

Messaggio

concernente il decreto federale che approva gli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernenti il recepimento delle basi legali per l'adeguamento del sistema d'informazione Schengen (Sviluppo dell'acquis di Schengen)

del 14 novembre 2007

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo il disegno di decreto federale che approva gli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernenti il recepimento delle basi legali per l'adeguamento del sistema d'informazione Schengen (Sviluppo dell'acquis di Schengen):

- decisione 2005/211/GAI del Consiglio del 24 febbraio 2005 relativa all'introduzione di alcune nuove funzioni del Sistema d'informazione Schengen, anche nel quadro della lotta contro il terrorismo;
- regolamento (CE) n. 1160/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2005 che modifica le disposizioni della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con riferimento all'accesso al sistema d'informazione Schengen da parte dei servizi degli Stati membri competenti per il rilascio dei documenti di immatricolazione dei veicoli;
- decisione 2007/533 GAI del Consiglio del 12 giugno 2007 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II);
- regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II);
- regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'accesso al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) dei servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione.

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

14 novembre 2007 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Micheline Calmy-Rey
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

L'acquis di Schengen è stato oggetto di recenti sviluppi nell'ambito del sistema d'informazione Schengen (SIS), il sistema comune di ricerca degli Stati Schengen. Tali sviluppi concernono l'adeguamento delle basi legali del SIS al fine di migliorare il sistema di prima generazione (SIS I+) e adeguare le basi legali del sistema di seconda generazione (SIS II), che sostituirà il SIS I non appena sarà operativo.

Il 5 giugno 2005, il popolo svizzero ha accettato gli accordi bilaterali di associazione a Schengen e Dublino conclusi tra la Svizzera e l'Unione europea (UE). Il collegamento e l'accesso al sistema d'informazione Schengen (SIS) da parte delle autorità svizzere di perseguimento penale costituiscono un elemento importante dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS).

Il SIS è stato concepito per compensare l'eliminazione dei controlli sistematici delle persone che valicano le frontiere interne dello spazio Schengen e non destano sospetti. Nella sua forma originale, il SIS I+ consentiva di trattare le domande di 18 Paesi partecipanti. Per permettere l'integrazione dei nuovi Stati membri dell'UE e di altri Stati Schengen, il Consiglio dell'UE ha assegnato alla Commissione europea, nel dicembre 2001, il mandato di sviluppare un nuovo sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II). Parallelamente a questi lavori tecnici, nel Consiglio dell'UE sono stati avviati i negoziati relativi alle basi legali del SIS II, che attualmente sono chiusi e sono stati formalmente approvati dal Consiglio dell'UE nel giugno 2007.

Le basi legali relative al SIS II riprendono in larga misura le disposizioni attuali relative al SIS I+, che esse sostituiranno al momento dell'entrata in vigore operativa del SIS II. Tali disposizioni disciplinano la struttura del sistema, il suo finanziamento e le sue competenze, nonché il trattamento e la protezione dei dati nell'ambito del SIS. Rispetto al SIS I+, presentano alcune innovazioni volte a migliorare la qualità e l'utilizzazione del SIS e la protezione dei dati.

I lavori svolti dall'UE nell'ambito dello sviluppo tecnico del SIS II hanno subito tuttavia un ritardo rispetto alla pianificazione iniziale. Per poter aprire le frontiere ai nuovi Stati membri dell'UE alla fine del 2007, come previsto, il Portogallo ha proposto nell'ottobre 2006 una soluzione transitoria chiamata SISone4ALL.

Per la Svizzera, la firma dell'AAS avrebbe comportato un collegamento diretto con il SIS II. A causa del ritardo accumulato nell'attuazione tecnica del SIS II, il Consiglio federale ha deciso, il 16 maggio 2007, di partecipare alla soluzione transitoria.

Con l'AAS, la Svizzera si è impegnata a riprendere, in linea di principio, lo sviluppo dell'acquis di Schengen. In virtù della decisione del Consiglio federale di partecipare alla soluzione transitoria SISone4ALL prima di passare al SIS II, sono determinanti per la Svizzera lo sviluppo dell'acquis di Schengen relativi alle basi legali del SIS I+ e del SIS II.

Indice

Compendio	7730
1 Grandi linee del progetto	7733
1.1 Situazione iniziale	7733
1.2 Il sistema d'informazione Schengen	7733
1.2.1 SIS I+, SISone4all e futuro SIS II	7733
1.2.2 Collegamento della Svizzera al SISone4ALL, con successiva migrazione verso il SIS II	7734
1.2.3 Legislazione di applicazione della parte nazionale del SIS (art. 53 ¹ decies CP)	7734
1.3 Recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen	7735
1.3.1 Procedura di recepimento	7736
1.4 Procedura di consultazione	7736
2 Commenti relativi alle modifiche delle basi legali del SIS I+ e del SIS II	7737
2.1 Adeguamento delle basi legali del SIS I+	7737
2.1.1 Decisione 2005/211/GAI (Decisione SIS I)	7737
2.1.2 Regolamento (CE) n. 1160/2005 (Regolamento Veicoli SIS I)	7738
2.2 Basi legali del SIS II	7738
2.2.1 Decisione 2007/533/GAI (Decisione SIS II) e Regolamento (CE) n. 1987/2006 (Regolamento SIS II)	7739
2.2.2 Regolamento (CE) n. 1986/2006 (Regolamento Veicoli SIS II)	7741
3 Ripercussioni	7741
4 Programma di legislatura	7742
5 Aspetti giuridici	7742
5.1 Costituzionalità	7742
5.2 Decreto di approvazione	7742
Decreto federale che approva gli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernenti il recepimento delle basi legali per l'adeguamento del sistema d'informazione Schengen (Sviluppo dell'acquis di Schengen) (Disegno)	7745
Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della Decisione 2005/211/GAI relativa al sistema d'informazione Schengen	7747
Decisione 2005/211/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'introduzione di alcune nuove funzioni del Sistema d'informazione Schengen, anche nel quadro della lotta contro il terrorismo	7749
Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (CE) n. 1160/2005 relativo al sistema d'informazione Schengen	7755

Regolamento (CE) n. 1160/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, che modifica le disposizioni della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con riferimento all'accesso al sistema d'informazione Schengen da parte dei servizi degli Stati membri competenti per il rilascio dei documenti di immatricolazione dei veicoli (Testo rilevante ai fini del SEE)	7757
Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento CE n. 1987/2006 relativo al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione	7761
Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006 , sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)	7763
Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento del Regolamento (CE) n. 1986/2006 relativo al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione	7783
Regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'accesso al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) dei servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione	7785
Scambio di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernente il recepimento della Decisione 2007/533/GAI relativa al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione	7789
Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II)	7791

Messaggio

1 Grandi linee del progetto

1.1 Situazione iniziale

Il 5 giugno 2005, il popolo svizzero ha accettato gli accordi bilaterali di associazione a Schengen e Dublino, conclusi tra la Svizzera e l'Unione europea (UE). Il collegamento e l'accesso al sistema d'informazione Schengen (SIS) da parte delle autorità svizzere di perseguimento penale costituiscono un elemento importante dell'Accordo di associazione a Schengen (AAS)¹.

Per compensare l'eliminazione dei controlli sistematici delle persone che valicano le frontiere interne e non destano sospetti è prevista l'adozione di provvedimenti che tengono conto dei requisiti in materia di sicurezza degli Stati vincolati a uno degli accordi di associazione a Schengen (gli Stati Schengen). L'entrata in vigore dell'AAS si tradurrà dunque in un rafforzamento della cooperazione in materia di polizia tra la Svizzera e gli Stati Schengen, il cui elemento centrale è un sistema comune di ricerca, il SIS.

L'AAS potrà essere posto in vigore solo quanto il SIS sarà operativo in Svizzera. Il presupposto è dunque che, in tale data, la Svizzera abbia approvato l'adeguamento delle basi legali dell'UE relative al SIS.

L'AAS non è ancora entrato in vigore poiché l'UE non l'ha tuttora ratificato. La Svizzera ha ratificato l'Accordo il 20 marzo 2006.

1.2 Il sistema d'informazione Schengen

1.2.1 SIS I+, SISone4all e futuro SIS II

Il SIS è il sistema comune di ricerca di persone e oggetti segnalati dagli Stati Schengen. Grazie a una procedura di interrogazione automatica, le autorità competenti possono ottenere rapidamente ed efficacemente informazioni su persone o oggetti ricercati, persi o non desiderati. Queste informazioni sono ottenute grazie alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, mediante controlli delle persone alle frontiere esterne o sul territorio nazionale degli Stati Schengen e in occasione del rilascio di visti e titoli di soggiorno.

Originariamente, la capacità del sistema d'informazione Schengen di prima generazione (SIS I+) era limitata a 18 Stati Schengen. Per integrare nel sistema i nuovi Stati membri e altri Stati Schengen e beneficiare delle tecnologie più recenti in materia d'informazione, il Consiglio dell'UE ha assegnato alla Commissione europea, nel dicembre 2001, il mandato di sviluppare dal profilo tecnico il sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II).

¹ 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 (AAS; FF 2004 5747).

Dal profilo tecnico, grazie al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), la cooperazione in materia di ricerca può beneficiare dei recenti progressi realizzati in campo informatico e prendere dunque in considerazione i requisiti necessari alle nuove funzioni e categorie di dati, come lo scambio di dati segnaletici o le connessioni tra di essi. Il SIS II si prefigge inoltre di migliorare la qualità dei dati introdotti nel sistema e i dispositivi d'identificazione.

A causa del ritardo subito dalla Commissione europea nell'attuazione tecnica del SIS II, l'UE ha deciso di introdurre la soluzione provvisoria SISone4ALL, proposta dal Portogallo, che consiste nell'istituzione di un sistema tecnico di transizione grazie al quale i nuovi Stati membri dell'UE possono connettersi e accedere al SIS I+. Il SIS I+ e il SISone4ALL saranno sostituiti dal SIS II non appena quest'ultimo sarà operativo.

1.2.2 Collegamento della Svizzera al SISone4ALL, con successiva migrazione verso il SIS II

Firmando l'AAS, la Svizzera pensava di potersi collegare direttamente con il SIS II.

A causa del ritardo tecnico subito nell'attuazione del SIS II, la Svizzera ha dovuto scegliere se partecipare alla soluzione transitoria SISone4ALL proposta dall'UE, con successiva migrazione verso il SIS II, o aspettare il collegamento diretto con il SIS II in una data successiva. Il 16 maggio 2007, abbiamo optato per la prima variante.

Con la nostra decisione a favore della soluzione transitoria SISone4ALL, la Svizzera potrà dunque accedere al SIS I+, le cui basi legali sono determinanti finché il sistema non sarà sostituito dal SIS II.

Il SIS I+ è fondato sulla Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS) del 19 giugno 1990², che fa parte dell'acquis di Schengen conformemente all'AAS e deve essere applicata dalla Svizzera.

In base alla soluzione transitoria SISone4ALL, l'AAS sarà posto in vigore in Svizzera il più presto possibile. Parallelamente, i lavori in vista dell'introduzione del nuovo sistema proseguono in modo da poter sostituire al momento opportuno il SISone4ALL con il SIS II, tecnicamente più evoluto.

Le basi legali del SIS II sono parte integrante degli sviluppi dell'acquis di Schengen e si applicheranno a partire dalla migrazione dei dati svizzeri del SISone4ALL verso il SIS II. Esse sostituiranno le disposizioni relative al SIS I+.

1.2.3 Legislazione di applicazione della parte nazionale del SIS (art. 531^{decies} CP)

La base legale necessaria alla trasposizione della CAAS è stata approvata contemporaneamente all'Accordo di associazione a Schengen³. La parte nazionale del SIS

² GU n. L 239 del 22.9.2000, p. 19.

³ Decreto federale che approva e traspone nel diritto svizzero gli accordi bilaterali con l'UE per l'associazione della Svizzera alla normativa di Schengen e Dublino (FF 2004 6343).

(N-SIS) è disciplinata nell'articolo 531^{decies} (nuovo articolo 355d⁴) del Codice penale (CP)⁵. Tale articolo non è ancora entrato in vigore.

Nel frattempo, abbiamo deciso di riunire i sistemi d'informazione di polizia in una nuova legge, la legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP)⁶. Quale sistema d'informazione di polizia della Confederazione, anche il SIS rientra in questa nuova legge, che è attualmente in fase di deliberazione in Parlamento. L'articolo 355d CP sarà dunque ripreso dall'articolo 16 LSIP e sarà abrogato con l'entrata in vigore della LSIP.

L'integrazione nella LSIP dell'articolo 355d ha permesso di adeguare il tenore dell'articolo dal punto di vista formale, affinché corrisponda alla terminologia del disegno di legge, e di intraprendere le modifiche risultanti dalla trasposizione nel diritto nazionale degli sviluppi dell'acquis di Schengen concernenti le basi legali relative al SIS I+ e al SIS II.

Conformemente agli sviluppi relativi al SIS I e alle basi legali del SIS II, gli uffici della circolazione potranno accedere al SIS. L'articolo 16 della nuova LSIP prevede dunque che gli uffici cantonali della circolazione stradale possano accedere ai dati contenuti nel SIS relativi a veicoli, licenze di circolazione o targhe d'immatricolazione. L'accesso consente ai servizi competenti di verificare se i veicoli di cui è richiesta l'immatricolazione non siano stati rubati, altrimenti sottratti o smarriti e di poter rilasciare regolarmente i documenti d'immatricolazione dei veicoli. Poiché il SIS II dovrebbe contenere i dati segnaletici, come le impronte digitali e le fotografie, anche la base legale della parte nazionale del SIS è stata adeguata in tal senso.

L'articolo 355d CP sottoposto a revisione e integrato nella LSIP costituirà dunque la base legale nazionale sia per il SISone4ALL sia per il futuro SIS II.

1.3 Recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen

Dalla firma dell'AAS, l'acquis di Schengen è già stato oggetto di parecchi sviluppi, anche nel settore contemplato dal SIS. Da un lato, il SIS I⁷ è stato modificato,

4 Con l'entrata in vigore della modifica della parte generale del Codice penale (modifica del 13 dicembre 2002), l'articolo 351^{decies} è diventato il nuovo articolo 355d CP.

5 RS 311.0

6 Messaggio concernente la legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (FF 2006 4631).

7 Decisione 2005/211/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'introduzione di alcune nuove funzioni del Sistema d'informazione Schengen, anche nel quadro della lotta contro il terrorismo (GU n. L 68 del 15.4.2005, p. 44); Regolamento (CE) n. 1160/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, che modifica le disposizioni della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985 relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, con riferimento all'accesso al sistema d'informazione Schengen da parte dei servizi degli Stati membri competenti per il rilascio dei documenti di immatricolazione dei veicoli (GU n. L 191 del 22.7.2005, p. 18).

dall'altro sono state istituite nuove disposizioni per l'attuazione del SIS II⁸. Questi atti costituiscono gli sviluppi dell'acquis di Schengen, che la Svizzera deve recepire e trasporre conformemente all'articolo 7 AAS.

1.3.1 Procedura di recepimento

Gli sviluppi dell'acquis di Schengen sono recepiti e trasposti conformemente alla procedura prevista nell'articolo 7 AAS. Non appena l'UE adotta uno sviluppo dell'acquis di Schengen, l'atto corrispondente è notificato alla Svizzera, la quale deve comunicare all'UE entro 30 giorni se intende recepire il nuovo atto. Per gli sviluppi dell'acquis di Schengen che l'UE ha notificato alla Svizzera prima dell'entrata in vigore dell'AAS, il termine di consegna della notifica alla Svizzera decorre dalla data di entrata in vigore dell'AAS (art. 14 par. 3 AAS).

Il recepimento avviene mediante uno scambio di note, che per la Svizzera costituisce un trattato di diritto internazionale pubblico. In funzione del contenuto dell'atto, il Consiglio federale o il Parlamento (e il popolo nell'ambito del referendum facoltativo) è competente dell'approvazione di tale accordo.

Se la conclusione dello scambio di note rientra nella competenza dell'Assemblea federale o la trasposizione necessita di adeguamenti legislativi, la Svizzera deve informare il Consiglio dell'UE e la Commissione europea che potrà essere vincolata dallo sviluppo in questione solo previo soddisfacimento dei suoi requisiti costituzionali (art. 7 par. 2 lett. b AAS)⁹. In tal caso, il termine massimo di cui dispone la Svizzera per il recepimento e l'attuazione dello sviluppo è di due anni a decorrere dalla notifica dell'UE. Per gli sviluppi notificati prima dell'entrata in vigore dell'AAS, il termine decorre dall'entrata in vigore dell'AAS.¹⁰

L'AAS prevede la sospensione o persino la cessazione dell'applicabilità dell'accordo in caso di non recepimento degli sviluppi dell'acquis di Schengen da parte della Svizzera (art. 7 par. 4 AAS).

1.4 Procedura di consultazione

Per quanto concerne il collegamento della Svizzera al SIS, vi sono già state una consultazione e una votazione popolare sul recepimento e la trasposizione nel diritto nazionale delle basi legali relative al SIS nell'ambito della procedura di approvazione dei «Bilaterali II». Anche la LSIP, in cui figurerà l'adeguamento della base legale relativa al SIS, è stata posta in consultazione presso i Cantoni, i partiti politici e le

⁸ Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (GU n. L 205 del 7.8.2007, p. 63); Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (GU n. L 381 del 28.12.2006, p. 4); Regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'accesso al sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) dei servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione (GU n. L 381 del 28.12.2006, p. 1).

⁹ Cfr. decreto federale allegato.

¹⁰ Messaggio Accordi bilaterali II, FF 2004 5273 5429 segg.

c. Accesso di Europol e dei membri nazionali di Eurojust (art. 1 n. 9 Decisione SIS I)

D'ora in poi, l'Ufficio europeo di polizia (Europol) e l'Unità europea di cooperazione giudiziaria (Eurojust) hanno accesso ad alcuni dati del SIS I+ entro i limiti del proprio mandato e a determinate condizioni. Se una ricerca dà un risultato, l'utilizzazione successiva e il trattamento di tali dati necessita del consenso dello Stato Schengen che ha effettuato la segnalazione nel SIS. L'obbligo imposto a Europol e Eurojust di registrare le ricerche effettuate (gli accessi) costituisce una protezione supplementare contro l'abuso di dati.

d. Obbligo di registrazione degli Stati Schengen (art. 1 n. 10 Decisione SIS I)

Gli Stati Schengen devono registrare qualsiasi trasmissione di dati personali al fine di controllare l'ammissibilità delle ricerche nel SIS.

2.1.2 Regolamento (CE) n. 1160/2005 (Regolamento Veicoli SIS I)

Tale Regolamento ha permesso di inserire nella CAAS un nuovo articolo 102a che disciplina le condizioni di accesso, da parte dei servizi competenti per i controlli dei veicoli a motore, ad alcuni dati introdotti nel SIS. L'accesso è limitato ai dati concernenti veicoli a motore rubati, altrimenti sottratti o smarriti e ai documenti d'immatricolazione falsificati per veicoli o targhe d'immatricolazione. Esso consente ai servizi competenti di accertare se i veicoli di cui è richiesta l'immatricolazione non siano stati rubati, altrimenti sottratti o smarriti e di poter rilasciare regolarmente i documenti d'immatricolazione dei veicoli.

Tali servizi devono comunicare alle autorità giudiziarie o di polizia, conformemente al diritto nazionale, le informazioni concernenti reati emerse durante l'interrogazione del sistema d'informazione Schengen.

2.2 Basi legali del SIS II

Il SIS II si fonda su nuove basi legali dell'UE la cui accettazione da parte della Svizzera deve essere approvata dal Parlamento. Esse sono:

- la Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (Decisione SIS II)¹⁵;
- il Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (Regolamento SIS II)¹⁶;
- il Regolamento (CE) n. 1986/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'accesso al sistema d'informazione Schengen di

¹⁵ GU n. L 205 del 7.8.2007, p. 63.

¹⁶ GU n. L 381 del 28.12.2006, p. 4.

seconda generazione (SIS II) dei servizi competenti negli Stati membri per il rilascio delle carte di circolazione (Regolamento Veicoli SIS II)¹⁷.

La regolamentazione del SIS II in tre basi legali differenti è richiesta dalla struttura dell'UE. Di conseguenza, la Decisione SIS II si applica ai settori che rientrano nel campo di competenza del trattato sull'Unione europea (Trattato UE)¹⁸. I regolamenti disciplinano invece i settori che rientrano nel campo di competenza del trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE)¹⁹.

2.2.1 Decisione 2007/533/GAI (Decisione SIS II) e Regolamento (CE) n. 1987/2006 (Regolamento SIS II)

La Decisione SIS II e il Regolamento SIS II si basano essenzialmente sulla CAAS e sui suoi sviluppi. Precisando le varie disposizioni, si è potuta migliorare la qualità del SIS II. Il Regolamento SIS II e la Decisione SIS II sostituiranno gli articoli 92–119 CAAS, ad eccezione dell'articolo 102a (cfr. di seguito n. 2.2.2), e le decisioni del Comitato esecutivo del gruppo di Schengen sul SIS I+.

Le basi legali del SIS II presentano importanti innovazioni rispetto a quelle che disciplinano il SIS I+ nei punti seguenti:

a. Introduzione di nuove categorie di dati (art. 20 Decisione SIS II e art. 20 Regolamento SIS II)

L'introduzione di queste categorie di dati si prefigge di migliorare la qualità dei dati e di precisare le possibilità d'identificazione. Sarà dunque possibile far figurare nel SIS II fotografie, impronte digitali, l'autorità che effettua la segnalazione, un riferimento alla decisione che ha dato origine alla segnalazione e le connessioni con altre segnalazioni già introdotte nel SIS II. Per tenere conto del carattere particolarmente delicato dei dati segnaletici, ossia delle fotografie e delle impronte digitali, è stata inoltre introdotta una segnalazione (art. 22 Decisione SIS II e art. 22 Regolamento SIS II) che limita gli scopi per i quali questi dati sono utilizzati e fissa norme minime in materia di qualità.

b. Clausola di proporzionalità (art. 21 Decisione SIS II e art. 21 Regolamento SIS II) e requisiti posti per l'inserimento di una segnalazione (art. 23 Decisione SIS II e art. 23 Regolamento SIS II)

Ponendo requisiti supplementari, si migliora la qualità delle segnalazioni nel SIS II. In tal modo, lo Stato che effettua la segnalazione sarà tenuto a verificare se l'adeguatezza, la pertinenza e l'importanza del caso giustificano l'inserimento della

¹⁷ GU n. L 381 del 28.12.2006, p. 1.

¹⁸ Cfr. art. 30 par. 1 lett. a e b, 31 par. 1 lett. a e b e 34 par. 2 lett. c Trattato UE. Una versione consolidata del trattato sull'Unione europea è stata pubblicata nella GU n. C 321E del 29.12.2006.

¹⁹ Cfr. art. 62 par. 2 lett. a, 63 par. 3 lett. b e 66 Trattato CE. Una versione consolidata del trattato che istituisce la Comunità europea è stata pubblicata nella GU n. C 321E del 29.12.2006.

segnalazione nel SIS II. Inoltre, per poter essere inserita nel SIS II, una segnalazione deve contenere obbligatoriamente determinate informazioni²⁰.

c. Dati complementari per trattare i casi di usurpazione d'identità (art. 51 Decisione SIS II e art. 36 Regolamento SIS II)

Vi è usurpazione d'identità (cognome, nome, data di nascita) quando una persona utilizza l'identità di un'altra persona. Ciò avviene, per esempio, quando una persona usa un documento d'identità a svantaggio del suo titolare effettivo. Spesso ci si rende conto di essere di fronte a un caso di usurpazione d'identità solo quando la persona controllata contesta il fatto di essere la persona ricercata. Quando l'identità di una persona è effettivamente usurpata, la segnalazione della persona ricercata deve essere completata da informazioni sulla persona la cui identità è usurpata al fine di evitare le ripercussioni negative che comporterebbe una falsa identificazione. Il completamento della segnalazione necessita del consenso esplicito della persona la cui identità è stata usurpata. I dati completati possono essere utilizzati solo ai fini della differenziazione.

Il numero 3 dei due articoli elenca in modo esaustivo i dati che possono essere aggiunti alla segnalazione.

d. Connessioni fra segnalazioni (art. 52 Decisione SIS II e art. 37 Regolamento SIS II)

Il SIS II prevede la possibilità di creare connessioni tra diverse segnalazioni. Due o più segnalazioni possono essere connesse se vi è una necessità operativa manifesta. Uno Stato membro non può tuttavia creare connessioni tra le segnalazioni che esso stesso ha introdotto. La connessione non incide sul termine di conservazione delle segnalazioni interconnesse né sulla rispettiva azione da intraprendere o sui rispettivi diritti d'accesso. Inoltre, le autorità che non hanno diritto d'accesso a una segnalazione non devono poter visualizzare la connessione a una segnalazione cui non hanno accesso.

e. Completamento delle disposizioni sulla protezione dei dati (art. 56–63 Decisione SIS II e art. 40–47 Regolamento SIS II)

La protezione dei dati è stata consolidata, in generale, dall'istituzione di nuovi strumenti giuridici, due dei quali meritano di essere approfonditi in questa sede. Si tratta del diritto di informazione dei cittadini di Paesi terzi (art. 42 Regolamento SIS II) e della cooperazione tra le autorità nazionali di controllo e il garante europeo della protezione dei dati (art. 62 Decisione SIS II e art. 46 Regolamento SIS II).

Il diritto d'informazione concerne solo i cittadini di Paesi terzi oggetto di una segnalazione ai fini del rifiuto d'ingresso in uno Stato membro. Devono essere comunicate loro le informazioni menzionate nell'articolo 8 della legge federale del 19 giugno 1992²¹ sulla protezione dei dati. Tale comunicazione ha luogo d'ufficio e non su domanda della persona interessata. Le informazioni sono comunicate alla persona interessata con la decisione che ha dato origine alla segnalazione.

²⁰ Cognomi e nomi, cognomi alla nascita, eventuali cognomi precedenti e pseudonimi; sesso; azione da intraprendere e -se possibile- riferimento alla decisione che ha dato origine alla segnalazione.

²¹ RS 235.1

Le autorità nazionali di controllo e il garante europeo della protezione dei dati cooperano e si assistono reciprocamente. Le loro riunioni regolari e l'elaborazione congiunta di un rapporto di attività consentono di controllare l'interpretazione corretta, l'applicazione e il rispetto delle prescrizioni in materia di protezione dei dati.

*f. Completamento delle disposizioni sulla responsabilità
(art. 64 n. 3 Decisione SIS II e art. 48 par. 3 Regolamento SIS II)*

Le disposizioni della CAAS sulla responsabilità sono state precisate. Ciascuno Stato membro rimane responsabile, conformemente alla propria legislazione nazionale, dei danni causati a una persona in seguito all'uso del SIS. Sussiste un diritto di regresso nei confronti dello Stato membro che ha effettuato la segnalazione. Negli articoli 64 paragrafo 3 della Decisione SIS II e 48 del Regolamento SIS II è stata introdotta una nuova disposizione secondo la quale ciascuno Stato membro risponde dei danni derivanti dall'inosservanza delle disposizioni legali del SIS.

*g. Istituzione di un Comitato di regolamentazione
(art. 67 Decisione SIS II e art. 51 Regolamento SIS II)*

La Commissione europea è assistita da un Comitato di regolamentazione composto dai rappresentanti degli Stati membri.

2.2.2 Regolamento (CE) n. 1986/2006 (Regolamento Veicoli SIS II)

Il contenuto di questo regolamento corrisponde in linea di principio a quello del regolamento relativo al SIS I+ (cfr. n. 2.1.2). Le uniche modifiche introdotte sono di natura formale per garantire la coerenza con la Decisione SIS II e il Regolamento SIS II. Il Regolamento Veicoli SIS II sostituisce l'articolo 102a CAAS.

3 Ripercussioni

Le ripercussioni per la Confederazione, i Cantoni, i Comuni e l'economia per quanto concerne il collegamento della Svizzera al sistema d'informazione Schengen sono già state presentate nel messaggio «Accordi bilaterali II»²², nell'interpellanza Hutter²³ e nel quadro del credito d'impegno per il finanziamento dell'attuazione a livello informatico dell'Accordo di associazione a Schengen/Dublino²⁴.

Poiché gli sviluppi illustrati nell'ambito del presente messaggio non comportano alcuna modifica di fondo delle condizioni per il collegamento della Svizzera al SIS, non sono previste ripercussioni di rilievo.

²² FF **2004** 5573 5522 segg.

²³ 06.3683 Interpellanza Hutter Jasmin del 13 dicembre 2006, Spese supplementari per Schengen/Dublino.

²⁴ Il credito d'impegno di 101,8 milioni di franchi è chiesto con il secondo supplemento 07; la delegazione delle finanze delle Camere federali l'ha approvato il 31 agosto 2007.

4 Programma di legislatura

Il presente disegno non è stato annunciato nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007²⁵. L'acquis di Schengen è stato definito mediante la firma dell'AAS avvenuta il 26 ottobre 2004. Gli sviluppi successivi dell'acquis di Schengen non hanno quindi potuto essere menzionati esplicitamente nel rapporto sul programma di legislatura 2003–2007.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

Il recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen per l'adeguamento delle basi legali del SIS è avvenuto nell'ambito degli scambi di note tra la Svizzera e l'UE. Per la Svizzera, lo scambio di note costituisce un trattato internazionale. Il disegno si fonda dunque sull'articolo 54 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)²⁶, che conferisce alla Confederazione la competenza di concludere trattati internazionali.

5.2 Decreto di approvazione

Il recepimento dello sviluppo delle basi legali relative al SIS avviene mediante scambi di note, che per la Svizzera hanno valore di trattato internazionale. Conformemente alla procedura ordinaria di conclusione dei trattati di cui all'articolo 166 capoverso 2 Cost., i trattati internazionali sono approvati dall'Assemblea federale. Il Consiglio federale può approvare un trattato internazionale solo nella misura in cui ne sia autorizzato da un trattato internazionale approvato dall'Assemblea federale o da una legge federale o si tratti di un trattato di portata limitata in virtù dell'articolo 7a della legge del 21 marzo 1997²⁷ sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA).

Gli scambi di note non costituiscono trattati di portata limitata ai sensi dell'articolo 7a LOGA. Inoltre, nessuna legge o trattato internazionale stabilisce una competenza del Consiglio federale in materia.

Gli scambi di note necessari al recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen devono dunque essere sottoposti al Parlamento per approvazione, in applicazione dell'articolo 166 capoverso 2 Cost.

Secondo l'articolo 141 capoverso 1 lettera d Cost., sottostanno a referendum facoltativo i trattati internazionali di durata indeterminata e indenunciabili, che prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale e comprendono disposizioni importanti che contengono norme di diritto o per l'attuazione dei quali è necessaria l'emanazione di leggi federali. Gli scambi di note sul recepimento dello sviluppo dell'acquis di Schengen per l'adeguamento delle basi legali relative al SIS possono essere denunciati in virtù della clausola prevista nell'accordo di base (art. 17 AAS) e non prevedono l'adesione a un'organizzazione internazionale.

²⁵ FF 2004 969

²⁶ RS 101

²⁷ RS 172.010

Occorre inoltre determinare se i trattati 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 della legge del 13 dicembre 2002²⁸ sul Parlamento, contengono norme di diritto le disposizioni che, in forma direttamente vincolante e in termini generali e astratti, impongono obblighi, conferiscono diritti o determinano competenze. Questo tipo di disposizione è importante se il suo oggetto, nel diritto interno, dovrebbe essere emanato sotto forma di legge per analogia con l'articolo 164 capoverso 1 Cost. Gli scambi di note prevedono il recepimento integrale di una serie di norme direttamente applicabili. Le disposizioni disciplinano in particolare la struttura del sistema, le competenze degli Stati Schengen, l'autorizzazione di accesso di Europol e dei membri nazionali di Eurojust, i dati contenuti nel SIS, il trattamento e la protezione dei dati. Gli scambi di note comprendono dunque disposizioni importanti contenenti norme di diritto che, a livello nazionale, dovrebbero essere emanate sotto forma di legge, conformemente all'articolo 164 capoverso 1 Cost. Inoltre, la trasposizione dello sviluppo delle basi legali relative al SIS necessita anche di un adeguamento del diritto nazionale (cfr. n. 1.2.3).

Ne consegue che, in applicazione dell'articolo 141 capoverso 1 lettera d numero 3 Cost., il decreto federale che approva gli scambi di note tra la Svizzera e l'Unione europea concernenti il recepimento delle basi legali per l'adeguamento del sistema d'informazione Schengen deve essere sottoposto a referendum.

