporti pubblici<sup>91</sup>.

### 3.1.3. Effetti diretti di un controllo sistematico alla frontiera

Gli effetti diretti dei controlli sistematici alla frontiera sono molto diversi a seconda della variante di attuazione.

<sup>90</sup> Non per tutti i valichi di frontiera sono disponibili dati dettagliati sul volume di traffico nel corso della giornata. In questi casi sono state effettuate delle stime sulla base delle medie relative ai giorni feriali e ai picchi della mattina e della sera degli altri valichi di frontiera. Per la quantificazione del traffico nell'anno di riferimento 2030 è stato calcolato un aumento del 14 % rispetto all'anno base 2015 conformemente alle proiezioni dell'ARE.

<sup>91</sup> Per la quantificazione del traffico nel settore TP nell'anno di riferimento 2030 è stato calcolato un aumento del 36 % rispetto all'anno base 2015 conformemente alle proiezioni dell'ARE.

Per determinarne le conseguenze finanziarie sono importanti tre aspetti:

- la riduzione del volume di traffico a causa dei tempi di attesa e la contemporanea diminuzione del numero di frontalieri;
- i costi dei tempi di attesa, o costi delle code, per le persone che continuano ad attraversare la frontiera (le code implicano una perdita di tempo che può essere stimata dal punto di vista dei costi in base a valori indicativi tratti dalla pianificazione del traffico);
- i costi legati alla gestione dei punti di controllo da parte degli Stati limitrofi.

Con un numero di punti di controllo maggiore e quindi maggiori costi di controllo può essere contenuta la riduzione del volume di traffico e del numero di frontalieri. In questo modo crescono però anche i costi delle code perché una maggiore capacità di controllo permette a più persone di varcare il confine nel limite della durata massima del tempo di attesa di 45 minuti. Solo se il numero dei punti di controllo è così elevato da portare il tempo di attesa sotto i 45 minuti i costi delle code ricominciano a scendere.

*Variante di attuazione «potenziamento medio delle capacità di controllo»*

Nella variante di attuazione «potenziamento medio delle capacità di controllo» delle persone al passaggio della frontiera sono a disposizione in tutta la Svizzera 318 punti di controllo per il TIM e 48 punti di controllo per i TP. La concreta attuazione di questa variante richiederebbe tuttavia, da parte degli Stati limitrofi, un investimento annuo di circa 550 milioni di franchi per le 5500 guardie di confine/esperti nella protezione delle frontiere e per la manutenzione dell'infrastruttura (cfr. lo studio di Ecoplan).

Questo numero di punti di controllo non sarebbe comunque sufficiente per garantire il controllo tempestivo di tutte le persone in transito. Considerando un tempo di attesa massimo tollerabile di 45 minuti, nelle ore di punta il volume di traffico diminuirebbe in media del 27 per cento ma la riduzione potrebbe variare molto da regione a regione. Nell'area di Ginevra sarebbe necessario un calo del 54 per cento, in altri termini il traffico dovrebbe più che dimezzarsi. Nell'area di Basilea e in Ticino la diminuzione del volume di traffico dovrebbe essere circa del 30 per cento. Nel resto della Svizzera, invece, dati i numerosi valichi – per la maggior parte in zone rurali – dove il volume di traffico è minore, non si registrerebbe alcuna riduzione significativa perché con l'infrastruttura esistente si potrebbe mantenere il tempo di attesa di poco al di sotto dei 45 minuti. In questa variante di attuazione «potenziamento medio delle capacità di controllo» il numero dei frontalieri in Svizzera si ridurrebbe, passando da 361 000 a 265 000.

I tempi di attesa ai valichi di frontiera generano notevoli costi (costi delle code), che nel caso di tempi di attesa giornalieri di 448 000 ore/persona ammontano annualmente a 3,2 miliardi di franchi. Di questi, circa 2,8 miliardi sarebbero a carico dei frontalieri che ancora verrebbero a lavorare in Svizzera e il resto ricadrebbe in parti uguali sugli altri viaggiatori, svizzeri e stranieri.

Costi delle code	Frontalieri		Traffico transfrontaliero restante		Tutti i passaggi di frontiera		
	N. frontalieri	Tempi di attesa delle code nelle ore di punta (mattino/sera) [ore/giorno per frontaliere]	Costi delle code per i frontalieri [mio. CHF/anno]	Costi delle code per gli svizzeri [mio. CHF/anno]	Costi delle code per gli stranieri [mio. CHF/anno]	Tempi di attesa delle code totale [ore/giorno]	Costi delle code totale [mio. CHF/anno]
TIM	246'079	1.46	2'751	191	164	410'934	3'106
TP breve distanza	12'124	0.87	42	36	19	25'724	97
TP lunga distanza	6'482	0.50	13	17	11	11'075	41
<b>Totale</b>	<b>264'685</b>		<b>2'806</b>	<b>244</b>	<b>194</b>	<b>447'733</b>	<b>3'244</b>

Costi controlli alle frontiere	N. di punti di controllo per direzione	Personale necessario	Costi per il personale [mio. CHF/anno]
TIM	318	4'770	477
TP breve distanza	26	395	39
TP lunga distanza	24	360	36
<b>Totale</b>	<b>368</b>	<b>5'525</b>	<b>552</b>

Figura 9: Stima delle conseguenze finanziarie nella variante di attuazione «potenziamento medio delle capacità di controllo» (fonte: Ecoplan).

### Variante di attuazione «potenziamento massimo delle capacità di controllo»

Per ridurre il tempo di attesa alla frontiera a 15 minuti al massimo nelle ore di punta sarebbe necessario raddoppiare i punti di controllo rispetto alla variante di attuazione che prevede un «potenziamento medio delle capacità di controllo». L'aumento dovrebbe essere più sensibile nel settore TIM che non in quello dei TP. Tenuto conto di quanto detto sopra, il numero di punti di controllo dovrebbe essere incrementato soprattutto nell'area di Ginevra. Per i 607 punti di controllo, per ciascuna direzione gli Stati confinanti con la Svizzera dovrebbero mettere a disposizione circa 9100 guardie di confine/esperti nella protezione delle frontiere, con un costo annuo di circa 910 milioni di franchi.

In questa variante di attuazione si ipotizza il passaggio giornaliero dello stesso numero di veicoli e di persone dello scenario «con Schengen». Anche il numero dei frontalieri resta invariato. L'ipotesi di base è che sia tollerato un tempo di attesa di 15 minuti per direzione.

Il tempo di attesa restante provocherebbe costi legati alle code pari a circa 1,5 miliardi di franchi all'anno. Come nel caso precedente i costi delle code sarebbero rilevanti, perché 15 minuti di attesa con lo stesso numero di transiti alla frontiera equivalgono a 204 000 ore/persona per ogni giorno feriale. La maggior parte di questi costi sarebbe a carico dei frontalieri dato che le code si creerebbero negli orari dei pendolari.

Costi delle code	Frontalieri		Traffico frontaliero restante		Ensemble des passages transfrontaliers		
	N. frontalieri	Tempi di attesa delle code nelle ore di punta (mattino/sera) [ore/giorno per frontaliere]	Costi delle code per i frontalieri [mio. CHF/anno]	Costi delle code per gli svizzeri [mio. CHF/anno]	Costi delle code per gli stranieri [mio. CHF/anno]	Tempi di attesa delle code totale [ore/giorno]	Costi delle code totale [mio. CHF/anno]
TIM	340'970	0.50	1'203	84	73	180'053	1'360
TP breve distanza	13'101	0.42	22	16	10	12'922	49
TP lunga distanza	6'482	0.50	13	17	11	11'075	41
<b>Total</b>	<b>360'553</b>		<b>1'238</b>	<b>117</b>	<b>94</b>	<b>204'050</b>	<b>1'450</b>

Costi controlli alle frontiere	N. di punti di controllo per direzione	Personale necessario	Costi per il personale [mio. CHF/anno]
TIM	551	8'265	826
TP breve distanza	32	474	47
TP lunga distanza	24	360	36
<b>Total</b>	<b>607</b>	<b>9'099</b>	<b>909</b>

Figura 10: Stima delle conseguenze finanziarie nella variante di attuazione «potenziamento massimo delle capacità di controllo» (fonte: Ecoplan).

*Variante di attuazione «potenziamento minimo delle capacità di controllo»*

La variante di attuazione «potenziamento minimo delle capacità di controllo» si basa sull'ipotesi che gli Stati confinanti con la Svizzera, per ragioni di costi, non intendano utilizzare tutti i punti di controllo realizzabili all'interno dell'infrastruttura esistente. Si stima che sia messo a disposizione personale solo per 200 punti di controllo, ossia circa la metà di quelli considerati nella variante di attuazione «potenziamento medio delle capacità di controllo»<sup>92</sup>. A questo scopo sarebbero necessarie 2900 guardie di confine, per un costo a carico dei Paesi limitrofi di circa 290 milioni di franchi.

Poiché le capacità di controllo in questa variante sono molto limitate, si stima che con un tempo di attesa massimo di 45 minuti nelle ore di punta si registrerebbe una forte diminuzione del volume di traffico (-62 %). La diminuzione maggiore si renderebbe necessaria nell'area di Ginevra (-76 %). Nella regione di Basilea e in Ticino si registrerebbe una diminuzione del 60 per cento e nel resto della Svizzera di quasi il 50 per cento. Rispetto allo scenario «con Schengen» scenderebbe proporzionalmente anche il numero dei frontalieri, che passerebbero da 361 000 a 139 000 riducendosi di quasi due terzi. Come nel caso del volume di traffico questa diminuzione sarebbe più marcata nella regione di Ginevra.

I restanti viaggiatori transfrontalieri dovrebbero prendere in considerazione ogni giorno circa 249 000 ore di coda complessive che genererebbero costi pari a 1,8 miliardi di franchi. Più di due terzi di questo importo sarebbero a carico dei lavoratori frontalieri, il resto, in parti pressoché uguali, ricadrebbe sugli altri viaggiatori, svizzeri e stranieri.

Costi delle code	Frontalieri		Traffico frontaliero restante		Ensemble des passages transfrontaliers		
	N. frontalieri	Tempi di attesa delle code nelle ore di punta (mattino/sera) [ore/giorno per frontalieri]	Costi delle code per i frontalieri [mio. CHF/anno]	Costi delle code per gli svizzeri [mio. CHF/anno]	Costi delle code per gli stranieri [mio. CHF/anno]	Tempi di attesa delle code totale [ore/giorno]	Costi delle code totale [mio. CHF/anno]
TIM	124'008	1.50	1'436	98	84	214'009	1 360
TP breve distanza	8'298	1.45	48	28	16	24'154	49
TP lunga distanza	6'482	0.50	13	17	11	11'075	41
<b>Total</b>	<b>138'788</b>		<b>1'497</b>	<b>143</b>	<b>111</b>	<b>249'238</b>	<b>1'752</b>

Costi controlli alle frontiere	N. di punti di controllo per direzione	Personale necessario	Costi per il personale [mio. CHF/anno]
TIM	159	2'385	239
TP breve distanza	13	197	20
TP lunga distanza	24	360	36
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>2'942</b>	<b>295</b>

Figura 11: Stima delle conseguenze finanziarie nella variante di attuazione «potenziamento minimo delle capacità di controllo» (fonte: Ecoplan).

*Sintesi delle tre varianti di attuazione*

La figura seguente mostra le principali conseguenze dei controlli sistematici alle frontiere nelle tre varianti di attuazione prese in esame. Più sono ingenti le risorse messe a disposizione per i controlli, più è limitata la riduzione del numero di frontalieri. La durata totale delle code (tempo misurato in ore/persona) dipende dal tempo di attesa ai valichi di frontiera e dal volume di traffico transfrontaliero. Nella variante di attuazione «potenziamento massimo delle capacità di controllo» risulta il tempo di attesa minore ad accesso, ma il volume di traffico transfrontaliero resta molto elevato e questo genera un tempo di attesa complessivo a sua volta elevato.

<sup>92</sup> Quasi la metà perché nel caso del trasporto pubblico su lunghe distanze si ipotizzano ancora 8 équipes composte da tre persone ciascuna.

Nella variante di attuazione «potenziamento minimo delle capacità di controllo» il tempo di attesa ad accesso è lungo, ma il volume di traffico transfrontaliero cala notevolmente. Per questo motivo il tempo di attesa complessivo non aumenta in maniera significativa rispetto alle altre due varianti.

Il tempo di attesa ai valichi nella variante «potenziamento medio delle capacità di controllo» è stimato in 450 000 ore/persona per giorno feriale. A livello annuale e con un costo stimato di 28 franchi per ora di coda, i costi complessivi delle code potrebbero arrivare in questo caso a 3,05 miliardi di franchi a carico dei frontalieri che si spostano per lavorare in Svizzera.

	Numero frontalieri [in migliaia]	Tempi di attesa delle code [1000 ore/ pers. per giorno feriale]	Costi delle code		Costi dei controlli sistematici esteri [mia. CHF]
			Stranieri [mia. CHF]	Svizzeri [mia. CHF]	
<b>Scenario «con Schengen»</b>	361	-	-	-	-
<b>Scenario «senza Schengen» con varianti di attuazione::</b>					
«Potenziamento medio delle capacità di controllo»	265	448	3.05	0.19	0.55
«Potenziamento massimo delle capacità di controllo»	361	204	1.36	0.10	0.91
«Potenziamento minimo delle capacità di controllo»	139	249	1.64	0.11	0.29

Figura 12: Stima dei costi connessi alle tre varianti di attuazione (fonte: Ecoplan).

### 3.2. Effetti diretti nel campo dei visti prendendo ad esempio la domanda turistica

In questo capitolo vengono quantificati, nella misura del possibile, gli effetti diretti sulla domanda turistica in uno scenario «senza Schengen». Come mostrato nella Parte I (capitolo 3.2), in uno scenario di questo tipo i cittadini di Stati terzi soggetti all'obbligo di richiedere un visto per entrare in Svizzera dovrebbero, nel caso in cui il visto Schengen non fosse più riconosciuto, presentare una specifica domanda di visto per la Svizzera. Gli oneri finanziari e amministrativi per il rilascio del visto supplementare costituirebbero un freno e dunque uno svantaggio in termini di competitività per il turismo svizzero. Nello scenario «senza Schengen» bisogna pertanto tenere conto anche di una diminuzione dei turisti. Nel presente capitolo viene stimato il calo della domanda in questo settore.

#### 3.2.1. Limitate possibilità di quantificazione dell'impatto a livello di visti

Quanto avviene nel settore dei visti ha ripercussioni, oltre che sul turismo, anche su altri ambiti. La Svizzera, in quanto piazza economica e scientifica, beneficia ampiamente della maggiore facilità di ottenimento di un visto tramite Schengen e della possibilità, da parte dei titolari di un tale visto, di muoversi liberamente all'interno di tutto lo spazio Schengen. Basti pensare, ad esempio, al dirigente cinese di un'impresa farmaceutica basilese o a una docente indiana del Politecnico di Zurigo, che non potrebbero più lasciare la Svizzera per andare a una conferenza in un Paese vicino senza richiedere un visto per lo spazio Schengen. Lo stesso varrebbe per i membri di un gruppo di ricerca di uno Stato terzo che lavora in uno Stato Schengen, che dovrebbero richiedere un visto per la Svizzera per poter partecipare a un convegno nel nostro Paese. Il visto Schengen contribuisce oggi ampiamente all'attrattività della Svizzera.

Anche la Ginevra internazionale, in quanto sede di organizzazioni e di conferenze internazionali, trae vantaggio dal visto Schengen. Da tempo Ginevra deve far fronte all'agguerrita concorrenza di altre sedi possibili di nuove organizzazioni, tra cui si contano anche città dello spazio Schengen come Vienna o Copenaghen.

Un abbandono del visto Schengen e del connesso strumento dell'accordo di rappresentanza provocherebbe, soprattutto nel caso di delegati di Stati africani, un allungamento dei tempi di richiesta perché gli interessati dovrebbero affrontare uno spostamento più lungo per ottenere un visto svizzero (cfr. Parte I, capitolo 3.2.2). Ciò ridurrebbe sensibilmente l'attrattività di Ginevra come sede di organizzazioni internazionali.

Questi effetti sono molto rilevanti dal punto di vista dell'attrattività della Svizzera e della sua economia, ma sono piuttosto difficili da quantificare. Per effettuare una stima si dovrebbe tenere conto di molte variabili che renderebbero le ipotesi troppo incerte. Per questa ragione lo studio di Ecoplan si concentra sulle conseguenze di un abbandono dell'associazione a Schengen unicamente sul settore turistico e rinuncia a quantificare le rilevanti ripercussioni sull'attrattività della piazza svizzera in generale.

Anche nell'ambito del turismo comunque la valutazione delle conseguenze economiche dipende da molte variabili perché i dati sono spesso lacunosi e la facilità di ottenimento di un visto è solo uno dei fattori che possono spingere a scegliere una determinata destinazione. Per effettuare in ogni caso una quantificazione di tali conseguenze, nello studio di Ecoplan sono state dunque formulate diverse ipotesi, a volte solo in parte empiricamente fondate. A partire da queste ipotesi sono stati poi elaborati vari scenari e i risultati sono stati espressi sotto forma di proiezioni.

### 3.2.2. Procedimento usato per la stima degli effetti diretti nel campo dei visti

La figura seguente descrive in che modo nell'ambito dello studio di Ecoplan si è proceduto per determinare la diminuzione della domanda turistica e/o del numero di viaggiatori e delle loro spese nello scenario «senza Schengen».

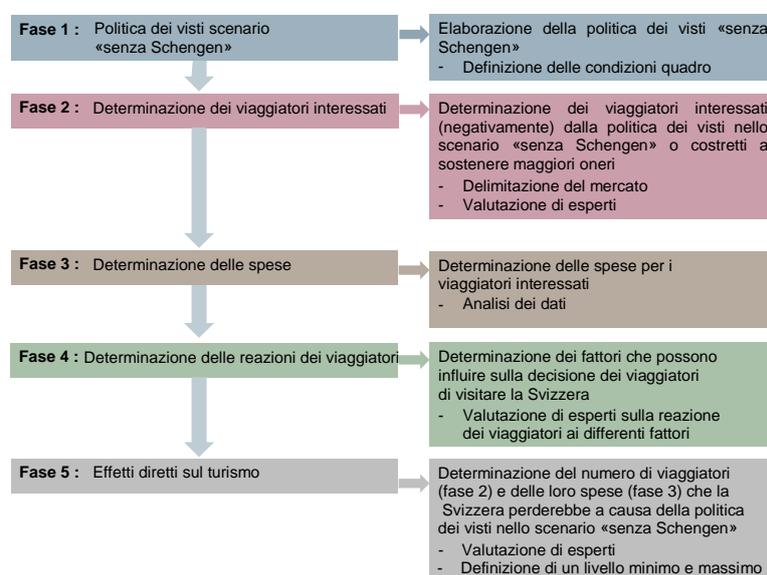


Figura 13: Procedimento utilizzato per determinare la diminuzione della domanda turistica nello scenario «senza Schengen» (fonte: Ecoplan).

Le condizioni quadro nell'ambito dei visti (fase 1) sono state già definite in modo dettagliato nello scenario «Svizzera senza Schengen» (Parte I, capitolo 3.2). Ecoplan ha poi stimato quali sarebbero i viaggiatori interessati dallo scenario «senza Schengen» e le loro spese (fasi 2 e 3).

Attraverso considerazioni sulla plausibilità e valutazioni di esperti del settore è stata fatta una stima del numero di turisti che sarebbero scoraggiati dall'effettuare un viaggio in Svizzera a causa dei maggiori oneri legati alla domanda di visto (fase 4). In base a tale stima è stato infine possibile calcolare la diminuzione della domanda turistica (fase 5).

### **3.2.3. Determinazione dei viaggiatori interessati e delle loro abitudini di spesa (fasi 1-3)**

L'abbandono dell'associazione a Schengen ha ripercussioni diverse sui vari gruppi target.

- *Cittadini svizzeri e cittadini di Stati Schengen* - Grazie all'accordo sulla libera circolazione delle persone hanno il diritto di muoversi nello spazio Schengen e in Svizzera senza bisogno di un visto. Non sarebbero pertanto toccati da un abbandono dell'associazione a Schengen.
- *Cittadini di Stati terzi con permesso di dimora in Svizzera* - I cittadini di Stati terzi titolari di un permesso di dimora in Svizzera potrebbero aver bisogno, a seconda del loro Paese d'origine, di un visto per uscire dalla Svizzera e spostarsi nello spazio Schengen. Secondo le stime della SEM i cittadini di Stati terzi interessati sarebbero circa 500 000. Ciò avrebbe tuttavia solo ripercussioni indirette sull'economia nazionale, dovute ad esempio al fatto che l'attrattività della piazza economica svizzera ne verrebbe danneggiata. Questi effetti *non* sono stati quantificati nel quadro dello studio di Ecoplan (cfr. capitolo 3.2.1).
- *Viaggiatori provenienti da Stati terzi soggetti all'obbligo di visto*
  - *Viaggiatori diretti specificamente in Svizzera*: si ipotizza che i turisti, le persone che viaggiano per affari e altri gruppi interessati diretti specificamente in Svizzera non modificherebbero il loro comportamento nel caso di un abbandono dell'associazione a Schengen. Nel caso dello scenario «senza Schengen» questi viaggiatori dovrebbero semplicemente richiedere un visto per la Svizzera invece di un visto Schengen<sup>93</sup>. Gli oneri legati alla domanda di un visto svizzero potrebbero tuttavia essere più elevati che nel caso di un visto Schengen perché i punti di accettazione in cui sarebbe possibile depositarla (rappresentanze e fornitori esterni) diminuirebbero e a seconda delle circostanze dovrebbe essere preso in considerazione uno spostamento più lungo. Si ipotizza in ogni caso che questi aspetti non influirebbero in maniera determinante sulla decisione di recarsi in Svizzera e che i maggiori oneri per l'ottenimento del visto provocherebbero solo una riduzione minima del numero di questi viaggiatori.
  - *Viaggiatori diretti in vari Stati*: per le persone che intendono visitare vari Stati nello spazio Schengen e contemporaneamente recarsi in Svizzera la regolamentazione dei visti presupposta dallo scenario «senza Schengen» porta con sé maggiori oneri finanziari e un maggior dispendio di tempo. Oltre al visto Schengen questi viaggiatori dovrebbero infatti richiedere un visto svizzero, con conseguenti spese legate anche agli spostamenti (spese di viaggio e costi opportunità) nel caso in cui la Svizzera mettesse a disposizione meno punti di accettazione. Si deve notare, inoltre, che verrebbe a cadere la possibilità di decidere di visitare anche la Svizzera non solo durante la preparazione del viaggio, ma durante il viaggio stesso nello spazio Schengen. I viaggiatori non sarebbero stimolati a decidere di recarsi in Svizzera se fosse necessario chiedere un visto specifico una volta entrati nello spazio Schengen.

---

<sup>93</sup> A seconda del collegamento aereo il visto svizzero può non essere sufficiente per il transito in un aeroporto Schengen.

- *Passeggeri in transito durante uno spostamento aereo*: se soddisfano alcuni criteri di base – ad esempio se dispongono di un documento di viaggio valido – e non lasciano lo spazio di transito dell'aeroporto, i passeggeri delle linee aeree in possesso di una concessione non hanno bisogno di richiedere alcun visto per la Svizzera o per lo spazio Schengen. Si ipotizza quindi che per questi viaggiatori non cambierebbe nulla nello scenario «senza Schengen»; in altri termini, i passeggeri in transito non sarebbero interessati.

Viaggiatori	Ripercussioni scenario «senza Schengen»
Viaggiatori provenienti dalla Svizzera e diretti nello spazio Schengen (esclusi residenti in Svizzera di Stati terzi tenuti a richiedere un visto Schengen)	minime
Viaggiatori diretti in Svizzera e provenienti da Stati Schengen (esclusi residenti nello spazio Schengen di Stati terzi tenuti a richiedere un visto per la Svizzera)	minime
Cittadini di Stati terzi diretti unicamente in Svizzera soggetti all'obbligo di visto	minime-medie <sup>94</sup>
Cittadini di Stati terzi soggetti all'obbligo di visto diretti in vari Stati, tra cui la Svizzera	si, quantificate nello studio
Cittadini di Stati terzi soggetti all'obbligo di visto con permesso di dimora in Svizzera o in uno Stato Schengen che desiderano spostarsi nello spazio Schengen e/o in Svizzera	si, non quantificate nello studio
Viaggiatori in transito	minime

Figura 14: Viaggiatori interessati nello scenario «senza Schengen» (fonte: Ecoplan).

In base a queste considerazioni, in uno scenario «senza Schengen» i viaggiatori, soprattutto i cittadini di Stati terzi soggetti all'obbligo di visto, interessati a un viaggio sia in Svizzera che in Stati Schengen, potrebbero rinunciare al soggiorno in Svizzera. Bisogna inoltre tenere presente che la domanda legata alle vacanze è più elastica di quella relativa ad altri gruppi di viaggiatori, ad esempio quelli che si spostano per motivi d'affari. Anche in quest'ultimo caso comunque, nonostante la minore elasticità, lo scenario «senza Schengen» porterebbe con sé una diminuzione dell'attrattività della piazza economica svizzera e dunque del numero di visitatori. Il resto dei viaggiatori, ad esempio le persone che vengono in Svizzera per far visita ai parenti o gli studenti, non sarebbe particolarmente toccato da un'uscita dallo spazio Schengen. Infine, sarebbero trascurabili gli effetti sui turisti in transito con un volo *open jaw* che potrebbero rinunciare a un breve soggiorno in Svizzera.

**Per questi motivi l'attenzione dello studio si concentra sulla quantificazione della diminuzione di turisti interessati a un viaggio che tocchi più Stati.** Le eventuali ripercussioni negative sull'attrattività della piazza economica Svizzera su cittadini di Stati terzi con permesso di dimora in Svizzera o su persone che viaggiano per affari non sono prese in considerazione nello studio, ma non possono essere completamente ignorate.

In una seconda fase è stato stimato il numero dei viaggiatori interessati analizzando i dati dell'UST, del monitoraggio dei visti della SEM e di Svizzera Turismo (per una descrizione dettagliata del metodo utilizzato e del calcolo si rinvia alle pag. 55-64 dello studio di Ecoplan, in questo capitolo ci si limita a una sintesi di questa analisi).

<sup>94</sup> Lo scenario «senza Schengen» ha ripercussioni anche su cittadini di Stati terzi soggetti all'obbligo di visto diretti unicamente in Svizzera perché in questo caso l'accordo di rappresentanza è spesso molto utile (ad es. quando evita un costoso spostamento per recarsi presso la sede responsabile del rilascio). Si devono poi considerare i titolari di un visto pluriennale, che prevede entrate multiple nello spazio Schengen: queste persone potrebbero essere interessate a un viaggio in Svizzera, ma rinunciarvi se costrette a chiedere un visto separato.

La figura seguente mostra la composizione dei viaggiatori diretti in Svizzera:

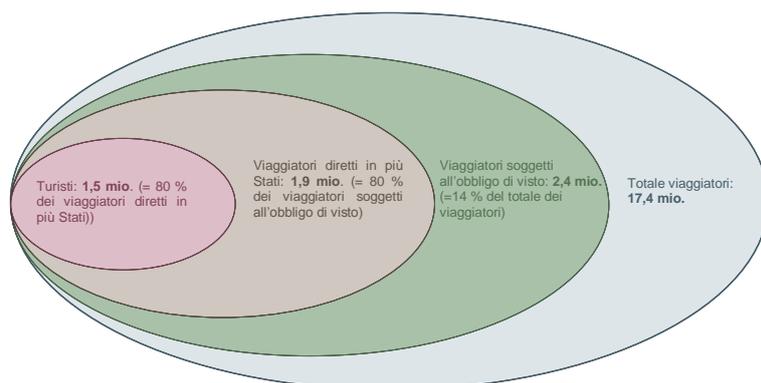


Figura 15: Viaggiatori interessati nello scenario «senza Schengen» (fonte: Ecoplan).

La percentuale di viaggiatori diretti in vari stati rispetto al numero complessivo di viaggiatori soggetti all'obbligo di visto è stata stimata sulla base della lunghezza media del soggiorno. In media i viaggiatori provenienti da Stati soggetti all'obbligo di visto restano in Svizzera per 1,85 notti<sup>95</sup>. I soggiorni più brevi sono quelli dei turisti cinesi (in media 1,23 giorni) mentre, ad esempio, i viaggiatori provenienti dal continente africano si trattengono mediamente 3,29 giorni. Si suppone che le persone che si fermano per meno di due giorni in Svizzera visitino in seguito altri Paesi e di conseguenza possano rientrare nel gruppo dei viaggiatori diretti in più Stati. Si ipotizza dunque che più è bassa la durata media del viaggio più è elevata la percentuale dei viaggiatori diretti in più Stati. Secondo le stime di Ecoplan, l'80 per cento circa dei viaggiatori soggetti all'obbligo di visto è diretto in più Stati.

La figura seguente mostra la composizione dei viaggiatori – 1,5 milioni – soggetti all'obbligo di visto e diretti in più Stati:

Paesi soggetti all'obbligo di visto	Totale viaggiatori	Stima viaggiatori in più Stati		Stima viaggiatori in più Stati interessati (turisti)	
		numero	% per paese d'origine	numero	% per paese d'origine
Cina (senza Taiwan e Hong Kong)	1'122'852	1'086'921	97%	869'537	77%
Thailandia	97'133	86'448	89%	69'159	71%
Russia	133'043	70'513	53%	56'410	42%
India	266'427	189'163	71%	151'331	57%
Arabia Saudita e Stati del Golfo	214'341	105'962	49%	84'769	40%
Altri Paesi soggetti all'obbligo di visto	524'727	336'241	64%	268'993	51%
<b>Totale</b>	<b>2'358'523</b>	<b>1'875'248</b>	<b>80%</b>	<b>1'500'199</b>	<b>64%</b>

Figura 16: Composizione dei viaggiatori interessati (fonte: Ecoplan).

<sup>95</sup> Dati UST per l'anno 2015. La media generale, che comprende tutti i tipi di viaggiatori, è leggermente più alta (2,04 giorni).

In media le spese di questi gruppi di turisti possono essere stimate come segue:

Paesi soggetti all'obbligo di visto	Stima viaggiatori in più Stati interessati (turisti)	Spese medie al giorno in CHF	Durata media del soggiorno in giorni	Spese interessate in mio. CHF
Cina (senza Taiwan e Hong Kong)	869'537	330	1.2	352
Thailandia	69'159	260	1.6	30
Russia	56'410	230	2.8	36
India	151'331	240	2.2	81
Arabia Saudita e Stati del Golfo	84'769	430	2.9	106
Altri Paesi soggetti all'obbligo di visto	268'993	318	2.3	193
<b>Totale</b>	<b>1'500'199</b>			<b>797</b>

Figura 17: Stima delle spese (fonte: Ecoplan).

### 3.2.4. Stima della diminuzione del numero di viaggiatori interessati a causa dei maggiori oneri legati alla domanda di visto (fase 4)

Nella fase successiva si tratta di determinare quali fattori influiscono sulla scelta della destinazione nel caso di turisti che intendono visitare più Paesi. I fattori seguenti incidono in modo determinante sulle decisioni dei viaggiatori diretti in più Stati e provenienti da Paesi soggetti all'obbligo di visto.

- *Oneri amministrativi e finanziari legati alla richiesta del visto svizzero:* in uno scenario «senza Schengen» più sono elevati questi oneri per la richiesta di un visto svizzero supplementare più sono forti le ripercussioni sui viaggiatori interessati.
- *Tempi di attesa al confine svizzero a causa di controlli supplementari:* tempi di attesa più lunghi possono spingere viaggiatori che hanno solo poco tempo a disposizione e/o che intendono trattenersi per un tempo limitato a rinunciare a visitare la Svizzera.
- *Altri fattori:* la congiuntura economica nello Stato di provenienza dei viaggiatori, la situazione della politica interna ed estera, l'offerta turistica della Svizzera e la sua competitività sul piano internazionale, l'andamento del cambio.

I fattori vanno ponderati in maniera differente a seconda del loro effetto sulla domanda turistica. I maggiori oneri finanziari e amministrativi legati alla domanda del visto svizzero e i tempi di attesa più lunghi al confine sarebbero una conseguenza diretta dell'abbandono dell'associazione a Schengen. Ecoplan ritiene che le ripercussioni negative sulla domanda turistica legate alle code più lunghe al confine sarebbero piuttosto limitate; fermo restando, però, che le eventuali attese al passaggio della frontiera nel caso di viaggi «tutto compreso», in cui il fattore tempo è importante, non sono un elemento trascurabile.

Per la decisione di recarsi in Svizzera gli oneri amministrativi e finanziari supplementari legati alla domanda di visto sono determinanti. Decisivi dal punto di vista della domanda turistica sono tuttavia anche gli elementi sintetizzati alla voce «altri fattori». Tra questi figurano la congiuntura nonché la situazione politica interna ed estera del Paese di provenienza, l'andamento del cambio del franco svizzero rispetto alle altre valute e l'offerta turistica della Svizzera. La notevole svalutazione del rublo, l'instabilità e la difficile situazione sul piano della politica estera hanno ad esempio provocato un brusco calo dei visitatori provenienti dalla Russia. Ma anche altri elementi, come il rischio di attacchi terroristici, l'immagine della Svizzera, le decisioni politiche ecc. possono influire sulla domanda in questo ambito.

Secondo Svizzera Turismo, ad esempio, la persistente crisi dei profughi e l'aumento degli attentati terroristici in Europa sono stati in parte responsabili della diminuzione dei turisti cinesi nel 2015. Questi fattori sono indipendenti dall'associazione a Schengen della Svizzera.

#### *Oneri amministrativi e finanziari legati alla richiesta di un visto svizzero supplementare*

Nello scenario «senza Schengen» gli oneri supplementari legati alla domanda di un visto per la Svizzera potrebbero indurre i viaggiatori diretti in vari Stati a rinunciare a un soggiorno nel nostro Paese. Una stima degli oneri connessi alla domanda di un visto svizzero è pertanto di fondamentale importanza.

I fattori da prendere in considerazione sono i seguenti:

- costo del visto svizzero ed emolumenti per la procedura amministrativa svolta da fornitori esterni;
- oneri amministrativi per l'ottenimento dei documenti necessari;
- oneri legati all'obbligo di recarsi personalmente al punto di accettazione.

Sulla base dello scenario «Svizzera senza Schengen» (Parte I, capitolo 3.2) si ipotizza che per il rilascio del visto la Svizzera chiederebbe ai viaggiatori di soddisfare gli stessi requisiti previsti per il visto Schengen. Si presume inoltre che anche la documentazione richiesta sarebbe la stessa. È necessario tuttavia osservare che le rappresentanze devono sempre avere a disposizione i documenti originali; il richiedente non potrebbe quindi inviare contemporaneamente la documentazione a un punto di accettazione per le domande di un visto svizzero e a un punto di accettazione per le domande di un visto Schengen.

Per la registrazione dei dati biometrici è inoltre indispensabile, a prescindere dal Paese d'origine o dalla ragione del viaggio, che il richiedente si presenti di persona al punto di accettazione al momento della prima domanda. Il fatto che tale punto di accettazione sia facilmente e rapidamente raggiungibile è dunque fondamentale. A causa del numero ridotto di punti di accettazione nello scenario «senza Schengen» il richiedente potrebbe essere costretto a percorrere anche lunghe distanze e a sostenere quindi costi supplementari per l'ottenimento del visto svizzero.

#### *Possibili varianti di attuazione*

I maggiori oneri finanziari e amministrativi legati alla domanda di rilascio di un visto svizzero dipendono dalle circostanze create da uno scenario «senza Schengen». In questo ambito però le incertezze sono molte. Non è chiaro ad esempio quali punti di accettazione la Svizzera, anche «senza Schengen», manterrebbe aperti, né se le disposizioni giuridiche relative al ricorso a fornitori esterni rimarrebbero le stesse, o come potrebbero essere organizzate in generale le procedure di rilascio dei visti nel 2030<sup>96</sup>. Per tenere conto a grandi linee di queste incertezze Ecoplan ha elaborato due varianti di attuazione.

- *Variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate»:* si applicano le disposizioni giuridiche attuali.

---

<sup>96</sup> Oggi non è ancora chiaro come saranno disciplinate le procedure di rilascio di un visto nel 2030. A quella data tutta la procedura potrà forse essere effettuata online, senza che sia quindi più necessario presentarsi personalmente presso una rappresentanza svizzera. Le varie fasi potrebbero essere gestite centralmente e il visto essere rilasciato solo alla frontiera, al momento dell'entrata nel Paese. Poiché al momento non è possibile dire quando e se saranno disponibili i necessari progressi tecnici, né sapere se le nuove tecnologie saranno accettate a livello politico, si è rinunciato a prendere in considerazione questi aspetti.

In questo caso le reti di fornitori esterni responsabili delle procedure di richiesta del visto Schengen e del visto svizzero non coincidono, il che comporta oneri supplementari per il viaggiatore.

- *Variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate»*: la rete di fornitori esterni è in questo caso più ampia e permette di richiedere il visto svizzero e il visto Schengen nello stesso luogo. Sono necessari adeguamenti delle disposizioni in vigore.

Le ipotesi che sottostanno alla formulazione di queste due varianti e gli effetti sui viaggiatori interessati sono approfondite qui di seguito.

*Variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate»*

In questa variante di attuazione si ipotizza che le disposizioni giuridiche vigenti nell'ambito dei visti nel quadro di Schengen continuino a essere applicabili. La figura seguente illustra l'ipotesi e le ripercussioni su un richiedente.

Variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate»	Possibili ripercussioni <sup>97</sup>
<b>Meno punti di accettazione per le domande di visti CH «senza Schengen»:</b> nello scenario «senza Schengen» il numero di punti di accettazione disponibili è minore a causa della mancanza di accordi di rappresentanza.	Maggiori oneri legati agli spostamenti – spese di viaggio e costi opportunità (tempo) – per il richiedente.
<b>Collaborazione con altri fornitori, come nello scenario con Schengen:</b> per motivi giuridici (OMC), per la scelta dei fornitori esterni deve essere effettuata una gara d'appalto e dunque non può essere garantito che il fornitore che collaborerà con la Svizzera sia lo stesso attivo nel settore visti per gli Stati Schengen.	Maggiori oneri legati agli spostamenti – spese di viaggio e costi opportunità (tempo) – per il richiedente.
<b>Disposizioni restrittive sulla protezione dei dati:</b> per garantire la protezione dei dati i fornitori esterni non possono trasmettere i dati personali di un richiedente a Stati diversi.	La domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero esige dunque per due volte la presenza del richiedente, anche se la Svizzera e gli Stati Schengen collaborano con lo stesso fornitore di servizi. Questo fatto genera costi legati al soggiorno: pernottamento, costi opportunità (tempo) e spese di viaggio per lo spostamento tra i diversi punti di accettazione.
<b>Presentazione dei documenti originali:</b> affinché la domanda sia inoltrata alla rappresentanza è necessario fornire i documenti originali.	Da questa esigenza può derivare un soggiorno più lungo nel luogo in cui si trova il punto di accettazione con conseguenti maggiori costi. I tempi di rilascio del visto, legati alle disposizioni vigenti, possono inoltre variare e ciò rende difficile una pianificazione e una valutazione del tempo necessario.

Figura 18: Ipotesi in base alla variante di attuazione «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate» e le relative ripercussioni (fonte: Ecoplan).

A quanto concretamente ammontino i costi supplementari per un richiedente nello scenario «senza Schengen» dipende, da un lato, da un'eventuale riduzione del numero di punti di accettazione e da quanto questa riduzione interessa il singolo richiedente, dall'altro dalla distanza effettiva dei punti di accettazione delle domande di un visto Schengen e di un visto svizzero. La figura seguente offre una panoramica delle possibili situazioni in cui un richiedente potrebbe venirsi a trovare e dei relativi costi supplementari.

<sup>97</sup> Si tratta di ripercussioni possibili, ma che non si verificheranno necessariamente, e che dipendono dalla situazione del singolo richiedente.

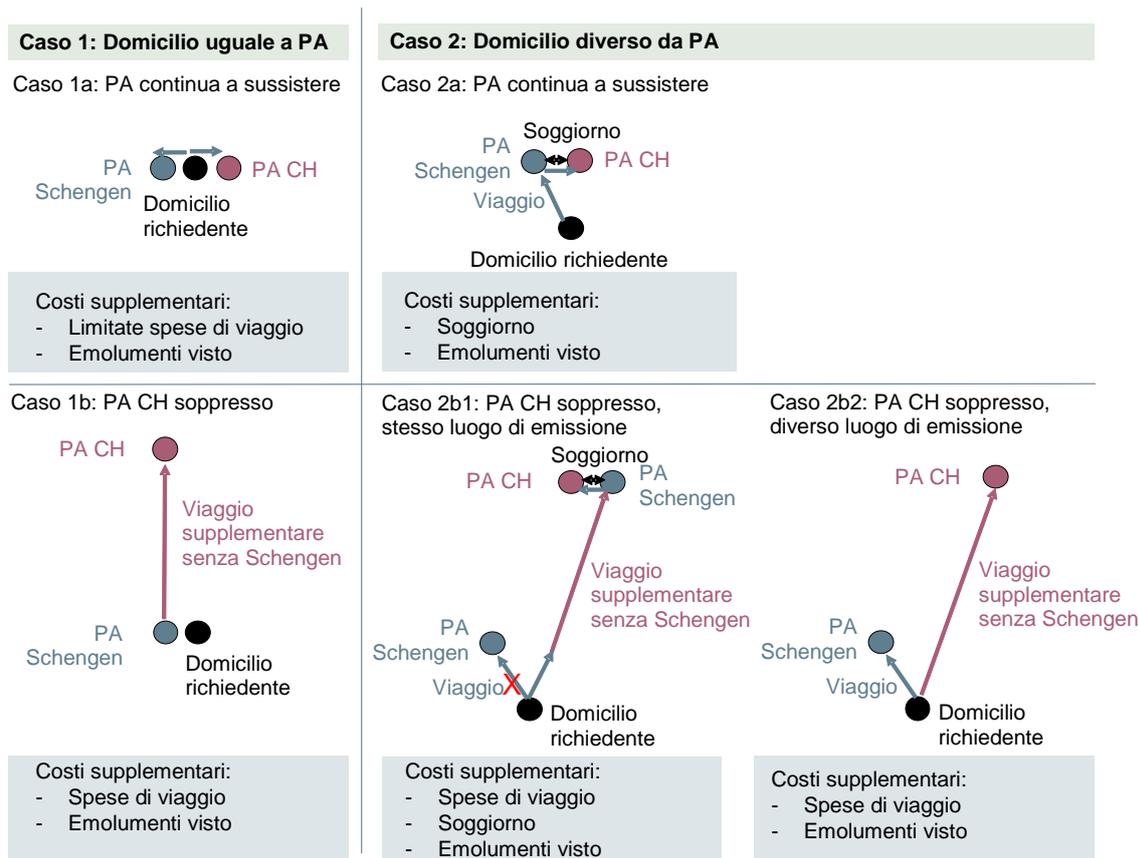


Figura 19: Panoramica dei costi supplementari «senza Schengen» in base al luogo di domicilio e al numero di punti di accettazione per le domande di un visto svizzero (fonte: Ecoplan). Con la sigla PA si intende il punto di accettazione delle domande di visto. Si suppone che l'uscita della Svizzera da Schengen non implichi alcun cambiamento nel numero di PA Schengen.

Indipendentemente dalla situazione del singolo richiedente, per il rilascio del visto sono sempre previsti emolumenti. Questi ultimi comprendono il costo del visto svizzero e gli eventuali emolumenti richiesti dal fornitore esterno, nel caso in cui la procedura sia esternalizzata.

Se il richiedente (caso 1) vive a una distanza percorribile in giornata da un punto di accettazione delle domande di un visto Schengen sono possibili le due varianti illustrate di seguito.

- Caso 1a: nello scenario «senza Schengen» la Svizzera mette a disposizione un punto di accettazione nello stesso luogo in cui era previsto nello scenario «con Schengen». In questo caso il richiedente deve versare emolumenti supplementari per i due visti, ma deve sostenere solo limitate spese di viaggio perché può recarsi presso due punti di accettazione presenti nello stesso luogo geografico.
- Caso 1b: nello scenario «senza Schengen» la Svizzera decide di non mettere più a disposizione un punto di accettazione nello stesso luogo di quello previsto per il visto Schengen. Il richiedente è quindi obbligato a effettuare un viaggio più lungo per ottenere il visto svizzero. In questo caso deve dunque sostenere spese di viaggio nettamente maggiori rispetto al caso 1a, e oneri legati non solo allo spostamento ma anche al tempo necessario (costo opportunità).

Nel caso 2 il richiedente deve effettuare un lungo spostamento già per la domanda di rilascio di un visto Schengen perché il punto di accettazione non si trova a una distanza percorribile in giornata. Come nel caso 1, sono possibili le due varianti illustrate di seguito.

- Caso 2a: nello scenario «senza Schengen» la Svizzera mette a disposizione un punto di accettazione nello stesso luogo in cui era previsto nello scenario «con Schengen». Il richiedente quindi non deve sostenere costi di viaggio supplementari. Poiché è necessario presentare i documenti originali per entrambi i visti, il richiedente non può tuttavia richiedere il visto svizzero e il visto Schengen nello stesso momento. Si ipotizza che il richiedente attenda nelle vicinanze del primo punto di accettazione finché non gli vengono restituiti i documenti originali in modo da poter effettuare poi la domanda successiva presso il secondo punto di accettazione. Questa attesa genera tuttavia ulteriori costi, da una parte sotto forma di costi per il pernottamento, dall'altra sotto forma di costi opportunità. Si stima che il richiedente debba attendere due o tre giorni per la restituzione dei documenti originali<sup>98</sup>.
- Caso 2b: la Svizzera non mette a disposizione nessun punto di accettazione nel luogo di domicilio del richiedente. Il richiedente ha due possibilità:
  - caso 2b<sub>1</sub>: il richiedente presenta le due richieste nello stesso luogo geografico. In questo caso deve prendere in considerazione, oltre ai costi di viaggio, anche quelli per il soggiorno. Si deve ricordare che sono presi in considerazione qui solo i costi supplementari che non dovrebbero essere sostenuti in uno scenario «con Schengen». Ossia: le spese di viaggio previste anche nello scenario «con Schengen» possono essere sottratte dalle spese di viaggio che devono essere sostenute nello scenario «senza Schengen»;
  - caso 2b<sub>2</sub>: il richiedente presenta le richieste in due luoghi geografici diversi. In questo modo risparmia sul soggiorno, ma deve sostenere spese di viaggio maggiori. Questo perché i costi per lo spostamento fino al punto di accettazione delle domande per un visto svizzero sono calcolati come oneri supplementari mentre nel caso 2b<sub>1</sub> le spese di viaggio previste nello scenario «con Schengen» possono essere sottratte dall'importo complessivo.

Queste considerazioni mostrano che gli oneri supplementari per un richiedente possono essere più o meno elevati a seconda della situazione in cui si trova e dell'opzione scelta<sup>99</sup>. L'ammontare dei costi supplementari è influenzato oltre che dai due parametri citati anche da altri fattori, come il Paese di origine del richiedente e i costi opportunità. È pertanto molto difficile effettuare una stima generica. Le differenze infatti possono essere molto grandi. I costi supplementari inoltre possono apparire al richiedente più o meno elevati. I costi opportunità variano ad esempio non solo a seconda dello Stato di provenienza dei viaggiatori, ma anche, all'interno di uno stesso Paese, in base alle differenze di stipendio e dunque di reddito.<sup>100</sup> Gli oneri supplementari si possono stimare, nell'attuale situazione – e con tutti i limiti accennati – in circa 200-300 franchi in più per visto. Per lo studio di Ecoplan è stato calcolato un costo supplementare medio di 300 franchi nello scenario «senza Schengen» per la variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate».

---

<sup>98</sup> A seconda delle disposizioni vigenti, il trattamento della richiesta può richiedere più di due giorni, pertanto è difficile pianificare e stimare in anticipo il tempo necessario. Ipotizzando due o tre giorni per il rinvio dei documenti originali si parte dal presupposto che in futuro la procedura di domanda potrà essere resa più veloce di quanto non sia adesso.

<sup>99</sup> Non è stato preso in considerazione il caso in cui la Svizzera non disponga di alcuna rappresentanza in un Paese e il richiedente sia costretto a richiedere un altro visto solo per recarsi presso la rappresentanza competente e presentare la domanda di visto per la Svizzera.

<sup>100</sup> Lo stipendio medio e dunque i costi opportunità relativi ad altri Paesi soggetti all'obbligo di visto possono essere nettamente più alti di quelli cinesi.

*Variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate»*

In questa variante lo scenario «senza Schengen» è caratterizzato, nel 2030 (orizzonte temporale dello studio) dalle seguenti condizioni:

- la Svizzera collabora ampiamente con fornitori esterni; grazie a questa maggiore collaborazione il numero di punti di accettazione non si riduce e la Svizzera dispone dello stesso numero di sedi per la domanda di un visto di cui dispone nella situazione con Schengen;
- la Svizzera lavora in ogni sede con gli stessi fornitori esterni della maggioranza degli Stati Schengen;
- lo stesso fornitore esterno registra una volta sola i dati personali del richiedente per il visto svizzero e per il visto Schengen e si occupa del disbrigo di entrambe le richieste. Ciò comprende l'inoltro successivo dei documenti originali e dei dati biometrici raccolti alle singole rappresentanze competenti dietro pagamento di un emolumento supplementare. Questa situazione non rende necessario un lungo soggiorno del richiedente nel luogo in cui si trova il punto di accettazione.

Indipendentemente dal luogo di domicilio, il richiedente non deve sostenere ulteriori costi oltre a quelli relativi agli emolumenti per il visto e per la doppia procedura. Gli emolumenti supplementari per la doppia procedura ammontano a circa 20 franchi. Nella variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate» dello scenario «senza Schengen» il costo supplementare complessivo è stato stimato in 130 franchi.

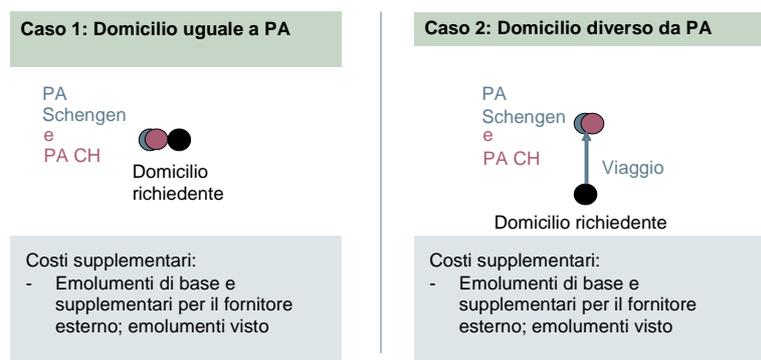


Figura 20: Panoramica dei costi supplementari nello scenario «senza Schengen» a seconda del luogo di domicilio (fonte: Ecoplan).

Attualmente la realizzazione di queste due varianti presenta alcuni ostacoli. Da una parte, vi sono difficoltà di ordine giuridico connesse alla trasmissione dei dati Schengen anche all'interno di uno stesso fornitore (ad es. nel caso di disposizioni nazionali di protezione dei dati non compatibili). Non è possibile dire, inoltre, se la Svizzera nello scenario «senza Schengen» potrebbe lavorare con gli stessi fornitori esterni degli Stati Schengen e agli stessi prezzi<sup>101</sup>. Per agevolare la procedura di domanda di un visto sono stati testati, a livello mondiale, diversi metodi. L'impiego di stazioni mobili di raccolta dei dati biometrici, in cui è possibile registrare le impronte digitali, è già una realtà. Etihad Airways offre, in collaborazione con TT Services, un servizio online di domanda di visto per gli Emirati arabi uniti. Il visto può essere richiesto online compilando un modulo e caricando i documenti necessari, come fototessera, copia del passaporto e biglietto del volo.

<sup>101</sup> In base alle disposizioni giuridiche vigenti (OMC) la Svizzera dovrebbe effettuare una gara d'appalto per la scelta del fornitore esterno. Questo fatto non permette di garantire che il fornitore selezionato sia lo stesso che collabora con gli Stati Schengen.

Queste e altre facilitazioni possono ridurre i maggiori oneri legati alla domanda di un visto svizzero specifico oltre al visto Schengen. Pertanto, se l'attuazione della variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate» oggi non sembra possibile, le future facilitazioni nelle procedure di rilascio la rendono tuttavia non irrealistica.

### *Reazioni dei viaggiatori*

A causa delle notevoli incertezze su quella che potrà essere la situazione giuridica nel 2030 nello scenario «senza Schengen» e delle situazioni molto diverse in cui possono trovarsi i richiedenti, i maggiori oneri a carico di un richiedente possono variare molto. Il limite inferiore nello scenario «senza Schengen» è stato fissato a 130 franchi, corrispondente alla media dei maggiori oneri calcolata nel caso della variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate». Il limite superiore è stato invece fissato a 300 franchi, somma corrispondente ai maggiori oneri medi nella variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate».

La stima è stata effettuata confrontando gli oneri supplementari legati alla richiesta di un visto svizzero con i costi complessivi di un viaggio in Europa per un viaggiatore diretto in più Stati. Considerando un importo di circa 1600 franchi per il viaggio, la cifra supplementare di 130-300 franchi connessa alla domanda di visto è contenuta<sup>102</sup>. Se, invece, la parte relativa al viaggio in Svizzera è estrapolata dal pacchetto forfettario, questa cifra diventa significativa. Il limite superiore di spesa supplementare corrisponde quasi alla media di spesa di un giorno di viaggio in Svizzera (318 fr.), il limite inferiore alla metà della spesa media giornaliera. Nel caso di una durata media del soggiorno di 1,85 giorni e di una spesa media giornaliera di 318 franchi i costi legati al visto corrispondono, minimo, a poco più di un sesto e massimo a un terzo della spesa complessiva<sup>103 104</sup>. Data la percentuale elevata sul costo complessivo, non si tratta di una cifra trascurabile.

Importanti indicazioni sulla reazione della domanda turistica a un aumento dei prezzi o a costi supplementari legati al visto possono essere tratte esaminandone l'elasticità. L'elasticità della domanda turistica misura la variazione percentuale della domanda nel caso in cui il prezzo dei prodotti aumenti dell'uno per cento. L'elasticità della domanda turistica internazionale rispetto ai prezzi varia molto a seconda dello scopo del viaggio, del Paese di provenienza del viaggiatore, della destinazione e di altri fattori. I turisti reagiscono a un aumento dei prezzi più delle persone che viaggiano per affari o delle persone che si spostano per fare visita a parenti e amici. L'elasticità media della domanda turistica internazionale si colloca tra -0,6 e -0,8<sup>105</sup>. Per determinati gruppi di turisti il valore arriva a -2. La domanda turistica è dunque elastica, ciò significa che un aumento dei prezzi ha forti ripercussioni negative sulla domanda.

---

<sup>102</sup> Utours offre pacchetti di 7 giorni in Europa con sosta in Svizzera per 600 franchi circa. A questo importo devono essere aggiunti i costi di viaggio (il volo di andata e ritorno da Pechino a Parigi costa attualmente circa 600 franchi) nonché i costi di assicurazione e qualche spesa durante il soggiorno, per una cifra complessiva di 1000 franchi – e per un totale, dunque, di 1600 franchi.

<sup>103</sup> Nel caso dei cinque Paesi d'origine considerati le spese giornaliere sono più elevate della media generale e questo riduce il periodo di soggiorno. I costi per l'ottenimento del visto rappresentano quindi una percentuale non piccola sulla spesa complessiva.

<sup>104</sup> Conteggio: in media i viaggiatori interessati spendono 318 franchi al giorno per una durata di soggiorno media in Svizzera di 1,85 giorni. Se a questa cifra si aggiungono i costi per il visto svizzero – tra i 130 e i 300 franchi – la spesa media sale a 720-890 franchi. I costi per il visto corrispondono perciò a una percentuale variabile tra il 18 % e il 34 % dei costi totali.

<sup>105</sup> Crouch (1994), *Price elasticities in international tourism*.

Si ipotizza che la sensibilità ai prezzi dei viaggiatori interessati nel caso di un abbandono dell'associazione a Schengen sarebbe inoltre leggermente superiore alla media, perché nel caso di viaggiatori diretti in più Stati una destinazione è fino a un certo punto sostituibile con un'altra. Per le stime che seguono è stata presa in considerazione un'elasticità pari a -1,0.

Partendo dal presupposto che un turista spenda in media 318 franchi al giorno e si tratti in Svizzera per 1,85 giorni, il costo supplementare di 130-300 franchi corrisponde a un aumento del prezzo compreso tra il 18 e il 50 per cento. Con un'elasticità media di -1,0 la domanda turistica avrebbe una flessione minima del 18 e massima del 50 per cento provocata dall'aumento del prezzo. Risultati simili con una analoga elasticità della domanda li si ottiene estrapolando la destinazione Svizzera da un pacchetto forfettario di viaggio attraverso l'Europa<sup>106</sup>. Se al contrario si considerano i costi complessivi di un viaggio forfettario in Europa, stimati in 1600 franchi, i maggiori costi connessi alla richiesta di un visto svizzero con un'elasticità della domanda di -1,0 portano a una riduzione della domanda compresa solo tra l'8 e il 19 per cento<sup>107</sup>.

### 3.2.5. Riduzione della domanda turistica (fase 5)

Conformemente a quanto illustrato in precedenza, nello scenario «senza Schengen» si deve prendere in considerazione una riduzione della domanda turistica dovuta principalmente agli oneri finanziari maggiori legati alla domanda di un visto svizzero che chi viaggia in più Stati deve sostenere. La concreta diminuzione della domanda turistica nello scenario «senza Schengen» dipende da una parte dal numero di centri preposti al ricevimento delle domande di visto/dal numero delle rappresentanze e dall'altra da quanto la Svizzera svilupperà o potrà sviluppare una collaborazione più intensa con i fornitori di servizi esterni. Qui bisogna ancora una volta ricordare che su una diminuzione o un aumento del numero di turisti possono influire molti fattori, non presi in considerazione nel presente rapporto.

Come già accennato, una stima della diminuzione è difficile a causa di molti elementi incerti. Per effettuare questa stima in base all'orizzonte temporale del 2030, nel capitolo 3.2.4 si è fatto ricorso a due varianti di attuazione. Come ivi descritto, con un'elasticità della domanda di -1,0, il numero di turisti nella variante di attuazione «*domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate*» subirebbe una flessione compresa tra il 19 e il 50 per cento, a seconda che si considerino gli effetti dell'aumento dei costi sul prezzo di un intero pacchetto di viaggio in più Stati o soltanto sulla parte relativa alla Svizzera (cfr. capitolo 3.2.4). Nella variante di attuazione «*domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate*» la riduzione, a seconda dei costi di viaggio considerati, oscillerebbe tra l'8 e il 18 per cento. Ne consegue che per le due varianti di attuazione si può ipotizzare approssimativamente la seguente riduzione della domanda turistica nel 2030:

- *variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate»*: riduzione del 40 per cento circa dei viaggiatori interessati soggetti all'obbligo del visto;

---

<sup>106</sup> Utours, il più grande fornitore di pacchetti di viaggio in Cina, offre un viaggio di due giorni sullo Jungfrauojoch con pernottamento, trasporto e vitto per circa 500 franchi (volo escluso). Il costo supplementare per il visto provoca un aumento del prezzo compreso tra il 26 e il 60 %, che corrisponde, nel caso di una elasticità di -1,0, a una diminuzione massima della domanda del 60 %.

<sup>107</sup> Utours offre pacchetti di 7 giorni in Europa con sosta in Svizzera per 600 franchi circa. A questo importo si devono aggiungere le spese di viaggio (il volo di andata e ritorno da Pechino a Parigi costa attualmente circa 600 franchi) nonché i costi di assicurazione e qualche spesa durante il soggiorno, per una cifra complessiva di 1000 franchi – e per un totale dunque di 1600 franchi. Gli oneri supplementari portano a un aumento dei prezzi compreso tra l'8 e il 19 %.

- *variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate»:* riduzione del 15 per cento circa dei viaggiatori interessati soggetti all'obbligo del visto.

Per stimare le perdite finanziarie nel settore turistico nel 2030 nel caso di una rinuncia dell'associazione a Schengen si è ipotizzato che:

- le spese medie giornaliere e la durata media di soggiorno restino costanti, ossia i valori per il 2030 corrispondano a quelli del 2015;
- il numero dei viaggiatori interessati provenienti dagli «altri Stati» cresca annualmente in media come quello del gruppo di viaggiatori provenienti da Thailandia, Cina, Russia e India<sup>108</sup>;
- la crescita annua per gli anni tra il 2026 e il 2030 corrisponda alla crescita media annua stimata per il periodo 2015-2026 per tutti i Paesi di provenienza<sup>109</sup>. Per i Paesi di provenienza Thailandia, Cina, Russia e India, per il 2026 si considera una crescita del 43 per cento rispetto al 2015, pari a una crescita media annua del 3,4 per cento nel periodo 2015-2026;
- le stesse percentuali di crescita sono applicate ai turisti e alle altre categorie di viaggiatori.

Su questa base, nello scenario «senza Schengen», nel 2030 la Svizzera dovrebbe far fronte, nelle due varianti di attuazione, alle seguenti perdite finanziarie (cfr. Figura 21):

- *variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate»:* diminuzione della domanda pari a 200 milioni di franchi con una riduzione del numero di viaggiatori interessati del 15 per cento;
- *variante «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate»:* diminuzione della domanda pari a 530 milioni di franchi con una riduzione del numero di viaggiatori interessati del 40 per cento.

Varianti di attuazione	Anno 2030		
	Diminuzione domanda turistica	Diminuzione numero di turisti	Cambiamenti nella domanda turistica [in mio. CHF]
Domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate	-15%	ca. 370'000	ca. - 200
Domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate	-40%	ca. 1'000'000	ca. - 530

Figura 21: Riduzione dei turisti interessati, soggetti all'obbligo di visto, e delle loro spese in Svizzera nel 2030 nello scenario «senza Schengen» per le due varianti di attuazione (fonte: EcoPlan).

Nel caso in cui la Svizzera facesse ancora parte della cooperazione Schengen, nel 2030 si potrebbe stimare una crescita dei viaggiatori interessati, soggetti all'obbligo di visto, e delle relative spese, del 3,4 per cento annuo rispetto al 2015, con un aumento complessivo del 65 per cento.

A causa delle disposizioni relative ai visti nello scenario «senza Schengen», e della connessa diminuzione del numero di turisti, la stima di crescita media della domanda turistica per il 2030 deve tuttavia essere ridotta.

<sup>108</sup> Non sono disponibili dati relativi all'Arabia Saudita.

<sup>109</sup> Non sono disponibili stime sulla crescita per gli anni successivi al 2026.

- Nella variante di attuazione «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate», con una diminuzione del 15 per cento del numero di viaggiatori interessati, soggetti all'obbligo di visto, la crescita annua scende al 2,3 per cento attestandosi solo al 41 per cento per tutto l'orizzonte temporale considerato (2015-2030).
- Nella variante di attuazione «domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate», con una diminuzione del 40 per cento dei viaggiatori interessati, soggetti all'obbligo di visto, il numero dei viaggiatori e le spese diminuiscono dell'1 per cento rispetto al 2015. Tra il 2015 e il 2030 il numero dei viaggiatori interessati, soggetti all'obbligo di visto, e di conseguenza le loro spese diminuiscono ogni anno dello 0,05 per cento.

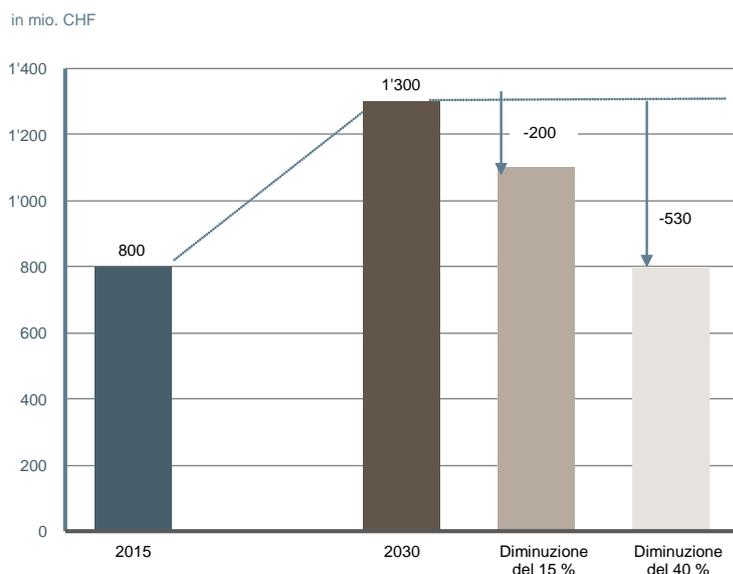


Figura 22: Stima delle perdite finanziarie connesse ai viaggiatori interessati, soggetti all'obbligo di visto, nel 2030 (fonte: Ecoplan).

### 3.3. Effetti diretti in ambito amministrativo e nel settore dell'asilo

Nello studio di Ecoplan sono stati presi in considerazione anche i costi e i risparmi per gli enti pubblici dal punto di vista delle loro ripercussioni sull'economia così come sono stati rilevati dall'Amministrazione e illustrati nella Parte III del presente rapporto. In questo ambito, nel caso di un abbandono dell'associazione a Schengen, per la Svizzera potrebbero risultare risparmi annui pari a circa 40 milioni di franchi (in particolare legati alle spese per il personale e la gestione dei sistemi informatici), a cui si devono sommare i 30 milioni di franchi destinati annualmente ai contributi o ai trasferimenti alle istituzioni di Schengen (cfr. Parte III del rapporto).

Nel settore dell'asilo la fine dell'associazione a Schengen provocherebbe invece l'insorgere di costi supplementari riconducibili principalmente al fatto che non sarebbero più possibili trasferimenti o decisioni di non entrata nel merito Dublino. In questo ambito si deve anche tenere conto delle maggiori possibilità che siano presentate seconde domande perché, con un abbandono dell'associazione della Svizzera a Schengen, un richiedente che abbia visto respinta la propria domanda nello spazio Dublino potrebbe inoltrarne una seconda in Svizzera oppure potrebbe presentarla in contemporanea nello spazio Dublino e in Svizzera (cfr. Parte III, capitolo 6.4.4). Il numero di queste domande rappresenta una grande incognita, poiché non è possibile far ricorso a dati storici per effettuare una stima.

Ecoplan ha elaborato due possibili varianti che prevedono un numero limitato o un numero elevato di seconde domande. Nella variante con *un numero limitato di seconde domande* Ecoplan ipotizza che solo l'1 per cento dei richiedenti la cui domanda fosse stata respinta da uno degli Stati limitrofi della Svizzera presenterebbe una nuova domanda in Svizzera – ciò corrisponde a circa 1450 seconde domande in più. Nella variante con *un numero elevato di seconde domande* Ecoplan ipotizza che il 10 per cento di questi richiedenti presenterebbe una seconda domanda, corrispondenti a 14 500 domande supplementari.

Complessivamente, secondo lo studio di Ecoplan lo scenario «senza Schengen» provocherebbe maggiori oneri per la Svizzera nel settore amministrativo dell'asilo compresi tra 283 e 1262 milioni di franchi.

Due varianti relative al numero di seconde domande	Cambiamenti nello scenario «senza Schengen» rispetto allo scenario «con Schengen»
<b>Variante: «n. di seconde domande: basso»</b>	
Risparmi a livello amministrativo	40 mio. CHF/a
Risparmi legati ai trasferimenti alle istituzioni Schengen	30 mio. CHF/a
Maggiori oneri nel settore dell'asilo (procedure, seconde domande)	-353 mio. CHF/a
<b>Totale maggiori oneri variante «n. di seconde domande: basso»</b>	<b>-283 mio. CHF/a</b>
<b>Variante: «n. di seconde domande: elevato»</b>	
Risparmi a livello amministrativo	40 mio. CHF/a
Risparmi legati ai trasferimenti alle istituzioni Schengen	30 mio. CHF/a
Maggiori oneri nel settore dell'asilo (procedure, seconde domande)	-1332 mio. CHF/a
<b>Totale maggiori oneri variante «n. di seconde domande: elevato»</b>	<b>-1'262 mio. CHF/a</b>

Figura 23: Effetti diretti in ambito amministrativo e nel settore dell'asilo (fonte: Ecoplan).

## 4. Risultati dello studio di Ecoplan: impatto economico generale

### 4.1. Il modello multi-Paese di Ecoplan

Gli effetti diretti summenzionati fungono da base per il modello di equilibrio numerico multi-Paese di Ecoplan che riguarda l'economia nel suo complesso. Con questo modello sono state stimate le conseguenze economiche generali dello scenario «senza Schengen» – ossia le ripercussioni degli effetti diretti sulle variabili macroeconomiche come il prodotto interno lordo e i consumi privati tenendo conto di tutti gli effetti, anche retroattivi. Per la simulazione relativa al 2030 è stato impiegato un modello di equilibrio numerico (*computable general equilibrium* – CGE) che prende in considerazione le strutture economiche nazionali nonché l'integrazione della Svizzera nel commercio internazionale e i flussi migratori per ragioni economiche rispetto ai Paesi Schengen e ad altri importanti partner commerciali. I modelli CGE permettono di effettuare un confronto sistematico ex ante delle diverse strategie d'azione («con Schengen» versus «senza Schengen»). Un approccio esplicativo microeconomico fondato sul comportamento di singoli soggetti economici consente inoltre di analizzare gli effetti di sostituzione legati ai prezzi nonché l'impatto sui risultati e sui redditi delle misure di politica economica – come l'abbandono dell'associazione a Schengen – a partire da ipotesi plausibili ed empiricamente fondate. Questo metodo viene utilizzato per studiare l'uscita dalla cooperazione Schengen.

I modelli CGE si sono affermati come strumento essenziale nell'ambito di una consulenza politica scientificamente fondata che mira a valutare le conseguenze economiche degli interventi politici sugli indicatori economici principali come il PIL, la disoccupazione, le ristrutturazioni settoriali o il commercio estero<sup>110</sup>.

#### 4.2. Risultati: le conseguenze economiche

Nelle considerazioni che seguono vengono illustrate le ripercussioni sull'economia nel suo complesso così come emergono dallo studio di Ecoplan; queste ripercussioni sono ricavate da una modellizzazione di tutti gli effetti diretti. Lo studio contiene anche simulazioni separate per ogni effetto diretto. Per ragioni di spazio nel presente rapporto si è rinunciato a riassumere dettagliatamente i risultati della modellizzazione nei singoli settori, che possono tuttavia essere consultati direttamente nello studio (cfr. Ecoplan, pag. 92-109).

Poiché lo studio presenta per ogni singolo settore esaminato diverse varianti di attuazione e non sarebbe possibile analizzare tutte le combinazioni teoricamente possibili, per l'analisi dell'impatto economico globale sono state utilizzate tre proiezioni di impatto: «basso», «medio» ed «elevato». La figura seguente mostra le tre varianti di attuazione in connessione con i tre campi considerati e le tre proiezioni nello scenario «senza Schengen». Si deve sottolineare che nessuna delle singole varianti può essere considerata più probabile delle altre. Tutte le varianti sono possibili e dipendono in maniera determinante dalle reazioni degli Stati confinanti con la Svizzera.

Varianti di attuazione	Controlli sistemati alla frontiera	Visti	Asilo e amministrazione
<b>Impatto basso</b>	Potenziamento massimo delle capacità di controllo	<i>Domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero completamente coordinate</i>	N. di seconde domande: basso
<b>Impatto medio</b>	Potenziamento medio delle capacità di controllo	<i>Domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate</i>	N. di seconde domande: basso
<b>Impatto elevato</b>	Potenziamento minimo delle capacità di controllo	<i>Domanda di un visto Schengen e di un visto svizzero parzialmente coordinate</i>	N. di seconde domande: elevato

Figura 24: Combinazione delle diverse varianti di attuazione nei tre campi esaminati (fonte: Ecoplan).

<sup>110</sup> Per una descrizione formale dettagliata del modello di equilibrio numerico multi-Paese di Ecoplan si rinvia allo studio. Cfr. Ecoplan, pag. 89-91.

Le tre varianti e il loro impatto (basso, medio ed elevato) si presentano come segue rispetto ai principali indicatori:

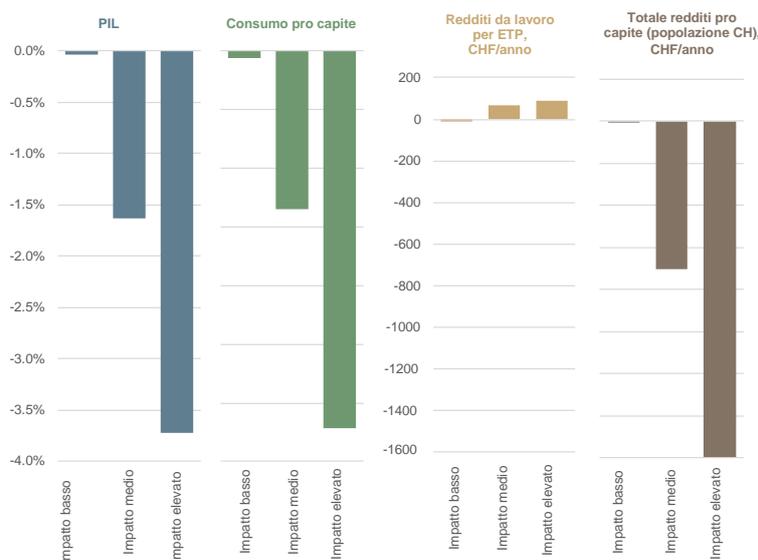


Figura 25: Consequenze economiche dello scenario «senza Schengen» nel 2030 (fonte: Ecoplan).

La maggiore influenza negativa sull'economia svizzera l'avrebbe probabilmente l'introduzione di controlli sistematici alle frontiere da parte degli Stati limitrofi. La portata dei danni economici dipende dal modo in cui tali controlli sarebbero effettuati. In relazione al consumo pro capite è soprattutto al settore dell'asilo che vanno ricondotte ripercussioni sensibili. Nel caso di un notevole aumento di seconde domande a causa dell'abbandono dell'associazione a Dublino, oltre un miliardo di franchi dovrebbe essere spostato dal settore del consumo privato al finanziamento delle spese statali in questo ambito. Questo fatto avrebbe un'influenza relativamente limitata sul prodotto interno lordo, ma ridurrebbe il consumo privato pro capite. La diminuzione della domanda turistica di Paesi soggetti all'obbligo di visto sarebbe notevole e causerebbe gravi perdite per il settore. Da una prospettiva economica generale tuttavia le ripercussioni negative in questo ambito sarebbero meno sensibili di quelle provocate dall'introduzione di controlli sistematici alla frontiera.

#### *Grande incertezza sull'entità delle conseguenze economiche*

Se attuato in modo favorevole per la Svizzera, l'abbandono dell'associazione a Schengen avrebbe limitate ripercussioni quantificabili sull'economia nazionale. Sarebbe questo il caso se gli Stati limitrofi decidessero di investire risorse notevoli (quasi 1 mia. fr. all'anno) nei controlli sistematici alle frontiere per evitare il più possibile le code. La rinuncia a Schengen mette comunque la Svizzera alla mercé degli Stati limitrofi e degli Stati Schengen.

#### *Possibili gravi conseguenze economiche nel caso di un abbandono dell'associazione della Svizzera a Schengen*

La Figura 25 mostra anche che le possibilità che un abbandono di Schengen abbia ripercussioni gravi sono molto elevate. Nel caso di un'attuazione non favorevole alla Svizzera i consumi pro capite potrebbero calare anche del 3,2 per cento, si potrebbe registrare una perdita (annua) media di 1600 franchi pro capite a livello di reddito individuale, o una riduzione del PIL che potrebbe attestarsi a -3,73 per cento (cfr. Figura 28).

Il PIL pro capite subirebbe un calo più netto (-4,89 %) rispetto al PIL del Paese; questo perché solo una parte dei frontalieri accetterebbe di trasferirsi in Svizzera. La riduzione del numero di frontalieri provocherebbe una diminuzione dell'attrattività economica del Paese, e di conseguenza del PIL, che sarebbe maggiore della crescita della popolazione residente in Svizzera. Per questo motivo le ripercussioni negative dell'abbandono di Schengen sarebbero più sensibili a livello del PIL pro capite.

In questa variante di attuazione anche il commercio estero sarebbe particolarmente colpito in maniera negativa (cfr. Figura 28). Il settore delle importazioni reagirebbe come il PIL e nel caso di un'uscita della Svizzera dalla cooperazione Schengen si registrerebbe un calo del 3,74 per cento. Le conseguenze nel settore delle esportazioni, che calerebbero addirittura del 5,6 per cento, sarebbero ancora più nette. In primo luogo ciò sarebbe riconducibile a una delocalizzazione della produzione frutto del minor numero di frontalieri. La delocalizzazione si concentrerebbe nei settori più esposti alla concorrenza internazionale e dunque proprio nei rami dell'economia più orientati all'esportazione.

L'abbandono dell'associazione a Schengen da parte della Svizzera non avrebbe quasi alcuna ripercussione negativa sugli indicatori economici quantificabili nel caso in cui avvenisse secondo le varianti di attuazione più favorevoli. Le perdite economiche quantificabili si collocherebbero nettamente al di sotto dello 0,1 per cento (cfr. Figura 27). La variante di attuazione intermedia, che si colloca tra i due estremi mostra un calo del PIL dell'1,64 per cento nel caso di un'uscita dalla cooperazione Schengen (cfr. Figura 26). Le perdite a livello di consumo pro capite ammonterebbero in questo caso all'1,35 per cento e a livello di redditi (media annua) a 702 franchi pro capite.

Le considerazioni seguenti mostrano che l'abbandono dell'associazione a Schengen avrebbe ripercussioni diverse sui salari e sulle rendite da capitale.

La diminuzione del numero di frontalieri e di conseguenza la penuria di forza lavoro implicherebbe un leggero aumento dei salari reali. Grazie alla libera circolazione delle persone la diminuzione dei frontalieri potrebbe parzialmente essere compensata dal fatto che una parte di essi trasferirebbe il proprio domicilio in Svizzera (fino a 130 000 persone, familiari compresi). Con la penuria di forza lavoro e il leggero aumento dei salari aumenterebbero in Svizzera anche i redditi da lavoro dipendente. Nella variante media l'aumento può essere stimato in 65 franchi per equivalente a tempo pieno (ETP) all'anno. Nel caso della proiezione che prevede l'impatto più elevato questo valore sale a 88 franchi per ETP all'anno, mentre per quella che prevede l'impatto più basso resta pressoché pari a zero.

Con il modello elaborato da Ecoplan possono essere valutate solo le conseguenze medie per l'intera economia nazionale. Poiché la diminuzione del numero di frontalieri si concentrerebbe principalmente nelle regioni di confine, anche le ripercussioni sarebbero più accentuate in queste zone.

Nel caso dei redditi da capitale sussiste il rischio di perdite notevoli legate in primo luogo all'introduzione di controlli sistematici alle frontiere: se questi controlli dovessero causare lunghe code una parte dei frontalieri smetterebbe di venire a lavorare in Svizzera e questo avrebbe come conseguenza una diminuzione delle rendite da capitale, minori investimenti in Svizzera e lo spostamento di capitali dalla Svizzera all'estero (delocalizzazione della produzione). Nella variante media per i redditi da capitale si ipotizza una riduzione del 2,15 per cento (-4,92 mia. fr.) nel 2030.

I redditi da capitale potrebbero, nel caso di un abbandono dell'associazione a Schengen, subire un calo anche del 4,81 per cento corrispondente a circa 11 miliardi di franchi (proiezione di impatto: elevato).

*Nel complesso, l'abbandono dell'associazione della Svizzera a Schengen può provocare sensibili perdite a livello di redditi.*

Principale responsabile delle perdite a livello di redditi è, come accennato sopra, la diminuzione dei redditi da capitale, che andrebbe non solo a compensare ma a superare il leggero effetto positivo sui redditi da lavoro. Nella variante media il calo dei redditi nel 2030 è stimato in 4,72 miliardi di franchi (pari a 702 fr. pro capite). Nella variante a impatto elevato si potrebbe registrare una diminuzione pari a 10,7 miliardi di franchi (1600 fr./pro capite).

Le conseguenze economiche devono comunque essere differenziate anche a livello regionale.

*Ripercussioni regionali – forte concentrazione delle perdite nelle aree di Basilea, Ginevra, Ticino e nelle principali destinazioni turistiche (destinazioni premium).*

Le summenzionate conseguenze economiche si riferiscono sempre alla Svizzera nel suo complesso. Poiché le ripercussioni sono legate soprattutto alla diminuzione dei frontalieri nelle regioni di Basilea, Ginevra e Ticino, queste aree sarebbero le più colpite da un abbandono dell'associazione a Schengen. Le maggiori perdite economiche si concentrerebbero quindi nelle zone di Basilea, Ginevra e Ticino. Le altre regioni potrebbero essere interessate da tali effetti negativi in quanto subfornitrici di tali zone. Anche lo sviluppo turistico potrebbe essere interessato dall'abbandono dell'associazione a Schengen in quelle regioni che puntano molto sui viaggiatori che arrivano da Stati ancora soggetti all'obbligo di visto (soprattutto Cina, India, Russia, Paesi arabi). In particolare sarebbero colpite le destinazioni premium come la regione della Jungfrau, St. Moritz, la Svizzera centrale, ma anche le grandi città del Paese.

*Perdenti e vincitori tra gli Stati limitrofi della Svizzera.*

Oltre alle imprese delle regioni di Basilea e Ginevra e del Canton Ticino, che fanno ampio ricorso ai frontalieri, e al settore turistico, anche i frontalieri stessi che vivono negli Stati limitrofi farebbero parte dei gruppi più danneggiati da un abbandono dell'associazione a Schengen. I frontalieri costretti a cambiare posto di lavoro o domicilio dovrebbero sostenere costi supplementari. Quelli che, nonostante le code, continuassero a fare i pendolari verso la Svizzera, dovrebbero affrontare ogni anno costi legati ai tempi di attesa complessivamente pari a 3 miliardi di franchi.

La fine dell'associazione a Schengen non comporterebbe poi solo perdite per l'economia svizzera, ma anche un leggero aumento dei redditi complessivi (pari a +0,05 % nella variante a impatto medio) per gli Stati limitrofi. Questo leggero incremento si spiega in particolare con il fatto che i frontalieri non disposti ad accettare lunghi tempi di attesa cercherebbero un'occupazione nello Stato di provenienza e questo provocherebbe uno spostamento del capitale produttivo dalla Svizzera in questi Stati. Per gli altri Stati non si registrerebbero invece conseguenze di rilievo dovute ai controlli sistematici alle frontiere tra la Svizzera e i Paesi limitrofi.

*È stato possibile quantificare solo una parte degli effetti economici*

Non tutte le conseguenze economiche rilevanti dei controlli sistematici alle frontiere, in materia di visti e nel settore dell'asilo hanno potuto essere quantificate cogliendone tutti gli effetti.

Le ripercussioni quantificate non permettono pertanto di mostrare in tutta la loro portata le conseguenze economiche di un abbandono dell'associazione a Schengen da parte della Svizzera, anche perché non sono stati presi in considerazione altri aspetti, come i problemi di sicurezza legati a una cooperazione di polizia resa più difficile. Occorre inoltre ricordare che le stime quantitative si riferiscono a un ampio orizzonte temporale. Non è escluso che un'uscita della Svizzera dalla cooperazione Schengen possa provocare perdite ancora maggiori durante la fase di transizione.

### 4.3. Le proiezioni degli impatti esposte in forma grafica

#### 4.3.1. Impatto medio

	Svizzera	Stati limitrofi Schengen (D/I/F/A)	Altri Stati Schengen	ROW (resto del mondo)
<b>Attività economica</b>				
PIL – Prodotto interno lordo	-1.64%	0.12%	0.00%	0.00%
PIL pro capite	-2.18%			
Benessere/consumo pro capite	-1.35%			
Esportazioni	-2.42%	0.17%	0.00%	0.00%
Importazioni	-1.59%	0.11%	0.00%	0.00%
<b>Fattore prezzi (salari e rendite da capitale)</b>				
Salari qualifiche basse	0.06%	-0.04%	0.00%	0.00%
Salari qualifiche elevate	0.08%	-0.06%	0.00%	0.00%
Rendite da capitale	-0.54%	0.05%	0.00%	0.00%
<b>Redditi da lavoro e da capitale (redditi da lavoro della «forza lavoro residente», redditi da capitale svizzeri)</b>				
Redditi da lavoro qualifiche basse	0.06%	-0.04%	0.00%	0.00%
Redditi da lavoro qualifiche elevate	0.08%	-0.06%	0.00%	0.00%
Redditi da capitale	-2.15%	0.15%	0.00%	0.00%
Totale redditi	-0.98%	0.05%	0.00%	0.00%
Redditi da lavoro qualifiche basse ed elevate	0.19		0.19	0.19
	65		65	65
Redditi da capitale	-4.92		-4.92	-4.92
Totale redditi	-4.72		-4.72	-4.72
	-702		-702	-702
Costi delle code alla frontiera (costi tempo di attesa)	-0.19	-3.05	-3.05	-3.05

Figura 26: Conseguenze economiche dello scenario «senza Schengen» nel 2030, impatto medio (fonte: Ecoplan).

### 4.3.2. Impatto basso

	Svizzera	Stati limitrofi Schengen (D/F/A)	Altri Stati Schengen	ROW (resto del mondo)
<b>Attività economica</b>				
PIL – Prodotto interno lordo	-0.03%	0.00%	0.00%	0.00%
PIL pro capite	-0.01%			
Benessere/consumo pro capite	-0.06%			
Esportazioni	-0.05%	0.00%	0.00%	0.00%
Importazioni	-0.04%	0.00%	0.00%	0.00%
<b>Fattore prezzi (salari e rendite da capitale)</b>				
Salari qualifiche basse	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Salari qualifiche elevate	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Rendite da capitale	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
<b>Redditi da lavoro e da capitale (redditi da lavoro della «forza lavoro residente», redditi da capitale svizzeri)</b>				
Redditi da lavoro qualifiche basse	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Redditi da lavoro qualifiche elevate	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Redditi da capitale	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Totale redditi	-0.01%	0.00%	0.00%	0.00%
Redditi da lavoro qualifiche basse ed elevate	-0.03	mia. CHF		
	-11	CHF/ETP		
Redditi da capitale	-0.02	mia. CHF		
Totale redditi	-0.05	mia. CHF		
	-8	CHF/pro capite (pop. CH)		
Costi delle code alla frontiera (costi tempo di attesa)	-0.10	-1.36	mia. CHF	

Figura 27: Conseguenze economiche dello scenario «senza Schengen» nel 2030, impatto basso (fonte: Ecoplan).

### 4.3.3. Impatto elevato

	Svizzera	Stati limitrofi Schengen (D/F/A)	Altri Stati Schengen	ROW (resto del mondo)
<b>Attività economica</b>				
PIL – Prodotto interno lordo	-3.73%	0.28%	0.00%	0.00%
PIL pro capite	-4.89%			
Benessere/consumo pro capite	-3.21%			
Esportazioni	-5.60%	0.40%	0.00%	0.00%
Importazioni	-3.74%	0.26%	0.00%	0.00%
<b>Fattore prezzi (salari e rendite da capitale)</b>				
Salari qualifiche basse	0.00%	-0.10%	-0.01%	0.00%
Salari qualifiche elevate	0.12%	-0.14%	0.01%	0.00%
Rendite da capitale	-1.21%	0.11%	0.01%	0.00%
<b>Redditi da lavoro e da capitale (redditi da lavoro della «forza lavoro residente», redditi da capitale svizzeri)</b>				
Redditi da lavoro qualifiche basse	0.00%	-0.10%	-0.01%	-0.01%
Redditi da lavoro qualifiche elevate	0.12%	-0.14%	0.01%	0.00%
Redditi da capitale	-4.81%	0.34%	0.00%	0.00%
Totale redditi	-2.22%	0.11%	0.00%	0.00%
Redditi da lavoro qualifiche basse ed elevate	0.26	mia. CHF		
	88	CHF/ETP		
Redditi da capitale	-11.01	mia. CHF		
Totale redditi	-10.74	mia. CHF		
	-1'597	CHF/pro capite (pop. CH)		
Costi delle code alla frontiera (costi tempo di attesa)	-0.11	-1.64	mia. CHF	

Figura 28: Conseguenze economiche dello scenario «senza Schengen» (anno 2030), impatto elevato (fonte: Ecoplan).

## Parte III Conseguenze finanziarie dell'associazione a Schengen/Dublino

### 1. Contesto

La Parte III del presente rapporto illustra le conseguenze finanziarie sull'ente pubblico derivanti dall'associazione a Schengen e Dublino. Tali conseguenze vengono presentate non solo elencando i costi che derivano dall'associazione, ma confrontandoli anche con i risparmi realizzati grazie ai due accordi.

Nell'ambito della stesura del rapporto è emerso che tanto i costi quanto i risparmi sono soggetti di anno in anno a determinate oscillazioni. Tali oscillazioni sono riconducibili da un lato allo sviluppo dinamico della cooperazione Schengen e Dublino (ad es. al periodico aggiornamento dei sistemi informatici o all'introduzione di nuovi sistemi), ma dall'altro dipendono anche dagli sviluppi globali (ad es. dalle oscillazioni dei flussi migratori). Per questa ragione, il rapporto si basa su un periodo di riferimento quinquennale (2012-2016), onde poter fornire risultati il più possibile significativi. I costi e sono esposti per ogni singolo anno civile di tale periodo di riferimento. Per completare il quadro vengono però fatti, per quanto utile e possibile nel preciso contesto, anche accenni agli anni precedenti o successivi.

Come nella Parte I, relativa allo scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino», anche le ripercussioni finanziarie descritte qui di seguito sono presentate per ambito tematico. Le ripercussioni a livello di personale, che incidono anch'esse sui costi, sono invece presentate in un sottocapitolo separato (pag. 96 seg.), poiché non tutti i posti Schengen/Dublino sono ascrivibili a un ambito tematico preciso. Data la struttura della simulazione (confronto tra stato attuale e un ipotetico scenario «Svizzera senza Schengen»), i punti in cui le affermazioni su costi e/o risparmi si basano sulle ipotesi fondamentali adottate nella Parte I saranno evidenziati da opportuni rimandi.

Il presente rapporto muove dal presupposto che in caso di abbandono dell'associazione a Schengen la Svizzera punterebbe a garantire lo stesso livello di sicurezza interna raggiunto con la cooperazione Schengen. Per questo motivo la Parte III illustra in un capitolo separato anche i costi aggiuntivi ai quali il nostro Paese dovrebbe far fronte per compensare con misure sostitutive la perdita degli strumenti direttamente o indirettamente connessi a Schengen nel settore della sicurezza interna (SIS, Prüm ecc.; pag. 100-108).

Il rapporto non tiene invece conto degli eventuali costi di uscita che la Svizzera dovrebbe sostenere in caso di abbandono della cooperazione Schengen/Dublino. In particolare lo scollegamento dalle banche dati SIS e VIS potrebbe comportare costi notevoli, legati allo sviluppo di un sistema proprio di rilascio dei visti e all'adeguamento di RIPOL. Questi costi non sono però quantificabili in maniera attendibile.

La Parte III del rapporto si conclude con una panoramica riassuntiva dei costi e dei risparmi in tutti gli ambiti tematici, a pagina 109.

## **2. Frontiere**

Come già esposto nella prima parte del rapporto sullo scenario «Svizzera senza Schengen» (Parte I, cap. 2.2), la soppressione dei controlli sistematici sulle persone alle frontiere interne dello spazio Schengen non ha avuto conseguenze finanziarie dirette per la Svizzera. Tuttavia, la soppressione dei controlli alle frontiere interne è coincisa con il rafforzamento, come misura di compensazione, del controllo e della sorveglianza delle frontiere esterne. In questo settore, la Svizzera ha in seguito recepito diversi strumenti, con conseguenti nuove spese. La misura ha avuto dunque ripercussioni a livello finanziario, in particolare a seguito della partecipazione a Frontex e ai Fondi europei (Fondo per le frontiere esterne e ISF-Frontiere) e nell'ambito dello scambio dei cosiddetti dati API (*Advanced Passenger Information*), ossia i dati relativi ai passeggeri dei voli aerei. Nel settore delle frontiere avrà probabilmente un impatto finanziario percettibile anche l'attuazione del grande progetto informatico «Smart Borders». Sebbene questo imminente sviluppo non abbia ancora avuto un'incidenza finanziaria nel periodo di riferimento del rapporto, occorre comunque illustrare brevemente i costi prevedibili per la Svizzera.

### **2.1. Infrastruttura edilizia ai confini nazionali**

Come già illustrato nella Parte I sullo scenario «Svizzera senza Schengen» (pag. 6), l'AFD e il Cgcf, ad essa subordinato, hanno comunque mantenuto, anche dopo l'associazione a Schengen e nei limiti dei compiti doganali loro assegnati, la propria presenza alla frontiera con un dispositivo di controllo, poiché la Svizzera non è membro dell'Unione doganale europea. Per questa ragione, non è subentrato praticamente alcun cambiamento nell'infrastruttura di frontiera (uffici doganali, posti di frontiera, cartelli) in confronto ai Paesi confinanti. Questa osservazione vale anche per le risorse di personale necessarie al Cgcf, dove si registra un maggior onere solamente per gli impieghi in favore di Frontex (cfr. cap. Spese per il personale, pag. 96). L'unica eccezione è rappresentata dagli aeroporti dove è stato necessario creare una separazione tra i passeggeri dei voli interni ed esterni allo spazio Schengen costata oltre 100 milioni di franchi. Questi costi di investimento sono stati però interamente assunti dai gestori degli aeroporti, senza dunque alcun onere per la Confederazione.

A causa del divario tra le date dell'associazione a Schengen della Svizzera e del Principato del Liechtenstein, tra il 2008 e il 2011 il confine tra i due Stati è stato temporaneamente frontiera esterna dello spazio Schengen. La Svizzera ha pertanto dovuto adottare transitoriamente, per proteggere il confine, una serie di misure che tenessero conto delle particolarità della frontiera in questione. Nel 2008 e 2009 le misure transitorie hanno generato costi di investimento e di personale per un totale di 4,5 milioni di franchi. Le misure provvisorie sono state soppresse a partire dal 19 dicembre 2011, data d'avvio della partecipazione operativa del Liechtenstein a Schengen.

In sintesi si può quindi ritenere che nel periodo di riferimento 2012-2016 la Confederazione non ha avuto ripercussioni finanziarie nel settore dell'infrastruttura edilizia.

## 2.2. Frontex

Oltre alla partecipazione ai Fondi europei, le ripercussioni finanziarie nel settore delle frontiere sono legate soprattutto alla partecipazione della Svizzera a Frontex. Il 1° agosto 2010 è entrato in vigore l'accordo aggiuntivo Frontex<sup>111</sup> e da quella data la Svizzera versa annualmente un contributo finanziario all'Agenzia. Il Cgcf, inoltre, ha dovuto sostenere costi supplementari legati all'invio di guardie di confine svizzere per le operazioni Frontex. Al tempo stesso, la possibilità di partecipare ai voli di rimpatrio organizzati da Frontex ha consentito corrispondenti risparmi. I costi e risparmi legati alla partecipazione a Frontex possono tutti essere chiaramente attribuiti a Schengen. Di seguito saranno esaminati singolarmente e infine sintetizzati in una tavola sinottica le spese e i ritorni generati nell'ambito della partecipazione a Frontex dai contributi versati, dagli impieghi del Cgcf e dai voli di rimpatrio.

### 2.2.1. Versamento di contributi

I contributi versati dalla Svizzera sono calcolati percentualmente sulla base del bilancio di Frontex, applicando la formula standard basata sul prodotto interno lordo (PIL) definita nell'Accordo di associazione<sup>112</sup>. L'importo versato varia dunque su base annua in funzione del bilancio di Frontex. A causa del continuo potenziamento di questa agenzia e dell'aumento dei suoi compiti, anche il relativo bilancio è costantemente aumentato.

Occorre pertanto tenere presente che i contributi dovuti nel prossimo futuro potrebbero aumentare. Nel 2016 una nuova agenzia ha sostituito Frontex, di cui ha però conservato, oltre alla denominazione con cui è comunemente nota, anche la personalità giuridica, compreso quindi anche l'accordo aggiuntivo concluso con la Svizzera per disciplinare le modalità di partecipazione del nostro Paese. La nuova agenzia dispone di competenze e risorse ampliate e di conseguenza aumenterà anche il suo budget. Tale aumento si ripercuoterà proporzionalmente sui contributi dovuti dalla Svizzera. Secondo le stime attuali, il contributo per il 2017 aumenterà a circa 13 milioni di franchi.

### 2.2.2. Impieghi del Cgcf

Dal 2011 la Svizzera partecipa agli impieghi Frontex anche con risorse di personale. Ogni anno gli agenti del Cgcf forniscono circa 1500 giornate di lavoro nel quadro di varie missioni. I costi connessi agli impieghi delle guardie di confine svizzere (trasporto, vitto e alloggio) sono assunti per la maggior parte dall'Agenzia, mediante rimborso alla Svizzera. Gli stipendi vengono tuttavia versati dal Cgcf. Nel 2010 il Corpo è stato dotato di 11 posti supplementari a tempo pieno riconducibili all'associazione a Schengen/Dublino, in particolare anche per far fronte alle esigenze di questi impieghi (cfr. cap. 8.2).

La nuova agenzia Frontex può ora contare su una riserva permanente (pool d'intervento rapido) di 1500 guardie di frontiera.

---

<sup>111</sup> RS 0.362.313

<sup>112</sup> I contributi versati all'UE nell'ambito di Schengen sono calcolati nella maggior parte dei casi applicando la formula standard basata sul PIL prevista all'art. 11 cpv. 3 AAS. In virtù di tale norma, la Svizzera contribuisce ai costi operativi «in proporzione alla percentuale del suo prodotto interno lordo rispetto al prodotto interno lordo di tutti gli Stati partecipanti». In altri termini, viene dapprima calcolato un coefficiente risultante dal rapporto tra il PIL svizzero di un determinato anno e il PIL sommato di tutti gli Stati Schengen. Tale coefficiente viene applicato alle spese annue dell'UE per una determinata misura dell'acquis di Schengen. I contributi versati all'UE sono sempre dovuti in euro, sicché il tasso di cambio euro-franco svizzero influisce in maniera determinante sui costi effettivi. Salvo indicazione contraria, i contributi esposti nei seguenti capitoli si basano sul consuntivo; essi si riferiscono all'anno civile in cui il pagamento è stato effettuato, e non, dunque, al corrispondente anno di bilancio dell'UE. In altre parole, se un contributo dovuto per il 2012 è stato ad esempio fatturato soltanto nel 2013, esso è indicato nel presente rapporto come contributo del 2013.

Nell'ambito di colloqui bilaterali con l'UE, il nostro Paese si è detto disposto a mettere a disposizione di questo pool 16 agenti (0,8 % dell'effettivo del personale del Cgcf). Dato che il pool d'intervento rapido viene impiegato soltanto a tempo determinato, questi 16 agenti non saranno impegnati simultaneamente e in permanenza. Nonostante l'impegno supplementare per gli agenti assegnati al pool, è previsto che le guardie di frontiera continueranno anche in futuro a partecipare, nella misura di quanto sinora avvenuto, anche agli impieghi regolari di Frontex.

### 2.2.3. Voli di rimpatrio

Dal gennaio 2009 la Svizzera può partecipare ai voli collettivi dell'UE per il rimpatrio delle persone tenute a lasciare lo spazio Schengen, coordinati e cofinanziati da Frontex. Fino al 2014 la Svizzera non ha quasi mai sfruttato questa possibilità a causa delle prescrizioni cantonali in materia di polizia di sicurezza. Nel novembre 2015 il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) hanno deciso di partecipare senza restrizioni ai voli collettivi di rimpatrio dell'UE. Una più ampia partecipazione a questi voli consente di ridurre notevolmente i costi per l'esecuzione degli allontanamenti, anche perché i costi dei voli stessi e i costi legati all'assistenza medica sono integralmente rimborsati da Frontex. Nel 2016 la partecipazione ai voli di rimpatrio ha fatto risparmiare più di 1,5 milioni di franchi. In futuro la nuova agenzia Frontex finanzia e organizzerà direttamente un numero ancora maggiore di voli di rimpatrio UE, sicché in questo settore si possono prevedere ulteriori risparmi.

### 2.2.4. Sintesi delle spese e dei risparmi connessi alla partecipazione a Frontex

Per il periodo di riferimento, le spese legate alla partecipazione all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera Frontex si presentano come segue (importi in EUR e CHF<sup>113</sup>):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributi versati (EUR)	3 251 175	3 029 200	2 990 700	3 903 000	9 878 000
Contributi convertiti in CHF	4 063 969	3 635 040	3 738 375	4 683 600	10 371 900
Numero di giorni d'impiego delle guardie di confine svizzere	1145	1264	1397	1500	1639
Costi per i giorni d'impiego (CHF) <sup>114</sup>	255 335	281 872	311 531	334 500	365 497
<b>Totale spese (CHF)</b>	<b>4 319 304</b>	<b>3 916 912</b>	<b>4 049 906</b>	<b>5 018 100</b>	<b>10 737 397</b>
Rimborsi Frontex (EUR)	305 534	284 798	315 277	400 214	332 858
Rimborsi voli collettivi UE (EUR)	-	-	42 716	334 253	1 473 535
Totale rimborsi (EUR)	305 534	284 798	357 993	734 467	1 806 393
<b>Totale rimborsi (CHF)</b>	<b>381 918</b>	<b>341 758</b>	<b>447 491</b>	<b>881 361</b>	<b>1 896 713</b>
<b>Totale (CHF)</b>	<b>3 937 386</b>	<b>3 575 154</b>	<b>3 602 415</b>	<b>4 136 739</b>	<b>8 840 684</b>

Figura 29: Spese, stanziamenti e risparmi connessi alla partecipazione a Frontex (in EUR e CHF), esclusi i costi per gli stipendi degli agenti impiegati in favore dell'Agenzia che saranno trattati separatamente al cap. 8.2.

<sup>113</sup> Fanno stato i tassi di cambio annui fissati dall'Amministrazione federale delle finanze.

<sup>114</sup> Queste cifre comprendono i viaggi di andata e ritorno, i trasporti, vitto e alloggio, materiale, formazione ecc., ma non i costi per gli stipendi che saranno trattati separatamente al cap. 8.2.

## 2.3. Fondi europei (FFE/ISF-Frontiere)

### 2.3.1. Fondo per le frontiere esterne

Il Fondo per le frontiere esterne (FFE) era un fondo di solidarietà a favore in particolare degli Stati Schengen che a causa dell'estensione delle loro frontiere (terrestri e marittime) devono sostenere costi elevati per la protezione delle frontiere esterne. Per il periodo 2007-2013<sup>115</sup> la dotazione complessiva del fondo era di 1820 milioni di euro. La Svizzera vi ha partecipato, in maniera retroattiva, dal 2009. L'adesione all'FFE è disciplinata, analogamente a quando avviene per Frontex, in un accordo aggiuntivo<sup>116</sup>. La Svizzera vi ha contribuito con un importo complessivo di 70,5 milioni di franchi (53,4 mio. euro) e ha beneficiato di stanziamenti per un totale di 20,4 milioni di franchi (17,6 mio. euro)<sup>117</sup>.

Come nel caso di Frontex, la partecipazione finanziaria annua è calcolata applicando la formula standard basata sul PIL. In contropartita dei contributi versati, la Svizzera ha ricevuto stanziamenti annui per il cofinanziamento di progetti nazionali. Tali stanziamenti provenivano da una programmazione annuale nell'ambito della quale la Svizzera poteva chiedere il versamento di contributi dal Fondo. Gli ultimi stanziamenti provenienti dal FFE sono stati versati al nostro Paese nel novembre 2016. Tutti gli stanziamenti sono riepilogati anno per anno nella tavola sinottica alla fine del presente capitolo.

Con le risorse stanziolate dal FFE, la Svizzera ha cofinanziato, nel settore dei visti, in particolare il collegamento al Sistema centrale d'informazione visti dell'UE (C-VIS), nonché un nuovo sistema nazionale sui visti. Nel settore delle frontiere sono stati cofinanziati nuovi sistemi di controllo alle frontiere, compreso l'equipaggiamento necessario, il distacco di due Immigration Liaison Officers (addetti alla migrazione) nonché un progetto parziale per il collegamento al Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).

Per il periodo di riferimento, i contributi e gli stanziamenti in relazione al FFE si presentano come segue (importi in EUR e CHF<sup>118</sup>):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributi versati al FFE	11 682 000 EUR	20 731 429 EUR			
Convertiti in CHF	14 602 500 CHF	24 877 715 CHF <sup>119</sup>	-	-	-
Stanziamenti del FFE	4 299 020 EUR	5 664 961 EUR			
Convertiti in CHF	4 959 236 CHF <sup>120</sup>	6 458 492 CHF	-	-	-
<b>Totale</b>	<b>9 643 264 CHF</b>	<b>18 419 223 CHF</b>	-	-	-

Figura 30: Contributi e stanziamenti versati nell'ambito del FFE (in EUR e CHF).

<sup>115</sup> Il periodo di validità dei fondi europei è vincolato a quello del quadro finanziario pluriennale dell'UE, il quale copre sempre un periodo di sette anni.

<sup>116</sup> RS 0.362.312

<sup>117</sup> I contributi menzionati riguardano l'intero periodo di validità del Fondo. Tuttavia, ai fini del presente rapporto vengono considerati soltanto i dati del periodo 2012-2016.

<sup>118</sup> Fanno stato i tassi di cambio annui fissati dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

<sup>119</sup> Il contributo versato per il 2013 si compone del contributo annuo (16 473 715 euro) e del conguaglio (4 257 714 euro).

<sup>120</sup> Questi stanziamenti vengono versati in due tranche. Il 50 % degli stanziamenti annui è versato dopo l'approvazione del programma annuo come prefinanziamento e il restante 50 % dopo l'approvazione del consuntivo del programma annuo. Perciò il tasso di cambio non corrisponde a quello fissato dall'AFF per il 2012 o il 2013.

### 2.3.2. ISF-Frontiere

Nel 2014 il FFE è stato sostituito dal «Fondo per la sicurezza interna – strumento parziale Frontiera» (ISF-Frontiere), istituito per il periodo 2014-2020. Come il suo predecessore, anche l'ISF-Frontiere è un fondo di solidarietà. Il Fondo deve contribuire ad accrescere l'efficacia dei controlli in modo tale da migliorare la protezione delle frontiere esterne e ridurre il numero di entrate illegali. Deve altresì consentire all'UE di reagire rapidamente ed efficacemente alle crisi aventi una rilevanza per la sicurezza che minacciano il funzionamento del sistema Schengen. A fronte del persistere della crisi migratoria, il Fondo riveste una particolare importanza in quanto espressione di solidarietà ma anche quale strumento pratico di sostegno alla sicurezza delle frontiere esterne Schengen.

La partecipazione della Svizzera all'ISF-Frontiere è stata approvata dal Parlamento il 16 dicembre 2016. La pertinente ordinanza è entrata in vigore l'11 aprile 2017, dopo la scadenza del termine di referendum. Poiché il Fondo è un'agenzia dell'UE e la Svizzera non è uno Stato membro dell'Unione bensì un Paese associato, le regole di partecipazione devono essere definite in un accordo aggiuntivo. Questo accordo fissa in particolare l'entità del contributo finanziario e i diritti e gli obblighi connessi alla partecipazione.

Per il calcolo dei contributi svizzeri e degli altri Stati associati si applica la chiave prevista nell'AAS in base alla quale la Svizzera contribuisce al Fondo «in proporzione alla percentuale del suo prodotto interno lordo rispetto al prodotto interno lordo di tutti gli Stati Schengen». L'entità del contributo svizzero sarà calcolata dunque con la stessa formula già applicata per il FFE. Il preventivo per la dotazione finanziaria del Fondo nel periodo 2014-2020 è pari a 2,76 miliardi di euro (importo non comprensivo dei contributi degli Stati associati). La Svizzera contribuirà probabilmente con un importo pari a circa 144 milioni di franchi, ossia, per il periodo di riferimento considerato nel presente rapporto, con un contributo annuo medio di 20,6 milioni di franchi<sup>121</sup>. Quanto agli stanziamenti concessi dal Fondo alla Svizzera, la loro entità esatta non può ancora essere determinata, né a livello annuo né a livello complessivo, poiché essa dipende anche dall'entità dei costi dei progetti concreti di cui sarà chiesto il cofinanziamento. In base a un calcolo attuale, si prevede che durante l'intero periodo di validità dell'ISF-Frontiere la Svizzera riceverà all'incirca 20 milioni di franchi.

Per il periodo di riferimento, gli importi stimati dei contributi e degli stanziamenti in relazione all'ISF-Frontiere si presentano come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributi versati all'ISF (stima)	-	-	20 601 444	20 601 444	20 601 444
Stanziamenti dell'ISF (stima)	-	-	2 857 143	2 857 143	2 857 143
<b>Totale</b>	-	-	<b>17 744 301</b>	<b>17 744 301</b>	<b>17 744 301</b>

Figura 31: Contributi e stanziamenti stimati nell'ambito dell'ISF-Frontiere (in CHF); valori medi ripartiti retroattivamente per gli anni del periodo di validità del Fondo.

<sup>121</sup> Si tratta tuttavia solo di una stima, poiché il contributo definitivo della Svizzera al Fondo sarà calcolato soltanto nel 2019 in base ai dati relativi al PIL per gli anni 2013-2017, i quali saranno disponibili il 31 marzo 2019. La Svizzera potrà presumibilmente partecipare al Fondo a partire dalla seconda metà del 2018 (contributi retroattivi dal 2014). Di conseguenza, nella tavola sinottica sono riportati soltanto i valori stimati per gli anni in questione.

## 2.4. Advanced Passenger Information (API)

Nell'ambito dell'associazione a Schengen, la Svizzera ha recepito la Direttiva 2004/82/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate, adottata per lottare efficacemente contro l'immigrazione illegale e migliorare il controllo alle frontiere (esterne), e creato le basi legali per la costituzione di un sistema nazionale di comunicazione dei cosiddetti *Advanced Passenger Information* (API). I dati API sono i dati sui passeggeri aerei (generalità e indicazioni sul documento di viaggio e sul volo) trasmessi dalle compagnie aeree prima dell'atterraggio del velivolo alle autorità di frontiera degli aeroporti di destinazione. Il nostro Paese ha recepito le prescrizioni della direttiva adeguando la legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI; art. 104 e 120b). Lo sviluppo dell'applicazione API svizzera è costato complessivamente quasi 3 milioni di franchi tra il 2007 e il 2011. I dati sui passeggeri trasmessi per via elettronica dalle compagnie aeree vengono confrontati con le banche dati (ZEMIS, RIPOL, SIS) tramite un programma di ricerca automatico e i riscontri positivi vengono messi a disposizione delle autorità competenti per il controllo al confine prima ancora dell'arrivo. La revisione dell'articolo 104 LStrI, entrata in vigore il 1° ottobre 2015, ha permesso di adeguare le funzionalità del sistema API in modo da consentire la ricerca automatica completa nelle banche dati rilevanti. Per il periodo di riferimento, i costi d'esercizio e di perfezionamento dell'applicazione API si presentano come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Costi di sviluppo	179 458	90 813	157 851	176 764	120 829
Costi d'esercizio	397 209	406 543	262 027	277 243	310 792
<b>Totale</b>	<b>576 667</b>	<b>497 356</b>	<b>419 878</b>	<b>454 007</b>	<b>431 621</b>

Figura 32: Costi di sviluppo e d'esercizio dell'applicazione API svizzera (in CHF).

## 2.5. In prospettiva: Smart Borders ed ETIAS

Il 30 novembre 2017, nell'ambito del grande progetto informatico denominato «Smart Borders», l'UE ha approvato il regolamento (UE) 2017/2226<sup>122</sup> e il regolamento (UE) 2017/2225<sup>123</sup>. Tali regolamenti introducono un sistema di ingressi/uscite (Entry-Exit-System, EES) che consente la registrazione automatica dell'ingresso e dell'uscita di tutti i cittadini di Stati terzi indipendentemente dall'obbligo del visto. I due regolamenti EES sono stati notificati alla Svizzera il 17 gennaio 2018 e si trovano attualmente nella fase di recepimento da parte dei singoli Stati. L'introduzione dell'EES a livello dell'intera UE è prevista per il 2020 e porterà con sé adeguamenti a livello delle infrastrutture di controllo alle frontiere. Al momento le conseguenze finanziarie non possono ancora essere quantificate con precisione. La Commissione europea stima i costi complessivi di sviluppo dell'EES, costi d'esercizio inclusi, in circa 480 milioni di euro per l'intera Unione, che sarebbero finanziati con risorse provenienti dall'ISF-Frontiere.

<sup>122</sup> Regolamento (UE) 2017/2226 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017, che istituisce un sistema di ingressi/uscite per la registrazione dei dati di ingresso e di uscita e dei dati relativi al respingimento dei cittadini di paesi terzi che attraversano le frontiere esterne degli Stati membri e che determina le condizioni di accesso al sistema di ingressi/uscite a fini di contrasto e che modifica la convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen e i regolamenti (CE) n. 767/2008 e (UE) n. 1077/2011, GU L 327 del 9.12.2017, pag. 20.

<sup>123</sup> Regolamento (UE) 2017/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2017 che modifica il regolamento (UE) 2016/399 per quanto riguarda l'uso del sistema di ingressi/uscite, GU L 327 del 9.12.2017, pag. 1.

A livello nazionale si prevede una spesa di 14,2 milioni di franchi per i lavori di attuazione, una parte dei quali – circa 4,5 milioni di euro – potranno essere coperti da ISF-Frontiere. I costi d'esercizio annui dovrebbero aggirarsi sui 2,8 milioni di franchi.

A fine 2016 la Commissione europea ha anche presentato una proposta di regolamento per la creazione di un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS). Il progetto ETIAS, come il modello statunitense ESTA (*Electronic System for Travel Authorisation*) a cui si ispira, introdurrebbe un sistema automatico di rilascio elettronico di autorizzazioni di ingresso per i cittadini di Stati terzi esentati dall'obbligo del visto. I cittadini di Stati per i quali è stato abolito l'obbligo del visto potrebbero continuare come prima a entrare nello spazio Schengen senza visto, ma prima dell'ingresso dovrebbero ottenere un'autorizzazione al viaggio. Le negoziazioni in merito alla proposta sono cominciate a inizio 2017. Come nel caso dell'EES, la Svizzera dovrebbe recepire anche questo ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen. Al momento le conseguenze e i costi connessi all'introduzione e all'esercizio di questo sistema non possono ancora essere stimate in maniera affidabile. L'UE stima i costi complessivi per lo sviluppo del sistema ETIAS in circa 212 milioni di euro e i costi d'esercizio annui a livello dei singoli Stati Schengen in circa 29 milioni di euro. I costi d'esercizio dovrebbero però essere coperti dagli emolumenti pagati dai viaggiatori per ottenere l'autorizzazione.

## 2.6. Sintesi: conseguenze finanziarie nel settore delle frontiere

Per il periodo di riferimento del presente rapporto le spese prodotte dall'associazione a Schengen nel settore delle frontiere si possono riassumere come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Frontex	4 319 304	3 916 912	4 049 906	5 018 100	10 737 397	28 041 619
Fondi europei	14 602 500	24 877 715	20 601 444	20 601 444	20 601 444	101 284 547
API	576 667	497 356	419 878	454 007	431 621	2 379 529
<b>Totale spese</b>	<b>19 498 471</b>	<b>29 291 983</b>	<b>25 071 228</b>	<b>26 073 551</b>	<b>31 770 462</b>	<b>131 705 695</b>

Figura 33: Spese generali attribuibili all'associazione a Schengen nel settore frontiere (in CHF).

Queste spese devono essere raffrontate ai risparmi e agli stanziamenti attribuibili all'associazione a Schengen nello stesso settore (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Stanziamenti/rimborsi Frontex	381 918	341 758	447 491	881 361	1 896 713	3 949 241
Stanziamenti fondi europei	4 959 236	6 458 492	2 857 143	2 857 143	2 857 143	19 989 157
<b>Totale risparmi e stanziamenti</b>	<b>5 341 154</b>	<b>6 800 250</b>	<b>3 304 634</b>	<b>3 738 504</b>	<b>4 753 856</b>	<b>23 938 398</b>

Figura 34: Risparmi e stanziamenti generali attribuibili all'associazione a Schengen nel settore frontiere (in CHF).

Le conseguenze finanziarie dell'associazione a Schengen nel settore delle frontiere possono dunque essere riassunte come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Spese	19 498 471	29 291 983	25 071 228	26 073 551	31 770 462	131 705 695
Risparmi e stanziamenti	5 341 154	6 800 250	3 304 634	3 738 504	4 753 856	23 938 398
<b>Totale spese</b>	<b>14 157 317</b>	<b>22 491 733</b>	<b>21 766 594</b>	<b>22 335 047</b>	<b>27 016 606</b>	<b>107 767 297</b>

Figura 35: Conseguenze finanziarie dell'associazione a Schengen nel settore frontiere (in CHF).

Per il settore delle frontiere si constatano dunque, nel periodo di riferimento, spese per un totale di 108 milioni di franchi, ossia una cifra corrispondente a una media di circa 21,5 milioni di franchi l'anno. Senza associazione a Schengen queste spese ricorrenti verrebbero a cadere. Occorre tuttavia segnalare che alcune di queste cifre si basano su una stima. D'altro canto, non tutte le ripercussioni dell'associazione in questo ambito possono essere quantificate. Grazie agli impieghi Frontex alle frontiere esterne dello spazio Schengen, ad esempio, la partecipazione a Schengen ha un impatto sul flusso migratorio verso la Svizzera e quindi genera indirettamente risparmi per le finanze federali.

### 3. Visti

Probabilmente, i cambiamenti più importanti che l'associazione a Schengen ha comportato per la Svizzera sono quelli che si sono avuti nel settore della cooperazione in materia di visti: dato che per i soggiorni brevi di 90 giorni al massimo il visto svizzero è stato completamente sostituito dal visto Schengen, è stato necessario riorganizzare l'intero processo di rilascio e adeguarlo al sistema Schengen. Durante la fase di conversione la riorganizzazione e l'adeguamento hanno generato costi considerevoli soprattutto a livello di sistemi informatici. Le molteplici possibilità di cooperazione offerte da Schengen hanno però anche consentito di realizzare risparmi significativi nella rete di rappresentanze.

#### 3.1. Sistema di informazione visti (VIS) e sistemi informatici connessi

Nel settore dei visti, le principali ripercussioni finanziarie sono legate alla creazione del Sistema di informazione visti (VIS), il sistema di rilascio unico per tutto lo spazio Schengen. Il VIS consiste in una banca dati centrale, un'interfaccia nazionale in ognuno degli Stati Schengen e un'infrastruttura di comunicazione che le collega. Contrariamente a quanto previsto ad esempio nel settore della cooperazione di polizia nell'ambito del SIS, tuttavia, il VIS non costituisce uno strumento supplementare a livello multilaterale ma sostituisce i sistemi nazionali di rilascio dei visti. Pertanto, le spese sostenute per la realizzazione e l'esercizio del VIS non possono essere considerate interamente come spese nuove indotte unicamente da Schengen (per i dettagli cfr. subito appresso nel testo).

##### 3.1.1. Versamento di contributi

Possono essere chiaramente considerati come spese indotte da Schengen i contributi versati dalla Svizzera all'UE per lo sviluppo e l'esercizio della banca dati centrale europea del sistema VIS. La Svizzera partecipa dal 2008 all'esercizio e allo sviluppo di questa banca dati con contributi annui.

L'esercizio e lo sviluppo del VIS sono oggi gestiti dall'Agenzia europea eu-LISA, istituita nel 2012. A partire da quell'anno, i contributi svizzeri sono ripartiti tra Commissione europea ed eu-LISA. Oltre a partecipare ai costi operativi, la Svizzera contribuisce anche a coprire i costi amministrativi e di personale di eu-LISA. Questi contributi sono trattati in un capitolo a parte (cfr. cap. 7.1).

Per il periodo di riferimento del presente rapporto, i contributi versati possono dunque essere riassunti come segue (importi in EUR e CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributi VIS versati alla Commissione UE (EUR)	892 689	1 179 053	578 834	354 614	481 979
Contributi VIS versati a eu-LISA (EUR)	-	-	-	1 110 434	- <sup>124</sup>
Totale in EUR	892 689	1 179 053	578 834	1 465 048	481 979
Convertiti in CHF <sup>125</sup>	1 115 861	1 414 864	694 601	1 758 058	506 078

Figura 36: Contributi annui versati alla Commissione europea e a eu-LISA per il VIS (EUR e CHF). Queste cifre non comprendono i contributi versati a eu-LISA a copertura dei costi amministrativi e di personale.

### 3.1.2. Costi di realizzazione ed esercizio del VIS

Se i contributi versati sono chiaramente riconducibili all'associazione a Schengen, per quanto riguarda l'attuazione sul piano nazionale il quadro risulta invece più articolato: sul fronte dell'informatica, dal 2008 a questa parte il recepimento e l'attuazione del Regolamento VIS (collegamento al VIS e sistema di comunicazione VISION/VIS-Mail) in Svizzera hanno generato costi di realizzazione ed esercizio per circa 71,87 milioni di franchi. Tuttavia, soltanto una parte di questi costi è riconducibile a Schengen, poiché la Svizzera dovrebbe gestire un sistema biometrico di rilascio dei visti anche senza associazione a Schengen, garantendone inoltre l'aggiornamento dal punto di vista tecnico.

La Svizzera ha realizzato il proprio sistema VIS in due tappe. In una prima tappa, dopo l'associazione è stato necessario, come soluzione transitoria, adeguare il sistema di rilascio elettronico dei visti (EVA) allora in uso alle esigenze di un'interfaccia nazionale con il VIS, compito che ha generato *costi di investimento* per un totale di 17,8 milioni di franchi. Questi costi di adeguamento legati a EVA devono essere considerati come costi indotti da Schengen.

Nella seconda tappa, tra il 2011 e il 2014 è stato sviluppato ORBIS, sistema per il rilascio dei visti e interfaccia nazionale con il VIS, subentrato a EVA e attivato il 20 gennaio 2014. I costi per lo sviluppo del sistema ORBIS, in totale circa 10,1 milioni di franchi, non possono però essere attribuiti a Schengen. Il sistema EVA avrebbe comunque dovuto essere sostituito in quanto obsoleto. Anche senza partecipazione alla cooperazione Schengen, il necessario sviluppo di un nuovo sistema nazionale di rilascio dei visti avrebbe dunque cagionato costi di investimento. Non esistono stime riguardanti lo sviluppo di un altro sistema di rilascio dei visti, poiché a causa delle prescrizioni dell'acquis di Schengen non vi era alcuna alternativa al collegamento al VIS. Per ragioni di completezza, però, nel presente rapporto vengono comunque indicati i costi di investimento relativi all'ultima tappa di realizzazione, che si è svolta in parte nel periodo di riferimento del rapporto.

<sup>124</sup> Questa fattura è stata emessa da eu-LISA soltanto nel 2017.

<sup>125</sup> Fanno stato i tassi di cambio annui fissati dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

Non possono essere attribuiti a Schengen neanche i costi per l'esercizio dell'interfaccia nazionale con il VIS, poiché la Svizzera dovrebbe gestire un sistema nazionale dei visti anche senza Schengen, con i relativi costi di esercizio. Anche questi costi vengono dunque indicati soltanto per motivi di trasparenza.

I costi di investimento legati alla prima tappa di realizzazione (adeguamento di EVA per il suo uso come interfaccia VIS nazionale) ammontano complessivamente a 17,8 milioni di franchi. Dalla somma di questi costi con quelli della seconda tappa di realizzazione (sviluppo di ORBIS) risultano, a fine 2016, costi complessivi di investimento per circa 27,9 milioni di franchi, di cui 8,94 sostenuti nel periodo di riferimento, ossia dal 2012 al 2016. In sintesi, i costi di investimento ed esercizio per il periodo di riferimento si presentano come segue, anche se possono essere attribuiti a Schengen soltanto i costi per l'adeguamento di EVA (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Adeguamento di EVA (prima tappa)	557 162	-	-	-	-
Sviluppo di ORBIS (seconda tappa)	4 513 061	3 870 502	-	-	-
Costi d'esercizio EVA/ORBIS <sup>126</sup>	2 005 323	2 862 092	4 310 079	3 061 166	2 832 239
<b>Totale</b>	<b>7 075 546</b>	<b>6 732 594</b>	<b>4 310 079</b>	<b>3 061 166</b>	<b>2 832 239</b>

Figura 37: Costi del collegamento della Svizzera al sistema VIS (in CHF).

### 3.1.3. Costi di realizzazione e d'esercizio per VIS-Mail e VISION

Il sistema di comunicazione «VIS-Mail» e il suo predecessore «VISION» sono una particolarità del VIS. Si tratta di una rete protetta in cui si possono trasmettere documenti personali in formato elettronico rilevanti ai fini della procedura di rilascio dei visti. Grazie a questi sistemi, la cooperazione in materia consolare ha potuto fare a meno dei canali convenzionali di trasmissione (telex, telefono, corriere ecc.). Mentre VISION funzionava ancora come applicazione indipendente, la soluzione successiva VIS-Mail è stata gradualmente integrata in ORBIS. Sul piano dell'informatica, però, la Svizzera ha realizzato tanto VISION quanto VIS-Mail come progetti separati. Siccome VISION e VIS-Mail servono esclusivamente alla comunicazione tra Stati Schengen, i costi di investimento e d'esercizio connessi a questi due sistemi devono essere attribuiti integralmente a Schengen.

Nel periodo di riferimento, le spese legate a «VIS-Mail/VISION» si presentano come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Costi di investimento	723 891	1 275 146	-	-	-
Costi d'esercizio	372 712	619 367	1 486 704	1 460 681	512 120
<b>Totale</b>	<b>1 096 603</b>	<b>1 894 513</b>	<b>1 486 704</b>	<b>1 460 681</b>	<b>512 120</b>

Figura 38: Costi di investimento e d'esercizio per VISION/VIS-Mail (in CHF).

<sup>126</sup> I costi d'esercizio per EVA/ORBIS e anche per VIS-Mail/VISION comprendono da un lato l'indennizzo annuo periodico per i fornitori di prestazioni che si occupano dell'esercizio e per i lavori di manutenzione imposti dai requisiti dell'UE (nuove versioni ed estensioni funzionali delle applicazioni dell'UE) nonché dai requisiti nazionali (correzione di errori, nuove esigenze degli utenti, nuovi standard informatici, costante modernizzazione dell'ambiente informatico, sostituzione delle interfacce con sistemi partner ecc.).

### **3.2. Documenti di viaggio e titoli di soggiorno**

In seguito all'associazione a Schengen, la Svizzera ha dovuto anche introdurre un permesso di soggiorno specifico per cittadini stranieri di Stati non Schengen. Questi permessi per cittadini di Stati terzi devono distinguersi da quelli rilasciati ai cittadini stranieri degli Stati Schengen o alle persone sottoposte alla legge sull'asilo e devono soddisfare le prescrizioni dell'UE. Inoltre, dal 2011 devono recare un microchip con i dati biometrici. I costi complessivi per le varie tappe di realizzazione di questi permessi per cittadini stranieri ammontano a circa 3,88 milioni di franchi, ma poiché sono stati completamente sostenuti tra il 2008 e il 2011 e quindi al di fuori del periodo di riferimento, non verranno ulteriormente presi in considerazione nel presente rapporto.

Tra le spese non indotte da Schengen va classificata l'introduzione del passaporto biometrico, realizzata a partire dal 2010. Come illustrato nello scenario «Svizzera senza Schengen» (cfr. Parte I, cap.3.2.1), oggi i dati biometrici sono ormai divenuti standard, tanto per i documenti di viaggio quanto per i visti. Occorre pertanto presumere che in questi ultimi anni il nostro Paese avrebbe comunque introdotto il passaporto biometrico anche senza associazione a Schengen. Per questo motivo i costi ad essi legati non vengono esaminati nel presente rapporto.

### **3.3. La rete di rappresentanze**

Nel corso dell'ultimo decennio la Svizzera ha introdotto continui adeguamenti nell'ambito dei servizi consolari offerti dalla propria rete di rappresentanze. Dopo l'associazione a Schengen, ad esempio, sono stati tolti i servizi consolari in 25 sedi e chiusi 9 consolati generali e un'ambasciata. Nello stesso periodo sono state aperte 6 nuove ambasciate e 3 nuovi consolati generali e 4 rappresentanze esistenti sono state elevate ad ambasciata. Inoltre, in 17 sedi i servizi consolari sono stati raggruppati in centri consolari regionali. Nell'ambito di questo processo di adeguamento, tuttavia, l'associazione a Schengen ha rappresentato solo un fattore tra i tanti. Tra i fattori che hanno avuto un ruolo, si possono enumerare i seguenti:

- misure di risparmio;
- nascita di nuovi mercati di crescita per il turismo e l'economia svizzeri in Asia e nei Paesi del Golfo;
- concentrazione della cooperazione internazionale sui Paesi prioritari;
- rafforzamento della cooperazione con fornitori di servizi esterni nel processo di rilascio dei visti.

Le principali forze trainanti in questo processo erano e sono individuabili nelle misure di ottimizzazione e di risparmio e nella focalizzazione della rete esterna sui compiti prioritari. Quindi, la cooperazione Schengen non può essere considerata come la causa unica dei cambiamenti che hanno investito la rete di rappresentanze, essa ha piuttosto determinato le modalità di attuazione di tali cambiamenti. La conclusione di accordi di rappresentanza, ad esempio, resa possibile soltanto dall'associazione a Schengen, ha permesso di mitigare le conseguenze negative della soppressione dei servizi consolari.

Per questo motivo, nell'ambito del presente rapporto i risparmi risultanti da questi adeguamenti nella rete di rappresentanze non vengono considerati come indotti da Schengen, poiché è impossibile quantificare la parte di essi attribuibile all'associazione.

Per quanto attiene alla rete esterna svizzera, Schengen ha senz'altro permesso di realizzare risparmi, non da ultimo grazie all'esternalizzazione di servizi relativi ai visti a partner esterni grazie alla quale è stato possibile alleggerire il lavoro delle rappresentanze; i risparmi non possono però essere quantificati.

Gli accordi di rappresentanza hanno consentito di migliorare l'offerta di servizi consolari nelle sedi in cui la Svizzera non possiede rappresentanze senza incidere sui costi. Tale miglioramento riguarda tuttavia quasi esclusivamente sedi in cui anche prima dell'associazione a Schengen non esistevano rappresentanze svizzere; in altri termini, la conclusione di accordi di rappresentanza non ha mai avuto come conseguenza diretta la chiusura di una sede nella rete esterna. Gli accordi di rappresentanza non hanno pertanto neppure comportato risparmi in senso proprio.

### 3.4. Sintesi: spese e risparmi nel settore dei visti

In sintesi, nel periodo di riferimento le spese *indotte da Schengen* nel settore dei visti – VIS e VISION/VIS-Mail – sono le seguenti (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Contributi versati per il VIS	1 115 861	1 414 864	694 601	1 758 058	516 369	5 499 753
Adeguamento di EVA	557 162	-	-	-	-	557 162
Costi complessivi di VISION/VIS-Mail	1 096 603	1 894 513	1 486 704	1 460 681	512 120	6 450 621
<b>Totale spese</b>	<b>2 769 626</b>	<b>3 309 377</b>	<b>2 181 305</b>	<b>3 218 739</b>	<b>1 028 489</b>	<b>12 507 536</b>

Figura 39: Spese attribuibili all'associazione a Schengen nel settore dei visti (in CHF).

Senza associazione a Schengen, queste spese, pari a circa 12,5 milioni di franchi, non avrebbero dovuto essere sostenute. Al tempo stesso, però, i risparmi realizzati nella rete di rappresentanze nel periodo di riferimento non sarebbero stati possibili in questa forma. Dato tuttavia che nel settore della cooperazione in materia di visti è possibile quantificare in modo attendibile soltanto le spese indotte da Schengen, e non i risparmi, le ripercussioni finanziarie di Schengen in questo settore possono essere illustrate solo in modo incompleto. Nel presente rapporto sono considerate quindi solo le spese, quantificabili complessivamente, nel periodo di riferimento, in 12,5 milioni di franchi e non le economie realizzate nella rete di rappresentanze che in un'ottica globale dovrebbero essere incluse nell'analisi.

## 4. Cooperazione di polizia

Nel settore della cooperazione di polizia, le ripercussioni finanziarie si concentrano principalmente nell'ambito del SIS. Dato che la cooperazione di polizia nell'ambito di Schengen registra una continua evoluzione, il presente capitolo presenta anche un'anticipazione sui prossimi sviluppi in questo settore, che pur non avendo ancora incidenza finanziaria nel periodo di riferimento, avranno probabilmente un impatto significativo sulla Svizzera nel prossimo futuro.

#### 4.1. Sistema d'informazione Schengen (SIS) e ufficio SIRENE

Il SIS è il perno della cooperazione di polizia nell'ambito di Schengen. Contrariamente al VIS, che ha sostituito i sistemi nazionali di rilascio dei visti, il SIS è uno strumento supplementare, che *completa* le banche dati di ricerca e segnalazione nazionali (nel caso della Svizzera le banche dati RIPOL e ZEMIS) anziché sostituirle. Per questo motivo tutte le spese sostenute per l'interfaccia nazionale del SIS (N-SIS) si considerano indotte dall'associazione a Schengen. Oltre ai contributi versati, queste spese comprendono dunque anche i costi di investimento e d'esercizio per l'N-SIS e le spese d'esercizio, incluse le spese per il personale dell'ufficio SIRENE svizzero accorpato a fedpol.

##### 4.1.1. Versamento di contributi

La Svizzera partecipa alle spese sostenute dall'UE nell'ambito del SIS I e del SIS II versando contributi annui. Come nel caso del VIS, l'esercizio e l'ulteriore sviluppo del SIS sono stati assunti a partire dal 2012 dall'Agenzia europea eu-LISA, istituita in quell'anno. Da allora i contributi versati dalla Svizzera per il SIS II sono pertanto ripartiti tra Commissione europea ed eu-LISA. Oltre al contributo ai costi operativi, la Svizzera partecipa anche ai costi amministrativi e di personale di eu-LISA. Questi contributi sono trattati in un capitolo a parte (cfr. cap. 7.1).

Per il periodo di riferimento del presente rapporto, i contributi versati possono dunque essere riassunti come segue (importi in EUR e CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributi SIS I versati alla Commissione UE (EUR)	207 844	41 123	77 079	-	-
Contributi SIS II versati alla Commissione UE (EUR)	930 544	1 172 950	939 845	224 488	250 908
Contributi SIS II versati a eu-LISA (EUR)	-	-	-	306 579	217 239
Totale in EUR	1 138 388	1 214 073	1 016 924	531 067	468 147
<b>Convertiti in CHF<sup>127</sup></b>	<b>1 422 985</b>	<b>1 456 888</b>	<b>1 271 155</b>	<b>637 280</b>	<b>491 555</b>

Figura 40: Contributi annui versati alla Commissione europea e a eu-Lisa per il SIS (EUR e CHF). Queste cifre non comprendono i contributi versati a eu-LISA a copertura dei costi amministrativi e di personale.

##### 4.1.2. Costi di realizzazione e d'esercizio

Il collegamento della Svizzera al SIS è avvenuto in diverse tappe; a causa di ritardi da parte dell'UE il SIS II è stato infatti introdotto soltanto nel 2013 (invece che nel 2006 come inizialmente previsto) e la Svizzera ha dovuto collegarsi inizialmente al SIS I come soluzione transitoria. Così, oltre al progetto di rapido collegamento al SIS I, la Svizzera ha dovuto affrontare contemporaneamente anche l'adeguamento al SIS II<sup>128</sup>.

<sup>127</sup> Conversione effettuata con il cambio utilizzato per il preventivo dell'anno in questione.

<sup>128</sup> Inizialmente, il progetto SIS II era stato promosso dalla Commissione europea nel 2002 con l'obiettivo di sostituire il preesistente SIS I entro il 2006. Si trattava però di un'iniziativa estremamente complessa, sia sul piano della gestione di progetto, sia sul piano tecnico e organizzativo. Dopo vari rinvii della data di introduzione, nel 2008 il progetto ha subito una seria battuta d'arresto poiché i test effettuati con il sistema centrale avevano messo in luce gravi problemi. Nell'analisi di questi problemi effettuata in seguito, sono stati individuati vari difetti di costruzione. Alla fine il SIS II è entrato in funzione il 9 aprile 2013, con circa sette anni di ritardo. Al momento dell'introduzione del SIS II i suddetti problemi erano stati ampiamente risolti. Da allora tanto il sistema centrale del SIS II quanto le componenti nazionali e le applicazioni specifiche interessate funzionano stabilmente e offrono in modo ineccepibile le funzioni necessarie. Nondimeno, nell'ambito dei lavori di attuazione a livello nazionale è stato sempre

A causa di questi sviluppi, non è possibile tracciare una netta separazione sul piano finanziario tra i progetti SIS I e SIS II, né per i costi di investimento né per i costi d'esercizio. Nell'ambito del rendiconto finanziario relativo al credito d'impegno per Schengen/Dublino, le spese di progetto per il SIS I/SIS II sono dunque aggregate. La stessa soluzione è adottata anche nel presente rapporto.

In sintesi, i costi di investimento e d'esercizio per il collegamento della Svizzera al SIS I e al SIS II nel periodo di riferimento si presentano come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Costi di investimento	8 600 783	3 673 768	1 986 432	1 248 852	1 144 676
Costi d'esercizio <sup>129</sup>	6 214 973	6 668 562	4 856 573	3 839 241	4 356 779
<b>Totale</b>	<b>14 815 756</b>	<b>10 342 330</b>	<b>6 843 005</b>	<b>5 088 093</b>	<b>5 501 455</b>

Figura 41: Costi di investimento e d'esercizio per SIS I e SIS II (in CHF).

Si deve osservare che la maggior parte dei costi di investimento per il SIS al di fuori del periodo di riferimento è stata sostenuta nei primi anni dell'associazione a Schengen. Tra il 2006 e il 2011 tali costi sono stati pari a 43 milioni di franchi.

In sintesi, le spese nel settore del SIS si possono riassumere come illustrato nella seguente tavola sinottica (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributi	1 422 985	1 456 888	1 271 155	637 280	491 555
Costi di investimento e d'esercizio	14 815 756	10 342 330	6 843 005	5 088 093	5 501 455
<b>Totale</b>	<b>16 238 741</b>	<b>11 799 218</b>	<b>8 114 160</b>	<b>5 725 373</b>	<b>5 993 010</b>

Figura 42: Costi complessivi di SIS I e SIS II (in CHF).

## 4.2. Europol

Come illustrato nello scenario «Svizzera senza Schengen» (cfr. cap. 0), l'accordo di cooperazione con Europol non fa parte dell'acquis di Schengen e si può pertanto presumere che possa continuare a sussistere anche senza associazione a Schengen. Per questo motivo le relative spese, consistenti principalmente nella gestione di un ufficio di collegamento all'Aia, non devono essere considerate tra le spese indotte da Schengen.

## 4.3. In prospettiva: prossimi sviluppi

### 4.3.1. Prüm

La Svizzera sta attualmente negoziando (stato: febbraio 2018) con l'UE un accordo per la partecipazione alla «cooperazione di Prüm» (cfr. pag. 26), che consente il confronto automatico di profili DNA e impronte digitali e un accesso diretto ai dati sui veicoli e i loro detentori.

---

necessario fissare le priorità in funzione delle problematiche evocate, sicché la Svizzera non ha potuto disporre sin dall'inizio di tutte le funzioni del SIS II. Tutte le possibilità di segnalazione offerte dal SIS II per la ricerca di oggetti sono implementate anche in Svizzera dal 19 novembre 2015.

<sup>129</sup> I costi d'esercizio per il SIS comprendono da un lato l'indennizzo annuo periodico per i fornitori di prestazioni che si occupano dell'esercizio e per i lavori di manutenzione imposti dai requisiti dell'UE (nuove versioni ed estensioni funzionali delle applicazioni dell'UE) nonché dai requisiti nazionali (correzione di errori, nuove esigenze degli utenti, nuovi standard informatici, costante modernizzazione dell'ambiente informatico, sostituzione delle interfacce con sistemi partner ecc.).

Come già esposto, la cooperazione di Prüm non è un ulteriore sviluppo dell'acquis di Schengen, bensì un approfondimento materiale della cooperazione di polizia nell'ambito di Schengen. A seconda dell'andamento dei negoziati, la Svizzera potrà partecipare a livello operativo alla cooperazione di Prüm verosimilmente a partire dal 2022. I costi di investimento necessari dovrebbero ammontare a circa 9 milioni di franchi, i costi d'esercizio a circa 3 milioni di franchi l'anno.

#### **4.3.2. Accesso a Eurodac per le autorità di perseguimento penale**

Non fa parte dell'acquis di Schengen neanche l'accesso alla banca dati Eurodac (cfr. pag. 26) per le autorità di perseguimento penale, pur essendo basato su tale acquis e giuridicamente connesso con esso. Nel 2017 la Svizzera ha negoziato un corrispondente accordo con l'UE, che però non è ancora stato firmato. La ratifica del Parlamento, l'attuazione della cooperazione di Prüm e l'accesso a Eurodac dovranno avvenire contestualmente. Dato che l'accesso a Eurodac presuppone obbligatoriamente una ricerca preliminare nelle banche dati di Prüm, il sistema potrebbe entrare in funzione contemporaneamente all'inizio della partecipazione operativa a Prüm. Per i necessari adeguamenti all'infrastruttura nazionale di Eurodac si prevedono costi di investimento di circa 3 milioni di franchi, con costi d'esercizio di circa 12 000 franchi l'anno.

#### **4.3.3. Passenger Name Records (PNR)**

In risposta agli attacchi terroristici perpetrati nel 2015 e nel 2016 in Francia e Belgio, il 27 aprile 2016 l'UE ha adottato la Direttiva (EU) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagini e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (direttiva PNR), la quale fa obbligo agli Stati membri dell'UE di creare sistemi PNR nazionali entro due anni.

A differenza dei dati API (cfr. cap. 2.4), i dati PNR sono registrati dalle compagnie aeree nei loro sistemi di prenotazione e di controllo delle partenze. Dato che la direttiva non fa parte dell'acquis di Schengen, non comporta per la Svizzera obblighi giuridici di alcun tipo. Nondimeno, per il nostro Paese si pone il problema di decidere se intende o no partecipare al sistema PNR europeo. Infatti, benché la direttiva PNR non sia rilevante per Schengen, la mancata partecipazione della Svizzera creerebbe una lacuna di sicurezza in Europa, poiché scegliendo una rotta che consente di entrare nello spazio Schengen passando dalla Svizzera sarebbe possibile evitare la registrazione dei dati PNR.

Attualmente il nostro Paese sta verificando se i dati delle informazioni sui passeggeri potrebbero essere utili anche alle autorità svizzere responsabili della sicurezza, e quali ripercussioni avrebbe sulla Svizzera lo scambio di questi dati all'interno dell'UE. Lo sviluppo e l'esercizio di un sistema PNR sono compiti impegnativi, poiché tale sistema impone di raccogliere, analizzare e verificare una maggior quantità di dati rispetto all'attuale sistema API. Le ripercussioni concrete, finanziarie e sulle risorse di personale, di un sistema del genere per la Svizzera non possono ancora essere determinate.

#### 4.4. Sintesi: spese nel settore della cooperazione di polizia

In sintesi, nel periodo di riferimento le spese *indotte da Schengen* in questo settore, tutte legate al SIS, sono le seguenti (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Totale spese	16 238 741	11 799 218	8 114 160	5 725 373	5 993 010	47 870 502

Figura 43: Spese attribuibili all'associazione a Schengen nel settore della cooperazione di polizia (in CHF).

Nel periodo di riferimento si registrano dunque, nel settore della cooperazione di polizia, oneri finanziari per un totale di 48 milioni di franchi, che senza associazione a Schengen non avrebbero dovuto essere assunti. In questo settore non si registrano invece risparmi direttamente indotti da Schengen. Tuttavia, occorre sottolineare che per garantire un livello di sicurezza interna paragonabile a quello dello scenario con Schengen si dovrebbero considerare anche i costi per la realizzazione di soluzioni alternative al SIS. I costi di tali soluzioni non possono essere quantificati con precisione, ma si può dare per certo che supererebbero nettamente i costi del SIS. Le possibili misure alternative al SIS e i costi aggiuntivi ad esse legati sono presentati in un capitolo specifico (pag. 100). Inoltre, l'accesso diretto alle informazioni tramite il SIS garantirebbe maggiore efficienza nei procedimenti penali, poiché consentirebbe di acquisire molte informazioni più rapidamente e con meno dispendio. L'incremento di efficienza non è però quantificabile.

### 5. Cooperazione giudiziaria in materia penale, stupefacenti, armi da fuoco e protezione dei dati

Come già illustrato nella Parte I del rapporto in merito allo scenario «Svizzera senza Schengen» (cfr. pag. 27-28), per la Svizzera l'associazione a Schengen ha avuto ripercussioni piuttosto contenute sul settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e su quelli degli stupefacenti, delle armi da fuoco e della protezione dei dati. Benché l'associazione abbia comportato la necessità di adeguare qualche base legale, l'attuazione pratica delle nuove direttive (esecuzione) è stata affrontata con le risorse di personale già disponibili, senza creare posti supplementari.

La stessa situazione caratterizza anche gli anni successivi: nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale e in quello degli stupefacenti non si è registrato in pratica alcuno sviluppo, mentre nel settore delle armi da fuoco e della protezione dei dati gli sviluppi di Schengen da recepire nel diritto nazionale sono stati comunque pochi. Si è trattato ad esempio delle direttive 2008/51/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, e (UE) 2017/853 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che modificano la direttiva 91/477/CEE del Consiglio, relativa al controllo dell'acquisizione e della detenzione di armi nonché della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati (direttiva sulla protezione dei dati), ma soltanto le ultime due rientrano nel periodo di riferimento, e le relative procedure di recepimento sono ancora in corso. Degli sviluppi menzionati, nessuno ha comportato o comporta un aumento significativo degli oneri finanziari per la Confederazione. Anche l'attuazione di questi sviluppi ha quindi potuto essere gestita o potrà essere gestita con le risorse di personale già disponibili.

Del resto, in questi settori non devono essere versati contributi all'UE. L'esercizio di un registro esclusivamente elettronico delle armi cantonale sarebbe stato presumibilmente necessario anche senza l'associazione a Schengen.

In conclusione, dunque, nei settori della cooperazione giudiziaria in materia penale, degli stupefacenti, delle armi da fuoco e della protezione dei dati non si registrano conseguenze finanziarie nel periodo di riferimento del presente rapporto.

## **6. Dublino/asilo**

### **6.1. Eurodac**

Una componente essenziale del sistema Dublino è la banca dati Eurodac, in cui vengono registrate le impronte digitali dei richiedenti l'asilo e delle persone entrate illegalmente. Grazie a Eurodac è spesso possibile stabilire a quale Stato Dublino compete lo svolgimento della procedura d'asilo o di riammissione. Nell'ambito dell'AAD, la Svizzera ha recepito anche il regolamento Eurodac<sup>130</sup>, applicabile nel nostro Paese dal 12 dicembre 2008. Prima dell'associazione a Dublino, le autorità svizzere confrontavano le impronte digitali dei richiedenti l'asilo con le schede già presenti nella banca dati nazionale AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*). Per consentire la registrazione supplementare in Eurodac e il confronto con i dati in essa contenuti è stato necessario creare un *National Access Point* (NAP) e adeguare il sistema informatico che raggruppa i risultati delle ricerche nei vari sistemi. Le spese sostenute dalla Svizzera per il collegamento a Eurodac e per l'esercizio del sistema centrale possono pertanto essere attribuite a Dublino. Nel presente capitolo sono riportati i contributi versati e i costi di investimento e d'esercizio nel settore dell'informatica. Le spese per il personale relative a Eurodac sono trattate nel capitolo 8.

#### **6.1.1. Versamento di contributi**

In virtù dell'articolo 8 capoverso 1 AAD, la Svizzera versa un contributo annuo a copertura dei costi amministrativi e operativi derivanti dalla costituzione e dalla gestione dell'unità centrale di Eurodac. Fino al 2011, il nostro Paese versava questo contributo alla Commissione europea, calcolato in base alla formula prevista dall'AAD. In seguito alla costituzione di eu-LISA, la gestione di Eurodac, come quella del VIS e del SIS, è stata trasferita alla nuova agenzia. A partire da allora, i contributi versati dalla Svizzera vengono suddivisi tra la Commissione europea ed eu-LISA. Oltre al contributo ai costi operativi, la Svizzera partecipa anche ai costi amministrativi e di personale di eu-LISA. Questi contributi sono trattati in un capitolo a parte (cfr. cap. 7.1).

---

<sup>130</sup> Regolamento (CE) n. 2725/2000 del Consiglio del 26 ottobre 2004 che istituisce un'Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne degli Stati membri dell'Unione europea, GU L 316 del 15.12.2000, pag. 1..

Per il periodo di riferimento del presente rapporto, i contributi versati possono dunque essere riassunti come segue (importi in EUR e CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributi Eurodac versati alla Commissione UE (EUR)	75 826	30 676	8 714	- <sup>131</sup>	19 183
Contributi Eurodac versati a eu-LISA (EUR)	-	-	-	228 705	213 254
Totale in EUR	75 826	30 676	8 714	228 705	232 437
<b>Total in CHF<sup>132</sup></b>	<b>94 783</b>	<b>36 811</b>	<b>10 892</b>	<b>274 446</b>	<b>244 058</b>

Figura 44: Contributi annui versati alla Commissione europea e a eu-Lisa per Eurodac (in EUR e CHF). Queste cifre non comprendono i contributi versati a eu-LISA a copertura dei costi amministrativi e di personale.

### 6.1.2. Costi di realizzazione e d'esercizio

Come i contributi, anche i costi per l'attuazione a livello nazionale del regolamento Eurodac possono essere chiaramente attribuiti all'associazione a Dublino. Infatti, senza associazione a Dublino, la Svizzera non avrebbe accesso ai dati Eurodac, poiché questi non vengono trasmessi a Stati terzi ma soltanto agli Stati che applicano il regolamento Dublino. Complessivamente, la realizzazione del *National Access Point* per il collegamento di AFIS con l'unità centrale di Eurodac ha comportato *costi di investimento* per un importo di 5,7 milioni di franchi, ma questi costi sono stati sostenuti nel periodo 2008-2011, e poiché non rientrano nell'ambito del periodo di riferimento del presente rapporto non vengono considerati in questa sede. Vengono invece considerati i *costi d'esercizio*, che nel periodo di riferimento ammontavano complessivamente a 2,8 milioni di franchi ed erano ripartiti come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Costi d'esercizio <sup>133</sup>	603 326	698 703	371 266	809 831	326 415

Figura 45: Costi d'esercizio per Eurodac (in CHF).

## 6.2. DubliNet

Oltre all'unità centrale di Eurodac, l'Unione europea ha creato anche la rete protetta «DubliNet». Attraverso questa rete di comunicazione elettronica protetta vengono trasmesse tutte le domande e le risposte e la corrispondenza tra Stati membri in applicazione dell'Accordo di associazione a Dublino. Le domande e istanze possono fondarsi su dati messi a disposizione da Eurodac. La Svizzera ha designato un organo nazionale per l'accesso al sistema, responsabile del trattamento dei dati in arrivo e della trasmissione dei dati in partenza. L'introduzione di DubliNet nel nostro Paese ha generato *costi di investimento* per un totale di 327 539 franchi. Tuttavia, questi costi sono stati sostenuti tra il 2007 e il 2010 e quindi non rientrano nel periodo di riferimento del presente rapporto.

<sup>131</sup> Questo importo è stato fatturato soltanto nel 2016.

<sup>132</sup> Conversione effettuata con il cambio utilizzato per il preventivo dell'anno in questione.

<sup>133</sup> I costi d'esercizio per Eurodac e DubliNet comprendono da un lato l'indennizzo annuo periodico per i fornitori di prestazioni che si occupano dell'esercizio e per i lavori di manutenzione imposti dai requisiti dell'UE (nuove versioni ed estensioni funzionali delle applicazioni dell'UE, attuazione delle modifiche di regolamenti) nonché dai requisiti nazionali (correzione di errori, nuove esigenze degli utenti, nuovi standard informatici, costante modernizzazione dell'ambiente informatico, sostituzione delle interfacce con sistemi partner ecc.).

Le spese relative ai *costi d'esercizio* nel periodo 2012-2016 sono state pari in totale a 742 498 franchi e si presentano come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Costi d'esercizio	157 380	146 470	169 516	144 216	124 916

Figura 46: Costi di investimento e d'esercizio per DubliNet (in CHF).

### 6.3. EASO

L'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (*European Asylum Support Office, EASO*) fornisce sostegno ai Paesi Schengen i cui sistemi di asilo e di accoglienza sono esposti a una particolare pressione, in particolare fornendo un consistente contributo all'istituzione e alla gestione dei centri di identificazione e smistamento (*hotspot*) in Italia e Grecia che procedono alla registrazione dei richiedenti l'asilo. L'Ufficio inoltre facilita, coordina e promuove anche in altri ambiti la cooperazione internazionale in materia d'asilo. Il regolamento che istituisce l'EASO non fa parte dell'acquis di Schengen/Dublino ma prevede la possibilità per gli Stati associati di partecipare alle attività dell'Ufficio. Il nostro Paese ha deciso di partecipare alle attività dell'EASO. Trattandosi di un approfondimento materiale della cooperazione Dublino, l'onere finanziario legato a tale partecipazione può essere attribuito a Dublino.

L'onere finanziario sostenuto dalla Svizzera per la partecipazione all'EASO consiste da un lato nei contributi versati annualmente e dall'altro nei costi legati all'invio di esperti negli hotspot. La Svizzera partecipa ufficialmente all'EASO dal 1° marzo 2016 e pertanto i contributi versati per il 2016 non sono calcolati sull'intero anno civile bensì pro rata temporis a partire da tale data (in totale 295 giorni). Il contributo della Svizzera, calcolato come per i contributi a Frontex e ai Fondi europei in base alla formula standard fondata sul PIL, ammontava per il 2016 a 1 184 086 franchi. Oltre al contributo finanziario, nel 2016 il nostro Paese ha inviato esperti della SEM nei centri di identificazione e smistamento in Italia e Grecia per un totale di 1266 giorni d'impiego. La SEM paga gli stipendi di questi esperti, mentre le spese connesse all'invio (esborsi, viaggi ecc.) le vengono rimborsati dall'EASO.

Per il periodo di riferimento, i costi e i rimborsi per la partecipazione all'EASO si presentano come segue (importi in EUR e CHF<sup>134</sup>):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributi versati (EUR)	-	-	-	-	1 127 701
Contributi convertiti in CHF					1 184 086
Giorni d'impiego degli esperti svizzeri	-	-	-	-	1266
<b>Totale</b>	-	-	-	-	<b>1 184 086</b>

Figura 47: Contributi e giorni d'impiego nell'ambito della partecipazione all'EASO (in EUR e CHF), esclusi i costi per gli stipendi degli agenti impiegati in favore dell'Ufficio, che sono trattati separatamente al cap. 8.1. I costi legati all'invio di esperti vengono rimborsati alla SEM dall'EASO.

<sup>134</sup> Fanno stato i tassi di cambio annui fissati dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

## **6.4. Procedura d'asilo**

I risparmi più consistenti legati all'associazione della Svizzera a Schengen e Dublino si concentrano nel settore dell'asilo. Come già illustrato nel capitolo sullo scenario «Svizzera senza Schengen» (cfr. pag. 32seg.), a causa della sua posizione geografica la Svizzera può trasferire ad altri Stati Dublino un numero nettamente maggiore di richiedenti l'asilo di quanti debba accoglierne sul proprio territorio. Tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2016, ad esempio, il nostro Paese ha trasferito ad altri Stati Dublino un totale di 25 898 persone, accogliendone invece 4443 (per un rapporto di circa 6 a 1). Senza associazione a Dublino, la Svizzera avrebbe dovuto in generale esaminare queste domande d'asilo e accogliere per lungo tempo una parte consistente di queste persone, assumendo i relativi costi.

I risparmi derivanti in questo ambito dall'associazione a Dublino possono essere quantificati confrontando i costi delle procedure Dublino con quelli che il nostro Paese avrebbe dovuto sostenere se questi casi fossero stati sottoposti alla procedura d'asilo ordinaria in Svizzera. Ai fini del presente rapporto, la SEM ha effettuato gli opportuni calcoli, i cui risultati sono illustrati in questo capitolo.

### **6.4.1. Basi di calcolo**

Per i calcoli effettuati sono state prese in considerazione le somme forfettarie versate dalla Confederazione ai Cantoni in virtù della legge sull'asilo (art. 88 LAsi) e dell'ordinanza 2 (art. 20-30 OAsi 2). Con queste somme forfettarie la Confederazione indennizza i Cantoni per tutte le spese sostenute per l'alloggio e il sostentamento forniti ai richiedenti l'asilo, alle persone ammesse provvisoriamente e ai rifugiati riconosciuti (aiuto sociale e soccorso d'emergenza, assicurazione malattie obbligatoria, assistenza, integrazione ecc.). Questi calcoli forniscono un quadro completo dei costi sostenuti dalla Confederazione per il soggiorno di persone sottoposte alla legislazione sull'asilo in Svizzera.

La competenza finanziaria della Confederazione per le persone che rientrano nel settore dell'asilo inizia con la presentazione della domanda e a seconda delle circostanze continua durante la procedura d'asilo per un periodo che può durare fino a cinque anni a partire dalla presentazione della domanda (rifugiati riconosciuti) o addirittura a sette anni dal momento dell'entrata (persone ammesse provvisoriamente)<sup>135</sup>. L'entità delle somme forfettarie viene adeguata di anno in anno e cambia anche in funzione della «somma forfettaria globale» che copre i costi dell'aiuto sociale e in base ai diversi costi dell'alloggio e dei premi dell'assicurazione malattia che variano da Cantone a Cantone. Alcune somme forfettarie vengono versate una volta sola (aiuto d'emergenza e integrazione), mentre le somme forfettarie globali vengono versate trimestralmente per tutto il periodo di competenza della Confederazione. In media, in Svizzera, la somma forfettaria globale per il 2016 ammontava a 1487 franchi mensili, o a 1467 franchi (somme forfettarie 1 e 2), mentre le somme forfettarie versate per il soccorso d'emergenza e l'integrazione ammontavano a 5994 franchi.

---

<sup>135</sup> La durata del periodo di competenza della Confederazione è disciplinata agli articoli 20 e 24 OAsi 2. Se non si entra nel merito di una domanda d'asilo (come ad es. nei casi Dublino) o la domanda è respinta, la competenza termina immediatamente al momento del passaggio in giudicato della relativa decisione. Se una persona è ammessa provvisoriamente o se le viene riconosciuto lo status di rifugiato, la Confederazione versa le somme forfettarie corrispondenti, ma al massimo per cinque anni a partire dalla presentazione della domanda d'asilo (per i rifugiati riconosciuti) o per sette anni dall'entrata (per le persone ammesse provvisoriamente).

I calcoli effettuati per il presente rapporto si sono basati sulle somme forfettarie versate e sui dati statistici in materia di asilo, nonché sulla durata media delle procedure nell'anno considerato, distinte per tipo di procedura o esito della stessa<sup>136</sup>. Nei calcoli sono stati considerati anche i tassi medi di attività delle categorie di persone interessate, poiché le somme forfettarie vengono versate soltanto alle persone che non esercitano un'attività lucrativa. Su queste basi è stato possibile determinare i costi medi sostenuti dalla Confederazione per ogni richiedente l'asilo e a seconda che si tratti di persone sottoposte alla procedura Dublino o alla procedura d'asilo nazionale ordinaria. È stato inoltre possibile stimare i costi che le persone sottoposte alla procedura Dublino avrebbero generato se le loro domande avessero dovuto essere esaminate nel merito in Svizzera. Per ogni anno del periodo di riferimento sono stati calcolati i costi complessivi che avrebbero dovuto essere sostenuti se i richiedenti entrati nell'anno in questione non fossero stati sottoposti alla procedura Dublino ma alla procedura nazionale ordinaria<sup>137</sup>.

Nei calcoli non sono stati considerati i costi sostenuti dalla SEM per il personale incaricato delle procedure. Questo aspetto è presentato a parte nel capitolo relativo alle spese per il personale (pag. 97) Occorre inoltre tener presente che questo rapporto considera soltanto i costi a livello di Confederazione. Eventuali costi aggiuntivi dei Cantoni non vengono considerati, ma le somme forfettarie sono fissate in modo tale da coprire sostanzialmente l'insieme dei costi<sup>138</sup>.

#### 6.4.2. Confronto dei costi durante la procedura

La percentuale di richiedenti l'asilo la cui procedura termina in Svizzera con un decisione definitiva di non entrata nel merito Dublino varia di anno in anno e oscilla tra il 21 e il 37 per cento rispetto alle persone la cui domanda d'asilo viene evasa nell'ambito di una procedura d'asilo nazionale ordinaria. Per il periodo di riferimento del presente rapporto, le cifre si presentano come segue:

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Domande d'asilo liquidate	23 798	22 351	22 329	24 226	27 845	120 549
Di cui decisioni di non entrata nel merito Dublino	8907	7359	4604	6596	8550	36016
In percentuale	37 %	33 %	21 %	27 %	31 %	30 %

Figura 48: Percentuale di casi Dublino sull'insieme delle domande d'asilo liquidate nell'anno in questione.

In questo contesto vengono riportati come casi Dublino soltanto quelli in cui lo Stato Dublino richiesto ha già accettato la presa in carico, vale a dire nei quali l'interessato ha ricevuto effettivamente una decisione di non entrata nel merito Dublino passata in giudicato. Se lo Stato richiesto rifiuta la domanda di trasferimento, gli interessati vengono comunque sottoposti alla procedura d'asilo nazionale.

<sup>136</sup> Per quanto riguarda l'esito della procedura, è stata operata una distinzione tra concessione dell'asilo, ammissione provvisoria, rigetto della domanda, decisione di non entrata nel merito, stralcio della domanda e decisione di non entrata nel merito Dublino (eseguita/non eseguita).

<sup>137</sup> Esempio: una persona è entrata in Svizzera nel 2014 e sempre nel corso dello stesso anno è stata trasferita in un altro Stato Dublino in virtù di una procedura Dublino. Se per questa persona, nello scenario «Svizzera senza Schengen», avesse invece dovuto essere avviata una procedura d'asilo nazionale ordinaria, e se in virtù dei motivi di fuga invocati questa persona avesse ottenuto l'asilo in Svizzera, la Confederazione avrebbe dovuto versare per essa somme forfettarie per cinque (o addirittura sette) anni, ossia fino al 2019 (o al 2021).

<sup>138</sup> A seconda delle situazioni, i costi effettivi sostenuti dai Cantoni possono anche essere superiori alle somme forfettarie versate. Inoltre, queste somme vengono versate soltanto finché gli interessati non esercitano un'attività lucrativa, e in ogni caso al massimo per cinque (rifugiati riconosciuti) o sette anni (persone ammesse provvisoriamente). Tutti i costi ulteriori devono essere interamente sostenuti dai Cantoni.

Anche la durata media della procedura (dalla data della presentazione della domanda d'asilo fino al passaggio in giudicato della decisione) e delle procedure Dublino e nazionali varia di anno in anno e dipende da diversi fattori (numero di domande, provenienza dei richiedenti ecc.). Per il periodo di riferimento del presente rapporto, la durata media della procedura è la seguente (indicazioni in giorni):

	2012	2013	2014	2015	2016	Ø
Procedura Dublino	87,8	77,5	87,1	84,0	92,3	8,7
Procedura d'asilo nazionale	307,6	341,8	481,6	380,8	333,4	369

Figura 49: Durata media della procedura in giorni.

Come risulta dalla tabella, la durata media di una procedura Dublino è decisamente inferiore a quella di una procedura d'asilo nazionale ordinaria. Di conseguenza, le relative somme forfettarie devono essere versate per un periodo più breve.

Nel periodo di riferimento, per le persone sottoposte alla procedura Dublino sono stati versati complessivamente 414 milioni di franchi a titolo di somme forfettarie (cfr. tabella). Presumendo che queste persone nello scenario senza associazione a Dublino avrebbero affrontato una procedura d'asilo nazionale, il totale delle somme forfettarie versate sarebbe stato di 622 milioni di franchi. La differenza di 208 milioni di franchi tra questi due importi corrisponde dunque ai risparmi che nel periodo di riferimento 2012-2016 sono stati realizzati grazie a Dublino *durante* la procedura d'asilo. La seguente tabella fornisce una panoramica della situazione (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Somme forfettarie versate nell'ambito delle procedure Dublino	101 271 740	74 367 283	58 844 559	82 280 598	97 720 467	414 484 647
Somme forfettarie che sarebbero state versate se i casi fossero stati trattati nell'ambito della procedura nazionale	141 244 614	117 393 999	103 711 354	121 587 988	138 129 866	622 067 821
<b>Risparmi annui realizzati grazie a Dublino durante la procedura</b>	<b>39 972 874</b>	<b>43 026 716</b>	<b>44 866 795</b>	<b>39 307 390</b>	<b>40 409 399</b>	<b>207 583 174</b>

Figura 50: Risparmi annui grazie a Dublino durante la procedura d'asilo (stima, in CHF).

#### 6.4.3. Confronto dei costi a seconda dell'esito della procedura

I risparmi realizzati grazie a Dublino si basano, oltre che sulla maggiore brevità della procedura, soprattutto sul fatto che le persone trasferite nell'ambito di una procedura Dublino non provocano altri costi oltre a quelli derivanti dalla procedura stessa. Se in uno scenario senza associazione a Dublino queste persone dovessero affrontare la procedura nazionale, rimarrebbero in Svizzera a lungo termine, per un periodo più o meno lungo a seconda dell'esito della procedura stessa (ammissione provvisoria, concessione dell'asilo). I relativi costi possono essere calcolati facendo un confronto con i costi medi sostenuti dalla Confederazione per un richiedente l'asilo sottoposto a una procedura nazionale.

Su questa base, i costi aggiuntivi che deriverebbero dalla necessità di sottoporre alle procedure ordinarie nazionali le persone che altrimenti sarebbero sottoposte alla procedura Dublino si presentano come segue:

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Numero di persone in procedura Dublino	8907	7359	4604	6596	8550	36 016
Di cui oggetto di una decisione di non entrata nel merito Dublino attuata <sup>139</sup>	8473	6955	4190	6191	7762	33 571
<b>Totale delle somme forfettarie versate (in CHF)</b>	<b>172 494 485</b>	<b>172 611 025</b>	<b>189 049 331</b>	<b>336 193 110</b>	<b>364 559 286</b>	<b>1 234 907 237</b>

Figura 51: Risparmi annui realizzati grazie a Dublino in funzione dell'esito della procedura (stima, in CHF).

A questi risparmi realizzati grazie a Dublino si contrappongono soltanto i costi che la Svizzera deve sostenere quando deve accogliere richiedenti l'asilo trasferiti da altri Stati Dublino (cd. «procedura di entrata Dublino»). In ogni caso, data la posizione geografica della Svizzera al centro dell'Europa, questo numero è notevolmente inferiore a quello delle persone da trasferire ad altri Stati Dublino. Inoltre, le persone che la Svizzera è tenuta ad accogliere hanno un'incidenza sui costi soltanto se vengono effettivamente trasferite in Svizzera, ossia se queste persone entrano in Svizzera e devono in seguito essere sottoposte a una procedura nazionale ordinaria. I costi sostenuti dalla Svizzera nel periodo di riferimento per le «procedure di entrata Dublino» si presentano come segue:

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Numero di persone	225	221	339	217	209	1211
<b>Totali delle somme forfettarie versate (in CHF)</b>	<b>8 375 055</b>	<b>9 554 225</b>	<b>24 595 063</b>	<b>16 349 563</b>	<b>14 089 125</b>	<b>72 963 031</b>

Figura 52: Costi annui generati dalle procedure di entrata Dublino (stima, in CHF).

#### 6.4.4. Aumento delle procedure d'asilo in Svizzera senza associazione a Dublino

In caso di uscita dal sistema Dublino, la Svizzera diverrebbe molto più interessante come terra d'asilo. Qualsiasi richiedente la cui domanda venisse respinta in uno Stato dello spazio Dublino potrebbe presentare una nuova domanda in Svizzera, che il nostro Paese sarebbe tenuto a esaminare nell'ambito di una procedura ordinaria. La presentazione di una domanda d'asilo in Svizzera rappresenterebbe quindi l'unica alternativa rimasta per avviare, in Europa, una seconda procedura d'asilo.

Come illustrato nello scenario «Svizzera senza Schengen», di norma il nostro Paese sarebbe tenuto a esaminare materialmente queste domande. Per ragioni giuridiche e per ragioni pratiche, sarebbe possibile soltanto in pochi casi emanare una decisione di non entrata nel merito fondata unicamente sul fatto che l'interessato è già entrato in uno Stato Dublino sicuro (cfr. pag. 32-34).

La portata di questo effetto è però difficile da determinare. Per disporre comunque di qualche punto di riferimento sul numero potenziale di seconde domande, si può procedere a un confronto con le domande d'asilo respinte negli ultimi anni nell'area dell'UE.

<sup>139</sup> Le persone oggetto di una decisione di non entrata nel merito Dublino non attuata, che rimarrebbero in Svizzera in entrambi gli scenari («con Dublino» e «senza Dublino»), sono escluse dal presente calcolo.

Il numero totale di domande d'asilo respinte corrisponde al numero totale di persone che potrebbero potenzialmente avviare una seconda procedura d'asilo in Svizzera<sup>140</sup>. Si può presumere che una parte di queste persone presenterebbe una seconda domanda in Svizzera e che queste domande proverrebbero soprattutto dagli Stati limitrofi. Se l'1 per cento dei richiedenti la cui domanda è stata respinta in uno Stato confinante presentasse una seconda domanda in Svizzera, il nostro Paese dovrebbe far fronte a circa 1450 seconde domande, con maggiori costi stimabili in 109 milioni di franchi l'anno. Se la percentuale salisse al 10 per cento, ossia circa 14 500 seconde domande, i maggiori costi potrebbero essere stimati in 1,09 miliardi di franchi l'anno. Tuttavia, dato che contrariamente ai risparmi effettivi realizzati grazie alla procedura Dublino (cfr. cap. precedente) questo effetto non può essere quantificato con precisione e una stima si baserebbe su troppi dati ipotetici, esso non sarà ulteriormente considerato nell'ambito del presente rapporto.

#### 6.4.5. Sintesi per il settore della procedura d'asilo

In sintesi, le ripercussioni finanziarie di Dublino nel settore della procedura d'asilo si possono riassumere come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Risparmi durante la procedura	39 972 874	43 026 716	44 866 795	39 307 390	40 409 399	207 583 174
Risparmi dopo la conclusione della procedura	172 494 485	172 611 025	189 049 331	336 193 110	364 559 286	1 234 907 237
Maggiori costi indotti dalle procedure di entrata Dublino	8 375 055	9 554 225	24 595 063	16 349 563	14 089 125	72 963 031
<b>Totale risparmi</b>	<b>204 092 304</b>	<b>206 083 517</b>	<b>209 321 063</b>	<b>359 150 936</b>	<b>390 879 560</b>	<b>1 369 527 381</b>

Figura 53: Risparmi annui realizzati grazie a Dublino (stima, in CHF).

Questi risparmi si riferiscono alle persone entrate in Svizzera nel corrispondente anno civile e comprendono i costi dell'intero soggiorno per un periodo massimo di cinque o sette anni (rispettivamente rifugiati e persone ammesse provvisoriamente). L'importo di 390 milioni di franchi relativo al 2016 comprende dunque i costi che le persone entrate nel 2016 avrebbero generato se non fossero state trasferite in un altro Stato Dublino grazie alla procedura Dublino.

Nel periodo di riferimento, ossia tra il 2012 e il 2016, Dublino ha dunque permesso di risparmiare complessivamente circa 1,34 miliardi di franchi. Se si applica questo metodo all'intera durata dell'associazione, ossia al periodo dal 2009 ad oggi, se ne ottiene che nel settore dell'asilo la Svizzera ha risparmiato circa 2 miliardi di franchi.

Questi importi corrispondono a risparmi reali, derivanti dai trasferimenti Dublino effettivamente eseguiti nel periodo di riferimento. Vanno dunque considerati a prescindere anche dal dibattito politico sul funzionamento del sistema Dublino. Se ad esempio la percentuale di registrazioni in determinati Stati Dublino o la percentuale di accettazione delle domande di trasferimento presentate dalla Svizzera dovesse ulteriormente aumentare, i risparmi sarebbero ancora più elevati.

<sup>140</sup> Nel periodo 2012 -2015, nell'intera area dell'UE (28 Stati) sono state respinte in media circa 225 000 domande d'asilo l'anno. Nello stesso periodo, gli Stati UE limitrofi della Svizzera, ossia la Germania, l'Italia, l'Austria e la Francia, hanno respinto in media circa 145 000 domande d'asilo. Date le differenze nel trattamento delle domande d'asilo, le percentuali di rigetto dei vari Paesi non sono confrontabili, e quindi l'aggregazione statistica dei dati dei vari Paesi deve essere interpretata con prudenza. In determinati Paesi, ad esempio, una domanda è considerata respinta se il richiedente si rende irreperibile, in altri Paesi invece no.

Queste cifre non comprendono però l'effetto che deriverebbe verosimilmente dall'aumento significativo di seconde domande in Svizzera in caso di uscita da Dublino. I maggiori costi corrispondenti legati a queste domande dovrebbero essere compresi, a seconda della situazione migratoria, tra i 109 milioni e i 1,09 miliardi di franchi l'anno.

### 6.5. Sintesi: spese e risparmi nel settore Dublino/asilo

Per il periodo di riferimento del presente rapporto le spese *indotte da Schengen/Dublino* nel settore dell'asilo si possono riassumere come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Eurodac	698 109	735 514	382 158	1 084 277	570 473	3 470 531
DubliNet	157 380	146 470	169 516	144 216	124 916	742 498
EASO	-	-	-	-	1 184 086	1 184 086
Procedura d'entrata Dublino	8 375 055	9 554 225	24 595 063	16 349 563	14 089 125	72 963 031
<b>Totale spese</b>	<b>9 230 544</b>	<b>10 436 209</b>	<b>25 146 737</b>	<b>17 578 056</b>	<b>15 968 600</b>	<b>78 360 146</b>

Figura 54: Spese attribuibili all'associazione a Schengen/Dublino nel settore dell'asilo (in CHF).

Queste spese devono essere raffrontate ai risparmi realizzati nel settore della procedura d'asilo. Tali risparmi si presentano come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Risparmi durante la procedura	39 972 874	43 026 717	44 866 795	39 307 389	40 409 399	207 583 174
Risparmi dopo la conclusione della procedura	172 494 485	172 611 025	189 049 331	336 193 110	364 559 286	1 234 907 237
<b>Totale risparmi</b>	<b>212 467 359</b>	<b>215 637 742</b>	<b>233 916 126</b>	<b>375 500 499</b>	<b>404 968 685</b>	<b>1 442 490 411</b>

Figura 55: Risparmi attribuibili all'associazione a Schengen/Dublino nel settore dell'asilo (in CHF).

La differenza tra le due tabelle corrisponde all'impatto finanziario complessivo di Schengen/Dublino sul settore dell'asilo (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
Risparmi	212 467 359	215 637 742	233 916 126	375 500 499	404 968 685	1 442 490 411
Spese	9 230 544	10 436 209	25 146 737	17 578 056	15 968 600	78 360 146
<b>Totale risparmi</b>	<b>203 236 815</b>	<b>205 201 533</b>	<b>208 769 389</b>	<b>357 922 443</b>	<b>389 000 085</b>	<b>1 364 130 265</b>

Figura 56: Spese e risparmi nel settore dell'asilo (in CHF).

Quindi, tra il 2012 e il 2016, ossia nel periodo di riferimento del presente rapporto, Schengen/Dublino ha permesso di risparmiare nel settore dell'asilo un totale di oltre 1,3 miliardi di franchi. In uno scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino», questi risparmi non sarebbero stati possibili, poiché la Svizzera avrebbe dovuto esaminare nel merito le relative domande d'asilo e gli interessati sarebbero rimasti in Svizzera più a lungo. Per la Svizzera, l'uscita da Schengen/Dublino comporterebbe dunque maggiori costi per un importo medio di circa 270 milioni di franchi l'anno, ma in futuro questo importo sarebbe probabilmente destinato ad aumentare ulteriormente (cfr. Figura 56).

## 7. Cooperazione intersettoriale

### 7.1. eu-LISA

L'Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA) è stata costituita in virtù del regolamento (UE) n. 1077/2011 per assumere la gestione dei grandi sistemi d'informazione VIS, SIS ed Eurodac. La delega della gestione dei sistemi informatici di Schengen/Dublino a questa agenzia ha modificato anche la struttura finanziaria relativa a tali sistemi. Prima che fosse costituita eu-LISA, la Svizzera versava alla Commissione europea contributi separati per i vari sistemi informatici a seconda dell'onere amministrativo (cfr. cap. su VIS, SIS ed Eurodac). Da quando è stata costituita eu-LISA, tale ripartizione secondo i sistemi IT è possibile soltanto in parte, poiché l'agenzia fattura i propri costi amministrativi e di personale agli Stati Schengen in modo forfettario, e non separatamente per ogni sistema. Nell'ambito della fatturazione, vengono ripartiti per sistema IT soltanto i costi tecnici e operativi. I contributi versati per il settore tecnico e operativo sono già esposti nei capitoli sui vari sistemi IT (cfr. cap. 3.1.1, 4.1.1 e 6.1.1); questo capitolo presenta una sintesi dei contributi versati a copertura dei costi amministrativi e di personale dell'agenzia sostenuti per la gestione dei sistemi VIS, SIS ed Eurodac.

Dato che l'accordo aggiuntivo tra la Svizzera e l'UE sulle modalità di partecipazione della Svizzera a eu-LISA non è ancora entrato in vigore, i contributi da versare a copertura dei costi amministrativi e di personale dell'agenzia possono soltanto essere stimati<sup>141</sup>. Sulla base della chiave di ripartizione prevista nel progetto di accordo, per il periodo di riferimento del presente rapporto si prevedono i seguenti contributi (importi in EUR e in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributi versati a eu-LISA (EUR)	-	-	329'172	1 604 978	1 755 556
Convertiti in CHF <sup>142</sup>	-	-	411 465	1 925 974	1 843 334

Figura 57: Stima dei contributi dovuti annualmente a eu-LISA per i costi amministrativi e di personale dell'agenzia (in EUR e in CHF). I contributi definitivi saranno fissati al momento dell'entrata in vigore dell'accordo aggiuntivo tra la Svizzera e l'UE sulle modalità di partecipazione della Svizzera a eu-LISA.

### 7.2. Contributi non attribuibili ad alcun settore specifico

Oltre ai contributi settoriali versati dalla Svizzera all'UE (VIS, SIS, Eurodac, Fondi europei), nell'ambito dell'associazione a Schengen/Dublino il nostro Paese versa anche contributi al bilancio dell'UE che non possono essere attribuiti a un settore ben preciso.

Questi contributi consistono in un contributo generale ai costi amministrativi e nei contributi versati nell'ambito della Convenzione sulla partecipazione degli Stati ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen («Convenzione sulla comitologia»).

<sup>141</sup> Al momento della pubblicazione del presente rapporto, l'accordo aggiuntivo tra la Svizzera e l'UE sulle modalità di partecipazione della Svizzera a eu-LISA non era ancora stato firmato, ma il progetto di accordo era già disponibile. L'accordo definisce le modalità di calcolo per i contributi dovuti dagli Stati associati e sancisce il principio secondo cui ognuno di questi Stati fornisce un contributo finanziario ai sistemi IT ai quali partecipa effettivamente. Esso entrerà verosimilmente in vigore nel 2018 e disciplinerà con effetto retroattivo i contributi ai costi amministrativi e di personale di eu-LISA a partire dal 2012.

<sup>142</sup> Fanno stato i tassi di cambio annui fissati dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

L'entità del contributo generale si basa su una formula definita all'articolo 11 AAS, secondo cui la Svizzera versa al bilancio generale delle Comunità europee un contributo annuo a copertura dei costi amministrativi per l'applicazione dell'accordo pari al 7,286 per cento dell'importo di 8 100 000 EUR, adeguato su base annua in funzione del tasso di inflazione all'interno dell'Unione europea.

La Convenzione sulla comitologia<sup>143</sup>, entrata in vigore nel 2012, disciplina le modalità di partecipazione degli esperti svizzeri ai comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi nel settore Schengen. In virtù dell'articolo 6 della Convenzione, la Svizzera versa un contributo annuo ai costi aggiuntivi derivanti dalla partecipazione degli Stati ai «comitati di comitologia Schengen». Tale contributo è calcolato analogamente alla formula prevista all'articolo 11 capoverso 3 AAS, sulla base di un importo di riferimento di 500 000 euro adeguato annualmente al tasso di inflazione. Il contributo è stato dovuto per la prima volta nel 2013.

Per il periodo di riferimento del presente rapporto, i contributi versati si presentano dunque come segue (importi in EUR e CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016
Contributo generale (EUR)	643 260	656 529	661 869	661 975	661 865
Comitologia (EUR)	-	29 620	17 814	18 158	19 693
Totale in EUR	643 260	686 149	679 683	680 133	681 558
<b>Convertiti in CHF<sup>144</sup></b>	<b>804 076</b>	<b>823 378</b>	<b>849 603</b>	<b>816 159</b>	<b>715 635</b>

Figura 58: Contributi generali al bilancio dell'UE (in EUR e in CHF).

### 7.3. Sintesi: oneri finanziari generali

Per il periodo di riferimento del presente rapporto le spese generali *indotte da Schengen* si possono riassumere come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
eu-LISA	-	-	411 465	1 925 974	1 843 334	4 180 773
Contributi gen.	804 076	823 378	849 603	816 159	715 635	4 008 851
<b>Totale spese</b>	<b>804 076</b>	<b>823 378</b>	<b>1 261 068</b>	<b>2 742 133</b>	<b>2 558 969</b>	<b>8 189 624</b>

Figura 59: Spese generali attribuibili all'associazione a Schengen (in CHF).

Nel periodo di riferimento si registrano dunque oneri finanziari generali per un totale di 8,2 milioni di franchi, che senza associazione a Schengen non avrebbero dovuto essere assunti.

## 8. Spese per il personale

Oltre ai contributi versati e alle spese sostenute nel settore dell'informatica, le conseguenze finanziarie principali per la Confederazione sono rappresentate dalle spese per il personale. Siccome non tutti i posti Schengen/Dublino sono attribuibili con chiarezza a un settore ben preciso, sono trattati in un capitolo a sé stante.

<sup>143</sup> Convenzione del 22 settembre 2011 tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia e la Confederazione Svizzera sulla partecipazione di tali Stati ai lavori dei comitati che assistono la Commissione europea nell'esercizio dei suoi poteri esecutivi per quanto riguarda l'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'acquis di Schengen (Convenzione sulla comitologia; RS 0.362.11).

<sup>144</sup> Fanno stato i tassi di cambio annui fissati dall'Amministrazione federale delle finanze (AFF).

Per il periodo di riferimento del presente rapporto, ossia dal 2012 al 2016, l'effettivo del personale risulta alquanto stabile: in seno all'Amministrazione federale si potevano individuare circa 156 equivalenti tempo pieno direttamente connessi a Schengen/Dublino. Le principali ripercussioni nel settore del personale riguardano il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), ma nell'ambito di Schengen è stato necessario creare posti supplementari anche in seno al Dipartimento federale delle finanze (DFF). I cambiamenti verificatisi nell'effettivo del personale del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) facevano parte di processi di ottimizzazione e snellimento dettati da obiettivi di risparmio che con l'adesione a Schengen hanno semplicemente potuto essere impostati con maggiore facilità, e di conseguenza non possono essere attribuiti a Schengen. Ma oltre a questo fabbisogno supplementare di personale, è stato anche possibile risparmiare posti di lavoro, in particolare grazie alle procedure più brevi introdotte da Dublino nel settore dell'asilo. Il presente capitolo fornisce un quadro dei posti creati in seno ai vari Dipartimenti.

Negli anni scorsi, la cooperazione Schengen è stata estesa, a detrimento della tradizionale cooperazione bilaterale in materia di giustizia e polizia (cfr. Parte I, cap. 4.1.1); a causa di tale estensione, si può presumere che una parte di questi posti sarebbe stata creata anche senza partecipazione della Svizzera a Schengen e Dublino al fine di garantire un minimo di cooperazione con l'UE in questi settori. Tuttavia, nell'ambito del presente rapporto tutti questi posti saranno ugualmente attribuiti a Schengen.

### 8.1. DFGP

In seno al DFGP, nel periodo di riferimento il numero di posti autorizzati si è stabilizzato attorno a 153 equivalenti tempo pieno ed è caratterizzato da una certa continuità per quanto riguarda i costi sostenuti. Il personale è impiegato soprattutto presso fedpol e la SEM. La seguente tabella fornisce una panoramica dell'evoluzione dell'organico del DFGP nel periodo di riferimento (indicazioni in equivalenti tempo pieno):

	2012	2013	2014	2015	2016
fedpol	63	61,3	61	60,2	58,1
SEM	51,3	49	52,1	50	52,5
UFG	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1
CSI	28	27	27,8	28	28
<b>Totale DFGP</b>	<b>148,4</b>	<b>143,4</b>	<b>147</b>	<b>144,3</b>	<b>144,7</b>
<b>Spese per il personale (in CHF)</b>	<b>17 327 050</b>	<b>17 596 821</b>	<b>18 136 353</b>	<b>18 693 961</b>	<b>18 809 254</b>

Figura 60: Posti Schengen/Dublino in seno al DFGP e relativi costi per il personale (organico effettivo).

Questi posti toccano i campi di attività più disparati. Presso fedpol riguardano in gran parte l'ufficio SIRENE (specialisti in materia di ricerca e loro collaboratori, capi di commissariati ecc.) e i sistemi informatici ad esso legati, segnatamente l'N-SIS e le interfacce dei sistemi nazionali, tra cui RIPOL.

Presso la SEM, i posti Schengen/Dublino si situano non solo nel settore dell'asilo, ma anche in settori che si occupano della gestione e dello sviluppo dei sistemi informatici VIS, VIS-Mail, Eurodac e DubliNet.

Nel settore dell'asilo, la SEM presenta una caratteristica particolare: in seguito all'associazione della Svizzera a Dublino, il settore dell'asilo è stato riorganizzato ed è stata creata una Divisione Dublino che si occupa delle relative procedure. La costituzione della divisione Dublino ha portato a un alleggerimento del lavoro per le unità di personale incaricate delle procedure d'asilo nazionali, poiché le domande presentate in procedura Dublino possono essere evase in tempi mediamente molto inferiori rispetto alla procedura nazionale (cfr. cap. 6.4). Nel settore dell'asilo, dunque, l'associazione a Dublino non ha comportato un aumento dell'organico del personale: se la Svizzera non partecipasse alla cooperazione Dublino, i posti dell'ufficio Dublino dovrebbero essere assegnati al trattamento delle domande d'asilo presentate da persone che non potrebbero più essere ritrasferite in un altro Stato Dublino e che dovrebbero invece essere sottoposte alla più complessa procedura nazionale. In questo settore l'associazione a Dublino ha addirittura consentito un «risparmio» di posti. Se si paragona l'onere rappresentato da tutte le istanze e decisioni della Divisione Dublino con l'onere generato mediamente da una procedura nazionale, ne risulta una differenza pari ad almeno 14 equivalenti tempo pieno. Si può dunque ritenere che l'associazione a Dublino ha consentito di risparmiare l'onere corrispondente a 14 equivalenti tempo pieno nella relativa classe di stipendio<sup>145</sup>. Per il periodo di riferimento, si stima che questa situazione abbia comportato i seguenti risparmi annui, i quali vanno raffrontati alle spese per il personale riportate nella tabella di cui sopra:

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero di posti	14	14	14	14	14
Spese per il personale risparmiate (stima, in CHF) <sup>146</sup>	2 207 000	2 207 000	2 207 000	2 207 000	2 207 000

Figura 61: Posti risparmiati nel Settore Asilo alla SEM grazie a Dublino (stima, in CHF).

Oltre a queste attività operative e ai posti nel settore dell'informatica, una parte dei posti Schengen/Dublino in seno al DFGP è collegata anche alla partecipazione della Svizzera all'ulteriore sviluppo della cooperazione Schengen e Dublino a livello europeo. La Svizzera esercita attivamente i diritti di partecipazione che i due accordi di associazione le conferiscono. Esperti di fedpol, della SEM e dell'Ufficio federale di giustizia (UFG), il quale ha inoltre il compito di occuparsi del coordinamento tra uffici nel settore di Schengen/Dublino, rappresentano la Svizzera nei pertinenti gruppi di lavoro tecnici a Bruxelles, elaborano le posizioni svizzere sui previsti sviluppi e le integrano a tutti i livelli nel processo decisionale<sup>147</sup>. Inoltre, occorre regolarmente recepire e trasporre nel diritto nazionale i nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen e Dublino.

Presso il Centro servizi informatici CSI-DFGP si contano infine 28 posti connessi all'esercizio delle componenti nazionali dei sistemi informatici Eurodac, SIS e VIS.

<sup>145</sup> I posti della categoria «specialista Dublino» sono attribuiti alla classe di stipendio 23.

<sup>146</sup> In base ai costi salariali medi dei collaboratori della SEM in classe di stipendio 23.

<sup>147</sup> Oltre ai gruppi di lavoro tecnici, il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) e il Consiglio dei ministri della giustizia e degli affari interni (Consiglio GAI).

## 8.2. DFF

Come esposto al capitolo 2.1 sul settore delle frontiere, l'associazione a Schengen non ha avuto alcun influsso diretto sull'effettivo del personale del Cgcf impiegato ai confini nazionali. Tuttavia, gli impieghi regolarmente effettuati per Frontex ai confini esterni di Schengen hanno comportato per il Cgcf un aumento delle spese per il personale (cfr. pag. 71). Gli esperti del Cgcf partecipano inoltre a diversi gruppi di lavoro a livello di UE nel settore della protezione delle frontiere e rappresentano la Svizzera presso il quartier generale di Frontex a Varsavia (ufficiali di collegamento, rappresentanza in seno al consiglio d'amministrazione ecc.). A seguito dell'associazione a Schengen/Dublino, nel 2010 il Consiglio federale ha preso atto di un maggior fabbisogno del Cgcf e nell'ambito del decreto federale sul Preventivo 2011<sup>148</sup> il Parlamento ha conseguentemente approvato la creazione di 11 posti a tempo pieno. I costi di questi posti si presentano come segue:

	2012	2013	2014	2015	2016
Numero di posti	11	11	11	11	11
Spese per il personale (in CHF)	1 425 000	1 425 000	1 425 000	1 425 000	1 425 000

Figura 62: Posti legati a Schengen/Dublino in seno al Cgcf.

## 8.3. DFAE

Nell'ambito del Preventivo 2009 il DFAE si è visto assegnare complessivamente 36 nuovi posti nel settore della cooperazione consolare, in particolare in seguito al fatto che la valutazione di Schengen sulla Svizzera aveva confermato la relativa esiguità dell'effettivo del personale consolare del nostro Paese rispetto ai Paesi limitrofi europei. Con decisione del 21 maggio 2014, il Consiglio federale ha inoltre accordato al DFAE 10 posti supplementari trasferibili per il settore dei visti.

Questo potenziamento dell'organico si è tuttavia reso necessario per vari motivi, legati solo in parte a Schengen. I nuovi posti sono riconducibili da un lato ai maggiori oneri connessi all'introduzione di un visto biometrico (rilevamento dei dati biometrici dei richiedenti, introdotto a scaglioni regione per regione a partire dal 2011, richiesto dal mese di novembre 2015 per tutte le domande di visto Schengen), ma dall'altro dipendono da un aumento delle domande di visto e dai mutamenti che hanno investito le condizioni di sicurezza a livello mondiale (maggiori spese legate alle aumentate necessità di controllo, esame approfondito dei singoli dossier, aumento della mole di lavoro nell'ambito delle procedure ricorsuali). Per la loro stessa natura, i mutamenti del fabbisogno di personale nel settore dei visti dipendono sempre da diversi fattori. Il fabbisogno di personale è influenzato ad esempio non solo dall'evoluzione del numero di domande di visto, ma anche dalle possibili misure di accompagnamento adottate per far fronte a tali sviluppi. In questo contesto occorre menzionare in particolare la collaborazione con fornitori di servizi esterni, che però sono possibili soltanto nelle sedi caratterizzate da un volume di domande di visto economicamente interessante e quindi sufficientemente consistente, poiché altrimenti sarebbe impossibile reperire partner esterni (cfr. pag. 18 seg.). Nell'ambito di Schengen va menzionata anche la conclusione di accordi di rappresentanza, che date le vigenti disposizioni legali sono possibili soltanto tra Stati Schengen e non in uno scenario senza Schengen e che consentono di sgravare le autorità svizzere competenti in materia di visti.

<sup>148</sup> RU 2011 2007

Non sarebbe dunque corretto attribuire l'aumento di 46 posti avvenuto nel settore consolare dopo l'associazione a Schengen alla sola adesione della Svizzera al relativo accordo, come evidenzia ad esempio il riferimento alle mutate condizioni di sicurezza. Per di più, è lecito presumere che la biometria sarebbe stata introdotta nel settore dei visti anche senza Schengen, e avrebbe dunque richiesto comunque un potenziamento delle risorse. Nell'ottica dello scenario «Svizzera senza Schengen» non è pertanto possibile fare affermazioni sull'effettivo del personale consolare, poiché esse non potrebbero essere documentate in modo affidabile. In altri termini, l'influsso di Schengen sul personale consolare non è quantificabile.

#### 8.4. Sintesi: spese e risparmi nel settore del personale

La seguente tabella evidenzia l'evoluzione delle spese per il personale legate a Schengen/Dublino (importi in mio. CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale
DFGP	17 327 050	17 596 821	18 136 353	18 693 961	18 809 254	90 563 439
DFF	1 425 000	1 425 000	1 425 000	1 425 000	1 425 000	7 125 000
Risparmi nel settore dell'asilo	- 2 207 000	- 2 207 000	- 2 207 000	- 2 207 000	- 2 207 000	- 11 035 000
<b>Totale spese</b>	<b>16 545 050</b>	<b>16 814 821</b>	<b>17 354 353</b>	<b>17 911 961</b>	<b>18 027 254</b>	<b>86 653 439</b>

Figura 63: Spese per il personale indotte da Schengen/Dublino (in mio. CHF).

Nel periodo di riferimento, per il settore del personale si constatano dunque spese finanziarie per un totale di quasi 87 milioni di franchi, ossia una cifra corrispondente a una media di circa 17 milioni l'anno; l'organico è rimasto sostanzialmente stabile. In media erano attribuibili al settore Schengen/Dublino circa 156 posti, mentre i posti risparmiati grazie a Dublino nel settore dell'asilo erano circa 14. Occorre dunque presumere che senza associazione a Schengen/Dublino l'Amministrazione federale avrebbe potuto risparmiare circa 142 posti a tempo pieno e di conseguenza circa 17 milioni di franchi l'anno.

### 9. Costi aggiuntivi supplementari nel settore della sicurezza interna in caso di uscita da Schengen

Come descritto nello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino» (cfr. Parte I), l'abbandono dell'associazione a Schengen comporterebbe per la Svizzera una diminuzione della sicurezza interna, poiché il nostro Paese si ritroverebbe escluso in modo determinante dalla cooperazione con l'Europa in materia di polizia e perseguimento penale. Supponendo che anche senza Schengen si possa raggiungere un elevato livello di sicurezza, nell'ambito di un esame completo delle conseguenze finanziarie dell'associazione occorre tener conto anche del fatto che la Svizzera dovrebbe sostenere costi supplementari.

Schengen rappresenta uno strumento basilare della politica del Consiglio federale nel campo della sicurezza interna. Con un abbandono dell'associazione a Schengen si dovrebbe procedere dunque a un'ampia verifica dell'insieme delle misure applicate in questo ambito e la Svizzera dovrebbe riorganizzarsi per garantire la sicurezza interna. Una così ampia riorganizzazione dovrebbe essere intrapresa coinvolgendo tutti i gruppi d'interesse: oltre al Consiglio federale e al Parlamento, anche i Cantoni, i Comuni e i rappresentanti della società civile e dell'economia privata. Il presente rapporto non può certamente anticipare i risultati di un simile processo.

Il Consiglio federale suppone però che tale riorganizzazione degli strumenti e delle strutture nel campo della sicurezza interna genererebbe necessariamente costi supplementari per la Confederazione e i Cantoni. In questo capitolo si mostrerà perciò quali settori potrebbero essere interessati da tale aumento delle spese e la possibile entità dello stesso. Si tratta di stime medie che si basano su una serie di considerazioni ipotetiche. In particolare, l'importanza assegnata alle varie misure e la loro concreta struttura sarebbero alla fine una questione di apprezzamento, frutto del processo summenzionato. Nel quadro di questo processo, inoltre, potrebbero essere prese in considerazione anche altre misure oltre a quelle esaminate nelle pagine che seguono. Indipendentemente dal tipo e dalla struttura delle possibili misure di compensazione si deve tuttavia sempre tenere presente che la cooperazione in materia di sicurezza nel quadro di Schengen non può essere sostituita da misure nazionali.

### **9.1. Esclusione dalla rete europea di sicurezza**

Il perno della cooperazione europea in materia di polizia e perseguimento penale è costituito dallo scambio automatico di informazioni di ricerca. In Europa, lo scambio di queste informazioni avviene principalmente attraverso lo strumento Schengen SIS e attraverso la cooperazione di Prüm per lo scambio di impronte digitali, profili del DNA e targhe di veicoli, anch'essa basata su Schengen.

L'accesso a queste banche dati è possibile soltanto nell'ambito di Schengen. In realtà, anche Interpol offre la possibilità di scambiare dati di ricerca con altri Stati. Ma le segnalazioni di Interpol non raggiungono il livello dello scambio di dati garantito da Schengen, né per velocità né per efficienza. Inoltre, vi è il rischio che una volta uscita da Schengen la Svizzera non riceva gli avvisi di ricerca degli Stati Schengen nemmeno tramite il canale Interpol. Per quanto riguarda gli avvisi di ricerca, la «classica» cooperazione bilaterale di polizia in Europa perde sempre più importanza a favore dei sistemi automatici come il SIS (cfr. Parte I, cap. 4.2.1).

Lo scambio automatico di dati descritto nel presente rapporto non riguarda poi soltanto le autorità di polizia e di perseguimento penale: il SIS è uno strumento di lavoro cruciale anche per le autorità di frontiera e nel settore dei visti, in particolare poiché consente di accedere ai dati sui divieti di entrata. Il SIS è completato dalle raccolte della banca dati VIS che contiene i dati relativi a tutte le persone che richiedono un visto (comprese le domande respinte). Grazie a queste informazioni si può impedire l'entrata di persone che rappresentano un rischio per la sicurezza (cfr. Parte I, cap. 3.2.1).

In sintesi, per lo scenario «senza Schengen/Dublino», si può dunque affermare quanto segue:

- la quantità e la qualità dei dati a disposizione delle autorità svizzere di polizia, di frontiera e di rilascio dei visti subirebbero un chiaro deterioramento;
- l'efficienza e la qualità non solo dei controlli sulle persone, ma anche delle indagini penali, diminuirebbero;
- di conseguenza, entrerebbe in Svizzera un maggior numero di persone che nell'ambito di Schengen sarebbero state respinte per motivi di sicurezza;
- nel settore della prevenzione e del perseguimento penale sarebbero disponibili meno informazioni e questo potrebbe rendere più difficile individuare i responsabili e contrastare il crimine.

Senza Schengen/Dublino, la Svizzera non potrebbe avere accesso ai dati registrati in SIS, VIS ed Eurodac, poiché l'accesso a questi sistemi è escluso per gli Stati terzi. Per giunta, non sarebbe neppure possibile compensare direttamente la perdita dell'accesso a questi sistemi; le informazioni contenute nelle banche dati in questione non potrebbero infatti essere acquisite automaticamente attraverso nessun altro canale o accordo bilaterale con i singoli Stati Schengen. La Svizzera dovrebbe pertanto cercare di compensare indirettamente questo deficit di sicurezza, adottando altre misure in materia di sicurezza interna. Anche un confronto con la situazione anteriore al 2008 serve a poco, dato che nel frattempo lo scambio di dati ha registrato un fulmineo sviluppo e la sua importanza è notevolmente aumentata. Nonostante la mancanza dei dati necessari per effettuare un confronto sono state formulate stime in relazione a due possibili scenari in modo da creare le basi per una discussione. È infatti indubbio che una simile compensazione dovrà essere assicurata, anche se l'entità degli interventi potrà essere definita solo all'interno di un processo politico.

## **9.2. Possibili alternative allo scambio automatico di dati offerto da Schengen**

Nel capitolo che segue sono enumerate le possibili misure di compensazione e le loro conseguenze in termini di costi. Gli scenari principali sono due: il primo consiste nell'introduzione di controlli sistematici alla frontiera da parte della Svizzera, il secondo in una combinazione di varie misure ai confini e all'interno del Paese (collaborazione più stretta a livello bilaterale con gli Stati membri dell'UE, maggior ricorso a Interpol ed Europol, intensificazione dei controlli alle frontiere, aumentata presenza della polizia e videosorveglianza dei luoghi pubblici, potenziamento delle risorse e delle competenze delle autorità di perseguimento penale federali e cantonali e del Servizio delle attività informative della Confederazione). Entrambi gli scenari presentati si basano su una serie di ipotesi relative al modo in cui la Svizzera *potrebbe* cercare di compensare in pratica l'uscita da Schengen.

### **9.2.1. Variante «introduzione di controlli sistematici alle frontiere»**

Per tentare di compensare il calo del livello di sicurezza dovuto alla perdita dell'accesso alle banche dati estere, la Svizzera potrebbe introdurre controlli sistematici sulle persone alle sue frontiere, come previsto dal sistema dello spazio Schengen, che compensa la soppressione dei controlli ai confini interni con un rafforzamento dei controlli alle frontiere esterne. In tale scenario, *ogni* persona che attraversa il confine dovrebbe essere sottoposta a un controllo approfondito, consistente non solo nel controllo dei documenti ma anche in una ricerca nelle banche dati nazionali disponibili (in particolare RIPOL). Non si potrebbe garantire il riconoscimento di persone o oggetti segnalati da Stati Schengen, ma attraverso controlli approfonditi alla frontiera, che avrebbero un effetto filtro generale, si potrebbe raggiungere il massimo livello possibile di sicurezza interna, a prescindere da considerazioni relative all'efficienza. Oltre ai controlli sistematici alle frontiere, continuerebbero ad essere effettuati anche i controlli doganali. I costi precisi di un simile regime di controlli sono difficili da quantificare, poiché la Svizzera non dispone di dati empirici, dato che sinora i confini nazionali non sono mai stati controllati in modo capillare e sistematico, bensì sempre a seconda della situazione e dei rischi. Anche prima dell'associazione a Schengen, veniva infatti controllato soltanto il 3 per cento circa dei viaggiatori. In questo senso non esistono precedenti a cui fare riferimento per una stima.

Per quanto riguarda i costi, occorre in linea di principio distinguere tra i costi dei *controlli* alla frontiera veri e propri, effettuati ai valichi, e i costi collegati di *protezione e sorveglianza* dei confini, con cui si dovrebbe assicurare che nessuno possa attraversare la frontiera al di fuori dei valichi ufficiali.

### *Costi dei controlli alle frontiere*

Ammettendo che il traffico transfrontaliero rimanga invariato, le autorità di frontiera svizzere dovrebbero controllare giornalmente circa 1,5 milioni di persone. Ciò sarebbe possibile, se si volessero evitare ripercussioni economiche negative, soltanto con un massiccio aumento di personale e un significativo potenziamento dell'infrastruttura che sono al di là delle capacità attuali. I valichi principali dovrebbero essere aperti 24 ore su 24 e i valichi minori dovrebbero essere costantemente presidiati almeno durante gli orari d'apertura. Per riuscire a gestire il traffico di pendolari sulle strade nelle ore di punta, occorrerebbero notevoli ampliamenti dell'infrastruttura esistente. Dovrebbero essere create corsie di controllo supplementari e zone di attesa. Il congestionamento colpirebbe con maggior forza soprattutto le regioni a denso traffico di frontalieri, ossia Ginevra, Basilea e il Ticino. Per di più, bisognerebbe realizzare una corrispondente infrastruttura di controllo anche sulle linee ferroviarie transfrontaliere, trasformando le stazioni ferroviarie di confine.

Per analizzare in particolare le ripercussioni dei controlli sistematici alla frontiera sul nostro Paese, la Confederazione ha commissionato uno studio alla società di consulenza e di ricerca Ecoplan. Lo studio serve da fondamento alla seconda parte del presente rapporto, consacrata all'impatto dell'associazione a Schengen/Dublino sull'economia nazionale. Contiene però anche un calcolo e una descrizione dell'apparato di controllo necessario per assicurare un controllo sistematico dei confini nazionali della Svizzera e del personale necessario per il funzionamento di tale apparato. I calcoli presentati nello studio si basano su dati statistici, stime del Cgcf e sopralluoghi nelle regioni di Ginevra e Basilea e in Ticino. Nel presente capitolo sono illustrati soltanto i costi previsti per la realizzazione di simili controlli sul versante svizzero del confine. Per maggiori ragguagli sulle basi di calcolo si rimanda alla seconda parte del presente rapporto e allo studio di Ecoplan (in allegato)<sup>149</sup>.

Il modello elaborato da Ecoplan si basa sul presupposto che i valichi di frontiera attuali verrebbero predisposti per l'esecuzione di controlli sistematici. Nei valichi di piccola e media importanza sarebbero aperte due corsie di controllo in entrambe le direzioni durante gli orari d'apertura stabiliti, mentre ai valichi principali (e in particolare ai valichi autostradali) verrebbero create da 4 a 6 corsie in entrambe le direzioni, a seconda dello spazio disponibile, che sarebbero presidiate tutto l'anno 24 ore su 24. Per questa variante occorrerebbero circa 5500 guardie di confine per lo svolgimento dei controlli sistematici sulle persone, ossia più del doppio rispetto all'organico attuale del Cgcf. Ma l'attuazione di una simile misura creerebbe lunghe code, soprattutto durante le ore di punta, e periodici tempi di attesa di durata superiore a un'ora. Inoltre, il numero di frontalieri diminuirebbe probabilmente di circa un terzo, con conseguenti profonde ripercussioni sull'economia<sup>150</sup>.

Date le prevedibili ripercussioni di cui si è detto, un simile scenario appare poco realistico. Si può invece presumere che i controlli verrebbero ottimizzati solo in misura tale da permettere comunque in qualche modo il regolare attraversamento della frontiera anche nelle ore di punta. Per realizzare questo obiettivo, il personale impiegato andrebbe aumentato di conseguenza.

---

<sup>149</sup> Ecoplan, «Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz» (Conseguenze economiche di una rinuncia della Svizzera all'associazione a Schengen), Berna, 2017, Berna 2017.

<sup>150</sup> Questo modello presuppone che l'attuale infrastruttura venga in larga misura mantenuta e che venga adeguata soltanto in modo circoscritto (cfr. Ecoplan, pag. 40 seg.).

Raddoppiando il numero di corsie di controllo ai valichi, i tempi di attesa medi potrebbero essere ridotti a circa un quarto d'ora<sup>151</sup>. Tuttavia, per lo svolgimento di questi controlli occorrerebbe aumentare il numero di guardie di confine a oltre 9000 agenti anziché a 5500 come nel modello appena descritto, con conseguenti spese per il personale supplementare di circa 1 miliardo di franchi.

#### *Costi di sorveglianza e protezione dei confini*

L'introduzione di controlli sistematici alla frontiera implica anche una sorveglianza coerente dei confini, per garantire che questi possano essere attraversati soltanto ai valichi previsti a tal fine. In un simile scenario, la possibilità attualmente esistente di attraversare il «confine verde» sarebbe esclusa.

Il confine dovrebbe innanzitutto essere reso invalicabile con misure edilizie (recinzioni, muri, segnalatori di movimento ecc.). Laddove ciò non fosse possibile (montagne, fiumi, laghi ecc.) bisognerebbe perlomeno garantire una sorveglianza credibile, con attività di pattuglia o con altri dispositivi tecnici quali telecamere, segnalatori di movimento o droni opportunamente equipaggiati (visori notturni, camere a infrarossi ecc.)<sup>152</sup>. Dato che una parte importante dei 1899 chilometri del nostro confine nazionale attraversa terreni inaccessibili, i costi di una simile protezione delle frontiere sarebbero enormi. Ai costi di costruzione andrebbero sommati soprattutto i costi di manutenzione e per il personale. Supponendo che per ogni 10 chilometri di confine debba essere impiegata una pattuglia di due uomini in servizio permanente<sup>153</sup>, per assicurare la sorveglianza di tutto il confine svizzero occorrerebbero circa 3000 guardie di confine supplementari. Solo per questo compito, i costi per il personale si aggirerebbero sui 450 milioni di franchi l'anno. Verrebbero poi ad aggiungersi anche altri costi per misure edilizie, veicoli, velivoli e altri dispositivi tecnici. Occorre presumere ad esempio che perlomeno al confine occidentale con la Francia, dove non vi sono ostacoli naturali quali montagne o corsi d'acqua, bisognerebbe costruire uno sbarramento consistente in una recinzione lunga 300 chilometri, senza la quale non sarebbe possibile effettuare controlli sistematici alla frontiera.

L'entità dei costi da sostenere per la protezione delle frontiere dipende in ultima analisi anche dalla scelta che opererebbe la Svizzera tra varianti minime o massime e dall'eventuale sfruttamento di sinergie con i Paesi limitrofi, che senza associazione della Svizzera a Schengen sarebbero anch'essi tenuti a effettuare controlli sistematici alle frontiere. Occorre però presumere che i costi complessivi per la sorveglianza e la protezione dei confini ammonterebbero come minimo a 500 milioni di franchi l'anno.

#### *Costi complessivi dei controlli sistematici alle frontiere*

In totale, i controlli sistematici alle frontiere combinati con la necessaria protezione dei confini svizzeri costerebbero presumibilmente circa 1,5 miliardi di franchi. Il principale fattore di costo sarebbe rappresentato dalle spese per il personale del Cgcf, il cui effettivo attuale di 2076 agenti (stato: 2016) dovrebbe essere aumentato a più di 12 000.

---

<sup>151</sup> Cfr. Ecoplan, pag. 41.

<sup>152</sup> I droni sono già oggi utilizzati per sorvegliare i confini in virtù di una convenzione sulle prestazioni tra l'esercito e il Cgcf. Se fossero introdotti controlli sistematici alle frontiere, tale collaborazione potrebbe essere estesa oppure l'esercito potrebbe (previo adeguamento delle basi legali) essere direttamente incaricato di garantire l'appoggio aereo per la sorveglianza dei confini.

<sup>153</sup> Per presidiare un valico 24 ore su 24 per 365 giorni all'anno sono necessari 8 posti di lavoro a tempo pieno.

Andrebbero inoltre considerati gravi problemi di traffico, specialmente nelle regioni urbane di confine di Ginevra e Basilea. Poiché gli enormi costi e le conseguenze economiche di questi controlli sono completamente sproporzionati rispetto al vantaggio che potrebbero comportare in termini di sicurezza, questa variante viene considerata irrealistica e non sarà approfondita ulteriormente.

### **9.2.2. Variante «combinazione di varie misure nel settore della sicurezza»**

Una soluzione più realistica, nonché più efficiente dal punto di vista della sicurezza, di quanto non sia l'introduzione di controlli sistematici alle frontiere sembra consistere in una combinazione di varie misure a livello cantonale e federale, con cui la Svizzera potrebbe cercare di garantire, senza partecipare alla rete di sicurezza europea, un adeguato livello di sicurezza interna. Potrebbero in particolare essere presi in considerazione controlli rafforzati e sorveglianza alle frontiere insieme a una più stretta cooperazione a livello bilaterale con gli Stati membri dell'UE, un maggiore ricorso a Interpol ed Europol, un'augmentata presenza della polizia e misure di videosorveglianza nei luoghi pubblici nonché un potenziamento delle risorse e delle capacità a disposizione per attività di polizia e di intelligence nell'ambito della lotta contro il terrorismo. Anche in questo scenario le misure potrebbero essere introdotte solo avviando un processo politico che tenesse conto della ripartizione delle competenze a livello federale. Le stime seguenti potrebbero offrire una base alla discussione.

#### *Misura 1: aumento delle risorse per la cooperazione con Interpol ed Europol e per lo scambio bilaterale di informazioni con le autorità di polizia degli Stati limitrofi*

Se non dovesse più avere accesso al SIS, è realistico ipotizzare che la Svizzera cercherebbe in un primo tempo di acquisire tramite altri canali almeno una parte dei dati in esso registrati. Ciò avverrebbe da un lato con un maggior ricorso al canale di Interpol ed Europol, e dall'altro, tramite un potenziamento del personale impiegato nell'ambito della cooperazione bilaterale di polizia, con un'intensificazione dei contatti diretti e dello scambio con altri servizi di polizia europei. Tuttavia, l'utilità marginale dell'impiego di personale diminuisce in modo relativamente veloce in quest'ambito, poiché non sarebbe possibile dire quante capacità tanto di Interpol quanto delle autorità di polizia degli Stati limitrofi verrebbero utilizzate per uno scambio specifico di informazioni con la Svizzera. Pertanto, anche con un impiego illimitato di personale da parte della Svizzera, non sarebbe possibile ottenere la stessa quantità di dati e della stessa qualità di quelli offerti dal SIS (cfr. cap. 4). Per di più, la gestione delle ricerche di Interpol causerebbe un onere amministrativo maggiore di quello necessario per la gestione delle ricerche del SIS, poiché l'inserimento nei sistemi di ricerca nazionali non è sempre automatico. Vi è infine il rischio che nel caso di un'uscita da Schengen la Svizzera non riceva gli avvisi di ricerca degli Stati Schengen nemmeno tramite il canale Interpol. All'interno dello spazio Schengen, oggi le richieste per lo scambio di dati sulle impronte digitali o sul DNA non vengono più trattate se non sono presentate attraverso le interfacce della cooperazione di Prüm, o vengono trattate soltanto in tempi molto lunghi.

Secondo le stime occorrerebbero presumibilmente circa 10 posti in più per la cooperazione con Interpol ed Europol e per lo scambio bilaterale di informazioni con le autorità europee di polizia, sia per poter ottimizzare lo scambio di informazioni, sia per inserire le informazioni ottenute nel sistema nazionale di ricerca RIPOL e metterlo a disposizione delle autorità svizzere di frontiera e di polizia. I costi di questi posti supplementari si aggirerebbero su 1,5 milioni di franchi l'anno.

*Misura 2: aumento dei controlli alle frontiere*

Senza accesso a SIS e a VIS l'efficienza dei controlli alle frontiere a garanzia della sicurezza interna diminuirebbe. Come compensazione sarebbe possibile aumentare il numero dei controlli. Più controlli non potrebbero permettere di riconoscere le persone segnalate nel SIS ma consentirebbero di ottenere una percentuale maggiore di successi grazie all'effetto filtro generale. Con ciò tuttavia non sarebbe comunque possibile mantenere la stessa efficacia assicurata dall'utilizzo di SIS e VIS. Contemporaneamente, senza l'associazione a Schengen si potrebbero effettuare controlli a campione sulle persone anche senza che sussista un sospetto fondato.

È ipotizzabile un aumento dell'effettivo del Cgcf del 15-25 per cento circa, con concentrazione dei posti supplementari al confine per lo svolgimento dei veri e propri controlli alla frontiera ma anche per la sorveglianza generale. Un simile potenziamento dell'effettivo di circa 300-500 persone (effettivo del personale del Cgcf nel 2016: 2073 guardie di confine) comporterebbe annualmente maggiori costi compresi tra 45 e 75 milioni di franchi. Altre misure indipendenti potrebbero essere introdotte dai Cantoni i cui corpi di polizia potrebbero effettuare un maggior numero di controlli sulle persone in prossimità del confine.

*Misura 3: aumentata presenza della polizia e videosorveglianza nei luoghi pubblici*

Senza accesso al SIS, le persone segnalate da Stati Schengen con un ordine d'arresto o ai fini della sorveglianza discreta, oppure le persone colpite da un divieto di entrata, potrebbero essere riconosciute come tali nell'ambito dei controlli alla frontiera solo se segnalate anche dall'Interpol. In caso contrario potrebbero entrare in Svizzera pur essendo state controllate. È ipotizzabile pertanto la necessità di avviare una discussione anche su un rafforzamento delle misure di controllo all'interno del Paese.

Appare evidente che sarebbe necessario un aumento delle capacità dei corpi cantonali di polizia volto ad incrementare le attività di pattuglia e i controlli. I corpi di polizia cantonali dovrebbero dunque poter aumentare opportunamente i loro effettivi, con conseguente aumento dei costi. Si suppone, per semplificare, che i Cantoni aumenterebbero complessivamente del 10 per cento gli effettivi dei loro corpi di polizia, corrispondenti a circa 2000 posti supplementari. L'aumento riguarderebbe soprattutto i Cantoni più grandi; per il solo Cantone di Zurigo, ad esempio, occorrerebbero circa 500 agenti in più. Un aumento generale di circa 2000 agenti nei corpi di polizia cantonali, ossia il passaggio dai circa 18 000 agenti attuali a 20 000, comporterebbe maggiori costi nell'ordine di 250-300 milioni di franchi l'anno. A questi si aggiungerebbero altri costi per l'equipaggiamento, i veicoli, gli uffici eccetera.

Un'ulteriore possibilità consisterebbe in un potenziamento della videosorveglianza nei luoghi pubblici. La Gran Bretagna, ad esempio, che partecipa solo in maniera limitata alla cooperazione Schengen, punta sull'impiego capillare di videocamere, in particolare negli agglomerati urbani. Secondo diverse stime, nella sola area metropolitana di Londra vi sono circa 10 000 telecamere gestite dalle autorità locali, e in tutta la Gran Bretagna se ne conterebbero più di 30 000. Anche in Svizzera esiste già un progetto pilota di questo tipo. Dal 2014 Ginevra sorveglia in permanenza, con un dispositivo di 29 telecamere, una zona di circa 12 ettari comprendente 15 vie nel quartiere dei Pâquis. Le spese di gestione e manutenzione di queste telecamere e della relativa centrale di videosorveglianza ammontano a circa 1 milione di franchi l'anno.

Se si applicasse lo stesso dispositivo con l'infrastruttura necessaria per la gestione e il relativo personale ad altri quartieri della città di Ginevra, i costi aumenterebbero di conseguenza. La sorveglianza di tutto il centro, composto dai quartieri dei Pâquis, di Saint-Gervais, della Cité e di Plainpalais, che coprono un'area di circa 2 chilometri quadrati, costerebbe più di 15 milioni di franchi l'anno. Dovendo gestire impianti analoghi nei centri delle dieci principali città svizzere<sup>154</sup>, i costi arriverebbero a 70-100 milioni di franchi l'anno, a seconda della densità delle telecamere.

Sulla base delle considerazioni esposte sopra si può ipotizzare che il potenziamento dei corpi di polizia e lo sviluppo della videosorveglianza genererebbero maggiori costi compresi tra i 320 e i 400 milioni di franchi l'anno.

#### *Misura 4: aumento delle risorse e delle competenze per le attività di intelligence*

Lo scambio di informazioni nell'ambito di Schengen riveste grande importanza non solo per la lotta alla criminalità transfrontaliera. Anche la possibilità della segnalazione nel SIS ai fini della sorveglianza discreta per bloccare l'entrata di possibili terroristi si è dimostrato un valido strumento per seguire i movimenti delle persone segnalate. E tale importanza è in costante aumento: sia il numero di persone segnalate sia quello dei riscontri positivi delle ricerche nel SIS crescono di anno in anno. Senza accesso al SIS, la Svizzera non potrebbe più accedere a queste informazioni, e di conseguenza il lavoro delle autorità di perseguimento penale e del Servizio delle attività informative della Confederazione nel campo della lotta contro il terrorismo sarebbe più difficoltoso. Per rafforzare in generale la lotta contro il terrorismo, il personale di tali autorità e servizi potrebbe essere aumentato. Potrebbe inoltre essere rafforzata la sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni, con conseguente necessità di aumentare anche le risorse del servizio competente del DFGP (ossia del Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni, SCPT); ciò tuttavia non cancellerebbe i limiti di una simile sorveglianza. Anche il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) potrebbe potenziare i propri strumenti tecnici di acquisizione e rafforzare la cooperazione con partner esterni. Sarebbe infine pensabile un potenziamento dei circa 80 posti attualmente finanziati dalla Confederazione presso i servizi cantonali di protezione dello Stato che svolgono compiti di intelligence. L'effettivo esatto del personale e il budget del SIC non sono pubblici. È tuttavia possibile affermare che un aumento del 10 per cento delle risorse di personale in ciascuno dei tre ambiti menzionati comporterebbe maggiori costi dell'ordine di circa 5-7 milioni di franchi l'anno.

#### *Stima dei costi complessivi*

I costi della variante qui illustrata, consistente in una combinazione di varie misure nel settore della sicurezza, si aggirerebbero complessivamente sui 400-500 milioni di franchi l'anno. A questi costi annui ricorrenti verrebbero ad aggiungersi anche cospicui costi di investimento, in particolare nell'ambito della videosorveglianza e della protezione dei confini.

---

<sup>154</sup> Zurigo, Ginevra, Basilea, Berna, Losanna, Winterthur, Lucerna, San Gallo, Lugano e Bienne.

### **9.3. Conclusione**

Come esposto in questo capitolo, l'esclusione della Svizzera dalla rete europea di sicurezza fondata sull'Accordo di Schengen costringerebbe il nostro Paese ad avviare un dibattito in merito agli importanti investimenti nel settore della sicurezza interna necessari per compensare almeno parzialmente la perdita degli strumenti Schengen. La Svizzera potrebbe compensare tale perdita in diversi modi. L'elenco di misure presentate in questo capitolo mira unicamente a offrire delle basi alla discussione. Inoltre, anche i costi menzionati, generati da queste misure, si basano solo su una stima approssimativa, e sono indicati per dare un'idea dell'ordine di grandezza degli oneri che dovrebbero essere sostenuti per la compensazione. Poiché l'introduzione di controlli sistematici alle frontiere è stata scartata come irrealistica a causa dei costi spropositati, che potrebbero raggiungere anche gli 1,5 miliardi l'anno a fronte di un vantaggio in termini di sicurezza piuttosto irrisorio, la variante più probabile dovrebbe consistere in una combinazione delle misure summenzionate a livello di Confederazione e Cantoni. Come già detto, i costi di queste misure potrebbero aggirarsi sui 400-500 milioni l'anno. Ma anche con queste misure, la perdita degli strumenti Schengen, e soprattutto del SIS, non potrebbe essere integralmente compensata e rimarrebbe comunque un grave deficit di sicurezza rispetto alla partecipazione a Schengen.

## 10. Sintesi: conseguenze finanziarie dell'associazione a Schengen/Dublino

Ai fini del presente rapporto sono state analizzate esaurientemente le conseguenze finanziarie su tutti i settori della cooperazione Schengen e Dublino e i risultati sono stati presentati settore per settore nei corrispondenti capitoli. Il risultato globale, derivante dalla somma dei risultati relativi ai singoli settori, si presenta come esposto qui di seguito.

Nei settori frontiere, visti e cooperazione di polizia, e per quanto riguarda le spese per il personale, l'associazione a Schengen/Dublino ha comportato degli oneri. Pesano in particolare la partecipazione a Frontex e all'ISF e l'esercizio e la manutenzione del sistema di ricerca SIS. Per il periodo di riferimento del presente rapporto, ossia il periodo 2012-2016, queste spese si presentano come segue (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale	Ø
Settore frontiere	14 157 317	22 491 733	21 766 594	22 335 047	27 016 606	107 767 297	21 553 459
Settore visti	2 769 626	3 309 377	2 181 305	3 218 739	1 028 489	12 507 536	2 501 507
Settore cooperazione di polizia	16 238 741	11 799 218	8 114 160	5 725 373	5 993 010	47 870 502	9 574 100
Contributi generali	804 076	823 378	1 261 068	2 742 133	2 558 969	8 189 624	1 637 925
Spese per il personale	16 545 050	16 814 821	17 354 353	17 911 961	18 027 254	86 653 439	17 330 688
<b>Totale costi</b>	<b>50 514 810</b>	<b>55 238 527</b>	<b>50 677 480</b>	<b>51 933 253</b>	<b>54 624 328</b>	<b>262 988 398</b>	<b>52 597 679</b>

Figura 64: Spese generate da Schengen/Dublino per settore (in CHF). La struttura delle spese fa riferimento ai relativi capitoli.

A queste spese vanno contrapposti i risparmi che l'associazione a Dublino consente di realizzare nel settore dell'asilo. Tali risparmi superano le spese da sostenere negli altri settori. Di conseguenza, in caso di uscita da Schengen/Dublino le spese nei settori summenzionati verrebbero a cadere, ma anche i seguenti risparmi nel settore dell'asilo (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale	Ø
<b>Risparmi attribuibili a Schengen/Dublino nel settore dell'asilo</b>	<b>203 236 815</b>	<b>205 201 533</b>	<b>208 769 389</b>	<b>357 922 443</b>	<b>389 000 085</b>	<b>1 364 130 265</b>	<b>272 826 053</b>

Figura 65: Risparmi attribuibili Schengen/Dublino nel settore dell'asilo (in CHF).

Il risultato complessivo nel settore Schengen/Dublino è dunque il seguente (importi in CHF):

	2012	2013	2014	2015	2016	Totale	Ø
Costi	50 514 810	55 238 527	50 677 480	51 933 253	54 624 328	262 988 398	52 597 680
Risparmi	203 236 815	205 201 533	208 769 389	357 922 443	389 000 085	1 364 130 265	272 826 053
<b>Risultato complessivo (risparmi attribuibili a Schengen/Dublino)</b>	<b>152 722 005</b>	<b>149 963 006</b>	<b>158 091 909</b>	<b>305 989 190</b>	<b>334 375 757</b>	<b>1 101 141 867</b>	<b>220 228 373</b>

Figura 66: Risultato complessivo costi/risparmi attribuibili a Schengen/Dublino (in CHF).

**Per la Svizzera, l'uscita da Schengen/Dublino comporterebbe dunque maggiori costi annui per una cifra di circa 220 milioni di franchi.** Per l'intero periodo di riferimento del presente rapporto, ossia dal 2012 al 2016, l'associazione a Schengen/Dublino ha consentito al nostro Paese di risparmiare una somma effettiva di circa 1,1 miliardi di franchi.

I costi indotti da Schengen/Dublino risultano stabili, mentre i corrispondenti risparmi nel settore dell'asilo oscillano di anno in anno ma con una chiara tendenza alla crescita, sicché in avvenire occorre piuttosto prevedere, grazie a Dublino, risparmi ancora più consistenti.

I suddetti risparmi comunque non permettono ancora di avere un quadro completo. Occorre infatti considerare **ulteriori costi aggiuntivi**, ai quali la Svizzera dovrebbe far fronte in caso di uscita da Schengen/Dublino:

- per compensare le conseguenze della perdita degli strumenti Schengen nel settore della cooperazione di polizia, il nostro Paese dovrebbe investire annualmente una somma compresa tra 400 e 500 milioni di franchi per la sicurezza interna (cfr. cap. 9.3);
- senza adesione a Dublino, la Svizzera diventerebbe una meta interessante per i richiedenti l'asilo la cui domanda è stata respinta nell'area Dublino. Occorrerebbe dunque prevedere un maggior numero di domande d'asilo e maggiori costi dell'ordine di miliardi di franchi (cfr. cap. 6.4.4).

A parte questo, Schengen ha consentito al nostro Paese di aumentare in maniera significativa e senza costi aggiuntivi l'offerta di servizi nel settore dei visti, grazie alla possibilità di farsi rappresentare da altri Paesi e di delegare insieme ad altri Stati Schengen determinate attività a fornitori esterni. Per continuare a garantire un'offerta equivalente di servizi anche senza adesione a Schengen, la Svizzera dovrebbe sviluppare in modo consistente la propria rete di rappresentanze (cfr. pag. 80). È inoltre dubbio che senza associazione sarebbe stato possibile condurre in porto il processo di ottimizzazione della rete di rappresentanze nello stesso modo in cui esso è stato effettuato in questi ultimi anni.

Nel periodo di riferimento, i costi indotti dall'associazione a Schengen/Dublino hanno mostrato una certa stabilità. Con l'estensione di Frontex, il progetto Smart Borders e la prevista partecipazione della Svizzera a Prüm/Eurodac, i costi ascrivibili a Schengen o in rapporto con la cooperazione Schengen dovrebbero crescere nei prossimi anni, con un aumento a medio termine dell'ordine di 15-20 milioni di franchi l'anno. L'entità dei risparmi nel settore dell'asilo dipende sia dal numero di domande d'asilo, sia dall'efficienza delle procedure d'asilo e dall'andamento dei flussi migratori nello spazio Dublino. Anche sotto questo aspetto, i risparmi realizzati grazie a Dublino appaiono in crescita: se nel 2012 è stato possibile risparmiare circa 200 milioni di franchi nel settore dell'asilo, nel 2016 questi risparmi erano già saliti a circa 390 milioni di franchi.

## Conclusioni

L'associazione a Schengen e Dublino porta alla Svizzera dei benefici, tanto dal punto di vista economico quanto da quello finanziario. L'esclusione dagli accordi di associazione avrebbe ripercussioni negative sul futuro sviluppo economico del nostro Paese e si tradurrebbe in un aumento dei costi per l'ente pubblico.

- In caso di uscita da Schengen/Dublino, entro il 2030 il prodotto interno lordo subirebbe una contrazione compresa tra l'1,6 e il 3,7 per cento. Il reddito pro capite diminuirebbe, a seconda dello scenario, di un importo compreso tra 700 e 1600 franchi l'anno. Sarebbe colpito soprattutto il commercio estero, poiché la domanda più bassa e la perdita di competitività potrebbe provocare una riduzione del volume di scambi. Le importazioni potrebbero diminuire anche del 3,7 per cento mentre le esportazioni potrebbero ridursi del 5,6 per cento. Occorre inoltre prevedere un aumento dell'immigrazione di frontalieri, che trasferirebbero il loro domicilio in Svizzera.
- L'uscita da Schengen/Dublino causerebbe poi un aumento dei costi per un importo di circa 220 milioni di franchi l'anno per l'ente pubblico, principalmente nel settore dell'asilo, e si dovrebbero affrontare maggiori costi dell'ordine di miliardi a causa delle seconde domande presentate da richiedenti respinti nello spazio Dublino.
- Per compensare la perdita di strumenti Schengen quali il SIS, la Svizzera dovrebbe adottare misure alternative nel settore della sicurezza interna, con costi che potrebbero raggiungere i 500 milioni di franchi l'anno. E comunque, anche con un impiego illimitato di risorse, non sarebbe possibile compensare interamente questa perdita, poiché molti dati scambiati grazie a Schengen sarebbero assolutamente impossibili da acquisire con una mera soluzione nazionale.

Queste cifre devono essere intese come semplici stime, poiché derivano da varie supposizioni a cui si è dovuto far capo per la definizione dello scenario «Svizzera senza Schengen/Dublino». Nondimeno, tanto i risultati dello studio realizzato da Ecoplan quanto i rilevamenti relativi ai costi e risparmi indotti da Schengen/Dublino non lasciano dubbi sul fatto che l'associazione a Schengen/Dublino abbia per la Svizzera ripercussioni economiche e finanziarie globalmente positive. Dato che inoltre le ripercussioni prevedibili hanno potuto essere quantificate solo in parte, e che nello studio determinati settori quali ad esempio la Ginevra internazionale non sono nemmeno stati analizzati, si può presumere che le conseguenze per l'economia reale sarebbero ancora più consistenti rispetto a quanto stimato nello studio di Ecoplan.

I vantaggi di Schengen/Dublino vanno però oltre il puro aspetto monetario: la libertà di movimento è una delle grandi conquiste dell'integrazione europea. Negli anni scorsi, il fatto che grazie a Schengen i confini tra la Svizzera e i suoi Stati limitrofi possano essere attraversati praticamente ovunque e a qualsiasi ora senza impedimenti ha indotto un intenso fenomeno di agglomerazione tra le aree urbane di confine. Nel nostro Paese in aree metropolitane come quelle di Basilea o Ginevra si sono create vere e proprie realtà sociali ed economiche bi- e trinazionali, che oltre al traffico di frontalieri consentono anche la fornitura transfrontaliera di servizi e l'uso condiviso delle infrastrutture. Per questi collegamenti urbani, la libertà di circolazione rappresenta una *conditio sine qua non*. In caso di uscita da Schengen, i confini nazionali della Svizzera farebbero di nuovo da confine anche alla vita economica e sociale.

Ma anche nel settore della sicurezza interna Schengen/Dublino fornisce un valore aggiunto non quantificabile in denaro: grazie alla sua appartenenza all'area europea di sicurezza, il nostro Paese approfitta dei vantaggi derivanti dall'interconnessione tra gli Stati Schengen e dallo scambio automatico di dati. Dal canto suo, anche l'Unione europea trae beneficio dall'associazione della Svizzera a Schengen. A causa della sua posizione geografica nel cuore dell'Europa, il nostro Paese rappresenta un'importante area di transito per il traffico transfrontaliero. Conseguentemente elevato è dunque il numero di riscontri positivi nelle ricerche di persone e oggetti segnalati nel SIS dagli Stati europei. Oltretutto, la Svizzera rientra tra gli Stati che hanno pubblicato il maggior numero di segnalazioni nel SIS. Anche per gli Stati membri dell'UE, dunque, la Svizzera è un partner importante e affidabile, del quale gli Stati europei hanno bisogno per riuscire ad affrontare in modo efficiente le incombenti minacce.

Questo aspetto assume un'importanza particolare nella lotta contro il terrorismo. Si è infatti constatato che la chiave del successo in questo ambito non risiede in misure meramente nazionali, bensì in una maggiore collaborazione. Schengen si è dimostrato uno strumento irrinunciabile nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata transfrontaliera.

Negli ultimi anni il sistema Schengen/Dublino si è però anche trovato nell'occhio del ciclone: a causa della persistente crisi migratoria e degli attacchi terroristici perpetrati in Europa, nel recente passato diversi Stati Schengen hanno reintrodotta temporaneamente i controlli alle frontiere su determinati tratti del confine, motivando tale misura con la crisi migratoria (Danimarca, Germania, Norvegia, Austria, Svezia, Slovenia, Ungheria) o con la persistente minaccia terroristica (Belgio, Francia, Malta). Questi controlli sono certo conformi al codice frontiere Schengen, che prevede espressamente simili misure in situazioni di crisi, ma non rappresentano una soluzione a lungo termine. Come spazio senza controlli alle frontiere interne, Schengen si basa sulla fiducia reciproca tra gli Stati membri e sul fatto che ognuno di essi adempia i propri obblighi per la protezione delle frontiere esterne. L'abolizione dei controlli alle frontiere interne è compensata da controlli sistematici e uniformi alle frontiere esterne e da un rafforzato scambio di informazioni tra Stati membri. La crisi migratoria rappresenta una prova del fuoco per questo sistema. Le possibili soluzioni risiedono in un miglioramento della protezione delle frontiere esterne, in un maggiore appoggio reciproco tra gli Stati Schengen e in una maggiore solidarietà nell'accoglienza e nella ripartizione dei migranti.

Pur riconoscendo i vantaggi di Schengen/Dublino, il Consiglio federale è anche cosciente delle sfide attuali. Per questo motivo, la Svizzera si impegna nei relativi dibattiti in atto all'interno dell'Unione europea volti alla ricerca di soluzioni costruttive e durature. L'impegno svizzero si manifesta anche con la partecipazione alle attività di Frontex e dell'EASO, e con il sostegno offerto sul piano bilaterale ai Paesi più colpiti, e in particolare alla Grecia e all'Italia. Partecipando ai programmi di *resettlement* e *relocation* dell'UE, la Svizzera appoggia inoltre l'adozione di misure volte a garantire una ripartizione equilibrata tra gli Stati Dublino delle persone che chiedono protezione. A lungo termine, il Consiglio federale considera però indispensabile una riforma del sistema Dublino, affinché esso possa essere rafforzato e preparato alle sfide e alle situazioni di crisi che ci attendono.