

Scheda (stato: maggio 2005)

Gli inizi degli accordi di Schengen e di Dublino

Nel 1957 sei Stati europei fondarono la Comunità economica europea (CEE; oggi Comunità europea, CE) avviando nel contempo la creazione di un mercato interno europeo, nel quale le persone, le merci, i servizi e i capitali potessero circolare liberamente. L'introduzione della moneta unica europea (euro) nel 2002 ha sostanzialmente portato a termine l'unione economica alla quale si mirava.

Il mercato comune: elemento centrale della politica della CE

Affinché le persone e le merci potessero effettivamente circolare liberamente nel mercato interno, gli Stati membri dell'UE decisero di abolire i controlli reciproci alle frontiere. Ciò avvenne all'inizio – quasi a titolo sperimentale – in un ristretto numero di Stati con il cosiddetto "Accordo di Schengen", firmato da Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Germania e Francia nel 1985 nel villaggio viticolo lussemburghese Schengen. La Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS) del 1990 disciplina l'attuazione concreta di questo Accordo. Per tenere conto dei bisogni in materia di sicurezza, la soppressione dei controlli alle frontiere interne dello Spazio Schengen è stata accompagnata da misure compensative. Queste comprendono, oltre a un rafforzamento dei controlli lungo i confini esterni dello spazio Schengen, il potenziamento della collaborazione transfrontaliera in materia di polizia nonché una cooperazione più stretta nell'ambito dei visti, dell'asilo e dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale.

Soppressione dei controlli alle frontiere interne e rafforzamento della cooperazione nel campo della sicurezza internazionale: contributo di Schengen alla realizzazione del mercato interno

È in particolare la collaborazione in materia d'asilo nell'ambito di Schengen che ha suscitato l'interesse degli altri Stati membri dell'UE. Visto che inizialmente la CE non aveva alcuna competenza legislativa in materia d'asilo, i suoi Stati membri hanno concluso di loro iniziativa nel 1990 la Convenzione detta di Dublino. Questo trattato internazionale ha abrogato e sostituito le disposizioni in materia di asilo contenute nella CAAS. Da allora gli Accordi di Schengen e di Dublino formano un insieme inscindibile di misure per la stretta collaborazione tra gli Stati membri dell'Unione europea (UE).

Ampliamento di Schengen grazie alla Convenzione di Dublino

Lo sviluppo successivo degli accordi di Schengen e di Dublino

Negli anni successivi la collaborazione tra Stati membri retta dagli accordi di Schengen e di Dublino è stata ampliata in modo puntuale e adeguata alle necessità della prassi. L'insieme di queste regole viene definito "acquis di Schengen/Dublino". Le esperienze positive dei cinque Stati fondatori spinsero altri Stati membri dell'UE a partecipare alla cooperazione ai sensi di Schengen e di Dublino. Ormai tutti e quindici gli Stati membri dell'UE cooperano in questo ambito, anche se due di essi (Regno Unito e Irlanda) lo fanno solo in modo parziale (mantenendo i controlli alle frontiere). La Norvegia e l'Islanda, Stati non membri dell'UE, si sono aggiunti agli Stati membri di Schengen e di Dublino nel 1999. Dagli anni cinquanta, questi due Stati facevano infatti parte, con Danimarca, Svezia e Finlandia, della cosiddetta "Unione nordica dei passaporti", il che significa che non vi erano già più controlli alle frontiere tra questi Paesi. Con l'adesione all'UE di altri dieci nuovi Stati nel 2004, 27 Stati europei coopereranno sulla base di Schengen e di Dublino.

In futuro sotto Schengen e Dublino coopereranno strettamente 27 Stati europei

Gli accordi di Schengen e di Dublino dopo il Trattato di Amsterdam

Nel 1999, nel Trattato di Amsterdam, l'UE si fissava per obiettivo di creare uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" entro il 2004. Veniva così creata in seno all'UE una base legale per il campo della giustizia e degli affari interni, per permettere agli Stati membri di sviluppare la loro cooperazione nell'ambito della polizia, dell'assistenza giudiziaria in materia civile e penale nonché dell'asilo e della politica migratoria. Il Trattato di Amsterdam ha quindi aperto un nuovo, importante capitolo dell'integrazione europea: l'UE, da semplice comunità economica, evolve verso una vera unione politica. Come insegna l'esperienza, anche questa nuova evoluzione sarà molto dinamica. D'altronde, l'UE assume già oggi un ruolo guida in Europa per quanto riguarda la giustizia e gli affari interni.

L'UE, da comunità economica, evolve verso un'unione politica

Il primo passo verso l'istituzione dello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" è stata l'integrazione degli accordi di Schengen e di Dublino (e dei loro sviluppi) nel quadro dell'UE. La cooperazione instaurata da questi accordi, che poggiava esclusivamente sul diritto internazionale pubblico, continua da allora nel quadro istituzionale dell'UE. Tuttavia, data la partecipazione della Norvegia e dell'Islanda (Stati non membri dell'UE) a Schengen e a Dublino, le norme adottate in questo campo restano un insieme di norme separate.

Integrazione dell'acquis di Schengen e di Dublino nel quadro istituzionale dell'UE e della CE

L'acquis di Schengen e di Dublino costituisce dunque lo standard minimo di questo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”. Questo acquis dovrebbe svilupparsi in futuro solo nei limiti circoscritti dal suo obiettivo iniziale (la libera circolazione delle persone, ivi comprese le misure compensative). Qualsiasi evoluzione che oltrepassasse questo obiettivo e che entrasse nel campo della giustizia e degli affari interni (come l'adozione di norme materiali nel campo dell'asilo o l'armonizzazione generalizzata delle norme penali nazionali) non sarà disciplinato nel quadro di Schengen e di Dublino, ma in quello, più ampio, dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

Gli accordi di Schengen e di Dublino costituiscono una parte dello “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”

La Svizzera e gli accordi di Schengen e Dublino

Una ripartizione degli oneri più equa a livello internazionale nell'ambito dell'asilo nonché la lotta alla criminalità internazionale e il conseguente rafforzamento della sicurezza interna possono venire affrontati efficacemente soltanto mediante una stretta collaborazione tra tutti gli Stati europei. Gli accordi di Schengen e di Dublino costituiscono la pietra angolare della cooperazione attuale e futura tra gli Stati europei in questi campi.

Gli accordi di Schengen e di Dublino costituiscono la pietra angolare della cooperazione europea nei campi della sicurezza e dell'asilo

Per il momento la Svizzera non partecipa al sistema instaurato da Schengen e da Dublino. Attualmente per la cooperazione in materia di sicurezza o nell'ambito dell'asilo esistono soltanto accordi bilaterali con singoli Stati dell'UE (ad esempio con Germania, Francia, Italia e Austria per la collaborazione tra organi di polizia). Inoltre, questi accordi non implicano tutti lo stesso livello di cooperazione, e alcuni di loro sono meno estesi degli accordi di Schengen e di Dublino. In particolare, non permettono alla Svizzera di accedere alle banche dati europee, e segnatamente al Sistema d'informazione Schengen (SIS).

Un'associazione agli accordi di Schengen e di Dublino costituirebbe per la Svizzera un'opportunità ideale per partecipare alla cooperazione in materia di sicurezza esistente a livello dell'UE: da un lato, l'associazione della Svizzera a Schengen e a Dublino sarebbe possibile anche senza aderire all'UE, come dimostrano gli esempi di Islanda e Norvegia. Dall'altro, la Svizzera potrebbe partecipare a uno spazio di sicurezza composto da 27 Stati europei senza dover riprendere le regole più estese adottate dall'UE nell'ambito della giustizia e degli affari interni. Contrariamente allo “spazio di libertà, sicurezza e giustizia”, gli accordi di Schengen e di Dublino si limitano a disciplinare alcuni aspetti fondamentali della cooperazione in materia di sicurezza e di asilo. Pertanto anche eventuali ulteriori sviluppi di Schengen e Dublino rimarranno prevedibili per la Svizzera.

La Svizzera può associarsi alla cooperazione comunitaria in materia di sicurezza e di asilo senza dovere riprendere l'intero campo “giustizia e affari interni” e senza aderire all'UE