



---

# **Approvazione e trasposizione nel diritto svizzero del regolamento (UE) 2020/493 sul sistema relativo ai documenti falsi e autentici online (FADO) (Sviluppo dell'acquis di Schengen)**

## **Rapporto sui risultati della procedura di consultazione**

---

Berna, giugno 2021

## Indice

<b>1</b>	<b>Oggetto della procedura di consultazione .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Svolgimento della procedura di consultazione .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Valutazione generale .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Osservazioni sull'articolo 18a capoverso 3 .....</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Osservazioni sull'accesso da parte di soggetti privati e sulla protezione dei dati .....</b>	<b>5</b>
<b>6</b>	<b>Osservazioni sulle ripercussioni finanziarie e in termini di personale per i Cantoni .....</b>	<b>6</b>
	<b>Elenco dei Cantoni, dei partiti politici e delle organizzazioni che hanno trasmesso un parere.....</b>	<b>7</b>

## 1 Oggetto della procedura di consultazione

FADO è un sistema dell'UE di archiviazione delle immagini per lo scambio di informazioni tra Stati Schengen su elementi di sicurezza e potenziali caratteristiche della frode nei documenti autentici e falsi. L'esercizio e l'impiego di FADO attualmente sono retti dall'Azione comune 98/700/GAI<sup>1</sup>. Da un punto di vista formale, questa azione non fa parte tuttavia dell'acquis di Schengen e non è mai stata recepita dalla Svizzera. Ciononostante, dal 2010 la Svizzera partecipa di fatto a FADO. Il nuovo regolamento (UE) 2020/493<sup>2</sup> crea una nuova base giuridica per il sistema FADO, che va a sostituire quella precedente e costituisce espressamente uno sviluppo dell'acquis di Schengen. Inoltre la responsabilità dell'esercizio del sistema sarà trasferita dal segretariato generale del Consiglio dell'UE all'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera (Frontex).

Con l'accordo di associazione a Schengen (AAS)<sup>3</sup>, 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). Il 30 marzo 2020 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato il regolamento (UE) 2020/493. Il 24 aprile 2020 la Svizzera ha concluso lo scambio di note per il recepimento del regolamento fatto salvo l'adempimento dei requisiti costituzionali. Il termine per il recepimento del regolamento (UE) scadrà il 23 marzo 2022. Entro tale termine dovrà inoltre aver luogo l'eventuale referendum.

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 potranno accedere a FADO (False and Authentic Documents Online) e secondo quali diritti d'accesso (art. 4 par. 6 del regolamento [EU] 2020/493). Il recepimento del regolamento UE richiede modifiche alla legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP; RS 361).

## 2 Svolgimento della procedura di consultazione

Il 25 novembre 2020 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di svolgere una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e le cerchie interessate. La procedura di consultazione si è conclusa l'11 marzo 2021.

Sono pervenuti complessivamente 46 pareri. Nove partecipanti alla consultazione rinunciano espressamente a prendere posizione (**GR, OW, TF, USI, SIAA, Aeroporto di Zurigo, CDI, CPS, SSDP**). Nello specifico si sono espressi:

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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, GU L 107 del 6.4.2020, pag. 1.

<sup>3</sup> RS 0.362.31

- Cantoni: 23
- partiti: 4
- associazioni mantello svizzere dei Comuni, delle città e dell'economia: 3
- altre associazioni e istituzioni: 7

Il presente rapporto è una sintesi dei risultati della procedura di consultazione. Per quanto concerne le motivazioni più particolareggiate e le singole opinioni dei partecipanti alla consultazione (di seguito: partecipanti) si rimanda ai pareri originali. Questi ultimi sono consultabili all'indirizzo: <www.fedlex.admin.ch> > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2020 > Procedura di consultazione 2020/70.

### 3 Valutazione generale

#### *Favorevoli*

36 partecipanti (23 Cantoni: **AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH**; 4 partiti: **Alleanza del Centro, PLR, PS, UDC**; 9 organizzazioni e istituzioni: **TAF, economiesuisse, CDDGP, FFS, ACS, UCS, ASUSC, ASSA, ASM**) sono in linea di massima favorevoli all'avamprogetto. 14 di questi partecipanti (**AG, AR, BS, FR, NW, SG, SH, SZ, TG, VS, ZH, PLR, TAF, ASUSC**) non hanno alcuna osservazione aggiuntiva da fare.

I partecipanti che sono in linea di massima favorevoli all'avamprogetto giudicano necessario, in via generale, che le autorità di polizia, dello stato civile, del controllo degli abitanti o del controllo del mercato del lavoro possano accedere a informazioni aggiornate sugli elementi di sicurezza e sulle caratteristiche della frode al fine di individuare falsificazioni di documenti d'identità nel quadro della loro attività quotidiana. Uno scambio tempestivo e semplice delle informazioni su documenti falsi e autentici permetterebbe a queste autorità di adempiere in modo efficace i rispettivi compiti. Alcuni partecipanti ritengono tuttavia che occorra prestare attenzione all'attuazione pratica. Ad esempio è fondamentale che i documenti in questione siano accessibili in tutte le lingue disponibili (**LU**). Ai fini di un'attuazione efficiente e corretta di FADO è inoltre necessario che gli utenti ricevano una formazione adeguata sull'utilizzo del sistema, ad esempio tramite uno strumento di formazione, e che alle autorità autorizzate all'accesso siano messe a disposizione istruzioni appropriate per l'utilizzo di FADO (**ZG**). Anche l'**UDC** è dell'avviso che il semplice fatto di accedere al sistema non fornisca alcun contributo alla lotta alla criminalità, ma che occorra anche conoscere le procedure necessarie per una verifica orientata alla prassi dell'autenticità dei documenti.

Le ulteriori osservazioni concernono sostanzialmente le autorità autorizzate all'accesso ai sensi dell'articolo 18a capoverso 3 LSIP, l'introduzione di un quarto livello di accesso al sistema FADO per i soggetti privati, la protezione dei dati nonché le ripercussioni finanziarie e in termini di personale per i Cantoni (cfr. i numeri successivi e i pareri originali).

#### *Contrari*

**AsyL** è l'unico partecipante a respingere il progetto. In particolare critica il fatto che la gestione del sistema FADO venga assunta da Frontex, in quanto ritiene che quest'ultima sia sospettata di possibili violazioni dei diritti fondamentali e di comportamento illecito. Inoltre esprime preoccupazione in merito ai nuovi diritti d'accesso a FADO concessi a terzi (p. es. alle organizzazioni internazionali o a società private quali le compagnie aeree). AsyL ritiene infatti che questo livello di accesso, per quanto limitato, potrebbe essere esteso anche a diversi altri soggetti, un'opzione che, a suo avviso, occorre scongiurare nel modo più assoluto per ragioni di protezione dei dati. Chiede pertanto che le prescrizioni e i principi in materia di protezione dei dati

siano rigorosamente rispettati e che dai collegamenti non risulti alcun abuso. AsyL fa inoltre presente che la discriminazione di cittadini di Stati terzi in materia di protezione dei dati costituisce una violazione inaccettabile dei diritti fondamentali (in particolare dell'art. 8 Cost.).

#### **4 Osservazioni sull'articolo 18a capoverso 3**

Per ragioni legate alla protezione dei dati, **AI** accoglie favorevolmente la limitazione dell'accesso a determinate autorità previsto dal l'articolo 18a capoverso 3 LSIP. Non ritiene inoltre necessario che i propri Comuni dispongano di un accesso al sistema FADO.

**BL e VD** ritengono inopportuna la limitazione dei diritti di accesso ai dati personali e ai dati degni di particolare protezione prevista dall'articolo 18a capoversi 2 e 3 LSIP. A loro avviso, bisognerebbe invece consentire in via più generale l'accesso all'intero sistema FADO, compresi i dati personali eventualmente registrati (formulazione proposta per la frase introduttiva del capoverso 3: «Hanno accesso al sistema relativo ai documenti falsi e autentici online (FADO)»). Inoltre, poiché la competenza per ordinare misure di allontanamento e di respingimento è affidata al giudice, **BL** chiede di esaminare la possibilità di concedere l'accesso non solo alle autorità federali e cantonali di sicurezza ma anche a quelle giudiziarie. **VD** ribadisce l'importanza di concedere agli uffici cantonali della circolazione l'accesso a FADO. **GE e FFS** auspicano che la polizia dei trasporti possa ugualmente aver accesso al sistema FADO. Laddove non fosse possibile alla luce dello stato dei lavori a livello dell'UE in materia di accesso da parte di terzi, chiedono che la polizia dei trasporti entri comunque in linea di conto nel quadro dell'elaborazione dell'ordinanza ai sensi dell'articolo 18a capoverso 5 LSIP. **GE** sottolinea inoltre l'importanza dell'accesso a FADO da parte delle polizie comunali del proprio Cantone. **GL** osserva che gli uffici cantonali della circolazione non sono necessariamente competenti per le misure amministrative e chiede pertanto di adeguare il capoverso 3 lettera j nel modo seguente: «gli uffici cantonali della circolazione e le autorità competenti per le misure amministrative, per l'adempimento dei loro compiti nel settore dell'ammissione alla circolazione stradale e delle misure amministrative». **LU** propone che l'articolo 18a capoverso 3 LSIP non si limiti a definire le autorità che hanno accesso al sistema FADO, ma che stabilisca anche diverse categorie di autorità alle quali è attribuito un accesso differenziato ai dati contenuti in FADO. **UR** osserva che la procedura di entrata e autorizzazione nel Cantone di Uri avviene in modo centralizzato attraverso l'autorità di migrazione. I Comuni sono competenti per la procedura di registrazione e comunicano in seguito all'autorità cantonale la modifica nonché le copie dei documenti d'identità (passaporto / carta d'identità). In tale contesto occorre pertanto valutare se estendere l'accesso a FADO anche ai Comuni. **ZG** rileva che l'articolo 18a capoverso 3 lettera c LSIP concede l'accesso a FADO in relazione al diritto di cittadinanza soltanto alle autorità di migrazione. Tuttavia tale accesso sarebbe di grande utilità anche alle autorità cantonali preposte alla naturalizzazione al di fuori del settore della migrazione. Propone pertanto di creare una base legale in tal senso nell'articolo 18a capoverso 3 LSIP.

**UCS** plaude al fatto che l'accesso sia espressamente previsto per gli uffici di stato civile e del controllo degli abitanti. **ACS e ASSA** apprezzano che gli uffici del controllo degli abitanti siano menzionati esplicitamente. Trattandosi dei primi interlocutori, in particolare in caso di arrivo di cittadini stranieri, tali uffici potrebbero fornire un importante contributo alla verifica e al riconoscimento di documenti falsi. **ASSA** auspica una collaborazione più stretta tra fedpol e gli uffici del controllo degli abitanti.

#### **5 Osservazioni sull'accesso da parte di soggetti privati e sulla protezione dei dati**

**GE** ritiene che la sicurezza dei dati nel sistema FADO debba essere garantita. **TI** valuta con occhio critico l'introduzione di un quarto livello che conceda a soggetti privati un accesso, seppure limitato, a informazioni potenzialmente sensibili.

L'**Alleanza del Centro** chiede al Consiglio federale di adoperarsi presso la Commissione europea e in occasione della trasposizione affinché l'estensione a un quarto livello di accesso per altri servizi dell'UE, Stati terzi, organizzazioni internazionali e soggetti privati sia gestita in modo restrittivo e sulla base del principio della «necessità di conoscere».

Il **PS** esige che il Consiglio federale si impegni a scongiurare che le informazioni contenute nel sistema FADO possano finire nelle mani sbagliate. In particolare occorre chiarire quale servizio sarà responsabile per la sicurezza dei dati e garantire che nessun dato potrà essere utilizzato in modo improprio. Il PS si esprime in modo molto critico rispetto alla concessione di un diritto di accesso limitato a soggetti privati. A tale riguardo, esorta il Consiglio federale a far sì che i diritti di accesso possano essere accordati a soggetti privati soltanto laddove sia strettamente necessario per l'esercizio del sistema FADO. Bisognerà altresì precisare in quale modo s'intende garantire che tali soggetti non trasmettano i dati. Infine, occorrerà indicare le sanzioni applicabili in caso di violazione di queste prescrizioni.

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.

**AsyL** chiede che le prescrizioni e i principi in materia di protezione dei dati siano rigorosamente rispettati e che dai collegamenti non risulti alcun abuso.

## **6 Osservazioni sulle ripercussioni finanziarie e in termini di personale per i Cantoni**

**NE, SO, TI e ASM** partono dal presupposto che per i Cantoni non vi saranno ripercussioni né finanziarie né in termini di personale. **BE** e **CDDGP** chiedono di verificare in maniera più approfondita se i Cantoni devono attendersi implicazioni di carattere tecnico. Oggi non è possibile eseguire una valutazione definitiva delle ripercussioni finanziarie e in termini di personale per i Cantoni. Al momento non è escluso che il progetto possa comportare implicazioni di natura tecnica circa l'adeguamento dell'infrastruttura informatica nei Cantoni e pertanto anche ripercussioni finanziarie, di cui non si conosce ancora l'entità. In futuro, infatti, tutti gli agenti di polizia dovrebbero aver accesso a FADO.

**economiesuisse** si attende che il Consiglio federale trasponga il progetto nel modo più efficace ed economico possibile.

## **Elenco dei Cantoni, dei partiti politici e delle organizzazioni che hanno trasmesso un parere**

(con indicazione delle abbreviazioni utilizzate nel testo)

### **CANTONI**

AG	Consiglio di Stato Argovia
AI	Consiglio di Stato Appenzello Interno
AR	Consiglio di Stato Appenzello Esterno
BE	Consiglio di Stato Berna
BL	Consiglio di Stato Basilea Campagna
BS	Consiglio di Stato Basilea Città
FR	Consiglio di Stato Friburgo
GE	Consiglio di Stato Ginevra
GL	Consiglio di Stato Glarona
GR	Consiglio di Stato Grigioni
LU	Consiglio di Stato Lucerna
NE	Consiglio di Stato Neuchâtel
OW	Consiglio di Stato Obvaldo
SG	Consiglio di Stato San Gallo
SH	Consiglio di Stato Sciaffusa
SO	Consiglio di Stato Soletta
SZ	Consiglio di Stato Svitto
TG	Consiglio di Stato Turgovia
TI	Consiglio di Stato Ticino
UR	Consiglio di Stato Uri
VS	Consiglio di Stato Vallese
ZG	Consiglio di Stato Zugo
ZH	Consiglio di Stato Zurigo

### **PARTITI POLITICI RAPPRESENTATI NELL'ASSEMBLEA FEDERALE**

Alleanza del Centro	Alleanza del Centro
PLR	I Liberali Radicali
PS	Partito socialista svizzero
UDC	Unione democratica di centro

### **ASSOCIAZIONI MANTELLO NAZIONALI DEI COMUNI, DELLE CITTÀ E DELLE REGIONI DI MONTAGNA**

ACS	Associazione dei Comuni Svizzeri
UCS	Unione delle città svizzere

## **ASSOCIAZIONI MANTELLO DELL'ECONOMIA**

economiesuisse      Federazione delle imprese svizzere  
USI                      Unione svizzera degli imprenditori

## **TRIBUNALI DELLA CONFEDERAZIONE**

TF                        Tribunale federale  
TAF                      Tribunale amministrativo federale

## **ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI**

AsyL                    AsyLex  
Aeroporto di Zurigo   Flughafen Zürich AG  
CDI                     Conferenza dei delegati comunali e cantonali all'integrazione  
CDDGP                Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali  
                             di giustizia e polizia  
FFS                     Ferrovie federali svizzere  
SSDP                   Società svizzera di diritto penale  
CPS                     Conferenza dei procuratori della svizzera  
ASUSC                Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile  
SIAA                    Swiss International Airport Association  
ASSA                   Associazione svizzera dei servizi agli abitanti  
ASM                    Associazione dei servizi cantonali di migrazione