



Berna, 21 febbraio 2018

Conseguenze economiche e finanziarie dell'associazione della Svizzera a Schengen

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

Sommario

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.

Link: www.dfae.admin.ch/europa/rapporti_schengen