



21.036

Messaggio

relativo all'approvazione e alla trasposizione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2020/493 sul sistema relativo ai documenti falsi e autentici online (FADO)

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

del 4 giugno 2021

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero lo scambio di note tra la Svizzera e l'UE concernente il recepimento del regolamento (UE) 2020/493 sul sistema relativo ai documenti falsi e autentici online (FADO) (Sviluppo dell'acquis di Schengen).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

4 giugno 2021

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Guy Parmelin
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Compendio

Alle frontiere esterne dello spazio Schengen sono spesso individuati documenti falsi e frodi di identità. Una buona collaborazione tra le autorità di polizia, di controllo alla frontiera e di migrazione di tutti gli Stati Schengen è pertanto fondamentale per una lotta efficace contro la falsificazione di documenti. Il sistema «False and Authentic Documents Online» (sistema FADO) è un sistema dell'UE di archiviazione delle immagini che consente agli Stati Schengen di scambiarsi informazioni su elementi di sicurezza e potenziali caratteristiche della frode nei documenti falsi e autentici. Finora è stato gestito dal segretariato generale del Consiglio dell'UE. Il regolamento (UE) 2020/493 crea, per la gestione del sistema FADO, una nuova base legale che costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen. La responsabilità della gestione del sistema è trasferita all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).

Situazione iniziale

I documenti falsi vengono utilizzati nel settore della migrazione al fine di celare la propria identità. La falsificazione di documenti è tuttavia utilizzata anche per attività criminali, tra le altre cose nell'ambito del riciclaggio di denaro o del terrorismo. Le tecniche impiegate nella produzione di documenti falsi sono sempre più sofisticate e richiedono informazioni di alta qualità su possibili elementi di individuazione, in particolare gli elementi di sicurezza e le caratteristiche della frode. Per quanto riguarda i documenti falsi, si può trattare di pseudo-documenti, falsificazioni, contraffazioni o documenti in bianco rubati. Dal 2014 la Svizzera individua ogni anno da 3800 a 5100 documenti falsi. Uno scambio efficace, tempestivo e semplice delle informazioni su documenti falsi e autentici è fondamentale per poter combattere in maniera adeguata l'impiego di documenti falsi e i relativi rischi in materia di sicurezza per lo spazio Schengen, in particolare alle sue frontiere esterne. Il sistema FADO costituisce pertanto uno strumento indispensabile per l'adempimento dei compiti da parte delle autorità competenti nell'ambito della frode documentale. L'esercizio e l'impiego di FADO nell'UE attualmente sono retti dall'azione comune 98/700/GAI. Dal 2010 la Svizzera partecipa all'utilizzo di questo sistema. Il nuovo regolamento (UE) 2020/493 crea una nuova base legale per il sistema FADO, andando a sostituire quella precedente, e costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

Contenuto del progetto

In linea di massima, il sistema FADO manterrà le sue funzionalità attuali anche nel quadro del nuovo regolamento UE. In particolare, come già accade oggi, il sistema non consentirà l'identificazione di persone. La novità prevista è l'introduzione in FADO di un quarto livello supplementare con diritti d'accesso limitati per altri servizi dell'UE, Stati terzi e organizzazioni internazionali come pure per soggetti privati (p. es. imprese di trasporto aereo).

Il regolamento (UE) 2020/493 determina le autorità nazionali che hanno accesso a FADO e incarica gli Stati membri di Schengen di designarle singolarmente secondo il principio della necessità di conoscere. Per garantire la trasposizione nel diritto

svizzero di questo sviluppo di Schengen, è necessario adeguare la legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP) e, all'occorrenza, in un secondo tempo anche le pertinenti ordinanze. Per quanto riguarda gli altri possibili attori (servizi UE, organizzazioni internazionali, soggetti privati), la Commissione europea deve ancora determinare chi avrà accesso a FADO, a quali condizioni e a quali parti del sistema. I diritti e le condizioni di accesso precisi saranno fissati in un atto delegato che la Commissione europea notificherà a tempo debito alla Svizzera quale sviluppo separato dell'acquis di Schengen.

Messaggio

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Il sistema «False and Authentic Documents Online» (sistema FADO) è un sistema dell'UE di archiviazione delle immagini per lo scambio di informazioni tra gli Stati Schengen su elementi di sicurezza e potenziali caratteristiche della frode nei documenti falsi e autentici. L'esercizio e l'impiego di FADO nell'UE sono attualmente retti dall'azione comune 98/700/GAI¹. Da un punto di vista formale, questa azione non fa parte dell'acquis di Schengen e non è mai stata recepita dalla Svizzera. Ciononostante, dal 2010 la Svizzera partecipa di fatto a FADO e lo utilizza. Il nuovo regolamento (UE) 2020/493² istituisce una nuova base giuridica per il sistema FADO, che va a sostituire quella precedente e costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

Alle frontiere esterne dello spazio Schengen vengono spesso individuati documenti falsi e frodi di identità. Una buona collaborazione tra le autorità di sicurezza di tutti gli Stati Schengen è pertanto indispensabile per lottare efficacemente contro la falsificazione di documenti. I documenti falsi possono essere pseudo-documenti, falsificazioni, contraffazioni o documenti in bianco rubati. I documenti falsi sono utilizzati dai migranti per celare la propria identità. Tuttavia, i documenti sono falsificati anche per commettere reati quali, ad esempio, il riciclaggio di denaro o il sostegno a un'organizzazione criminale. Le tecniche impiegate per la produzione di documenti falsi sono sempre più sofisticate. Per poter riconoscere le falsificazioni occorrono informazioni di alta qualità, costantemente aggiornate, su possibili elementi di individuazione, in particolare gli elementi di sicurezza e le caratteristiche della frode.

Negli ultimi anni l'utilizzo di documenti falsi è aumentato notevolmente nello spazio Schengen. Dal 2014 la Svizzera individua ogni anno da 3800 a 5100 documenti falsi. Uno scambio efficace, tempestivo e semplice delle informazioni è fondamentale per combattere in maniera adeguata l'impiego di documenti falsi e i relativi rischi per la sicurezza dello spazio Schengen, in particolare alle sue frontiere esterne. FADO costituisce pertanto uno strumento indispensabile per l'adempimento dei compiti delle autorità competenti nel settore della frode documentale, ossia, in particolare, le autorità di polizia, di controllo alla frontiera e di migrazione, ma anche ad esempio gli uffici della circolazione o le autorità di stato civile.

¹ Azione comune 98/700/GAI del 3 dicembre 1998 adottata dal Consiglio in base all'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea, relativa alla creazione di un sistema europeo di archiviazione delle immagini (FADO), versione della GU L 333 del 9.12.1998, pag. 4.

² Regolamento (UE) 2020/493 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 marzo 2020, sul sistema relativo ai documenti falsi e autentici online (FADO) e che abroga l'azione comune 98/700/GAI del Consiglio, versione della GU L 107 del 6.4.2020, pag. 1.

1.2 Svolgimento e risultato dei negoziati

In virtù dell'articolo 4 dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)³, la Svizzera ha il diritto di collaborare, nel settore di Schengen, nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'UE. In particolare può prendere posizione e avanzare suggerimenti, ma non ha diritto di voto (cfr. art. 7 par. 1 AAS).

Il nuovo disciplinamento di FADO è stato originariamente trattato insieme al regolamento (UE) 2019/1896⁴ relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (regolamento Frontex). Le relative riunioni si sono tenute in seno al gruppo di lavoro Frontiere del Consiglio dell'Unione europea, nel Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER) e nel Consiglio «Giustizia e affari interni». Tutti questi organi si sono riuniti sotto forma di comitati misti (COMIX), vale a dire in presenza di rappresentanti degli Stati associati, tra cui la Svizzera. Nelle riunioni a livello peritale, l'Amministrazione federale delle dogane (AFD) e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), e in parte anche la Missione a Bruxelles, hanno rappresentato gli interessi della Svizzera. Gli esperti della Svizzera hanno preso parte alle riunioni, hanno avuto la possibilità di chiarire le questioni tecniche e di avanzare proposte di soluzione durante tutte le tappe dei negoziati.

A marzo 2019 hanno avuto luogo i negoziati tra la presidenza del Consiglio dell'UE, la Commissione europea e il Parlamento europeo (i cosiddetti negoziati del trilogio) sul regolamento Frontex. In occasione di questi negoziati, il Parlamento europeo si è opposto a un trattamento congiunto di FADO e del regolamento Frontex. Si è pertanto deciso di separare questi due progetti. Mentre il regolamento Frontex ha potuto essere concluso ancora prima delle elezioni europee del 2019, le disposizioni relative a FADO sono state nuovamente discusse nella nuova legislatura. Il 20 febbraio 2019 il COREPER ha approvato un nuovo mandato negoziale. I negoziati del trilogio relativi a FADO hanno avuto luogo a novembre 2019. Durante i negoziati si sono tenute riunioni regolari con consiglieri GAI (gruppo di lavoro del Consiglio Fauxdoc) delle rappresentanze permanenti a Bruxelles. In questa fase la Svizzera era rappresentata dall'addetto dell'AFD a Bruxelles.

Le discussioni si sono focalizzate essenzialmente su aspetti specifici a Frontex. L'orientamento generale della revisione di FADO era sostanzialmente incontestato. Alcuni Paesi hanno chiesto di registrare in FADO, oltre ai documenti d'identità e di viaggio, altri documenti ufficiali rilasciati dagli Stati Schengen. Altri Paesi erano contrari a questa estensione. Alcuni Paesi si sono opposti a un accesso pubblico al sistema. È stato pure discusso a quali attori concedere l'accesso e a quale livello. Sono state sollevate preoccupazioni in particolare in merito all'eventualità di concedere altri diritti d'accesso a terzi (p. es. organizzazioni internazionali o imprese private). È stato deciso di comune intesa di precisare questi diritti in un atto delegato. Diversi Paesi

³ 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, RS **0.362.31**.

⁴ Regolamento (UE) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2019, relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga i regolamenti (UE) n. 1052/2013 e (UE) 2016/1624, versione della GU L 295 del 14.11.2019, pag. 1.

hanno inoltre proposto di indicare nel regolamento la struttura a tre livelli di accesso. È previsto che l'UE disciplinerà anche questo aspetto in un atto delegato.

La votazione finale nel Consiglio, prevista per il 13 marzo 2020, è stata effettuata in procedura scritta il 20 marzo 2020 a causa della pandemia di COVID-19. Il 30 marzo 2020 il regolamento (UE) 2020/493 è stato adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Il 23 marzo 2020, quindi prima della sua adozione formale, è stato notificato alla Svizzera quale sviluppo dell'acquis di Schengen.

1.3 Procedura di recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen

Con l'AAS la Svizzera si è impegnata a recepire in linea di massima tutti i nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen (art. 2 par. 3 e art. 7 AAS). L'articolo 7 AAS prevede una procedura speciale per il recepimento e la trasposizione di uno sviluppo dell'acquis di Schengen: in un primo momento l'UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l'avvenuta adozione di un atto che costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen. Successivamente, il Consiglio federale dispone di un termine di 30 giorni per comunicare al competente organo dell'UE (Consiglio dell'UE o Commissione europea) se e, all'occorrenza, entro quale termine intende recepire lo sviluppo notificato. Il termine di 30 giorni decorre in linea di massima dalla data di adozione dell'atto da parte dell'UE (art. 7 par. 2 lett. a AAS). Se lo sviluppo da recepire è giuridicamente vincolante, la notifica di un atto da parte dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note che, dal punto di vista svizzero, è considerato alla stregua di un trattato internazionale. Conformemente ai requisiti costituzionali, l'approvazione formale di questo trattato incombe al Consiglio federale o al Parlamento e, in caso di referendum, al Popolo.

Il regolamento (UE) 2020/493 è giuridicamente vincolante. Deve pertanto essere recepito mediante uno scambio di note. Nel presente caso, l'approvazione dello scambio di note compete all'Assemblea federale (cfr. n. 7.1). Il 24 aprile 2020 la Svizzera ha concluso lo scambio di note per il recepimento del regolamento fatto salvo l'adempimento dei requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS).

La Svizzera dispone, per recepire e trasporre gli sviluppi dell'acquis di Schengen, di un termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica degli atti da parte dell'UE. Entro tale termine dovrà inoltre aver luogo l'eventuale referendum. Il termine ha iniziato a decorrere il 23 marzo 2020 con la notifica del regolamento da parte dell'UE e scadrà pertanto il 23 marzo 2022. Entro questa data la Svizzera è pertanto tenuta a trasmettere le sue note di risposta al segretariato generale del Consiglio dell'UE.

Non appena la procedura nazionale sarà completata e tutti i requisiti costituzionali in vista del recepimento e della trasposizione dei regolamenti UE saranno stati soddisfatti, la Svizzera ne informerà per scritto immediatamente il Consiglio dell'UE e la Commissione europea. Se non è indetto alcun referendum contro il recepimento e la trasposizione del regolamento UE, la comunicazione ha luogo immediatamente dopo la scadenza del termine referendario. Tale comunicazione equivale alla ratifica degli scambi di note.

La mancata trasposizione entro i termini prestabiliti di uno sviluppo dell'acquis di Schengen da parte della Svizzera può implicare la cessazione della cooperazione Schengen e pertanto anche della cooperazione Dublino (art. 7 par. 4 AAS in combinato disposto con art. 14 par. 2 AAD⁵).

1.4 Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e la strategia del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁶ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁷ sul programma di legislatura 2019–2023. È sottoposto all'Assemblea federale affinché il termine massimo di due anni per il recepimento e la trasposizione dello sviluppo dell'acquis di Schengen possa essere rispettato (cfr. n. 1.3).

Il progetto contribuisce ad attuare l'indirizzo politico 2, obiettivo 12, nonché l'indirizzo politico 3, obiettivi 14 e 15 per la legislatura 2019–2023. Grazie alla trasposizione del regolamento (UE) 2020/493 e al corretto inserimento di documenti nel sistema di archiviazione delle immagini FADO, la Svizzera rinnova e sviluppa le sue relazioni politiche con l'UE. La condivisione delle rilevanti caratteristiche della frode con le autorità competenti contribuisce alla gestione della migrazione e alla prevenzione della migrazione irregolare. La Svizzera deve prevenire e combattere efficacemente la violenza, la criminalità e il terrorismo. Il sistema FADO si propone di fornire un contributo importante alla lotta contro le minacce per la sicurezza interna ed esterna permettendo di individuare tempestivamente i documenti falsi.

Il recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) 2020/493 non è in contrasto con alcuna strategia del Consiglio federale. Con il progetto la Svizzera adempie i propri obblighi derivanti dall'AAS.

2 Procedura di consultazione

2.1 Panoramica

Conformemente all'articolo 3 capoverso 1 lettera c della legge del 18 marzo 2005⁸ sulla consultazione, dal 25 novembre 2020 all'11 marzo 2021 si è svolta la procedura di consultazione. Hanno risposto in tutto 46 partecipanti, nove di questi soltanto per esprimere che avrebbero rinunciato a prendere posizione. I restanti 37 pareri sono suddivisi nel modo seguente: 23 Cantoni, quattro partiti, tre associazioni mantello nazionali e sette altre associazioni e istituzioni interessate.

⁵ 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; RS **0.142.392.68**.

⁶ FF **2020 1565**

⁷ FF **2020 7365**

⁸ RS **172.061**

36 partecipanti sono favorevoli al progetto; quattordici di questi non hanno formulato alcuna osservazione aggiuntiva. Un partecipante (AsyLex) respinge l'idea che la responsabilità per la gestione di FADO venga trasferita a Frontex.

Nel complesso, i riscontri pervenuti nel quadro della consultazione possono essere pertanto considerati positivi.

2.2 Aspetti inerenti alla protezione dei dati

Diversi partecipanti alla consultazione (Cantoni di Appenzello Interno, Ginevra e Ticino nonché Alleanza del Centro, PS, Unione delle città svizzere [UCS] e AsyLex) sollevano la questione della protezione dei dati. Il Cantone di Appenzello Interno si compiace del fatto che, per considerazioni legate alla protezione dei dati, l'articolo 18 capoverso 3 della legge federale del 13 giugno 2008⁹ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP) limiti l'accesso a determinate autorità. Il Cantone di Ginevra sottolinea l'importanza di garantire la sicurezza delle informazioni nel sistema FADO. Il Cantone Ticino valuta con occhio critico l'introduzione di un quarto livello che conceda a soggetti privati un accesso, seppure limitato, a informazioni potenzialmente sensibili. Per il partito Alleanza del Centro non emergono in modo chiaro quali vantaggi possa comportare l'introduzione di un quarto livello di accesso destinato ad altri servizi dell'UE, Stati terzi, organizzazioni internazionali e soggetti privati. Chiede pertanto al Consiglio federale di adoperarsi presso la Commissione europea e in occasione della trasposizione affinché tale estensione sia gestita in modo restrittivo e sulla base del principio della necessità di conoscere. Il PS è favorevole al principio della minimizzazione dei dati, ma esige che il suo rispetto sia verificato da un'entità indipendente. Esorta inoltre il Consiglio federale a far sì che i diritti di accesso possano essere accordati a soggetti privati soltanto laddove strettamente necessario. L'UCS giudica opportuna l'introduzione di un quarto livello di accesso per soggetti privati. Tuttavia, auspica una regolamentazione chiara allo scopo di prevenire eventuali abusi, in particolare al di fuori delle organizzazioni statali. AsyLex chiede che Frontex applichi gli standard più elevati in materia di pseudonimizzazione dei dati. Sottolinea inoltre che le prescrizioni in materia di protezione dei dati devono essere rigorosamente rispettate e che vengano regolarmente eseguiti controlli in tal senso.

Maggiori informazioni sugli aspetti inerenti alla protezione dei dati sono riportate al numero 8.4.

2.3 Modifiche all'avamprogetto

Sulla base dei riscontri pervenuti nel quadro della procedura di consultazione, la polizia dei trasporti è stata aggiunta all'elenco delle autorità autorizzate ad accedere al sistema FADO (cfr. pareri del Cantone di Ginevra e delle FFS). Al fine di adempiere il proprio mandato legale in materia di controllo dell'identità e dei documenti ai sensi

⁹ RS 361

della legge federale del 18 giugno 2010¹⁰ sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico, la polizia dei trasporti deve poter individuare e verificare le caratteristiche della frode. Il principio della necessità di conoscere è così rispettato.

Sono state inoltre apportate precisioni a questo elenco.

3 Punti essenziali del regolamento (UE) 2020/493

3.1 Struttura del vigente sistema FADO

Il sistema FADO è attualmente strutturato su tre livelli, cui hanno accesso diversi servizi:

ExpertFADO: questo livello permette di inserire e consultare documenti di identità e di legittimazione (p. es. permesso di soggiorno, patente di guida, documenti di stato civile ecc.). ExpertFADO contiene descrizioni dettagliate di documenti autentici (facsimili) e di documenti falsificati o contraffatti (inclusi i timbri di entrata e di uscita). In Svizzera hanno accesso a questo livello soltanto determinati collaboratori di fedpol (servizio Tecnologia e sviluppo documenti d'identità, TEA). Si prevede inoltre di concedere l'accesso anche all'AFD (servizio specialistico Documenti).

iFADO: si tratta di una banca dati per consultare documenti di identità e di legittimazione, accessibile soltanto alle autorità svizzere responsabili del controllo dei documenti. iFADO contiene descrizioni di documenti autentici (facsimili) e falsi (inclusi i timbri di entrata e di uscita). I documenti falsi contengono soltanto in via eccezionale dati personali e soltanto laddove siano necessari per illustrare gli elementi o le tecniche di falsificazione. Se lo auspica, uno Stato Schengen può rendere accessibili determinate informazioni di ExpertFADO, pubblicandone una parte su iFADO. Questo livello non consente di inserire dati, ma soltanto di consultare documenti. iFADO contiene, tra le altre cose, anche manuali, glossari, dizionari, elenchi dei punti di contatto nazionali e dei documenti riconosciuti dagli Stati Schengen. Hanno accesso a questo livello le autorità federali e cantonali chiamate a verificare l'autenticità di un documento di identità o di legittimazione in adempimento dei loro compiti legali. Nella prassi, si tratta principalmente dell'AFD, delle autorità di polizia, di migrazione e dello stato civile.

PRADO: è il livello di FADO accessibile al pubblico in cui sono registrati documenti di identità e di legittimazione autentici. Come per iFADO, questo livello permette unicamente di consultare documenti. Il registro contiene descrizioni di documenti autentici sotto forma di facsimili; la risoluzione delle immagini è ridotta rispetto a iFADO ed ExpertFADO. PRADO indica le pagine più importanti e la qualità di un documento nonché determinati elementi di sicurezza. Vi figurano inoltre un glossario, un dizionario nonché elenchi dei punti di contatto nazionali e dei documenti riconosciuti.

¹⁰ SR 745.2

3.2 Novità introdotte dal regolamento (UE) 2020/493

In futuro la responsabilità per la gestione del sistema FADO, affidata finora al segretariato generale del Consiglio dell'UE, sarà trasferita a Frontex (art. 3 regolamento [UE] 2020/493) che negli ultimi anni ha sviluppato una certa perizia nel settore della frode documentale. Di conseguenza, gli Stati Schengen sono tenuti a mettere a disposizione di Frontex, memorizzandole in FADO, le informazioni pertinenti sui documenti rilasciati e sulle falsificazioni constatate (art. 2 regolamento [UE] 2020/493). Per il resto, le attuali funzionalità del sistema FADO sono in linea di massima mantenute anche nel quadro del nuovo regolamento UE. In particolare, come già accade oggi, il sistema non consentirà di identificare persone.

Come novità, si prevede di introdurre in FADO un quarto livello supplementare con diritti d'accesso limitati per altri servizi dell'UE, Stati terzi e organizzazioni internazionali come pure per soggetti privati (p. es. compagnie aeree). Spetta in ampia misura alla Commissione europea fissare le prescrizioni dettagliate, ad esempio l'architettura tecnica precisa del sistema FADO, le specifiche tecniche relative all'inserimento e alla conservazione delle informazioni nel sistema nonché le procedure di controllo e di verifica delle informazioni contenute nel sistema. La Commissione europea è abilitata ad adottare pertinenti atti di esecuzione (art. 6 regolamento [UE] 2020/493).

Il regolamento (UE) 2020/493 determina le autorità nazionali che possono accedere a FADO e incarica gli Stati membri di Schengen di designarle singolarmente secondo il principio della necessità di conoscere. Per quanto riguarda gli altri possibili attori (servizi UE, organizzazioni internazionali, soggetti privati), la Commissione europea deve ancora determinare chi avrà accesso a FADO, a quali condizioni e a quali parti del sistema. I diritti e le condizioni di accesso precisi saranno fissati in un atto delegato che la Commissione notificherà, come i citati atti di esecuzione, a tempo debito alla Svizzera quale sviluppo separato dell'acquis di Schengen. Attualmente non è ancora chiaro quando saranno disponibili. Nel quadro dei suoi diritti di partecipazione, la Svizzera potrà partecipare alle riunioni dei pertinenti gruppi di lavoro UE e prendere posizione in merito al contenuto di questi atti commissionari.

4 Contenuto del regolamento (UE) 2020/493

Il regolamento (UE) 2020/493 si suddivide in dieci articoli. Il sistema FADO è utilizzato per individuare frodi documentali e di identità, e lo sarà anche con il nuovo regolamento. A tal fine, le informazioni su elementi di sicurezza e potenziali caratteristiche della frode nei documenti falsi e autentici sono scambiate tra le competenti autorità degli Stati Schengen.

Il sistema FADO contiene informazioni su documenti di viaggio, di identità, di soggiorno e di stato civile, patenti di guida e libretti di circolazione. Può contenere anche informazioni su altri documenti ufficiali correlati (in particolare quelli utilizzati a sostegno delle domande di documenti ufficiali rilasciati dagli Stati membri) nonché sulle relative versioni false.

L'articolo 2 paragrafo 2 precisa cosa si intende per informazioni:

- a) le informazioni, immagini incluse, su documenti autentici, e loro facsimili, e sui relativi elementi di sicurezza;
- b) le informazioni, immagini incluse, sui documenti falsi, siano essi falsificati, contraffatti o pseudo-documenti, e le rispettive caratteristiche della frode;
- c) le sintesi delle tecniche di falsificazione;
- d) le sintesi degli elementi di sicurezza dei documenti autentici; e
- e) le statistiche sui documenti falsi individuati.

Il sistema FADO può comprendere inoltre manuali, elenchi di contatti e informazioni sui documenti di viaggio validi e il loro riconoscimento da parte degli Stati membri, raccomandazioni su modi efficaci per individuare metodi specifici di falsificazione nonché altre informazioni utili.

Gli Stati Schengen e l'Unione europea devono trasmettere senza ritardo a Frontex queste informazioni. Gli Stati membri e terzi possono trasmettere all'Agenzia le informazioni su altri documenti ufficiali correlati ai documenti menzionati in precedenza.

Responsabilità di Frontex (art. 3)

Frontex è responsabile del funzionamento corretto e affidabile del sistema FADO e fornisce sostegno alle autorità competenti degli Stati membri nell'individuazione dei casi di documenti falsi. Assicura l'inserimento tempestivo ed efficiente nel sistema FADO delle informazioni ottenute e garantisce l'uniformità e la qualità di tali informazioni.

Architettura del sistema FADO e accesso (art. 4)

L'accesso alle informazioni nel sistema FADO è impostato in maniera diversa a seconda dell'utente. La Commissione europea, Frontex, le autorità degli Stati membri competenti in materia di frode documentale (quali le autorità di polizia e di controllo alla frontiera), nonché altre autorità nazionali pertinenti (quali p. es. le autorità nazionali di migrazione) hanno un accesso protetto al sistema FADO, in base al principio della necessità di conoscere. Istituzioni, agenzie e altri organismi dell'Unione europea, terzi (p. es. Paesi terzi, entità territoriali, organizzazioni internazionali e altri soggetti di diritto internazionale) nonché soggetti privati (quali compagnie aeree e altre imprese di trasporto pubblico) hanno un accesso limitato alle informazioni memorizzate nel sistema FADO. Il pubblico ha accesso a facsimili di documenti autentici o a documenti autentici con dati pseudonimizzati.

La Commissione europea disciplina, mediante atti delegati, la parte del sistema cui hanno accesso i soggetti elencati. Gli atti delegati stabiliscono inoltre le necessarie procedure e condizioni specifiche, quale l'obbligo di concludere un accordo tra Frontex e terzi o soggetti privati.

Gli Stati Schengen determinano quali autorità nazionali potranno accedere al sistema, compreso il livello di tale accesso, e ne danno notifica alla Commissione e a Frontex.

Su richiesta, la Commissione europea trasmette tali informazioni al Parlamento europeo.

Trattamento di dati personali da parte di Frontex (art. 5)

In caso di trattamento di dati personali nel quadro del regolamento FADO è applicabile il regolamento (UE) 2018/1725¹¹ sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali. Frontex tratta dati personali soltanto se ciò è necessario per svolgere il proprio compito di gestione del sistema FADO. Per quanto riguarda i documenti autentici, il sistema FADO contiene solo i dati personali che figurano nei facsimili di tali documenti o dati pseudonimizzati. Per quanto riguarda i documenti falsi, il sistema FADO contiene dati personali solamente nella misura necessaria a descrivere o illustrare le caratteristiche della frode o il metodo di falsificazione di detti documenti.

Frontex garantisce che i dati personali siano trattati solo nella misura strettamente necessaria per il funzionamento del sistema FADO in linea con il principio della minimizzazione dei dati. Assicura inoltre che non sia consentita l'identificazione di alcuna persona fisica tramite il sistema FADO senza l'utilizzo di dati aggiuntivi. A tal fine, provvede affinché siano adottate le misure tecniche e organizzative necessarie, quali ad esempio la pseudonimizzazione.

Atti di esecuzione (art. 6)

La Commissione europea adotta (secondo la procedura d'esame di cui all'art. 7 par. 2 del regolamento) atti di esecuzione al fine di stabilire:

- l'architettura tecnica del sistema FADO;
- le specifiche tecniche relative all'inserimento e alla conservazione delle informazioni nel sistema FADO secondo standard elevati;
- le procedure di controllo e di verifica delle informazioni contenute nel sistema FADO.

Una volta che la Commissione europea ha verificato l'adozione di questi atti di esecuzione e che Frontex ha notificato alla Commissione europea l'efficace attuazione dell'architettura del sistema FADO e l'avvenuta trasmissione delle informazioni dal segretario generale del Consiglio a Frontex, la Commissione europea fissa in un altro atto di esecuzione la data di effettiva attuazione del sistema FADO da parte di Frontex.

Procedura di comitato (art. 7)

Conformemente all'articolo 6 del regolamento (UE) 1683/95¹², la Commissione europea è assistita da un comitato, composto da rappresentanti degli Stati Schengen e

¹¹ Regolamento (UE) 2018/1725 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione e sulla libera circolazione di tali dati, e che abroga il regolamento (CE) n. 45/2001 e la decisione n. 1247/2002/CE, versione della GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39.

¹² Regolamento (CE) n. 1638/95 del Consiglio, del 29 maggio 1995, che istituisce un modello uniforme per i visti.

presieduto dal rappresentante della Commissione europea. Per gli atti di base che necessitano del controllo degli Stati Schengen per l'adozione di atti di esecuzione da parte della Commissione europea, è opportuno, ai fini di un tale controllo, istituire comitati di questo tipo. Tale comitato rappresenta un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011¹³.

È applicabile la procedura d'esame di cui all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011, secondo cui il comitato esprime il suo parere per gli atti che devono essere adottati su proposta della Commissione europea.

Esercizio della delega (art. 8)

Dall'entrata in vigore del presente regolamento, la Commissione europea ha il potere di adottare atti delegati. Tale facoltà può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. Gli effetti della decisione di revoca decorrono dal giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea o da una data successiva specificata nella decisione. La decisione non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore.

Prima dell'adozione dell'atto delegato la Commissione europea consulta gli esperti designati da ciascuno Stato membro. Non appena adotta un atto delegato, la Commissione europea ne dà contestualmente notifica al Parlamento europeo e al Consiglio. Un atto delegato entra in vigore solo se né il Parlamento europeo né il Consiglio hanno sollevato obiezioni entro il termine di due mesi dalla data in cui esso è stato loro notificato o se, prima della scadenza di tale termine, sia il Parlamento europeo che il Consiglio hanno informato la Commissione europea che non intendono sollevare obiezioni. Tale termine è prorogato di due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

5 Punti essenziali del testo di attuazione

5.1 La normativa proposta

Il progetto costituisce un recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen. Per garantirne la trasposizione nel diritto svizzero occorre adeguare la LSIP e, all'occorrenza, in un secondo tempo anche le pertinenti ordinanze.

5.2 Compatibilità tra compiti e finanze

La trasposizione del regolamento (UE) 2020/493 nel diritto svizzero comporta per l'Amministrazione federale un onere finanziario e in termini di personale. I dettagli tecnici saranno disciplinati in altri atti normativi dell'UE che costituiranno sviluppi dell'acquis di Schengen. Attualmente non è possibile né quantificare in modo preciso

¹³ Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, versione della GU L 55 del 28.2.2011, pag. 13.

i costi a carico della Confederazione per gli adeguamenti tecnici necessari, né definire l'eventuale fabbisogno di personale supplementare che ne deriva. Una stima affidabile delle ripercussioni finanziarie sarà possibile soltanto quando sarà reso noto il contenuto dei pertinenti atti di esecuzione della Commissione europea, che costituiranno a loro volta uno sviluppo dell'acquis di Schengen. Quando sarà nota la soluzione adottata, sarà possibile fornire indicazioni definitive in una proposta separata sul recepimento del corrispondente sviluppo dell'acquis di Schengen (v. n. 7.1).

5.3 Adeguamenti giuridici necessari

Le disposizioni del regolamento (UE) 2020/493, pur essendo in linea di massima direttamente applicabili, contengono alcune prescrizioni all'attenzione del legislatore nazionale. La Svizzera è in particolare tenuta a determinare quali autorità nazionali hanno accesso a FADO e con quale diritto d'accesso (art. 4 par. 6 del regolamento). Conformemente alla nuova legge del 25 settembre 2020¹⁴ sulla protezione dei dati, che dovrebbe entrare in vigore prossimamente, le fotografie di persone costituiscono dati degni di particolare protezione, per cui il loro trattamento per FADO va disciplinato in una legge in senso formale. Dato che FADO serve allo scambio di informazioni tra le autorità di sicurezza, la LSIP rappresenta il contenitore normativo adeguato. Si attendono ulteriori spiegazioni e precisazioni in atti di esecuzione e atti delegati della Commissione. Al momento non si sa ancora quando saranno disponibili.

6 Commento ai singoli articoli del testo di attuazione

Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia

Art. 2 cpv. 2

L'articolo 2 capoverso 1 LSIP elenca i sistemi d'informazione di polizia esistenti utilizzati da autorità federali o cantonali. La peculiarità di FADO risiede nel fatto che anche soggetti privati quali ad esempio le compagnie aeree e altre imprese pubbliche di trasporto possono ottenere un accesso limitato alle informazioni contenute nel sistema. Di conseguenza, in un nuovo capoverso 2 dell'articolo 2 LSIP, il campo d'applicazione della legge è esteso al trattamento di dati nel sistema FADO da parte delle autorità federali, cantonali e comunali nonché da parte di soggetti privati.

Art. 2 cpv. 3

Il sistema FADO non corrisponde a un classico sistema di trattamento di dati personali destinato alle autorità di polizia. La sua gestione compete inoltre a Frontex. Gli articoli 3–6 e 19 LSIP non sono pertanto applicabili a tale sistema.

¹⁴ FF 2020 6695

Art. 18a cpv. 1–2

Il nuovo articolo 18a LSIP disciplina il trattamento di dati nel sistema FADO. Quest'ultimo serve agli Stati Schengen per scambiare, tramite l'infrastruttura centrale di Frontex, informazioni su elementi di sicurezza e caratteristiche della frode nei documenti. FADO è un mero sistema di archiviazione delle immagini: contiene facsimili di documenti autentici (ossia documenti fisici identici ai documenti rilasciati ufficialmente ma contenenti dati inventati, fittizi; p. es. «Mario Rossi») o documenti autentici pseudonimizzati (i dati personali sul documento sono resi irrecognoscibili annerendoli, pixellandoli ecc.). Oltre a documenti autentici, sono memorizzati in FADO anche documenti falsificati e contraffatti con le pertinenti descrizioni della falsificazione.

Il sistema FADO non è concepito per identificare persone. Non è possibile consultare dati personali. Nel rispetto del principio di proporzionalità, i dati personali sono trattati soltanto se strettamente necessario ai fini della gestione di questo sistema e se sono correlati a elementi di sicurezza o a caratteristiche della frode di un documento. I dati personali sono resi per quanto possibile irrecognoscibili conformemente alle prescrizioni FADO. Di conseguenza, i documenti falsi contengono soltanto in via eccezionale dati personali e soltanto se sono necessari per illustrare gli elementi o le tecniche di falsificazione.

Art. 18a cpv. 3

Il regolamento (UE) 2020/493 esige espressamente che gli Stati Schengen prevedano una base legale che consenta di trattare dati personali (cfr. art. 4 par. 6 del regolamento). Per di più, il diritto svizzero consente di trattare dati personali degni di particolare protezione soltanto se tale trattamento è previsto esplicitamente da una legge in senso formale (art. 17 cpv. 2 della legge federale del 19 giugno 1992¹⁵ sulla protezione dei dati [LPD]). Per questo motivo occorre disciplinare nella LSIP le autorità nazionali che, in adempimento dei loro compiti, sono autorizzate a trattare nel sistema FADO dati e soprattutto dati personali degni di particolare protezione. Poiché FADO non mira al trattamento di dati personali, i dati personali contenuti nei documenti identificativi falsi sono di norma resi irrecognoscibili. Ciononostante è possibile che un annerimento o una pixellatura in un documento impedisca di riconoscere importanti elementi di individuazione di una falsificazione. Per questo motivo è prevista una norma eccezionale che consente alle autorità autorizzate all'accesso di trattare anche dati personali degni di particolare protezione. Nel diritto svizzero anche il semplice fatto di consultare un'immagine rientra nel concetto di trattamento di dati (art. 3 lett. e LPD). Gli attuali accessi al sistema FADO tramite portale SSO sono ora disciplinati formalmente in una legge. Con la nuova base legale gli attuali diritti d'accesso restano tuttavia immutati sul piano materiale.

In virtù del principio della necessità di conoscere, le autorità di polizia, di controllo alla frontiera e di migrazione nonché altre autorità federali, cantonali e comunali hanno un accesso protetto al sistema FADO. FADO è utilizzato in particolare per accertare l'identità e quindi controllare i documenti di viaggio, d'identità o altri docu-

¹⁵ RS 235.1

menti che potrebbero fornire indizi sull'identità di uno straniero, nonché per individuare identità multiple, l'utilizzo abusivo di identità da parte di terzi, nonché abusi e falsificazioni di documenti.

fedpol è competente per l'alimentazione del sistema con documenti svizzeri e per la loro descrizione nel sistema FADO e sostiene le autorità svizzere responsabili del controllo dei documenti. Si occupa di verificare l'autenticità dei documenti e di acquisire informazioni dai Paesi di rilascio avvalendosi degli elenchi di contatti diretti dell'UE e degli Stati Schengen (lett. a).

Gli accertamenti tramite il sistema FADO servono al perseguimento penale e alla salvaguardia della sicurezza pubblica; le autorità di polizia e di perseguimento penale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni hanno pertanto accesso al sistema. Nel quadro della procedura di consultazione il Cantone di Ginevra e le FFS avevano chiesto inoltre che nell'elenco delle autorità autorizzate all'accesso fosse inserita anche la polizia dei trasporti, il che appare opportuno alla luce dei compiti svolti da quest'ultima (lett. b).

Gli accertamenti tramite il sistema FADO si estendono anche ai settori della migrazione che comprendono in particolare la procedura d'asilo (verifica dell'identità e dell'origine dei richiedenti l'asilo al momento dell'arrivo in un centro federale d'asilo), la procedura di rilascio del visto, l'esecuzione dell'allontanamento nel settore dell'asilo e degli stranieri, i permessi di dimora nonché la cooperazione Schengen e Dublino (lett. c).

FADO è pure impiegato dal Tribunale amministrativo federale quale autorità di ricorso nei settori del diritto in materia di asilo, di stranieri e di cittadinanza (lett. d).

FADO è altresì utilizzato per il riconoscimento di documenti di viaggio esteri (art. 6 cpv. 4 dell'ordinanza del 15 agosto 2018¹⁶ concernente l'entrata e il rilascio del visto [OEV]). Va rilevato che anche il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) si occupa del controllo dei documenti ad esempio nel settore della cittadinanza o dello stato civile (lett. e).

Nel quadro dei controlli di confine alle frontiere esterne dello spazio Schengen nonché dei controlli delle persone, FADO è utilizzato dalle competenti autorità federali e cantonali di controllo alla frontiera nonché dalle autorità cantonali di polizia (lett. f).

L'Ufficio federale di giustizia (UFG) utilizza il sistema FADO nel settore del casellario giudiziale (lett. g).

Il sistema è impiegato anche per gli accertamenti delle autorità giudiziarie e di sicurezza della Confederazione e dei Cantoni in relazione a misure di allontanamento e di respingimento secondo il diritto penale e il diritto penale militare nonché nel settore dell'asilo e degli stranieri (lett. h).

Il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) utilizza FADO nel quadro della gestione del sistema d'informazione Quattro P. Quest'ultimo serve a identificare determinate categorie di stranieri che entrano in Svizzera o escono dalla Svizzera (lett. i).

¹⁶ RS 142.204

Il sistema FADO è altresì utilizzato dalle autorità cantonali per l'adempimento dei loro compiti nel settore del controllo del mercato del lavoro (lett. j).

Il sistema costituisce inoltre uno strumento importante per le autorità cantonali e comunali per l'adempimento dei loro compiti nei settori del diritto in materia di cittadinanza, dello stato civile, del controllo degli abitanti nonché della polizia del commercio (lett. k).

Infine, gli uffici cantonali della circolazione e le autorità competenti per le misure amministrative utilizzano il sistema FADO per l'adempimento dei loro compiti nel settore dell'ammissione alla circolazione stradale e delle misure amministrative (lett. l).

Art. 18a cpv. 4 e 5

Dato che il contenuto dei futuri atti normativi terziari della Commissione europea non è ancora chiaro, è difficile stimare se il Consiglio federale potrà concludere autonomamente i pertinenti scambi di note. A tal fine dovrebbe potersi fondare su uno dei casi descritti nell'articolo 7a capoverso 3 della legge del 21 marzo 1997¹⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA) (trattati di portata limitata). Mentre queste condizioni dovrebbero tendenzialmente essere adempiute per gli atti di esecuzione della Commissione europea, la situazione non è chiara per quanto riguarda l'atto delegato relativo ai diritti di accesso. Come già menzionato (cfr. n. 3.2), la Commissione europea determinerà in questo atto delegato quali altri attori (servizi UE, organizzazioni internazionali, soggetti privati) avranno un diritto di accesso limitato al sistema FADO. In questo contesto, all'articolo 18a capoverso 4 LSIP è prevista una norma di delega che abilita il Consiglio federale a concludere trattati internazionali con l'UE che modificano i diritti di accesso definiti nel regolamento (UE) 2020/493.

Con la norma di delega di cui al capoverso 5 il Consiglio federale è autorizzato a decidere autonomamente un'eventuale modifica dei diritti d'accesso. In particolare può concedere ai soggetti privati svizzeri un diritto di accesso limitato al sistema FADO, nella misura in cui l'atto delegato lo consenta. L'Esecutivo può attuare questa modifica tramite ordinanza. Nel contempo è tuttavia tenuto a sottoporre al Parlamento un messaggio.

I capoversi 4 e 5 dell'articolo 18a corrispondono alla formulazione di cui all'articolo 13 della legge del 12 giugno 2009¹⁸ sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen (LSIS). L'articolo 18a capoversi 4 e 5 intende permettere di recepire l'atto delegato relativo ai diritti di accesso in modo rapido e semplice.

Coordinamento con altri progetti

Nell'esaminare il progetto occorrerà tener conto dell'eventuale necessità di coordinamento con altri progetti non ancora in vigore che modificano ugualmente la LSIP:

- decreto federale del 18 dicembre 2020¹⁹ che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento

¹⁷ RS 172.010

¹⁸ RS 362.2

¹⁹ FF 2020 8813

delle basi legali dell'istituzione, dell'esercizio e dell'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) (Sviluppi dell'acquis di Schengen);

- decreto federale del 19 marzo 2021²⁰ che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento dei regolamenti (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 che istituiscono un quadro per l'interoperabilità tra i sistemi di informazione dell'UE (Sviluppi dell'acquis di Schengen).

7 Ripercussioni del trattato e del testo di attuazione

7.1 Ripercussioni per la Confederazione

Per la Confederazione risulteranno ripercussioni finanziarie sia nella fase di progetto sia nell'applicazione del regolamento (UE) 2020/493 a partire dalla messa in esercizio del nuovo sistema FADO. A livello dell'UE non è ancora stata fissata la data di messa in esercizio. Occorre ancora elaborare le specifiche tecniche per il nuovo sistema, che saranno stabilite dalla Commissione europea in un atto normativo separato, il quale verrà a sua volta notificato alla Svizzera quale sviluppo di Schengen. Stando all'attuale pianificazione, il sistema FADO dovrebbe essere operativo a partire dall'inizio del 2024. A quanto è dato sapere, si presume che l'architettura del sistema non subirà modifiche sostanziali. Non disponendo di informazioni sull'attuazione tecnica del progetto, la Svizzera non è in grado di stimare in maniera attendibile i costi di attuazione. Resta anche da chiarire secondo quali modalità questi costi saranno suddivisi tra i servizi autorizzati all'accesso. Il servizio TEA presso fedpol resterà l'interlocutore nazionale della Svizzera per il sistema FADO dell'UE per i documenti autentici mentre il servizio specialistico Documenti presso l'AFD rimarrà l'interlocutore per i documenti falsi. Secondo le informazioni disponibili, l'onere lavorativo resterà identico. Il progetto per l'introduzione di FADO è costato complessivamente 500 000 franchi. La gestione di ExpertFADO e di iFADO costa attualmente alla Confederazione 500 000 franchi all'anno (in concreto nel 2020: gestione dell'infrastruttura: 282 100 fr.; gestione dell'applicazione: 3120 fr.; servizi portale SSO incluso lo strumento autorizzazione d'accesso: 120 775 fr.; supporto: 96 600 fr.). È possibile che le attuali interfacce della Svizzera per il collegamento al sistema FADO debbano essere adeguate (o create *ex novo*). Per la nuova messa in esercizio di FADO si possono prevenire costi analoghi, sempreché l'applicazione del nuovo sistema non subisca importanti modifiche. Nel quadro del prosieguo degli ulteriori lavori per la creazione delle basi legali e per il recepimento delle ulteriori regolamentazioni tecniche annunciate dalla Commissione, i costi di progetto saranno quantificati con maggiore precisione e il finanziamento sarà disciplinato.

Sarà possibile stabilire in modo definitivo le ripercussioni finanziarie e in termini di personale in una proposta separata sul recepimento del pertinente sviluppo dell'acquis di Schengen non appena l'UE avrà elaborato una soluzione e l'avrà comunicata. Non è previsto che ciò accada prima del 2022.

²⁰ FF 2021 674

7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Diversi partecipanti alla consultazione si sono soffermati sulle ripercussioni finanziarie e in termini di personale per i Cantoni. I Cantoni di Neuchâtel, Soletta e Ticino nonché l'Associazione dei servizi cantonali di migrazione affermano di non attendersi ripercussioni di questo tipo per i Cantoni. Per contro, il Cantone di Berna, economie-suisse e la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia spiegano che attualmente non è possibile effettuare una valutazione definitiva delle ripercussioni in tal senso alla luce della mancanza delle specifiche tecniche. Al momento non è escluso che il progetto possa comportare ripercussioni tecniche sull'infrastruttura informatica dei Cantoni e conseguentemente anche ripercussioni finanziarie non ancora quantificabili. Ci si attende inoltre che il progetto venga trasposto nel modo più efficace ed economico possibile.

Come evidenziato al numero 7.1, il progetto non modificherà in linea di massima il ruolo di fedpol e dell'AFD quali punti di contatto nazionali della Svizzera per il sistema FADO. Allo stato attuale delle conoscenze, si stima ugualmente che gli oneri di lavoro resteranno invariati. Il progetto non dovrebbe pertanto comportare ripercussioni a livello finanziario e di effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni.

7.3 Altre ripercussioni

Non sono previste ripercussioni dirette nei settori dell'economia, della società e dell'ambiente. L'impiego di documenti falsi costituisce un rischio generale per la sicurezza dello spazio Schengen. Un sistema moderno volto a individuare la frode documentale è decisivo nella lotta alla criminalità.

8 Aspetti giuridici

8.1 Costituzionalità

Il presente decreto federale si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)²¹, secondo cui la Confederazione è competente per gli affari esteri. L'articolo 184 capoverso 2 Cost. conferisce al Consiglio federale la facoltà di firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, esclusi quelli la cui conclusione è di competenza del Consiglio federale in virtù della legge o di un trattato internazionale. Nel presente caso il Consiglio federale non può invocare tale competenza (cfr. art. 7a cpv. 1 e 2 LOGA nonché art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002²² sul Parlamento [LParl]). Ne deriva che l'Assemblea federale è competente per l'approvazione dello scambio di note.

²¹ RS 101

²² RS 171.10

8.2 **Compatibilità con altri impegni internazionali della Svizzera**

Il recepimento del regolamento UE in questione e le relative modifiche di legge sono compatibili con il diritto internazionale. Con il recepimento di questo sviluppo dell'acquis di Schengen, la Svizzera rispetta i propri impegni nei confronti dell'UE, assunti nel quadro dell'Accordo di associazione a Schengen (art. 2 par. 3 in combinato disposto con art. 7 AAS).

8.3 **Forma dell'atto**

Il recepimento del regolamento (UE) 2020/493 non è legato all'adesione a un'organizzazione di sicurezza collettiva o a una comunità sopranazionale. Il decreto federale concernente l'approvazione del pertinente scambio di note non sottostà pertanto al referendum obbligatorio di cui all'articolo 140 Cost. Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., i trattati internazionali sottostanno a referendum facoltativo se comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o se la loro attuazione richiede l'emanazione di leggi federali. Secondo l'articolo 22 capoverso 4 LParl contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali ed astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Sono considerate importanti le disposizioni che nella legislazione nazionale, in base all'articolo 164 capoverso 1 Cost., sono emanate sotto forma di legge federale.

Il regolamento (UE) 2020/493 recepito mediante scambio di note comprende disposizioni importanti che contengono norme di diritto quali i diritti di consultazione e di accesso ai sistemi d'informazione. Il recepimento richiede modifiche a livello di legge (cfr. n. 3). Il decreto federale che approva lo scambio di note sottostà pertanto a referendum facoltativo secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. L'Assemblea federale approva mediante decreto federale i trattati internazionali sottostanti al referendum (art. 24 cpv. 3 LParl).

In virtù dell'articolo 141a capoverso 2 Cost., se il decreto di approvazione di un trattato internazionale sottostà a referendum facoltativo, l'Assemblea federale può includere nel decreto le modifiche legislative necessarie per l'attuazione del trattato. In questo senso, il disegno dell'atto normativo può dunque essere incluso nel decreto di approvazione.

8.4 **Protezione dei dati**

Il nuovo articolo 18a LSIP crea una base legale per il trattamento di dati personali nel sistema FADO.

Nell'ambito della procedura di consultazione, il PS ha chiesto che un organismo indipendente debba verificare se le autorità con diritto di accesso trattino effettivamente i dati solo se è strettamente necessario per gestire il sistema (principio di minimizzazione dei dati). Ha inoltre sollevato la questione delle possibili conseguenze qualora i

dati personali vengano trattati per scopi non previsti. Inoltre, AsyLex ha chiesto che le prescrizioni e i principi in materia di protezione dei dati siano rigorosamente rispettati. Diversi partecipanti alla consultazione hanno criticato il fatto che, in seguito all'adozione dell'atto delegato da parte della Commissione europea, soggetti privati saranno ugualmente autorizzati ad accedere al sistema FADO.

A tale riguardo va osservato che il sistema FADO non prevede una ricerca sistematica di dati personali: in altre parole, il sistema non consente di consultare informazioni su una persona precisa. I dati personali sono contenuti soltanto a titolo eccezionale e laddove sia necessario per illustrare gli elementi caratteristici della frode e le tecniche di falsificazione. Il trattamento dei dati è retto dall'attuale LPD²³ nonché dalla nuova legge del 25 settembre 2020²⁴ sulla protezione dei dati che entrerà in vigore prossimamente e sottostà alla sorveglianza dell'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza²⁵. Non è pertanto necessario introdurre altre disposizioni, visto che il rischio di abuso, come detto, è relativamente esiguo.

Nell'UE il trattamento di dati personali deve avvenire in sintonia con il regolamento (UE) 2016/679²⁶ e con la direttiva (UE) 2016/680²⁷. Il Garante europeo della protezione dei dati è stato consultato conformemente all'articolo 46 lettera d del regolamento (CE) n. 45/2001²⁸ e il 30 novembre 2018 ha espresso un parere in merito alla proposta di regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga l'azione comune 98/700/GAI²⁹. Questo parere si riferiva tuttavia in generale all'attività di Frontex e non concretamente a FADO.

²³ RS **235.1**

²⁴ FF **2020 6695**

²⁵ Cfr. art. 27 LPD (RS **235.1**) come pure gli art. 4 e 49 segg. della nuova legge del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati (FF **2020 6695**).

²⁶ 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), versione della GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1.

²⁷ 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 e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, versione della GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89.

²⁸ Regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, versione della GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

²⁹ Osservazioni formali del GEPD sulla proposta di regolamento europeo relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che abroga l'azione comune 98/700/GAI del Consiglio, il regolamento (UE) n. 1052/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1624 del Parlamento europeo e del Consiglio. Disponibili in tre lingue all'indirizzo: https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/comments/formal-comments-edps-proposal-regulation-european-0_en.

