



Berna, 10 aprile 2024

Recepimento e trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 che modifica il regolamento (UE) 2018/1862 per quanto riguarda l'inserimento, nell'interesse dell'Unione, di segnalazioni informative su cittadini di paesi terzi nel sistema d'informazione Schengen (SIS)

(Sviluppo dell'acquis di Schengen)

Rapporto esplicativo
per l'apertura della procedura di consultazione



Compendio

Il presente progetto verte sul recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 che modifica il regolamento (UE) 2018/1862 per quanto riguarda l'inserimento, nell'interesse dell'Unione, di segnalazioni informative su cittadini di paesi terzi nel sistema d'informazione Schengen (SIS). L'obiettivo di tale regolamento è di consentire agli Stati Schengen di inserire nel SIS, su proposta di Europol, segnalazioni informative su cittadini di Stati terzi. Per trasporre questo sviluppo dell'acquis di Schengen nel diritto svizzero occorre sottoporre a revisione parziale la legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP).

Situazione iniziale

Con l'Accordo di associazione alla normativa di Schengen la Svizzera si è impegnata a recepire di principio tutti i nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen. Il recepimento di un nuovo atto normativo si svolge secondo una procedura particolare in cui gli organi responsabili dell'UE notificano lo sviluppo alla Svizzera che, a sua volta, trasmette una nota di risposta.

Il 6 luglio 2022 l'UE ha adottato il regolamento (UE) 2022/1190¹ che modifica il regolamento (UE) 2018/1862² per quanto riguarda l'inserimento, nell'interesse dell'Unione, di segnalazioni informative su cittadini di paesi terzi nel sistema d'informazione Schengen (SIS). Il regolamento costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen ed è stato notificato alla Svizzera il 1° luglio 2022. Il 17 agosto 2022 il Consiglio federale ha approvato lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento, con riserva di approvazione da parte del Parlamento.

Contenuto del progetto

Il regolamento (UE) 2022/1190 modifica il regolamento (UE) 2018/1862 recepito dalla Svizzera quale sviluppo dell'acquis di Schengen. Le pertinenti basi giuridiche per la sua trasposizione a livello nazionale sono entrate in vigore il 22 novembre 2022. Questa modifica intende permettere agli Stati Schengen di inserire nel SIS, su proposta di Europol, segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi.

Il regolamento (UE) 2022/1190 introduce la possibilità per Europol di trasmettere a uno Stato Schengen informazioni su cittadini di Paesi terzi coinvolti in gravi forme di criminalità o in atti terroristici, affinché tale Stato possa inserire nel SIS, nell'interesse dell'Unione, una segnalazione informativa su cittadini di Paesi terzi (di seguito «segnalazione informativa»). Il regolamento precisa che tali informazioni devono essere verificate e che una segnalazione informativa può essere inserita nel SIS soltanto se lo

¹ Regolamento (UE) 2022/1190 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2022, che modifica il regolamento (UE) 2018/1862 per quanto riguarda l'inserimento, nell'interesse dell'Unione, di segnalazioni informative su cittadini di paesi terzi nel sistema d'informazione Schengen (SIS), versione della GU L 185 del 12.7.2022, pag. 1.

² Regolamento (UE) 2018/1862 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica e abroga la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione, GU L 312 del 7.12.2018, pag. 56; modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2022/1190, GU L 185 del 12.7.2022, pag. 1.

Stato che ha ricevuto la proposta di Europol (Stato segnalante) lo ritiene necessario e giustificato. È inoltre previsto che Europol possa proporre agli Stati membri di diffondere segnalazioni di oggetti, se tali oggetti sono collegati a una persona già oggetto di una segnalazione informativa. Il regolamento (UE) 2022/1190 non influisce sul fatto che Europol non possa inserire autonomamente segnalazioni nel SIS, una prerogativa che resta infatti appannaggio degli Stati Schengen.

In caso di riscontro positivo su una segnalazione informativa ottenuto durante un controllo, il regolamento (UE) 2022/1190 prevede che lo Stato in cui si è verificato tale riscontro (Stato di esecuzione) raccolga e trasmetta allo Stato segnalante le informazioni necessarie, segnatamente le informazioni sulla localizzazione della persona in questione, l'itinerario, le persone che la accompagnano e gli oggetti trasportati. Precisa inoltre che lo Stato di esecuzione deve assicurare la raccolta discreta del maggior numero possibile di informazioni durante le attività abituali svolte dalle sue autorità nazionali competenti. La raccolta di queste informazioni non deve compromettere la natura discreta dei controlli e la persona oggetto della segnalazione informativa non deve in alcun modo essere informata dell'esistenza di tale segnalazione. Il regolamento (UE) 2022/1190 disciplina infine che le informazioni debbano essere trasmesse allo Stato segnalante e a Europol.

La trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 richiede la revisione parziale della LSIP.

Indice

1	Situazione iniziale.....	5
1.1	Necessità di agire e obiettivi	5
1.2	Svolgimento dei negoziati	6
1.3	Procedura per il recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen.....	8
1.4	Diversi aspetti del progetto e alternative esaminate	9
1.5	Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale .	10
2	Principi generali e contenuto del regolamento (UE) 2022/1190.....	10
2.1	Panoramica del regolamento (UE) 2022/1190	10
2.2	Contenuto del regolamento (UE) 2022/1190.....	11
3	Punti essenziali del testo di attuazione.....	15
3.1	La normativa proposta	15
3.2	Attuazione	15
4	Commento ai singoli articoli	16
5	Ripercussioni	18
5.1	Ripercussioni per la Confederazione	18
5.2	Ripercussioni per i Cantoni	19
6	Aspetti giuridici.....	19
6.1	Costituzionalità	19
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera.....	20
6.3	Forma dell'atto.....	20
6.4	Subordinazione al freno alle spese	20
6.5	Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	21
6.6	Protezione dei dati.....	21

Rapporto esplicativo

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Con l'Accordo di associazione alla normativa di Schengen (AAS; RS 0.362.31) la Svizzera si è impegnata a recepire di principio tutti i nuovi sviluppi dell'acquis di Schengen (art. 2 par. 3 AAS). Il recepimento di un nuovo atto normativo si svolge secondo una procedura particolare in cui gli organi responsabili dell'UE notificano lo sviluppo alla Svizzera che, a sua volta, trasmette una nota di risposta (art. 7 par. 2 AAS).

Il Sistema d'informazione Schengen (SIS) è lo strumento principale per scambiare informazioni nello spazio Schengen sulle ricerche di persone e oggetti. Il 28 novembre 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato un pacchetto di tre regolamenti volti a sviluppare il SIS sul piano materiale e tecnico. Il pacchetto di riforme ha modificato e completato progressivamente le basi giuridiche del SIS durante una fase di transizione ed è finalmente pienamente applicabile dal 7 marzo 2023, data della messa in funzione del nuovo SIS.

I tre regolamenti disciplinano l'esercizio e l'uso del SIS in tre settori diversi:

- il regolamento (UE) 2018/1862 riguarda il settore della «cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale» (di seguito «regolamento "SIS polizia"»);
- il regolamento (UE) 2018/1861³ disciplina l'uso del SIS nell'ambito delle «verifiche di frontiera»;
- il regolamento (UE) 2018/1860⁴ costituisce la base per l'uso del SIS per il «rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare».

Questi tre regolamenti sono stati elaborati in seguito agli attacchi terroristici perpetrati nello spazio Schengen e alle crescenti sfide nel settore della migrazione. Si prefiggono di migliorare ulteriormente la cooperazione transfrontaliera e di rafforzare la sicurezza interna. Questi regolamenti sono stati notificati alla Svizzera il 20 novembre 2018 come sviluppo dell'acquis di Schengen. Il 19 dicembre 2018 il Consiglio federale ha approvato gli scambi di note concernenti il recepimento dei tre regolamenti, con riserva di approvazione da parte del Parlamento. L'approvazione è avvenuta il 18 dicembre 2020 e le pertinenti basi giuridiche per la trasposizione nel diritto nazionale sono entrate in vigore il 22 novembre 2022.

Ancora prima che entrassero in vigore le basi giuridiche per la trasposizione del regolamento «SIS polizia» in Svizzera, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'UE hanno adottato, il 6 luglio 2022, un regolamento per consentire agli Stati Schengen di inserire nel SIS segnalazioni su proposta di Europol. Si tratta del regolamento (UE) 2022/1190 che modifica il regolamento «SIS polizia» per quanto riguarda l'inserimento, nell'interesse dell'Unione, di segnalazioni informative su cittadini di paesi terzi nel sistema d'informazione Schengen (SIS) sulla base di una proposta di Europol.

³ Regolamento (UE) 2018/1861 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica la convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006, versione della GU L 312 del 7.12.2018, pag. 14.

⁴ Regolamento (UE) 2018/1860 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 novembre 2018, relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, versione della GU L 312 del 7.12.2018, pag. 1.

Le gravi forme di criminalità e il terrorismo presentano spesso una dimensione globale, onde per cui le informazioni, ottenute da Paesi terzi e organizzazioni internazionali, su persone sospettate di simili reati sono essenziali per la sicurezza nello spazio Schengen. Alcune di queste informazioni, soprattutto quelle concernenti cittadini di Paesi terzi, sono condivise con i Paesi europei unicamente tramite Europol che tratta le informazioni ricevute e trasmette i risultati delle analisi agli Stati membri.

In qualità di Agenzia dell'UE per la cooperazione nell'attività di contrasto, Europol svolge un ruolo importante nella lotta contro il terrorismo e i reati gravi, mettendo a disposizione analisi e valutazioni delle minacce al fine di sostenere le indagini condotte dalle autorità nazionali di perseguimento penale. Finora, gli Stati Schengen o l'utenza finale del SIS non potevano accedere alle informazioni di Europol su cittadini di Stati terzi potenzialmente coinvolti in attività terroristiche o in gravi forme di criminalità, se tali informazioni non erano state trasmesse agli Stati Schengen interessati mediante i canali di comunicazione consueti, per esempio tramite Interpol.

Questa lacuna nello scambio di informazioni verrà ora colmata visto che Europol trasmetterà a uno Stato Schengen informazioni, analizzate e verificate, su cittadini di Paesi terzi in vista della loro registrazione nel SIS. Tale Stato Schengen potrà quindi decidere se inserire le persone «raccomandate» da Europol in una nuova categoria di segnalazione creata all'interno del SIS, la cosiddetta segnalazione informativa. A titolo di esempio, potrebbe trattarsi di un'informazione ricevuta da Europol da parte di un'organizzazione internazionale o di uno Stato terzo su un presunto terrorista che intende compiere un attentato in Europa. Lo Stato Schengen in questione che, su proposta di Europol, inserisce questa segnalazione nel SIS diventa quindi lo Stato segnalante (di seguito «Stato segnalante»). Giova precisare che Europol non potrà comunque procedere autonomamente alla registrazione di segnalazioni nel SIS e che tale competenza resta quindi una prerogativa degli Stati Schengen. Se durante un controllo effettuato in uno Stato Schengen (di seguito «Stato di esecuzione») si verifica un riscontro positivo relativo a una segnalazione informativa conformemente al regolamento (UE) 2022/1190, ne sono informati lo Stato segnalante ed Europol. Lo Stato di esecuzione che ha eseguito il controllo è tenuto a raccogliere, totalmente o in parte, le informazioni stabilite dal regolamento (UE) 2022/1190 relative alla persona oggetto della segnalazione informativa nel SIS.

Il regolamento (UE) 2022/1190 è stato notificato alla Svizzera il 1° luglio 2022 come sviluppo dell'acquis di Schengen. Il 17 agosto 2022 il Consiglio federale ha adottato lo scambio di note concernente il recepimento del regolamento, con riserva di approvazione da parte del Parlamento. Lo scambio di note è avvenuto lo stesso giorno mediante trasmissione all'UE della nota di risposta relativa al recepimento del regolamento (UE) 2022/1190, con riserva dell'adempimento dei requisiti costituzionali.

1.2 Svolgimento dei negoziati

Il 9 dicembre 2020 la Commissione europea ha presentato la sua proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento «SIS polizia» prevedendo l'inserimento di segnalazioni da parte di Europol (di seguito «proposta SIS»).

Contemporaneamente, ha proposto un altro regolamento legato alla proposta SIS, ovvero la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica

il regolamento (UE) 2016/794⁵ su Europol per quanto concerne la cooperazione di Europol con Paesi terzi, il trattamento di dati personali da parte di Europol a sostegno di indagini penali e il ruolo di Europol in materia di ricerca e innovazione (di seguito «proposta Europol»).

La presidenza portoghese del Consiglio dell'UE ha deciso di trattare con priorità la proposta Europol durante la prima metà del 2021 e di occuparsi della proposta SIS soltanto in seguito. La proposta SIS è quindi stata presentata per la prima volta a un gruppo di lavoro del Consiglio dell'UE il 3 febbraio 2021 per poi essere dibattuta soltanto nella seconda metà del 2021 sotto la presidenza slovena. Durante i dibattiti relativi alla proposta Europol è stata tuttavia constatata l'impossibilità di trovare una maggioranza disposta ad appoggiare l'idea che Europol effettui autonomamente segnalazioni nel SIS. Sulla base di tale constatazione, la presidenza slovena, per il prosieguo dei lavori, ha quindi sottoposto il 16 luglio 2021 una proposta di compromesso al gruppo di lavoro del Consiglio dell'UE designato per il trattamento della proposta SIS. I dibattiti su questo progetto di regolamento in seno al gruppo di lavoro competente del Consiglio dell'UE si sono svolti nei mesi di settembre e ottobre 2021.

Un aspetto in particolare è stato discusso approfonditamente, ovvero la competenza di effettuare, nell'interesse dell'Unione, segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi nel SIS. Il progetto di regolamento della Commissione europea prevedeva la possibilità per Europol di inserire autonomamente segnalazioni nel SIS, e più precisamente nella nuova categoria di segnalazione dedicata alle informazioni ricevute da Paesi terzi relative soprattutto a persone straniere coinvolte in attività terroristiche. Il Consiglio dell'UE è tornato su tale proposta stabilendo che Europol non potrà registrare autonomamente questo genere di segnalazioni, ma dovrà proporre a uno Stato membro di farlo. Durante i negoziati lo statuto della Svizzera non era chiaro. Non era infatti stato precisato se Europol potesse chiedere anche al nostro Paese di effettuare una tale segnalazione nel SIS, visto e considerato che la Svizzera non è uno Stato membro di Europol.

Il 15 ottobre 2021 la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo ha adottato il suo rapporto. Il trilogò si è svolto da novembre 2021 a marzo 2022 ed è stato accompagnato da riunioni tecniche e sedute del gruppo di lavoro del Consiglio dell'UE responsabile della pratica. La Svizzera ha partecipato alle sedute del gruppo di lavoro apportando le sue proposte in ogni fase dei negoziati.

Durante il trilogò, la presidenza francese e i rappresentanti del Parlamento europeo sono giunti a un compromesso per quanto riguarda il testo del regolamento (UE) 2022/1190. Il regolamento è stato approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) il 30 marzo 2022 e dalla Commissione LIBE del Parlamento europeo il 31 marzo 2022. Il compromesso raggiunto è stato accettato dal Parlamento europeo l'8 giugno 2022 durante la seduta plenaria e dal Consiglio dei ministri il 27 giugno 2022. Il regolamento è stato adottato sul piano formale il 6 luglio 2022 con la firma dell'atto giuridico afferente da parte della presidente del Parlamento europeo e dal presidente del Consiglio dell'UE. Questo sviluppo dell'acquis di Schengen è stato notificato alla Svizzera il 1° luglio 2022.

In seguito sono stati intrapresi i passi necessari per stabilire se Europol potrà chiedere alla Svizzera, che non è Stato membro di Europol, di effettuare segnalazioni nel SIS o

⁵ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI, versione della GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53.

se la Svizzera sarà autorizzata «soltanto» a trattare i riscontri positivi correlati alle segnalazioni informative registrate da Stati membri di Europol senza poter introdurre, a sua volta, simili segnalazioni. La difficoltà risiedeva nel fatto che il regolamento è considerato uno sviluppo dell'acquis di Schengen che di norma ha carattere vincolante per la Svizzera, pur disciplinando le attività legate a Europol di cui la Svizzera non fa parte. Il nostro Paese ha atteso fino alla prima metà del 2023 per ottenere una risposta chiara della Commissione europea: Europol potrà rivolgersi anche alla Svizzera per far registrare segnalazioni nel SIS.

1.3 Procedura per il recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen

Con la firma dell'AAS il 26 ottobre 2004, la Svizzera s'impegna, conformemente all'articolo 2 paragrafo 3 AAS a recepire di principio tutti gli atti giuridici emanati dall'UE in qualità di sviluppi dell'acquis di Schengen e, laddove necessario, a trasporli nel proprio diritto nazionale.

L'articolo 7 AAS fissa una procedura speciale per il recepimento e la trasposizione degli sviluppi dell'acquis di Schengen. In primis, l'UE notifica «immediatamente» alla Svizzera l'avvenuta adozione di un atto che costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen. La Svizzera in seguito dispone di 30 giorni per informare l'istituzione europea competente (Consiglio dell'UE o Commissione europea) se intende recepire lo sviluppo ed entro quale termine. I 30 giorni iniziano a decorrere a partire dalla data dell'adozione dell'atto giuridico da parte dell'UE (art. 7 par. 2 AAS).

Se lo sviluppo in questione è giuridicamente vincolante, la notifica dell'UE e la nota di risposta della Svizzera costituiscono uno scambio di note che, per la Svizzera, è equiparato a un trattato di diritto internazionale. Secondo le disposizioni costituzionali, questo trattato deve essere approvato dal Consiglio federale o dal Parlamento e, in caso di referendum, dal popolo.

Il regolamento (UE) 2022/1190 sottoposto alla Svizzera per recepimento ha carattere vincolante e deve quindi essere oggetto di uno scambio di note.

Nella fattispecie, l'approvazione dello scambio di note è di competenza dell'Assemblea federale. Conformemente all'articolo 7 paragrafo 2 lettera b AAS la Svizzera ha notificato all'UE, nella sua nota di risposta del 17 agosto 2022 concernente il recepimento del regolamento (UE) 2022/1190, che lo scambio di note potrà entrare in vigore soltanto nella data in cui la Svizzera notificherà l'adempimento dei requisiti costituzionali. Nella fattispecie, la Svizzera dispone, per recepire e trasporre nel diritto nazionale lo sviluppo dell'acquis di Schengen, di un termine massimo di due anni a decorrere dalla notifica degli atti in questione da parte del Consiglio dell'UE. Questi due anni comprendono anche il tempo necessario per svolgere un eventuale referendum.

Non appena la procedura nazionale è conclusa e tutti i requisiti costituzionali legati al recepimento e alla trasposizione dell'atto giuridico sono soddisfatti, la Svizzera informa immediatamente per iscritto il Consiglio dell'UE e la Commissione. La Svizzera comunica questa informazione, equiparata alla ratifica di uno scambio di note, al Consiglio dell'UE e alla Commissione subito dopo la scadenza del termine referendario (o, in caso di referendum, dopo la votazione; art. 7 par. 2 lett. b AAS).

Se la Svizzera non recepisce e non traspone uno sviluppo dell'acquis di Schengen entro i termini impartiti, rischia di porre fine all'intera cooperazione Schengen e quindi anche all'intera cooperazione Dublino (art. 7 par. 4 AAS in combinato disposto con art. 14 par. 2 dell'Accordo di associazione alla normativa di Dublino [AAD; RS 0.142.392.68]).

In base alla data di notifica dell'UE (1° luglio 2022), il termine per il recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 scade il 1° luglio 2024. La trasposizione del regolamento nel diritto svizzero subirà un ritardo riconducibile agli elementi menzionati nei numeri 1.2 e 1.4 che hanno richiesto ulteriori chiarimenti. Questo superamento del termine dovrà tuttavia essere quanto più contenuto possibile, motivo per cui le procedure di trasposizione saranno accelerate il più possibile, entro i limiti costituzionali e del quadro giuridico. Secondo la pianificazione attuale, il recepimento subirà un anno di ritardo. La Svizzera dovrebbe quindi essere in grado di registrare pertinenti segnalazioni raccomandate da Europol nella seconda metà del 2025. Questo ritardo da parte della Svizzera nel recepire e trasporre il regolamento (UE) 2022/1190 non dovrebbe tuttavia causare problemi di ordine operativo, visto che l'introduzione della nuova categoria di segnalazione a livello europeo non è comunque prevista prima del 2025.

Tuttavia, al momento della messa in servizio della nuova categoria, la Svizzera avrà già adeguato l'ordinanza N-SIS dell'8 marzo 2013 (RS 362.0) così da poter trattare i riscontri positivi relativi alle segnalazioni informative di altri Paesi conformemente all'ordinanza N-SIS, applicando quindi in modo parziale il regolamento. L'iter legislativo per creare l'apposita base normativa prevede una trasposizione parziale e provvisoria dello scambio di note (v. n. 1.4).

1.4 Diversi aspetti del progetto e alternative esaminate

La trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 richiede una revisione parziale della legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP; RS 361) e una modifica dell'ordinanza N-SIS.

Dopo la notifica è stato preso in considerazione un progetto di trasposizione incentrato unicamente sulla revisione dell'ordinanza N-SIS. Questa variante è stata abbozzata quando non era ancora chiaro se la Svizzera, non essendo membro di Europol, avrebbe potuto registrare segnalazioni informative nel SIS su proposta di Europol. In caso negativo, non sarebbe stato necessario modificare la LSIP. Visto che la Svizzera ha ricevuto una risposta chiara dall'UE nella prima metà del 2023, secondo la quale potrà essere invitata a effettuare segnalazioni informative nel SIS, la variante iniziale è stata abbandonata a favore del progetto attuale che prevede anche una revisione parziale della LSIP.

La nuova funzionalità SIS, ovvero la segnalazione informativa, sarà presumibilmente messa in funzione negli Stati Schengen nella prima metà del 2025. In quel momento, la modifica della LSIP non sarà ancora entrata in vigore. Questo significa, in concreto, che la Svizzera non disporrà delle basi giuridiche necessarie per poter effettuare segnalazioni informative. Entro la prima metà del 2025 sarà tuttavia possibile creare le basi giuridiche affinché in Svizzera sia possibile consultare i riscontri positivi su segnalazioni informative registrate da altri Stati Schengen. A tal fine occorre procedere come segue: le disposizioni del regolamento (UE) 2022/1190 direttamente applicabili nel diritto nazionale senza modifica della LSIP sono applicate provvisoriamente in virtù dell'articolo 7b capoverso 1 della legge del 21 marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010). Con una prima tappa di modifica dell'ordinanza N-SIS viene creato il diritto di esecuzione per questo trattamento parziale. Al momento dell'entrata in vigore della LSIP, l'ordinanza N-SIS verrà modificata in una seconda tappa in modo tale da contenere anche il diritto di esecuzione per gli ulteriori aspetti da disciplinare.

Senza l'applicazione parziale del regolamento (UE) 2022/1190 appena illustrata, la cooperazione operativa SIS ne risulterebbe notevolmente compromessa, visto che,

senza pertinente base giuridica, non sarebbe lecito né trattare i riscontri positivi delle segnalazioni registrate da altri Stati su proposta di Europol né scambiare informazioni supplementari tramite l'ufficio SIRENE (art. 355e del Codice penale [CP; RS 311.0]). L'esercizio senza limiti e ininterrotto del SIS è essenziale sia per la Svizzera sia per gli altri Stati Schengen.

1.5 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il presente progetto non è stato 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.

Il recepimento del presente sviluppo dell'acquis di Schengen contribuisce tuttavia all'attuazione dell'indirizzo politico 3, obiettivo 14 per la legislatura 2019–2023. L'introduzione nel SIS delle segnalazioni informative sulla base di dati trasmessi da autorità di Stati terzi od organizzazioni internazionali è in linea con gli obiettivi in materia di lotta alla violenza, alla criminalità e al terrorismo e consente di contrastare in modo efficace tali fenomeni. Pertanto, con il recepimento e la trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190, la Svizzera contribuisce a garantire la sicurezza dei propri abitanti e degli abitanti degli altri Stati Schengen.

2 Principi generali e contenuto del regolamento (UE) 2022/1190

2.1 Panoramica del regolamento (UE) 2022/1190

Il regolamento (UE) 2022/1190 modifica il regolamento «SIS polizia» per consentire l'inserimento nel SIS, su proposta di Europol, di segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi conformemente al nuovo articolo 4 paragrafo 1 lettera t introdotto dal regolamento (UE) 2022/991 che modifica il regolamento (UE) 2016/794. A tal fine, contempla l'adeguamento di diversi articoli esistenti per rendere possibile l'inserimento di queste segnalazioni e introduce due nuovi articoli (37 *bis* e 37 *ter*, rispettivamente 37a e 37b nella versione tedesca) integralmente dedicati a tale aspetto (elencati nell'art. 1 del regolamento [UE] 2022/1190).

L'*articolo 37 bis* crea una nuova categoria di segnalazione: le segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi nell'interesse dell'Unione. Non sarà Europol a inserire queste segnalazioni nel SIS, bensì gli Stati membri. Rientra nella discrezionalità dello Stato membro cui è stata proposta la segnalazione decidere, dopo un'analisi dettagliata della proposta, se registrare la segnalazione. A tal fine, Europol deve condividere con lo Stato membro in questione tutte le informazioni sul caso in suo possesso e i risultati della sua valutazione in cui stabilisce se la segnalazione informativa è necessaria e giustificata. L'obiettivo di una tale segnalazione è di avvisare, sulla base di informazioni inviate a Europol da autorità di Stati terzi od organizzazioni internazionali, gli utenti finali che effettuano interrogazioni nel SIS del presunto coinvolgimento di cittadini di Paesi terzi in attività terroristiche o altre gravi forme di criminalità di cui all'allegato I del regolamento (UE) 2016/794.

L'*articolo 37 ter* disciplina le misure da adottare in caso di riscontri positivi su segnalazioni informative. L'obiettivo è che lo Stato segnalante ed Europol ricevano una conferma che la persona oggetto della segnalazione informativa è stata localizzata e che

⁶ FF 2020 1565

⁷ FF 2020 7365

ottengano ulteriori informazioni sul suo conto. È quindi previsto che lo Stato membro in cui si verifica il riscontro positivo, quindi lo Stato di esecuzione, raccolga le informazioni necessarie e le trasmetta allo Stato segnalante e ad Europol. Si tratta segnatamente di informazioni sulla localizzazione della persona in questione, l'itinerario, le persone che la accompagnano e gli oggetti trasportati. Lo Stato di esecuzione assicura la raccolta discreta del maggior numero possibile di informazioni durante le attività abituali svolte dalle sue autorità nazionali competenti. La raccolta di tali informazioni non compromette la natura discreta dei controlli e la persona oggetto della segnalazione informativa non è in alcun modo informata dell'esistenza di una tale segnalazione.

2.2 Contenuto del regolamento (UE) 2022/1190

Il presente regolamento modifica il regolamento «SIS polizia» al fine di consentire l'inserimento nel SIS, su proposta di Europol, di segnalazioni su cittadini di Stati terzi. Si tratta delle seguenti modifiche.

Art. 3: «Definizioni»

L'articolo 3 è completato come segue:

- il *punto 8* che definisce la nozione «*indicatore di validità*» è completato affinché l'indicatore possa applicarsi anche alla nuova categoria delle segnalazioni informative;
- il *punto 22* è aggiunto per definire la nozione «*cittadino di paese terzo*», visto che le persone rientranti in tale gruppo possono ora essere oggetto di una segnalazione informativa.

Art. 20: «Categorie di dati»

L'articolo 20 è modificato per completare i *paragrafi 1 e 2* con un rimando al nuovo *articolo 37 bis*. Il regolamento adeguato precisa quindi al *paragrafo 1* che «*il SIS contiene esclusivamente le categorie di dati forniti da ciascuno Stato membro che sono necessari ai fini previsti*» da diversi articoli, tra cui il nuovo *articolo 37 bis*. Le categorie di dati definiti dal nuovo *paragrafo 2* sono «*informazioni sulle persone segnalate*» e «*informazioni sugli oggetti*» indicati in diversi articoli, tra cui il nuovo *articolo 37 bis*.

Art. 24: «Disposizioni generali relative agli indicatori di validità»

Il *paragrafo 1* è completato con un rimando al nuovo *articolo 37 bis*: «*Qualora uno Stato membro reputi che dare applicazione a una segnalazione inserita a norma*» del nuovo *articolo 37 bis* «*non sia compatibile con il proprio diritto nazionale, con i propri obblighi internazionali o con interessi nazionali essenziali, può chiedere che alla segnalazione sia apposto un indicatore di validità affinché non sia eseguita sul proprio territorio l'azione richiesta sulla base della segnalazione*».

Capo IX bis: «Segnalazioni informative su cittadini di paesi terzi nell'interesse dell'Unione»

Questo nuovo capo inserito nel regolamento «SIS polizia» comprende i due nuovi *articoli 37 bis e 37 ter*.

Art. 37 bis: «Obiettivi e condizioni di inserimento delle segnalazioni»

Il *paragrafo 1* esprime il principio della misura e sancisce che gli «*Stati membri possono inserire nel SIS segnalazioni informative su cittadini di paesi terzi nell'interesse*

dell'Unione [...], su una proposta di Europol [...] sulla base delle informazioni ricevute dalle autorità di paesi terzi o da organizzazioni internazionali».

L'obiettivo di queste segnalazioni è illustrato al *paragrafo 2* e consiste nell'informare gli utenti finali del SIS del presunto coinvolgimento di cittadini di Paesi terzi in reati di terrorismo o in altre gravi forme di criminalità elencate nell'*allegato I* del regolamento (UE) 2016/794 concernente il mandato di Europol, al fine di ottenere le informazioni di cui all'*articolo 37 ter* del presente regolamento.

Come precisato nel *paragrafo 3*, Europol propone agli Stati membri di inserire segnalazioni informative nel SIS soltanto se esistono indizi concreti che la persona intenda commettere o stia commettendo un reato di terrorismo o un altro reato grave di cui al *paragrafo 2* e se la valutazione globale sulla persona fa supporre che commetterà realmente un simile reato.

Il *paragrafo 4* definisce ulteriori requisiti: Europol può proporre di inserire nel SIS una segnalazione informativa soltanto dopo aver stabilito che la segnalazione è necessaria e giustificata. A tal fine esegue un'analisi dell'affidabilità e dell'accuratezza delle informazioni ricevute e procede a un'interrogazione nel SIS per verificare che non esista già una segnalazione.

Se questi requisiti sono soddisfatti, Europol può mettere a disposizione degli Stati membri le informazioni in suo possesso e proporre a uno o più Stati membri di inserire una segnalazione informativa nel SIS. Europol deve informare gli Stati membri in merito a eventuali aggiunte e modifiche o inesattezze nei dati (*par. 5*).

Lo Stato membro cui Europol ha proposto di inserire la segnalazione informativa, deve verificare e analizzare i dati forniti da Europol. L'inserimento nel SIS della segnalazione informativa è a discrezione dello Stato membro, che decide se procedervi o meno (*par. 6*).

Lo Stato segnalante deve informare dell'avvenuto inserimento gli altri Stati membri ed Europol tramite lo scambio di informazioni supplementari (*par. 7*). Secondo il *paragrafo 9* occorre informare gli altri Stati membri ed Europol in merito all'esito dell'analisi dei dati e alla decisione di registrare o meno la segnalazione informativa nel SIS, entro un periodo di 12 mesi dalla proposta di inserimento da parte di Europol. Gli Stati membri possono tuttavia decidere di non introdurre la segnalazione informativa proposta da Europol o, previo adempimento dei requisiti necessari, di inserire un altro tipo di segnalazione sulla stessa persona (*par. 8*).

Una volta registrata la segnalazione nel SIS, i *paragrafi 10 e 11* statuiscono che Europol debba trasmettere senza indugio allo Stato segnalante pertinenti dati complementari o modificati relativi alla segnalazione informativa e che debba informare al più presto tale Stato se è in possesso di elementi a dimostrazione del fatto che i dati registrati nel SIS siano di fatto inesatti o siano stati archiviati illecitamente (obblighi simili a quelli previsti dal *par. 5*). Lo Stato segnalante è quindi tenuto a verificare le informazioni ottenute e, se necessario, a rettificare o cancellare i dati in questione.

Il *paragrafo 12* prevede inoltre che Europol possa proporre agli Stati membri l'inserimento di segnalazioni di oggetti, se sussistono indizi concreti che tali oggetti siano collegati a una persona oggetto di una segnalazione informativa. In tal caso la segnalazione informativa e la segnalazione di oggetti vengono connesse tra loro.

In vista dell'attuazione di questo nuovo tipo di segnalazione nel SIS, il *paragrafo 13* sancisce che gli Stati membri predispongono le procedure necessarie per inserire, aggiornare e cancellare nel SIS le segnalazioni informative. Il *paragrafo 15* legittima la Commissione ad adottare gli atti di esecuzione al fine di stabilire e sviluppare le norme

necessarie per l'inserimento, l'aggiornamento, la cancellazione e la consultazione dei dati contenuti nella segnalazione informativa.

Art. 37 ter: «Esecuzione dell'azione richiesta nella segnalazione informativa»

In caso di riscontro positivo su una segnalazione informativa, il *paragrafo 1* prevede che lo Stato di esecuzione raccolga e trasmetta nel limite del possibile allo Stato segnalante le seguenti informazioni necessarie:

- *«il fatto che sia stata localizzata la persona oggetto di una segnalazione informativa;*
- *il luogo, l'ora e il motivo del controllo;*
- *l'itinerario e la destinazione del viaggio;*
- *le persone che accompagnano la persona oggetto della segnalazione informativa, di cui si può ragionevolmente presumere che siano ad essa associate;*
- *gli oggetti trasportati, compresi i documenti di viaggio;*
- *le circostanze in cui è stata localizzata la persona».*

Il *paragrafo 2* sancisce che tali informazioni siano trasmesse allo Stato segnalante tramite lo scambio di informazioni supplementari. Le informazioni di cui al *paragrafo 1* vanno raccolte anche quando la persona oggetto della segnalazione informativa nel SIS è localizzata nel territorio dello Stato segnalante, questo allo scopo di informare Europol (*par. 3*).

Lo Stato di esecuzione assicura la raccolta discreta del maggior numero possibile di informazioni durante le attività abituali svolte dalle sue autorità nazionali competenti (*par. 4*). La raccolta di tali informazioni non deve compromettere la natura discreta dei controlli e la persona oggetto della segnalazione informativa non deve in alcun modo essere informata dell'esistenza di tale segnalazione.

Art. 43: «Norme specifiche per la verifica o l'interrogazione tramite fotografie, immagini del volto, dati dattiloscopici e profili DNA»

Il *paragrafo 3* è completato con il rimando al nuovo *articolo 37 bis* in modo che, a determinate condizioni, i «*dati dattiloscopici nel SIS in relazione a segnalazioni inserite a norma*» dell'*articolo 37 bis* «*possono essere consultati anche usando serie complete o incomplete di impronte digitali o palmari rinvenute sul luogo di un reato grave o di un reato di terrorismo oggetto di indagine*».

Art. 48: «Accesso di Europol ai dati SIS»

Il *paragrafo 8* è modificato al fine di comprendere anche le informazioni che gli Stati membri sono tenuti a trasmettere a Europol in caso di riscontro positivo su una segnalazione informativa conformemente all'*articolo 37 bis* (*lett. a e b*). Gli Stati membri informano quindi Europol:

- *«in merito a qualsiasi riscontro positivo (hit) su segnalazioni informative inserite nel SIS; [lett. a]*
- *se la persona oggetto della segnalazione informativa è stata localizzata nel territorio dello Stato membro segnalante a norma dell'articolo 37 ter, paragrafo 3; [lett. b]*
- *in merito a qualsiasi riscontro positivo (hit) su segnalazioni relative a reati di terrorismo che non sono inserite nel SIS ai sensi dell'articolo 37 bis» (lett. c).*

Art. 53: «Periodo di riesame delle segnalazioni di persone»

I *paragrafi 4, 6 e 7* sono adeguati al fine di tener conto delle segnalazioni informative introdotte nel nuovo *articolo 37 bis*. È quindi previsto che lo Stato segnalante esamini la necessità di mantenere la segnalazione entro il periodo di un anno (*par. 4*). La segnalazione può essere mantenuta per un periodo più lungo del periodo di riesame se, a seguito di una valutazione individuale globale che è registrata, ciò è necessario e proporzionato alle finalità per le quali la segnalazione stessa è stata inserita (*par. 6*). In caso contrario, le segnalazioni informative sono cancellate automaticamente allo scadere del periodo di riesame (*par. 7*).

Art. 54: «Periodo di riesame delle segnalazioni di oggetti»

Il *paragrafo 3* è completato con un rimando al nuovo *articolo 37 bis*. Le segnalazioni di oggetti inserite secondo tale articolo sono riesaminate conformemente all'*articolo 53* (summenzionato), se collegate alla segnalazione informativa di una persona.

Art. 55: «Cancellazione delle segnalazioni»

Le modalità di cancellazione di segnalazioni informative sono definite nel nuovo *paragrafo 4 bis*:

«Le segnalazioni informative a norma dell'articolo 37 bis sono cancellate

a) allo scadere del termine di validità della segnalazione conformemente all'articolo 53; o

b) su decisione dell'autorità competente dello Stato membro segnalante, anche, se del caso, su proposta di Europol».

Anche il *paragrafo 7* è completato con un rimando al nuovo *articolo 37 bis*. La segnalazione di oggetti inserita nel SIS è cancellata, se la segnalazione informativa relativa alla persona alla quale si ricollega l'oggetto è cancellata conformemente al presente articolo.

Art. 56: «Trattamento dei dati SIS»

I *paragrafi 1 e 5* sono completati con un rimando al nuovo *articolo 37 bis*. I dati in relazione con una segnalazione informativa devono essere di principio trattati unicamente per le finalità stabilite dall'*articolo 37 bis* (*par. 1*). Si può derogare da tale norma unicamente in casi giustificati *«dalla necessità di prevenire una minaccia grave ed imminente per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, da fondati motivi di sicurezza nazionale o ai fini della prevenzione di un reato grave»* (*par. 5*). In tale caso occorre ottenere l'autorizzazione preventiva dello Stato segnalante.

Art. 74: «Controllo e statistiche»

Il nuovo *paragrafo 5 bis* prevede che gli *«Stati membri, Europol ed eu-LISA forniscono alla Commissione le informazioni necessarie per contribuire alla valutazione e alle relazioni di cui all'articolo 68 del regolamento (UE) 2016/794»*.

Art. 79: «Entrata in vigore, inizio delle attività e applicazione»

Il nuovo *paragrafo 7* disciplina l'entrata in vigore delle disposizioni sulle segnalazioni informative. Quando gli Stati membri avranno adottato le disposizioni tecniche e procedurali necessarie per trattare le segnalazioni informative, la Commissione, a sua volta, adotterà una decisione che stabilisce la data a decorrere dalla quale gli Stati

membri potranno iniziare l'inserimento, l'aggiornamento e la cancellazione delle segnalazioni informative nel SIS conformemente all'*articolo 37 bis*.

3 Punti essenziali del testo di attuazione

3.1 La normativa proposta

Nella trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 occorre distinguere tra due elementi principali. Il primo consiste nell'adeguamento delle basi giuridiche in modo che la Svizzera possa inserire nel SIS le segnalazioni informative proposte da Europol. Si tratta sostanzialmente di trasporre l'*articolo 37 bis* del regolamento (UE) 2022/1190 tramite una revisione parziale della LSIP. La presente procedura di consultazione verte esclusivamente su questa modifica di legge.

Il secondo elemento prevede l'adeguamento delle basi giuridiche affinché la Svizzera possa trattare i riscontri positivi relativi alle segnalazioni informative. Occorre, a tal fine, modificare l'ordinanza N-SIS in modo da trasporre l'*articolo 37 ter* del regolamento (UE) 2022/1190. Questa revisione parziale conterrà le misure che l'ufficio SIRENE sarà tenuto ad adottare quando una segnalazione informativa produce un riscontro positivo e avverrà nel contesto dell'applicazione provvisoria del regolamento (UE) 2022/1190 conformemente all'*articolo 7b* LOGA (v. n. 1.4).

3.2 Attuazione

In Svizzera l'attuazione pratica del nuovo strumento costituito dalle segnalazioni informative su proposta di Europol si svolge, sul piano tecnico, mediante un'interazione tra due sistemi d'informazione di polizia della Confederazione: il sistema di ricerca informatizzato di polizia (RIPOL) di cui all'*articolo 15* LSIP e la parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen (N-SIS) di cui all'*articolo 16* LSIP. Il SIS è un sistema d'informazione nel quale possono essere segnalati oggetti rubati nonché persone ricercate dalla polizia ai fini di estradizione, colpite da un divieto d'entrata o scomparse. RIPOL è il cosiddetto sistema sorgente per tutte le categorie di segnalazione nel SIS (come il sistema d'informazione sulla migrazione [SIMIC], ovvero il registro dei dati personali dei cittadini stranieri che vivono in Svizzera, è il sistema sorgente delle segnalazioni nel SIS per il settore della migrazione)⁸.

Le segnalazioni informative relative a cittadini di Paesi terzi su proposta di Europol sono attuate in due tappe.

Prima tappa: registrazione della segnalazione informativa

Europol trasmette alla Svizzera le sue proposte di segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi (comprese le informazioni su tali persone) tramite il canale di informazione SIENA⁹. In concreto, le proposte di segnalazione giungono alla Centrale operativa e d'allarme (EAZ) dell'Ufficio federale di polizia (fedpol) che funge da «single point of contact» (SPOC) per l'intero scambio di informazioni di polizia. L'EAZ registra le informazioni nel sistema di gestione delle pratiche e degli atti di fedpol di cui all'*articolo 18* LSIP e le trasmette per ulteriore trattamento a un servizio specializzato all'interno di

⁸ Cfr. messaggio del Consiglio federale del 6 marzo 2020 relativo all'approvazione e alla trasposizione nel diritto svizzero degli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento delle basi legali sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) (Sviluppi dell'*acquis* di Schengen) e alla modifica della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, FF **2020** 3117, in particolare 3183 (commento all'art. 15 D-LSIP).

⁹ Secure information exchange network application

fedpol. Compete a questo servizio decidere se la Svizzera accetta la proposta di segnalazione informativa e procedere alla registrazione nel SIS. Il servizio verifica e analizza dunque la proposta di Europol relativa all'inserimento della segnalazione informativa (art. 37 *bis* par. 6 del regolamento [UE] 2022/1190), concentrandosi sull'affidabilità della fonte delle informazioni e sull'accuratezza delle informazioni sulla persona interessata. A tal fine può chiedere, se necessario, informazioni complementari a Europol. Questo processo di verifica si svolge all'interno di fedpol e sarà disciplinato a un livello di regolamentazione inferiore. Su questa base, il servizio deve poter giungere alla conclusione che vi sono motivi sufficienti per ritenere che la persona interessata abbia commesso un reato grave di competenza di Europol di cui all'allegato I del regolamento (UE) 2016/794, vi abbia partecipato o intenda commetterlo. L'obiettivo è di determinare se l'adequatezza, la pertinenza e l'importanza di un caso specifico giustificano l'inserimento della segnalazione informativa nel SIS (consid. 8 del regolamento [UE] 2022/1190).

Il servizio responsabile di fedpol informa gli altri Stati Schengen ed Europol della decisione di dare seguito o meno alla proposta di Europol relativa alla segnalazione informativa (art. 37 *bis* par. 9 del regolamento [UE] 2022/1190). In caso affermativo, registra la ricerca in RIPOL, dove attiva anche la ricerca nel SIS.

Seconda tappa: comunicazione di riscontri positivi

In caso di riscontro positivo su una segnalazione informativa ai sensi dell'articolo 37 *bis* del regolamento [UE] 2022/1190 (tramite la Svizzera o un altro Stato Schengen), l'ufficio SIRENE avvia le «misure necessarie» come per qualsiasi altra segnalazione di persone secondo il vigente articolo 9 lettera a^{bis} dell'ordinanza N-SIS. L'articolo 37 *bis* definisce la misura da eseguire nello specifico in virtù del diritto europeo. I dettagli a livello di diritto nazionale sono disciplinati nell'ambito della modifica dell'ordinanza N-SIS (v. n. 3.1). Se vi è un riscontro positivo, l'ufficio SIRENE informa Europol e gli altri Stati membri (art. 48 par. 8 lett. b del regolamento [UE] 2022/1190). Funge inoltre da interlocutore per le autorità partner nazionali in caso di riscontro positivo (art. 355e cpv. 2 CP).

4 Commento ai singoli articoli

Osservazione preliminare sulla sistematica legislativa del nuovo disciplinamento nella LSIP

Il regolamento (UE) 2022/1190 aggiunge la segnalazione informativa su cittadini di Paesi terzi alle categorie di segnalazione già previste dal regolamento «SIS polizia». Vista la vicinanza materiale con le segnalazioni per la ricerca di persone e oggetti di cui all'articolo 36 del regolamento «SIS polizia» (misure corrispondenti previste all'art. 37), le nuove segnalazioni informative sono state introdotte come articolo 37 *bis* e il disciplinamento delle pertinenti misure come articolo 37 *ter*. Nel diritto nazionale la segnalazione di cui all'articolo 36 del regolamento «SIS polizia» era stata trasposta nell'articolo 16 capoverso 2 lettera g LSIP. Per motivi di vicinanza materiale, anche la nuova disposizione sulla segnalazione informativa relativa a cittadini di Paesi terzi è quindi introdotta, nel diritto nazionale, all'articolo 16 capoverso 2 lettera g^{bis} AP-LSIP. La necessità di disciplinare le segnalazioni informative per il sistema d'informazione RIPOL è trasposta, sempre per le stesse ragioni di vicinanza materiale, nell'articolo 15 capoverso 1 lettera k^{bis} AP-LSIP che è inserito direttamente dopo l'articolo 15 capoverso 1 lettera k LSIP.

Art. 15 cpv. 1 lett. k^{bis}

RIPOL è il sistema sorgente per le segnalazioni nel SIS (v. n. 3.2). Il catalogo dei compiti di cui all'articolo 15 LSIP va quindi completato con le segnalazioni informative su proposta di Europol.

Per motivi tecnici, le segnalazioni nel SIS possono essere effettuate a livello nazionale soltanto tramite RIPOL. Questa vale anche per le segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi che costituiscono la nuova categoria di segnalazione nel SIS. Anche le segnalazioni informative devono quindi essere integrate nell'articolo 15 capoverso 1 aggiungendo la nuova lettera k^{bis}. A livello di contenuto, le segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi si distinguono dalle segnalazioni di cui all'articolo 15 capoverso 1 lettera k su un punto centrale: possono essere avviate o proposte unicamente da Europol e non sono quindi effettuate come segnalazioni puramente nazionali. Questa particolarità è evidenziata dal rimando agli articoli 37 *bis* e 37 *ter* del regolamento «SIS polizia».

Conformemente al vigente articolo 15 capoverso 3 lettera a LSIP, fedpol è autorizzato a diffondere segnalazioni tramite RIPOL «per l'adempimento dei compiti secondo il capoverso 1». Con la presente modifica, rientrano ora tra questi compiti anche le segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi inserite su proposta di Europol.

Art. 16 cpv. 2 lett. g^{bis}

L'elenco dei compiti nel N-SIS di cui all'articolo 16 capoverso 2 è completato dalla lettera g^{bis} che disciplina il nuovo compito di diffondere le segnalazioni informative secondo gli articoli 37 *bis* e 37 *ter* del regolamento «SIS polizia» e che sancisce quindi questa nuova categoria di segnalazione anche nel diritto nazionale.

Art. 16 cpv. 4, frase introduttiva, nonché cpv. 4^{bis}

Frase introduttiva

Conformemente alla versione vigente della frase introduttiva dell'articolo 16 capoverso 4 i compiti di cui al capoverso 2 possono essere adempiuti dalle dieci autorità o categorie di autorità elencate al capoverso 4. Il fatto che la diffusione delle segnalazioni informative su proposta di Europol di cui all'articolo 16 capoverso 2 lettera g^{bis} AP-LSIP è una prerogativa di fedpol (v. sotto, commento al cpv. 4^{bis}), rende necessario limitare il riferimento nella frase introduttiva del capoverso 4. Secondo il tenore vigente, quest'ultima fa riferimento ai «compiti di cui al capoverso 2» e deve quindi essere modificata in modo da restringere il campo ai «compiti di cui al capoverso 2 lettere a–g e h–r».

A prescindere dall'introduzione del nuovo strumento delle segnalazioni informative su cittadini di Paesi terzi, la presente modifica di legge costituisce l'opportunità per ottimizzare il tenore vigente della frase introduttiva sul piano redazionale: la formulazione secondo cui i vari uffici menzionati possano «comunicare segnalazioni da inserire nel N-SIS» è fuorviante visto che lascia intendere che l'N-SIS sia un sistema d'informazione autonomo nel quale le segnalazioni in questione vengono «inserite». In realtà, le segnalazioni della Svizzera nel SIS sono tecnicamente inserite nel Sistema d'informazione centrale di Schengen (CS-SIS). L'espressione «N-SIS» non designa invece un sistema d'informazione autonomo, bensì l'intero sistema nazionale che comprende SI-RENE-IT, «Schengen national adapter», «Schengen national interface», «Alert manager» e, elemento particolarmente importante nella fattispecie, la copia nazionale del SIS (NS-SIS, diversamente dal CS-SIS). Il tenore della disposizione va quindi adeguato lasciando invariato il contenuto.

Cpv. 4^{bis}

La competenza di Europol di rivolgersi alla Svizzera proponendo una segnalazione informativa è un elemento direttamente applicabile dell'articolo 37 *bis* del regolamento «SIS polizia». Il compito dello Stato Schengen, previsto dall'articolo 37 *bis* paragrafo 6 di tale regolamento, di verificare e analizzare la proposta di Europol relativa all'inserimento di una segnalazione informativa nel SIS e di decidere se procedere a tale registrazione, è attribuito a fedpol. Per la Svizzera, fedpol costituisce infatti il destinatario finale esclusivo del canale di informazione SIENA per lo scambio di informazioni con Europol (v. n. 3.2).

Allegato

Le segnalazioni informative dipendono da un catalogo di reati: secondo l'articolo 37 *bis* paragrafo 2 del regolamento «SIS polizia» lo scopo delle segnalazioni informative è «di informare gli utenti finali che interrogano il SIS del presunto coinvolgimento di cittadini di paesi terzi in reati di terrorismo o in altre forme gravi di criminalità elencate all'allegato I del regolamento (UE) 2016/794, al fine di ottenere le informazioni di cui all'articolo 37 *ter* del presente regolamento». Questo catalogo di reati costituisce il nuovo allegato 4 AP-LSIP.

L'allegato elenca nella colonna a sinistra le forme di criminalità di cui all'allegato I del regolamento (UE) 2016/794 e nella colonna a destra le fattispecie penali equivalenti secondo il diritto svizzero (CP e diritto penale accessorio). La categorizzazione operata dal regolamento «SIS polizia» delle forme di criminalità quali «reati di terrorismo o [...] altre forme gravi di criminalità» (art. 37 *bis* par. 2), determinanti per la diffusione di segnalazioni informative, è interpretata in modo tale che le equivalenti fattispecie penali contemplate dal diritto svizzero costituiscono gravi reati, e più precisamente crimini e delitti (art. 10 cpv. 2 e 3 CP). Il catalogo dei reati si ispira a quello dell'allegato 1 della legge del 12 giugno 2009 sullo scambio di informazioni con gli Stati Schengen (LSIS; RS 362.2) che si orienta, a sua volta, alle forme di criminalità cui si applica la decisione quadro 2002/584/GAI¹⁰ relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri. Oltre all'elenco delle pertinenti forme di criminalità di cui all'allegato I del regolamento (UE) 2016/794, il regolamento «SIS polizia» non fissa prescrizioni supplementari per il catalogo di reati secondo il diritto nazionale, per esempio una comminatoria penale minima.

Va inoltre evidenziato che il regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio non fa parte dell'acquis di Schengen. Il regolamento e il suo allegato I non espletano pertanto alcun effetto giuridicamente vincolante per la Svizzera. Occorre tuttavia tenerne conto nell'ambito della trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 e riprodurre il contenuto dell'allegato I nel diritto nazionale. L'introduzione dell'allegato 4 AP-LSIP avviene in questo contesto.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

Il regolamento (UE) 2022/1190 non crea alcuna banca dati nuova né canali supplementari, visto che si tratta di un adeguamento mirato del SIS. Da un punto di vista tecnico, la sua trasposizione si concentrerà sulle due tappe principali menzionate in precedenza: l'inserimento di segnalazioni informative nel SIS su proposta di Europol e

¹⁰ GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1

la comunicazione di riscontri positivi relativi a segnalazioni informative diffuse secondo il presente regolamento.

Durante la prima tappa Europol trasmette le informazioni sul caso in questione a fedpol tramite il canale SIENA. Dopo la verifica delle informazioni fornite da Europol si procede alla registrazione di una segnalazione nel SIS. Come per le altre categorie di segnalazione, RIPOl servirà da sistema sorgente per creare, gestire e cancellare le segnalazioni. Si tratta della procedura abituale per le segnalazioni analoga a quella introdotta dal regolamento (UE) 2022/1190. L'attuazione di questa procedura è considerata come piuttosto semplice, vista la sua compatibilità con la struttura esistente. La stima attuale dei costi unici per l'attuazione della parte tecnica è di 100 000 franchi.

Per la seconda tappa, ovvero i riscontri positivi relativi a segnalazioni informative, la procedura è la seguente: una segnalazione registrata e diffusa nel SIS da un altro Stato Schengen genera un riscontro positivo. L'utente SIS è informato dell'esistenza di una segnalazione informativa. Il riscontro positivo è trasmesso all'ufficio SIRENE Svizzera tramite i canali esistenti che lo comunica, a sua volta, all'ufficio SIRENE dello Stato segnalante. L'onere causato dall'attuazione di questa procedura è ritenuto come piuttosto basso, dato che sono utilizzati processi e canali esistenti. Gli adeguamenti necessari riguardano la modifica dei moduli esistenti o la creazione di nuovi moduli e l'aggiunta di una nuova categoria di segnalazione. La stima dei costi unici per l'attuazione di questa parte è di 50 000 franchi.

Oltre a questi costi unici di 150 000 franchi, la trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 non genererà nuovi costi di esercizio né richiederà personale aggiuntivo. Va precisato che è considerato poco probabile che Europol si rivolga in via prioritaria alla Svizzera, che non è uno Stato membro di Europol, per l'inserimento di segnalazioni informative nel SIS. Il trattamento delle proposte di Europol relative a segnalazioni informative da registrare nel SIS non dovrebbe pertanto generare un onere elevato per fedpol.

5.2 Ripercussioni per i Cantoni

L'attuazione tecnica e l'adeguamento delle basi giuridiche sono eseguiti dalla Confederazione. La trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 non dovrebbe quindi causare nuovi costi per i Cantoni. Questi ultimi saranno di norma interessati dal regolamento soltanto qualora un agente di polizia si vede confrontato, durante il controllo di una persona, con una segnalazione informativa concernente la persona oggetto del controllo. In tal caso, l'agente in questione dovrà applicare l'apposita procedura in caso di riscontro positivo, tenendo conto di eventuali modalità particolari ancora da definire concernenti le segnalazioni informative.

I Cantoni beneficeranno inoltre del rafforzamento della cooperazione internazionale e con Europol derivante dal regolamento (UE) 2022/1190. Quest'ultimo permetterà inoltre di incrementare la sicurezza nello spazio Schengen grazie ai nuovi dati su potenziali criminali che saranno inseriti nel SIS.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Il 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) 2022/1190 si basa

sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), secondo cui gli affari esteri competono alla Confederazione. La modifica della LSIP si fonda sull'articolo 57 capoverso 2 Cost. che legittima la Confederazione a coordinare con i Cantoni i suoi sforzi nel settore della sicurezza interna e sulla competenza dell'Assemblea federale a trattare questioni rientranti nella competenza della Confederazione e non attribuite ad altre autorità (art. 173 cpv. 2 Cost.).

L'articolo 184 capoverso 2 Cost. autorizza il Consiglio federale a firmare e ratificare trattati internazionali. Secondo l'articolo 166 capoverso 2 Cost., l'Assemblea federale approva i trattati internazionali, sempreché per la loro conclusione non sia responsabile il Consiglio federale in virtù di una legge o di un trattato internazionale (art. 24 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002 sul Parlamento [LParl; RS 171.10] e art. 7a cpv. 1 LOGA). Nel presente caso, il Consiglio federale non dispone della competenza autonoma di conclusione ai fini del recepimento del presente regolamento dell'UE.

Il decreto federale (art. 24 cpv. 3 LParl) sottostà al referendum facoltativo visto che lo scambio di note comprende disposizioni importanti contenenti norme di diritto o che la sua attuazione richiede l'emanazione di leggi federali (art. 141 cpv. 1 lett. d n. 3 Cost.). Ne consegue che le modifiche di legge legate alla trasposizione dello scambio di note possono essere incluse nel decreto federale (art. 141a cpv. 2 Cost.).

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Con il recepimento del presente sviluppo dell'acquis di Schengen, la Svizzera adempie i propri obblighi sanciti dall'AAS. L'inserimento di segnalazioni informative nel SIS su proposta di Europol, come sancito dal regolamento (UE) 2022/1190, sarà subordinato alle usuali verifiche eseguite prima di ogni segnalazione nel SIS. Le misure previste sono compatibili con la Convenzione del 4 novembre 1950 per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101), il Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II; RS 0.103.2) e gli altri impegni internazionali della Svizzera in tale ambito. La trasposizione del presente regolamento e le concomitanti modifiche di legge sono quindi conformi al diritto internazionale.

6.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost. sottostanno a referendum facoltativo i trattati nazionali che sono di durata indeterminata e indenunciabili (n. 1), prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale (n. 2) o comprendenti disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali (n. 3).

Il presente scambio di note concernente il recepimento del regolamento (UE) 2022/1190 è concluso a tempo indeterminato, ma può essere denunciato in qualsiasi momento e non prevede alcuna adesione a un'organizzazione internazionale. La sua trasposizione richiede tuttavia una revisione parziale della LSIP. Il decreto federale che approva e traspone lo scambio di note va quindi sottoposto a referendum facoltativo conformemente all'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost. L'Assemblea federale approva mediante decreto federale i trattati internazionali che sottostanno a referendum (art. 24 cpv. 3 LParl).

6.4 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non prevede né sussidi né crediti d'impegno o dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti di oltre

2 milioni di franchi e non sottostà quindi alla regolamentazione concernente il freno alle spese.

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

La modifica di legge proposta nel quadro della trasposizione del regolamento (UE) 2022/1190 rispetta il principio di sussidiarietà (art. 5a e 43a cpv. 1 Cost.): la Confederazione non assolve nuovi compiti finora svolti dai Cantoni. L'avamprogetto non pregiudica la ripartizione dei compiti o l'adempimento dei compiti da parte della Confederazione e dei Cantoni.

È rispettato anche il principio dell'equivalenza fiscale (art. 43a cpv. 2 Cost.): il progetto non dovrebbe generare costi aggiuntivi per i Cantoni e la sua trasposizione compete alla Confederazione. In questo modo è rispettata la concordanza tra finanziatori e decisori prescritta dal principio di equivalenza fiscale.

6.6 Protezione dei dati

Il regolamento (UE) 2022/1190 disciplina il nuovo strumento delle segnalazioni informative su proposta di Europol e costituisce un'integrazione puntuale del regolamento «SIS polizia» che non richiede, a livello europeo, norme supplementari in materia di protezione dei dati. Le pertinenti disposizioni del regolamento «SIS polizia» si applicano pertanto senza modifica alle nuove segnalazioni informative previste, quindi nella forma in cui sono state recepite nel diritto nazionale nell'ambito del progetto del Consiglio federale del 6 marzo 2020 relativo all'approvazione e alla trasposizione nel diritto svizzero degli scambi di note tra la Svizzera e l'UE concernenti il recepimento delle basi legali sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) (Sviluppi dell'acquis di Schengen) e alla modifica della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo. Per quanto riguarda la protezione e la sicurezza dei dati è quindi possibile fare riferimento alle spiegazioni fornite dal Consiglio federale nell'ambito di tale messaggio¹¹. Eccezion fatta per le norme specifiche del regolamento «SIS polizia», il trattamento dei dati in relazione con le segnalazioni informative sottostà al regolamento generale sulla protezione dei dati (regolamento [UE] 2016/679¹²) e al regolamento (UE) 2018/1725¹³ 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/CE¹⁴.

L'applicazione del regolamento (UE) 2022/1190 è soggetta al controllo del Garante europeo per la protezione dei dati¹⁵. Quest'ultimo è stato consultato prima dell'adozione del regolamento. In Svizzera, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza svolge una funzione di vigilanza simile (art. 49 segg. della legge federale del 25 settembre 2020 sulla protezione dei dati, LPD; RS 235.1). Come gli altri Stati Schengen, anche la Svizzera deve pertanto garantire che il trattamento dei dati legati alle segnalazioni nel SIS avvenga in conformità delle pertinenti norme.

¹¹ FF **2020** 3117, in particolare 3138 segg.

¹² 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

¹³ GU L 295 del 21.11.2018, pag. 39

¹⁴ Cfr. consid. 10 del regolamento (UE) 2022/1190

¹⁵ Cfr. consid. 22 del regolamento (UE) 2022/1190

La revisione totale della LPD, entrata in vigore il 1° settembre 2023, attua i requisiti della direttiva (UE) 2016/680 sulla protezione dei dati in modo generale per tutti gli organi federali. Pur non avendo trasposto in maniera formale il regolamento generale sulla protezione dei dati, perché non costituisce uno sviluppo dell'acquis di Schengen, la LPD ne tiene completamente conto. Il principio di equivalenza con il diritto dell'UE è quindi garantito¹⁶.

¹⁶ Cfr. relazione del 15 gennaio 2024 della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sul primo riesame del funzionamento delle decisioni di adeguatezza adottate a norma dell'articolo 25, paragrafo 6, della direttiva 95/46/CE, pag. 14 seg. (<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/it/home/datenschutz/international/angemessenheit.html>; per la versione in italiano consultare il link eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0007).

Elenco delle abbreviazioni

AAD	Accordo di associazione alla normativa di Dublino
AAS	Accordo di associazione alla normativa di Schengen
art.	articolo
CEDU	Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali
Coreper	Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri dell'UE
Cost.	Costituzione federale
cpv.	capoverso
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
Europol	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto
FF	Foglio federale
Interpol	Organizzazione internazionale della polizia criminale
LIBE	Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni
LPD	Legge federale sulla protezione dei dati
LSIP	Legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione
n.	numero
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SIRENE	Supplementary Information REquest at the National Entry
UE	Unione europea