

25 aprile 2022

Approvazione e attuazione dello scambio di note tra la Svizzera e l'UE relativo al recepimento dei regolamenti (UE) 2021/1133 e (UE) 2021/1134 che riformano il sistema di informazione visti (VIS) e le relative condizioni di accesso ad altri sistemi di informazione dell'UE ai fini del VIS (sviluppi dell'acquis di Schengen) e relativo alla modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

Rapporto sui risultati della consultazione

Indice

1		Situazione iniziale	3
	1.1	Sistema d'informazione visti	3
	1.2	Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl)	3
2		Esito della consultazione e panoramica dei risultati	3
	2.1	Osservazioni preliminari	3
	2.2	Sintesi dei risultati	4
	2.3	Progetto 1: VIS	4
	2.4	Progetto 2: modifica della LStrl	7
3		Verzeichnis der Eingaben / Liste des organismes ayant répondu / Elenco dei partecipanti	8

1 Situazione iniziale

L'11 agosto 2021 il Consiglio federale ha avviato la consultazione per recepire i regolamenti (UE) 2021/1133¹ e (UE) 2021/1134² che riformano il sistema d'informazione visti (VIS) e modificare la legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)³ (cfr. risp. n. 1.1 e 1.2). La consultazione si è conclusa il 18 novembre 2021.

1.1 Sistema d'informazione visti

I regolamenti (UE) 2021/1133 e (UE) 2021/1134 che riformano il sistema d'informazione visti (VIS) sono stati adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE il 7 luglio 2021 e notificati alla Svizzera il giorno successivo come sviluppi dell'acquis di Schengen. L'11 agosto 2021 il Consiglio federale ne ha approvato il recepimento, con riserva di approvazione parlamentare.

La Svizzera ha due anni, ossia fino al 7 luglio 2023, per portare a termine la procedura di approvazione nazionale.

Introdotto nel 2011, il VIS è la soluzione tecnologica che agevola la procedura dei visti per soggiorni di breve durata. Consente alle autorità competenti per i visti, le frontiere, l'asilo e la migrazione di verificare in modo rapido ed efficace le informazioni necessarie sui cittadini di Paesi terzi che necessitano del visto per recarsi nello spazio Schengen. Attraverso il VIS, che collega i consolati degli Stati Schengen nel mondo e tutti i loro valichi di frontiera esterni, vengono stabilite corrispondenze biometriche a fini d'identificazione e di controllo (immagine del viso e impronte delle dieci dita). La maggior parte delle modifiche è di natura tecnica, ad esempio il collegamento del VIS ai sistemi informatici esistenti e futuri. Le modifiche apportate ampliano di poco lo scopo e la funzionalità del VIS, nonché le relative responsabilità. L'attuazione di queste innovazioni richiede adeguamenti nella LStrl, nella legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA) e nella legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP).

1.2 Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl)

Il secondo progetto riguarda una modifica della LStrI, indipendente dai due sviluppi dell'acquis di Schengen: prevede di conferire all'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC; già Amministrazione federale delle dogane), il diritto di consultare il CIR e di accedere ai dati contenuti nei sistemi EES, ETIAS e VIS nei limiti delle sue competenze in veste di autorità di perseguimento penale della Confederazione.

2 Esito della consultazione e panoramica dei risultati

2.1 Osservazioni preliminari

Il rapporto illustra i pareri positivi, negativi o critici in merito alle varie disposizioni, nonché le eventuali modifiche proposte. I partecipanti che in linea di massima approvano il progetto sono considerati favorevoli a tutte le disposizioni proposte, ad eccezione di quelle espressamente respinte. I partecipanti che in linea di massima respingono il progetto sono considerati contrari a tutte le disposizioni proposte, ad eccezione di quelle espressamente approvate.

Regolamento (UE) 2021/1133 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 603/2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018/1862, (UE) 2019/816 e (UE) 2019/818 per quanto riguarda la definizione delle condizioni di accesso agli altri sistemi di informazione dell'UE ai fini del sistema di informazione visti, GU L 248 del 13.7.2021.

Regolamento (UE) 2021/1134 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che modifica i regolamenti (CE) n. 767/2008, (CE) n. 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 e (EU) 2019/1896 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga le decisioni 2004/512/CE e 2008/633/GAI del Consiglio, ai fini della riforma del sistema di informazione visti (VIS), GU L 248 del 13.7.2021.

RS 142.20

Il presente rapporto è una sintesi dei risultati della consultazione. L'elenco dei partecipanti che hanno risposto figura al numero 3; per maggiori dettagli si rimanda ai pareri originali⁴.

2.2 Sintesi dei risultati

La consultazione, avviata in base all'articolo 3 capoverso 1 lettere b e c della legge sulla consultazione (LCo)⁵,

ha raccolto 44 pareri: in totale si sono espressi 26 Cantoni, due partiti (PLR e PSS), l'Associazione dei Comuni Svizzeri (ACS), l'Unione delle città svizzere (UCS), l'Unione svizzera degli imprenditori (USI), il Tribunale federale (TF) e il Tribunale amministrativo federale (TAF), nonché undici altri gruppi d'interesse. Hanno espressamente rinunciato a pronunciarsi quattro Cantoni (GR, OW, SZ e ZH) e sette interpellati (TF, TAF, aeroporto di Zurigo, CDI, USI, ACS, UCS).

AG, AI, AR, BL, BS, GL, LU, NW, SG, SH, TG, UR, VD, ZG e CCPCS si dicono favorevoli al progetto e alle modifiche di legge che comporta, e non hanno altro da aggiungere.

BE, FR, GE, JU, NE, SO, TI, VS, PLR, PSS, Centre Patronal, yes, aeroporto di Ginevra e ASM si dicono in linea di massima favorevoli al progetto ed esprimono qualche considerazione.

CDDGP vede con occhio critico il progetto 2, sostenendolo soltanto in parte, mentre accoglie in toto il progetto 1.

AsyLex, GDS e sosf respingono la riforma.

2.3 Progetto 1: VIS

Utilità del VIS e sicurezza interna rafforzata

BL segnala che la riforma del sistema d'informazione visti è *in primis* di natura tecnica e contribuisce a rafforzare la sicurezza dello spazio Schengen e della frontiera esterna. **VS** rimarca che aderire alle disposizioni europee sul rilevamento dattiloscopico a partire dai sei anni richiederebbe una modifica della legislazione federale in materia di documenti d'identità e in particolare di passaporti.

GE ritiene che la riforma semplificherebbe la protezione della frontiera esterna. **NE** rileva che l'applicazione dei due regolamenti agevola i controlli e le procedure, aumenta la sicurezza interna e facilita la lotta al terrorismo.

Per contro, **AsyLex** respinge il progetto, ritenendo che la prospettata modifica del regolamento VIS ne estenda sproporzionatamente il campo d'applicazione e lo scopo. Giudica inoltre poco chiari lo scopo specifico e l'utilità del sistema per il ritorno di persone che non adempiono le condizioni per entrare o soggiornare nello spazio Schengen, in quanto né il regolamento né il rapporto esplicativo approfondiscono questo punto.

Protezione dei dati (art. 22bis capo IIIbis del regolamento [UE] 2021/1134)

PSS si dice preoccupato in merito alla comunicazione di dati C-VIS a terzi, prevista all'articolo 109equater AP-LStrI, ritenendo insufficienti i requisiti in materia di protezione dei dati cui rimanda la disposizione (ossia art. 31 par. 2 e 3 del regolamento [CE] n. 767/2008). Chiede pertanto d'integrare la normativa. A suo parere va inoltre garantito che i cittadini di Stati terzi o i richiedenti l'asilo tenuti a lasciare la Svizzera non subiscano violazioni dei diritti fondamentali nel proprio Paese di origine in seguito alla comunicazione dei dati C-VIS a terzi; ricorda infatti che, anche quando sono adempite le condizioni di cui all'articolo 31 paragrafi 2 e 3 del regolamento (CE) n. 767/2008, può capitare che i dati comunicati siano impiegati per uno scopo diverso da quello autorizzato. Ecco perché PSS chiede che, in aggiunta alla garanzia esplicita

Disponibili all'indirizzo www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2021 > DFGP

⁵ RS 172.061

dello Stato terzo di utilizzare i dati esclusivamente allo scopo previsto, il servizio svizzero competente esamini la sufficiente credibilità di tale garanzia: la comunicazione di dati C-VIS a terzi secondo l'articolo 109equarter AP-LStrl andrebbe ammessa soltanto se l'esame dà esito positivo.

AsyLex critica in particolare la nuova disposizione che prevede di registrare nel VIS i bambini a partire dai sei anni, sebbene il regolamento generale sulla protezione dei dati dell'Unione Europea (GDPR) consideri degni di particolare protezione i dati personali dei minorenni. AsyLex ritiene che il rilevamento delle impronte digitali e dell'immagine del viso sia contrario a questo elevato bisogno di protezione. Ricorda inoltre di aver espresso già in precedenza pareri critici in merito al SIS e ad altri sistemi d'informazione, ribadendo l'indispensabilità, nell'utilizzare qualsiasi sistema d'informazione e di dati – in particolare nel contesto internazionale –, di garantire che la personalità degli interessati venga tutelata e che i dati siano consultabili soltanto ai fini necessari. AsyLex ritiene inoltre necessario istituire un'autorità di ricorso indipendente e forte per i casi di uso indebito di dati personali.

Diritti di accesso

AsyLex giudica molto problematici i numerosi diritti di accesso di cui dispongono diverse autorità; ritiene che i diritti di lettura e scrittura vadano attribuiti esclusivamente ai servizi che ne hanno bisogno per motivi imperativi: più sono le autorità e le persone munite di diritti d'accesso, più aumenta il rischio che i dati siano destinati a scopi non autorizzati e consultati abusivamente. A suo modo di vedere, l'ampia cerchia di soggetti autorizzati a consultare i dati e il rischio di un uso indebito dei dati sono oltremodo preoccupanti in termini di diritti fondamentali e umani (rispetto della vita privata; art. 13 cpv. 1 Cost. e 8 cpv. 1 CEDU), ragion per cui chiede l'obbligo di verbalizzare tutti gli accessi ai dati e controlli periodici da parte di un'autorità indipendente che verifichi la proporzionalità degli accessi effettuati.

Oneri supplementari per i Cantoni

BE, FR, GE, JU, NE, TI e alcuni **membri dell'ASM** constatano che ai Cantoni – competenti per i visti e i permessi di dimora – vengono attribuiti nuovi compiti, che generano un carico di lavoro extra. **FR** in particolare rimarca che in futuro le autorità migratorie cantonali dovranno registrare numerosi nuovi dati nel VIS e rilevare più immagini del viso e impronte digitali per poter richiedere, rilasciare, rifiutare, sospendere o annullare visti di lunga durata, titoli di soggiorno (a tempo determinato), carte di legittimazione e documenti.

A tale proposito, il Governo **JU** avrebbe ritenuto opportuno disporre di informazioni concrete per determinare con maggiore precisione gli oneri finanziari derivanti dai compiti addizionali.

GE fa notare che gli oneri supplementari per i Cantoni risultano in particolare dall'abbassamento dell'età per il rilevamento dattiloscopico dai dodici ai sei anni e dall'aumento dei dati richiesti al momento di rilasciare o prorogare un titolo di soggiorno. Enfatizza inoltre il carico di lavoro extra derivante dalla trasmissione di dati al VIS per i titoli di soggiorno e i visti per soggiorni di lunga durata, nonché dalla segnalazione nel SIS dei cittadini di Stati terzi oggetto di decisioni di rimpatrio. Ritiene pertanto indispensabile individuare sinergie con la SEM per garantire un trattamento efficace dei casi di competenza della polizia. In merito alle ripercussioni finanziarie per i Cantoni, GE suggerisce alla Confederazione di prevedere indennità forfettarie a favore dei Cantoni, immancabilmente costretti ad assumere e istruire più personale.

TI auspica che la sfera di competenza delle autorità cantonali si limiti a rilevare le corrispondenze in ETIAS e che l'esame approfondito sia di spettanza esclusiva dell'apposita unità della SEM, in modo da evitare il sovraccarico dei servizi migratori cantonali chiamati a svolgere tale compito. FR e un membro dell'ASM rimarcano inoltre che i nuovi compiti dei servizi migratori cantonali ne aumentano nettamente il carico di lavoro, senza che sia prevista alcuna compensazione. Propongono pertanto di tenere conto dei costi supplementari che ne risultano, adeguando l'articolo 8 dell'ordinanza sugli emolumenti della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (OEmol-LStrl; RS 142.209).

5/10

Costi di progetto

PLR vede con occhio critico l'esplosione dei costi legata allo sviluppo del regolamento VIS: ricorda la linea di credito di 5,9 milioni di franchi approvata nel quadro del credito d'impegno 2018–2021 (CI III) per l'attuazione degli accordi di associazione a Schengen/Dublino nella Segreteria di Stato della migrazione, attirando l'attenzione sulle stime attuali citate nel rapporto esplicativo (pag. 36), che invece indicano costi per un ammontare di 18 milioni di franchi. Ritiene che il rapporto non illustri a sufficienza i motivi che hanno portato alla triplicazione dei costi.

Interoperabilità

SO si dice favorevole al progetto, considerandolo un perfezionamento della soluzione tecnica per il rilascio dei visti: interconnettere i sistemi permette di meglio identificare e controllare l'immagine del viso e le impronte digitali di cittadini di Stati terzi soggetti all'obbligo del visto, nonché di agevolare e semplificare i processi alle frontiere esterne Schengen, ossia all'aeroporto di Grenchen nel caso di SO.

Centre Patronal si dice favorevole al recepimento delle modifiche da parte della Svizzera – pur deplorando il potenziamento e la crescente complessità dei numerosi sistemi d'informazione dell'UE, che talvolta danno l'impressione di un mostro informatico e burocratico difficile da controllare. Riterrebbe inoltre auspicabile un rapporto tecnico e politico redatto dalla Confederazione sull'efficacia dell'impiego di questi sistemi multipli.

Stando all'**aeroporto di Ginevra**, la riforma del sistema di informazione VIS e l'interoperabilità del sistema ETIAS dovrebbero contribuire a semplificare i controlli di passeggeri provenienti da Stati terzi.

Per **yes**, la massima priorità consiste nell'integrazione completa ed efficiente della Svizzera nello spazio Schengen; ritiene inoltre inderogabile la compatibilità tecnica dei sistemi d'informazione UE per la politica dei visti comune degli Stati Schengen.

Secondo **DJS** e **sosf**, il solo fatto di creare ETIAS e di collegarlo con il VIS, consentendo l'accesso al CIR, evidenzia l'insaziabile appetito di dati della burocrazia Schengen.

Diritti fondamentali

DJS e sosf respingono l'intero progetto, ritenendolo un'enorme minaccia per il libero esercizio dei diritti fondamentali democratici: l'esecutivo otterrebbe il monopolio del potere se tutti i dati personali, comprese foto e registrazioni audio – che stuzzicano l'interesse dei servizi segreti, dei corpi di polizia, delle autorità inquirenti e della giustizia penale, nonché delle autorità di frontiera e d'asilo – fossero salvati per sempre e quindi consultabili in ogni momento in modalità «interoperativa»; su tali dati si fonderebbero quindi le decisioni amministrative in materia di soggiorno e di fine del soggiorno in tutto lo spazio Schengen. DJS e sosf sono in particolare contrari al rilevamento dattiloscopico dei bambini a partire dai sei anni, come pure alla registrazione e al controllo di tutti i cittadini di Stati terzi, compresi quelli che vogliono soggiornare a lungo nello spazio Schengen.

AsyLex fa notare che si sta per creare uno strumento di sorveglianza di massa, fortemente discriminatorio per i cittadini di Stati terzi e pericoloso per i diritti fondamentali e umani in quanto ora s'intende usare il sistema anche per rinvii veloci.

Commenti alle modifiche della LStrl

Passaggio di confine e controlli al confine (art. 7 cpv. 3 LStrl)

Per **GE** andrebbe garantito che i divieti d'entrata emanati dall'UDSC indichino correttamente i mezzi di ricorso e in particolare l'autorità di ricorso. Segnala che in passato il Cantone si era trovato in difficoltà a causa di decisioni di allontanamento dell'UDSC che non menzionavano la competente autorità di ricorso: vari giudici si erano quindi dichiarati incompetenti prima che

fosse pronunciata una decisione, facendo perdere parecchio tempo ai servizi cantonali coinvolti.

Segnalazione nel sistema d'informazione Schengen (SIS; art. 68a cpv. 2 LStrl)

GE chiede che l'autorità che emana il divieto d'entrata o l'espulsione penale proceda anche alla segnalazione nel SIS.

Trasmissione di dati da ORBIS al SIMIC (art. 109cbis LStrl)

GE sostiene la riforma del VIS in quanto agevolerebbe l'identificazione di persone sprovviste di documenti d'identità e l'individuazione di abusi dovuti all'uso d'identità multiple. Ritiene importante autorizzare i servizi cantonali a utilizzare ai fini del rinvio i dati biometrici registrati nel VIS.

Un **membro dell'ASM** apprezza che in futuro i dati registrati in ORBIS saranno trasmessi al SIMIC, il che previene un doppio rilevamento biometrico. Un **altro membro dell'ASM** rimarca inoltre che andrebbe autorizzata anche la trasmissione nell'altro senso, il che faciliterebbe il rilascio di visti di ritorno e permetterebbe di espletare tali procedure anche per posta.

2.4 Progetto 2: modifica della LStrl

BS, **GE**, **JU**, **NW**, **SO**, **TI**, **UR** e **PLR** si dicono esplicitamente favorevoli alla modifica della LStrI. **GE** fa inoltre notare che i diritti di accesso non amplierebbero le competenze dell'UDSC. **SO** considera logico concedere l'accesso ai sistemi dedicati affinché l'UDSC possa continuare a svolgere tutti i propri compiti.

Alcuni **membri dell'ASM** non contestano i nuovi diritti di accesso per l'UDSC; chiedono tuttavia strumenti in materia di organizzazione e di vigilanza tesi a garantire che l'UDSC si avvalga dei propri diritti di lettura in conformità con la legge e al solo scopo di assolvere i propri compiti originari di controllo delle frontiere e di perseguimento penale.

CDDGP vede con occhio critico il progetto 2: rileva che la modifica della legge non si rapporta direttamente ai due sviluppi Schengen e che i nuovi diritti di accesso andrebbero coordinati con le competenze in materia di perseguimento penale dell'UDSC contemplate nella LE-UDSC. Nel parere del 16 dicembre 2020 in merito all'avamprogetto di legge sui compiti d'esecuzione dell'UDSC, i vertici CDDGP avevano già sottolineato che i compiti di polizia competono ai Cantoni, a meno che non siano esplicitamente attribuiti alla Confederazione, e che la suddivisione delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni, prevista dalla Costituzione, andava rispettata in ogni caso. Alla luce di questa premessa, all'epoca CDDGP aveva suggerito di verificare il tenore dell'articolo sullo scopo contenuto nell'avamprogetto LE-UDSC inserendovi una definizione accurata dei compiti dell'UDSC. Ecco perché CDDGP ritiene inopportuno conferire all'UDSC nuovi diritti di consultazione nei sistemi ESP, EES, ETIAS e C-VIS nel quadro di una revisione della LStrl, senza che le sue competenze in materia di perseguimento penale siano ben specificate nella LE-UDSC. È del parere che, considerata la ripartizione costituzionale dei compiti, vada impedito che l'UDSC diventi una vera e propria autorità di perseguimento penale.

3 Verzeichnis der Eingaben / Liste des organismes ayant répondu / Elenco dei partecipanti

Kanton Aargau, Regierungsrat	AG
Kanton Appenzell Innerrhoden, Regierungsrat	Al
Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat	AR
Kanton Bern, Regierungsrat	BE
Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat	BL
Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat	BS
État de Fribourg, Conseil d'État Kanton Freiburg, Staatsrat	FR
République et Canton de Genève, Conseil d'État	GE
Kanton Glarus, Regierungsrat	GL
Kanton Graubünden, Regierungsrat	GR
Canton du Jura, Conseil d'État	JU
Kanton Luzern, Regierungsrat	LU
République et Canton de Neuchâtel, Conseil d'État	NE
Kanton Nidwalden, Regierungsrat	NW
Kanton Obwalden, Regierungsrat	ow
Kanton St. Gallen, Regierungsrat	SG
Kanton Schaffhausen, Regierungsrat	SH
Kanton Solothurn, Regierungsrat	so
Kanton Schwyz, Regierungsrat	SZ
Kanton Thurgau, Regierungsrat	TG
Repubblica e Cantone Ticino, Consiglio di Stato	TI
Kanton Uri, Regierungsrat	UR
Canton de Vaud, Conseil d'État	VD
Canton du Valais, Conseil d'État Kanton Wallis, Staatsrat	vs
Kanton Zug, Regierungsrat	ZG
Kanton Zürich, Regierungsrat	ZH

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna

Schweizerischer Gemeindeverband	SGV
Association des Communes Suisses	ACS
Associazione dei Comuni Svizzeri	ACS
Schweizerischer Städteverband	ssv
Union des villes suisses	UVS
Unione delle città svizzere	ucs

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia

Schweizerischer Arbeitgeberverband
Union patronale suisse
Unione svizzera degli imprenditori
USI

Gerichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft / Tribunaux de la Confédération suisse / Tribunali della Confederazione Svizzera

Bundesgericht Av. du Tribunal fé-

Tribunal fédéral déral 29

Tribunale federale 1000 Lausanne 14

Bundesverwaltungsgericht Kreuzackerstrasse

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale Postfach

9000 St. Gallen

Weitere interessierte Kreise / Autres milieux concernés / Altre cerchie interessate

AsyLex	AsyLex	
Centre Patronal	Centre Patronal	
Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz	DJS	
Juristes Démocrates de Suisse	JDS	
Giuristi democratici svizzeri	GDS	
Flughafen Zürich AG	Aeroporto di	
Aeroporto di Zurigo	Zurigo	
Internationaler Flughafen Genf	Aeroporto di	
Aéroport International de Genève	Ginevra	
Aeroporto di Ginevra		
young european swiss	yes	
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren	KKJPD	
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police	CCDJP	
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	CDDGP	
Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz	KKPKS	
Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse	CCPCS	
Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera	CCPCS	
Konferenz der städtischen und kantonalen Integrationsdelegierten	KID	
Conférence Suisse des Délégués à l'Intégration	CDI	
Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione	CDI	
Solidarité sans frontières	sosf	
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden	VKM	
Association des services cantonaux de migration	ASM	
Associazione dei servizi cantonali di migrazione	ASM	