

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Dipartimento federale di giustizia e polizia
DFGP
Palazzo federale ovest
3003 Berna

simone.rusterholz@fedpol.admin.ch
anna.wolf@fedpol.admin.ch

Procedura di consultazione concernente l'Ordinanza sull'interoperabilità dei sistemi d'informazione Schengen/Dublino

Gentili signore,
egregi signori,

abbiamo ricevuto la vostra lettera del 17 dicembre 2021 in merito alla summenzionata procedura di consultazione. Le modifiche di ordinanza, unitamente al relativo rapporto esplicativo sull'interoperabilità tra i sistemi di informazione Schengen/Dublino (N-IOP), sono stati da noi esaminati in collaborazione con l'Ufficio cantonale della migrazione e i servizi di polizia interessati.

Nella fase di allestimento della risposta è stato consultato anche l'Incaricato cantonale per la protezione dei dati, che ha formulato osservazioni che divergono da quelle presentate in questo scritto. Ci permettiamo pertanto di allegare alla presente la sua presa di posizione del 15 marzo 2022.

Ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

In generale, come Esecutivo cantonale accogliamo favorevolmente la proposta di novella legislativa in oggetto, inerente all'adozione delle disposizioni esecutive concernenti l'interoperabilità tra i sistemi di informazione Schengen/Dublino a livello di ordinanza (di seguito: Ordinanza N-IOP), che regola la protezione dei dati, la concretizzazione dei diritti di accesso ai sistemi di informazione Schengen/Dublino, nonché la conservazione, l'archiviazione e la distruzione dei dati. In effetti, con le nuove basi legali a disposizione all'interno del diritto federale, le Autorità preposte alla lotta all'immigrazione irregolare ed alla criminalità, in particolare nel contesto di reati gravi e del terrorismo, potranno disporre di un efficace sistema comparativo che permetterà di

velocizzare la consultazione dei dati presenti nei vari sistemi d'informazione Schengen/Dublino.

Ciò comporterà degli indubbi vantaggi per le Autorità della migrazione. In primo luogo, nell'ambito della procedura di rilascio dei visti, con l'accesso all'archivio comune dei dati d'identità (CIR). In secondo luogo verrà migliorata la sorveglianza delle frontiere, con un contrasto più efficace all'immigrazione irregolare ed un miglior controllo dei flussi migratori, favorendo così l'identificazione dei cittadini di Stati terzi che con un'identità fraudolenta tentano di accedere o rimanere nello Spazio Schengen.

Anche per le Autorità di polizia il progetto legislativo rappresenta senz'altro un mezzo essenziale per contrastare le attività criminali, ritenuto come lo stesso permetterà di prevenire in maniera ancora più efficiente la violenza, la criminalità e il terrorismo, combattendoli efficacemente. Premesso ciò, i servizi di polizia interessati nutrono tuttavia delle perplessità in merito all'inserimento di alcune polizie comunali tra le autorità che possono consultare l'archivio comune di dati di identità (CIR), nello specifico quelle di Lugano e di Chiasso. Come si avrà modo di indicare meglio in seguito, in una realtà come quella ticinese in cui le polizie comunali non hanno né la struttura organizzativa né le competenze di polizie comunali come Zurigo e Losanna, risulta infatti difficile comprendere i motivi per cui si sia deciso di conferire una simile facoltà alle due polizie comunali ticinesi sopraccitate.

Premesso ciò, come Consiglio di Stato sottolineiamo quindi l'utilità delle quattro componenti centrali dell'interoperabilità, ovvero il portale di ricerca europeo (ESP), che consente la consultazione simultanea di tutti i sistemi di informazione dell'UE, l'archivio comune dei dati d'identità (CIR) che registra a livello centralizzato i dati biometrici e alfanumerici d'identità, il servizio comune di confronto biometrico (sMBS) che permette di confrontare i dati biometrici contenuti nei vari sistemi d'informazione e il rilevatore d'identità multiple (MID) che consente di rilevare in modo efficace le identità multiple. Infatti con questo sistema verrà semplificata la verifica della regolarità del soggiorno dei cittadini di stati terzi nell'ambito dei controlli alle frontiere, di polizia e al momento del rilascio dei visti da parte delle Autorità della migrazione, in particolare con l'adozione dei dati biometrici (immagine del volto e impronte digitali), con una conseguente maggior efficacia nella lotta all'immigrazione irregolare.

2. Considerazioni sugli articoli dell'Ordinanza N-IOP

Ad art. 11 lett. c) n. 5

Tale disposto permette alle Autorità cantonali della migrazione competenti in materia di visti, nel caso del Ticino al Servizio stati terzi e mercato del lavoro dell'Ufficio della migrazione (UM) della Sezione della popolazione (SP), di poter consultare i dati di riferimento contenuto nel CIR al fine di individuare identità multiple di cittadini di stati terzi, ai fini di verifica in caso di collegamento giallo (presenza di dati non identici o simili nei sistemi di informazione che necessitano di verifica manuale) o allo scopo di combattere la frode di identità in caso di collegamento rosso (indizi di frode).

L'accesso al CIR, con la possibilità di consultare a livello centralizzato i dati biometrici e alfanumerici d'identità contenuti in questo archivio centralizzato, comporta un indubbio vantaggio per le Autorità della migrazione preposte al rilascio dei visti. In effetti le stesse

con una sola consultazione possono verificare se il richiedente è oggetto di una segnalazione nel sistema. Così facendo in tempi rapidi le Autorità possono esaminare la pratica e adottare le misure del caso nell'eventualità di uso fraudolento di un'identità non corrispondente alla reale persona negando il visto e allertando le competenti Autorità di Polizia.

Ad art. 12

Come precedentemente esposto, i servizi di polizia nutrono dei dubbi in relazione all'inserimento delle polizie comunali di Lugano e Chiasso quali autorità autorizzate a consultare i riferimenti registrati nel CIR. Rispetto ad altri Corpi di polizia, come ad esempio la polizia comunale di Zurigo e quella di Losanna, strutturate in maniera differente e con maggiori competenze in merito, le polizie comunali ticinesi non vantano infatti competenze in ambito di polizia giudiziaria, di legge sugli stranieri e di collaborazione internazionale, se non in maniera molto limitata, in virtù del Regolamento della Legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali del 27 giugno 2012 (RL 563.200). Risulta pertanto difficile comprendere le ragioni per le quali le polizie comunali di Lugano e di Chiasso siano state considerate alla stregua delle polizie comunali di Zurigo e Losanna.

Di conseguenza, la motivazione addotta nel rapporto esplicativo, secondo cui l'attività di prevenzione, individuazione e investigazione di reati costituirebbe il motivo alla base dell'attribuzione di simili competenze alle due polizie comunali, non trova riscontro: in tal caso, infatti, anche le polizie comunali di Bellinzona, Locarno e Mendrisio dovrebbero essere prese in considerazione, ritenuto come le stesse esercitino (lo ribadiamo, in maniera ben delimitata) attività di polizia giudiziaria in egual misura alle polizie comunali di Lugano e Chiasso. Si nota pertanto una disparità di trattamento all'interno del Cantone, non riconducibile a criteri oggettivi.

A seguito di quanto suesposto, le Autorità di polizia interessate auspicano pertanto che tutta l'attività afferente gli accessi ai riferimenti registrati nel CIR rimanga centralizzata presso la Polizia cantonale o subordinatamente sia concessa a tutte le polizie comunali. Su questo specifico punto, chiediamo quindi che sia rivisto l'accesso alle banche dati.

3. Conclusioni

Si rinnovano i ringraziamenti per averci dato la possibilità di prendere posizione nell'ambito della procedura in consultazione in parola.

Dal lato finanziario rileviamo che a carico dei Cantoni andranno i costi degli adeguamenti sul piano tecnico e dei processi ai sistemi cantonali di consultazione che allo stato attuale, siccome ancora oggetto di approfondimento con le Autorità federali, non possono ancora essere quantificati. D'altro canto per i Cantoni vi saranno dei risparmi poiché, con la creazione del servizio centrale di esperti del rilevatore d'identità multiple MID presso la SEM, la Confederazione sgraverà i cantoni dalla verifica manuale delle identità.

Come Consiglio di Stato non possiamo quindi fare altro che ribadire l'importanza e l'efficacia dell'interoperabilità delle quattro componenti suindicate. Ad ogni buon conto, ci teniamo tuttavia a ribadire le perplessità delle Autorità di polizia in merito al conferimento

degli accessi ai sistemi di interoperabilità alle polizie comunali ticinesi per tutti i motivi sopraesposti.

Vogliate gradire, gentili signore, egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnoldo Coduri

Allegato:

- Osservazioni del 15 marzo 2022 dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Comando della Polizia cantonale (servizio.qiuridico@polcati.ch)
- Sezione della popolazione (di-sp.direzione@ti.ch)
- Incaricato cantonale della protezione dei dati (protezionedati@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet

telefono
web

Via Canonico Ghiringhelli 1
6501 Bellinzona
+41 91 814 45 01
www.ti.ch/protezionedati

Repubblica e Cantone Ticino
Cancelleria dello Stato
Servizi giuridici del Consiglio di Stato

persona
incaricata

Akou Carine Anato

**Incaricato cantonale della protezione dei dati
6501 Bellinzona**

telefono
e-mail

+41 91 814 45 03
carine.anato@ti.ch

Polizia Cantonale
Servizi generali
Servizio giuridico
Via Chicherio 20
6501 Bellinzona

Bellinzona 15 marzo 2022



Osservazioni dell'Incaricato cantonale della protezione dei dati in merito alla procedura di consultazione all'attenzione dei Cantoni, indetta dal Dipartimento federale di giustizia e Polizia (DFGP), in data 17 dicembre 2021, inerente l'adozione dell'Ordinanza sull'interoperabilità tra i sistemi di informazione Schengen/Dublino

Gentile signora Nicora, cara Christel,

in merito alla summenzionata procedura di consultazione, formuliamo le seguenti osservazioni.

1. Considerazioni generali

Già nel 2019, in occasione della procedura di consultazione in merito al Decreto federale che approvava e trasponeva i regolamenti (UE) 2019/817 e 2019/818 sull'interoperabilità, lo scrivente aveva espresso le sue perplessità in merito alle procedure in questione.

In particolare si è rilevato che l'interoperabilità dei vari sistemi di informazione avrebbe creato una nuova banca dati centralizzata che conterrebbe informazioni su milioni di cittadini di paesi terzi, compresi i loro dati biometrici. In ragione della scala della banca dati e della natura dei dati da archiviarsi, le conseguenze di una violazione dei dati possono danneggiare gravemente un numero potenzialmente molto elevato di persone.

Aveva inoltre specificato quanto era essenziale non solo incorporare garanzie legali, tecniche e organizzative ma altresì prestare particolare attenzione alla definizione delle finalità della banca dati e delle relative condizioni e modalità d'uso prima di concederne l'accesso a determinate autorità.

Lo scrivente aveva rilevato come la possibilità di consultare la banca dati centralizzata per agevolare i controlli di identità sul territorio doveva essere concepita in modo restrittivo.

Sulle criticità e pericoli dell'interoperabilità in generale, si rimanda pertanto al parere della scrivente del 12 dicembre 2019 all'attenzione della Polizia cantonale, ci si limiterà in questa sede ai punti più problematici dell'Ordinanza.

2. Considerazioni sugli articoli dell'Ordinanza N-IOP

Ad art. 10 CPV.2

Tale disposto permette alle autorità cantonali e comunali di Polizia di consultare i dati registrati nel CIR ai fini di identificazione.

Per prassi dell'Unione europea l'accesso al CIR per stabilire l'identità di un cittadino di paese terzo va solitamente concesso solo se esiste l'accesso per le stesse finalità a banche dati nazionali analoghe (per esempio registro dei cittadini/residenti ecc.) e **alle stesse condizioni**.

Ora, stante l'art. 8 cpv.1 della legge sulla polizia le *misure di identificazione quali fotografie e impronte possono essere prese sulle persone indiziate, o per necessità di raffronto con tracce relative ad un crimine o ad un delitto, **oppure in caso di dubbia identità*** (RL 516.100; LPol).

A nostro avviso, questo presuppone che la raccolta di dati biometrici da parte della Polizia, per un controllo di identità, debba avvenire come ultimo ricorso qualora l'identità della persona non possa essere appurata con altri mezzi e vi siano pertanto dei dubbi sulla stessa. Ora, l'accesso concesso all'Ordinanza permetterebbe di ricorrere ad una raccolta automatica del dato biometrico ancor prima che ci siano dei dubbi in merito all'identità della persona interessata. Il fattore aggravante del dubbio, che rende la raccolta sussidiaria ad altri mezzi per l'identificazione della persona interessata, verrebbe pertanto completamente aggirato a favore di una raccolta automatica anche in assenza di elementi che la giustificano.

La norma dovrebbe pertanto essere rivista limitando la raccolta di dati alle condizioni poste dal diritto cantonale, così come avviene per gli altri cittadini.

Ad art. 12 CPV.2

Il disposto sancisce che le autorità di Polizia delle Città di Chiasso e Lugano possono consultare i riferimenti registrati nel CIR per gli scopi di prevenzione, individuazione e investigazione di reati di terrorismo o altri reati gravi.

In questo caso si concede un accesso a dei dati sensibili per dei compiti che non sono stabiliti dalla LPol o dal Regolamento della Legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali del 27 giugno 2012 (RL 563.200).

Di fatto, non risulta allo scrivente che le Polizie menzionate abbiano uno specifico compito legale di prevenzione, individuazione e investigazione di reati di terrorismo o altri reati gravi, a dispetto delle altre Polizie comunali e di quella cantonale.

Un loro accesso per l'esecuzione di compiti che non spetta a loro svolgere è pertanto lesivo del principio della liceità e della finalità.

Si chiede pertanto che la norma sia rivista limitando l'accesso esclusivamente alla sezione della Polizia cantonale che ha il compito legale di prevenzione, individuazione e investigazione di reati di terrorismo o altri reati gravi.

3. Conclusioni

Si riconosce che le autorità hanno l'esigenza di accedere ai migliori strumenti possibili in modo da identificare rapidamente gli autori di atti terroristici e altri reati gravi, tuttavia, facilitare l'accesso di determinate autorità a sistemi estranei al loro settore di competenza, anche se in misura limitata, o concedere degli accessi a delle condizioni che non rispettano il diritto a loro applicabile ha implicazioni tutt'altro che insignificanti in termini di diritti fondamentali. Ciò rappresenterebbe infatti una violazione grave del principio di limitazione delle finalità e della liceità. Si chiede pertanto il mantenimento di garanzie reali per la protezione dei diritti fondamentali dei cittadini di paesi terzi, rivalutando gli accessi di cui agli art. 10 cpv.2 e 12 cpv. 2 dell'Ordinanza.

A livello cantonale, si dovrà prevedere un'adeguata formazione degli utenti autorizzati ad accedere ad una banca dati così ampia e sensibile. Occorrerà inoltre prevedere dei protocolli di accesso rigorosi e di misure di sicurezza che non siano solamente informatiche. Bisognerà altresì tener conto di un aumento della mole di lavoro dell'Incaricato, che dovrà provvedere ai controlli

in merito al corretto utilizzo dei sistemi in questione (sino ad ora limitati al SIS e al VIS) garantendogli le necessarie risorse umane e finanziarie.

Rimaniamo a disposizione per ulteriori approfondimenti e le trasmettiamo i nostri cordiali saluti.

Carine Anato