



Approvazione e trasposizione nel diritto svizzero del regolamento (UE) sul sistema relativo ai documenti falsi e autentici online (FADO) e modifica della legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (Sviluppo dell'acquis di Schengen);

Rapporto esplicativo

del 25 novembre 2020

Compendio

Alle frontiere esterne di Schengen sono spesso individuati documenti falsi e frodi di identità. Una buona collaborazione tra le autorità di sicurezza di tutti gli Stati Schengen è pertanto fondamentale per lottare in maniera efficace contro la falsificazione di documenti. FADO (False and Authentic Documents Online) è un sistema di archiviazione delle immagini dell'UE per lo scambio di informazioni tra gli Stati Schengen su elementi di sicurezza e potenziali caratteristiche della frode in documenti falsi e autentici. Finora è stato gestito dal segretariato generale dell'UE. Il regolamento (UE) 2020/493¹ istituisce, 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 (qui di seguito: Frontex).

Situazione iniziale

Documenti falsi sono 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, 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 frontiere esterne di Schengen. FADO costituisce pertanto uno strumento indispensabile per l'adempimento dei compiti delle autorità competenti nell'ambito della frode documentale. Attualmente è gestito e applicato nell'UE in base all'Azione comune 98/700/GAI. Dal 2010 la Svizzera partecipa all'utilizzo di questo sistema. Il nuovo regolamento (UE) 2020/493 istituisce una nuova base legale per il sistema FADO, che sostituisce la precedente e costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

¹ 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.

Contenuto del progetto

In linea di massima, il sistema FADO con le sue funzionalità rimane invariato anche nel quadro del nuovo regolamento UE. In particolare, come oggi il sistema non consentirà di identificare 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. compagnie aeree).

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 occorre adeguare la legge federale del 13 giugno 2008² 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.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
1.1 Necessità di agire e obiettivi	5
1.2 Svolgimento dei negoziati	6
1.3 Procedura di recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen	7
1.4 Rapporto con il programma di legislatura, la pianificazione finanziaria e la strategia del Consiglio federale	8
2 Punti essenziali del regolamento (UE) 2020/493	9
2.1 Struttura del vigente sistema FADO	9
2.2 Novità introdotte dal regolamento (UE) 2020/493	9
3 Contenuto del regolamento (UE) 2020/493	10
4 Punti essenziali del testo di attuazione	13
4.1 La normativa proposta	13
4.2 Compatibilità tra compiti e finanze	13
4.3 Adeguamenti giuridici necessari	14
5 Commento ai singoli articoli del testo di attuazione	15
6 Ripercussioni	18
6.1 Ripercussioni per la Confederazione	18
6.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	18
6.3 Altre ripercussioni	18
7 Aspetti giuridici	19
7.1 Costituzionalità	19
7.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	19
7.3 Forma dell'atto	19
7.4 Protezione dei dati	20

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

FADO (False and Authentic Documents Online) è un sistema di archiviazione delle immagini dell'UE per lo scambio di informazioni tra gli Stati Schengen su elementi di sicurezza e potenziali caratteristiche della frode in documenti falsi e autentici. Attualmente è gestito e utilizzato nell'UE in base all'Azione comune 98/700/GAI³. Questa azione non fa parte formalmente 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) 2020/493 istituisce una nuova base legale per il sistema FADO, che sostituisce la precedente e costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen.

Alle frontiere esterne di Schengen sono 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 nel settore della migrazione al fine di celare l'identità di una persona. 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 nella produzione di documenti falsi sono sempre più sofisticate. Per poter riconoscere le falsificazioni occorrono informazioni di alta qualità su possibili elementi di individuazione, in particolare gli elementi di sicurezza e le caratteristiche della frode, nonché aggiornamenti frequenti di tali informazioni.

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 migratorie, ma anche ad esempio gli uffici della circolazione o le autorità di stato civile.

³ 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.

1.2 Svolgimento dei negoziati

In virtù dell'articolo 4 dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)⁴, 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) 2019/1896 relativo alla guardia di frontiera e costiera europea (qui di seguito: 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 degli Stati membri (COREPER) e nel Consiglio «Giustizia e affari interni». Tutti questi organi si sono riuniti sotto forma di comitati misti, 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) hanno rappresentato gli interessi della Svizzera e in parte anche la Missione a Bruxelles. Gli esperti della Svizzera hanno preso parte alle riunioni, hanno avuto la possibilità di chiarire le questioni tecniche e 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 trilatero) sul regolamento Frontex. In occasione di questi negoziati, il Parlamento europeo si è opposto a un trattamento congiunto di FADO con il 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 trilatero 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'impostazione globale della revisione di FADO è stata sostanzialmente incontestata. Alcuni Paesi hanno chiesto di conservare 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 a FADO. 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 hanno inoltre proposto di indicare nel regolamento la struttura dei tre livelli peritali di FADO. È previsto che l'UE disciplinerà anche questo aspetto in un atto delegato.

⁴ 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**.

La votazione finale nel Consiglio, prevista per il 13 marzo 2020, è stata effettuata in procedura scritta il 20 marzo 2020 a causa della crisi legata al 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 dello sviluppo dell'acquis di Schengen

Con l'accordo di associazione a Schengen (AAS)⁵, 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 notificatole. Il termine di 30 giorni decorre 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 di Schengen, di un termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica degli atti da parte dell'UE. Entro tale termine deve 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 il 23 marzo 2022. La Svizzera è tenuta a trasmettere le sue note di risposta al segretario generale del Consiglio dell'UE entro il 23 marzo 2022.

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 iscritto 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.

⁵ RS 0.362.31

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 l'art. 14 par. 2 AAD⁶).

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

L'avvio della consultazione sulla trasposizione delle basi legali per il regolamento (UE) 2020/493 non costituisce un obiettivo annuale del Consiglio federale per il 2020. L'adozione del messaggio rientra tuttavia tra gli obiettivi annuali del Consiglio federale per il 2021. Il progetto contribuisce ad attuare l'indirizzo politico 2, obiettivo 12, nonché l'indirizzo politico 3, obiettivi 14 e 15 per la legislatura 2019-2023⁷. 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 caratteristiche della frode rilevanti 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 i pericoli 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 ottempera agli impegni assunti in virtù dell'AAS.

⁶ 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**.

⁷ Il messaggio sul programma di legislatura 2019-2023 è stato adottato dal Consiglio federale il 29.01.2020.

2 Puntii essenziali del regolamento (UE) 2020/493

2.1 Struttura del vigente sistema FADO

Il sistema FADO è strutturato su tre livelli, che prevedono diritti d'accesso diversi per servizi diversi:

ExpertFADO: a questo livello è possibile 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 (settore Autenticazione documenti d'identità, ADoc).

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 se sono 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. A questo livello non sono inseriti dati, è soltanto possibile consultare documenti. iFADO contiene, tra le altre cose, anche manuali, glossari, dizionari, elenchi di contatti nazionali nonché elenchi di documenti riconosciuti dagli Stati Schengen. Hanno accesso a questo livello le autorità federali e cantonali che devono 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, a questo livello è soltanto possibile 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 di contatti nazionali e documenti riconosciuti.

2.2 Novità introdotte dal regolamento (UE) 2020/493

Mentre FADO è stato finora gestito dal segretariato generale del Consiglio dell'UE, in futuro la responsabilità della gestione del sistema 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). Altrimenti, le attuali funzionalità del sistema FADO sono in linea

- 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 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 migratorie) hanno un accesso protetto al sistema FADO, in base al principio della necessità di conoscere. Istituzioni, agenzie e altri organismi dell'Unione, 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, a quale parte del sistema hanno accesso i soggetti elencati. Gli atti delegati stabiliscono inoltre le necessarie procedure e condizioni specifiche, come pure l'obbligo di concludere un accordo tra Frontex e terzi o soggetti privati.

Gli Stati Schengen determinano quali autorità nazionali hanno accesso 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 in relazione con il regolamento FADO è applicabile il regolamento (UE) 2018/1725 sulla tutela delle persone fisiche in

relazione al trattamento dei dati personali⁸. 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 contenuti nei facsimili di documenti autentici 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 presente 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.

Se la Commissione europea ha verificato l'adozione di questi atti di esecuzione e Frontex ha notificato alla Commissione europea l'efficace attuazione dell'architettura del sistema FADO e l'avvenuta trasmissione delle informazioni dal segretariato 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) 1683/95⁹, la Commissione europea è assistita da un comitato, composto da rappresentanti degli Stati Schengen e presieduto dal rappresentante della Commissione europea. Per gli atti di base che richiedono il controllo degli Stati Schengen per l'adozione di atti di esecuzione da

⁸ 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 (GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39).

⁹ Regolamento (CE) n. 1638/95 del Consiglio, del 29 maggio 1995, che istituisce un modello uniforme per i visti.

parte della Commissione europea è opportuno, ai fini di un tale controllo, istituire comitati di questo tipo¹⁰.

Vale 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. Essa 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.

4 Punti essenziali del testo di attuazione

4.1 La normativa proposta

Il progetto costituisce un recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen. Per garantirne la trasposizione nel diritto svizzero occorre adeguare la legge federale del 13 giugno 2008¹¹ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP) e, all'occorrenza, in una seconda fase anche le pertinenti ordinanze.

4.2 Compatibilità tra compiti e finanze

La trasposizione del regolamento (UE) 2020/493 nel diritto svizzero comporta per l'Amministrazione federale un onere finanziario e di risorse umane. I dettagli tecnici saranno disciplinati in altri atti normativi dell'UE, che costituiranno sviluppi dell'acquis di Schengen. Attualmente non è possibile né quantificare i costi a carico della Confederazione per gli adeguamenti tecnici né definire l'eventuale fabbisogno di personale supplementare. Una stima affidabile delle ripercussioni finanziarie sarà

¹⁰ Questo comitato è un comitato ai sensi del 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.

¹¹ RS 361

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 chiara la soluzione adottata, sarà possibile fornire indicazioni definitive in una proposta separata sul recepimento del corrispondente sviluppo dell'acquis di Schengen (cfr. n. 6.1).

4.3 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 sulla protezione dei dati (LPD)¹², le fotografie di persone costituiscono dati degni di particolare protezione, per cui il loro trattamento per FADO è 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. Se necessario, il Consiglio federale emanerà disposizioni di concretizzazione a livello di ordinanza.

¹² RS 235.1

5 **Commento ai singoli articoli del testo di attuazione**

Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

Art. 2 cpv. 2

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

Art. 18a cpv. 1-2

Un nuovo articolo 18a LSIP disciplina il trattamento di dati nel sistema relativo ai documenti falsi e autentici online (FADO) secondo il regolamento (UE) 2020/493. FADO serve agli Stati Schengen per scambiare, tramite l'infrastruttura centrale di Frontex, informazioni su elementi di sicurezza e caratteristiche della frode in 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 irricognoscibili 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 serve a identificare una persona. 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 necessari sono resi irricognoscibili 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.

Si intende estendere il sistema FADO da tre a quattro livelli. I dettagli saranno disciplinati negli atti di esecuzione delegati dell'UE e all'occorrenza concretizzati nel diritto svizzero a livello di ordinanza.

Art. 18a cpv. 3

Il regolamento UE 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 lo prevede esplicitamente una legge in senso formale (art. 17 cpv. 2 LPD¹³). Per questo motivo si prevede di disciplinare nella LSIP le autorità nazionali che, in adempimento dei loro compiti, possono trattare nel sistema FADO dati e in

¹³ RS 235.1

particolare dati personali degni di particolare protezione. Poiché FADO non mira al trattamento di dati personali, i dati personali nei documenti identificativi falsi sono di norma resi irriconoscibili. Ciononostante può accadere che un annerimento o una pixellatura in un documento impedisca di riconoscere importanti elementi di individuazione di una falsificazione. Per questo motivo è introdotta 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 LPD¹⁴). Gli attuali accessi a 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 migratorie 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 di altri documenti che potrebbero fornire indizi in merito all'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 tramite gli elenchi di contatti diretti dell'UE e degli Stati Schengen (AP-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 a FADO (AP-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 [CFA]), 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 (AP-lett. c).

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

FADO è inoltre utilizzato per il riconoscimento di documenti di viaggio esteri (art. 6 cpv. 4 dell'ordinanza concernente l'entrata e il rilascio del visto, OEV; RS 142.204) tuttavia, anche il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) si occupa del controllo dei documenti ad esempio nel settore della cittadinanza o dello stato civile (AP-lett. e).

Nel quadro dei controlli di confine alle frontiere esterne di 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 (AP-lett. f).

¹⁴ RS 235.1

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

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

FADO è altresì utilizzato dalle autorità cantonali e comunali nel settore dello stato civile, del controllo degli abitanti, del mercato del lavoro e per compiti di polizia degli stranieri (AP-lett. i).

Gli uffici cantonali della circolazione utilizzano FADO nel quadro dell'ammissione di veicoli e persone alla circolazione stradale (AP-lett. j).

Art. 18a cpv. 4 -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 una delle fattispecie descritte nell'articolo 7a capoverso 3 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010) (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 lo scambio di note sul recepimento dell'atto delegato relativo ai diritti di accesso. 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. 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 federale sullo scambio di informazioni tra le autorità di perseguimento penale della Confederazione e quelle degli altri Stati Schengen (Legge sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen, LSIS)¹⁵. L'articolo 18a capoversi 4 e 5 intende permettere un rapido adeguamento della legge, di modo che gli atti normativi dell'UE possano essere recepiti in maniera rapida e semplice entro il termine di due anni. Se gli atti d'esecuzione dovessero pervenire ancora prima dell'adozione del messaggio concernente il presente avamprogetto, l'elenco di cui al capoverso 3 potrebbe essere integrato e il capoverso 5 all'occorrenza stralciato.

¹⁵ RS 362.2

6 Riperussioni

6.1 Riperussioni per la Confederazione

La messa in esercizio del nuovo sistema FADO avrà riperussioni finanziarie per la Confederazione sia nella fase di progetto sia quando si tratterà di applicare il regolamento (UE) 2020/493. A livello dell'UE non è ancora stata fissata la data di messa in esercizio del nuovo sistema FADO. Occorre ancora elaborare le specifiche tecniche per il nuovo sistema, che saranno stabilite dalla Commissione europea in un atto normativo separato, il quale verrà di nuovo notificato alla Svizzera quale sviluppo di Schengen. I lavori di elaborazione non sono tuttavia ancora stati avviati. A quanto è dato di sapere, si presume che l'architettura del sistema non subirà modifiche fondamentali e che il nuovo sistema FADO sarà operativo soltanto nel 2023. Non disponendo delle informazioni sull'attuazione tecnica del progetto, la Svizzera non è in grado di stimare in maniera attendibile i costi di attuazione. Non è nemmeno chiaro come questi costi saranno suddivisi tra i servizi autorizzati all'accesso. Il settore ADoc presso fedpol resterà l'interlocutore nazionale della Svizzera per il sistema FADO dell'UE per i documenti autentici mentre il servizio 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: CHF 3120 / servizi portale SSO incluso lo strumento autorizzazione d'accesso: CHF 120 775 / supporto: CHF 96 600). 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 preventivare 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 del progetto saranno quantificati con maggiore precisione e il finanziamento sarà disciplinato.

Sarà possibile definire le riperussioni finanziarie e sull'effettivo di personale in una proposta separata sul recepimento del corrispondente sviluppo dell'acquis di Schengen non appena l'UE avrà comunicato la soluzione adottata.

6.2 Riperussioni per i Cantoni e i Comuni

Il progetto non dovrebbe avere riperussioni finanziarie e sull'effettivo del personale per i Cantoni e i Comuni.

6.3 Altre riperussioni

Non sono previste riperussioni 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 per individuare la frode documentale è decisivo nella lotta alla criminalità.

7 Aspetti giuridici

7.1 Costituzionalità

Il decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento delle basi legali sul sistema relativo ai documenti falsi e autentici online (FADO) si basa sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale¹⁶ (Cost.), 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 federale del 13 dicembre 2002¹⁷ sull'Assemblea federale [LParl]). Ne deriva che l'Assemblea federale è competente per l'approvazione di entrambi gli scambi di note.

7.2 Compatibilità con gli 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 ossequia gli impegni presi nei confronti dell'UE nel quadro dell'Accordo di associazione a Schengen (art. 2 par. 3 in combinato disposto con l'art. 7 AAS).

7.3 Forma dell'atto

Il recepimento del regolamento UE 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 per l'attuazione dei quali è necessaria 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,

¹⁶ RS 101

¹⁷ RS 171.10

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 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 il regolamento UE 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, l'avamprogetto dell'atto normativo può dunque essere incluso nel decreto di approvazione.

7.4 Protezione dei dati

Il trattamento di dati personali da parte degli Stati Schengen in relazione al regolamento UE in questione deve avvenire in sintonia con il regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁸ e con la direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁹.

Il Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) è stato consultato conformemente all'articolo 46 lettera d del regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio²⁰ e il 30 novembre ha espresso un parere in merito alla proposta di regolamento relativo alla guardia di frontiera e costiera europea e che

¹⁸ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

¹⁹ 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 (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89).

²⁰ 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 (GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1).

abroga l'azione comune 98/700/GAI del Consiglio²¹. Questo parere si riferiva tuttavia in generale all'attività di Frontex e non concretamente a FADO.

²¹ 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.