



**Modifica della legge sugli stranieri
Finanziamento di posti in carcerazione amministrativa, violazioni
dell'obbligo di diligenza e di comunicazione da parte delle imprese di
trasporto aereo e sistema d'informazione sui passeggeri (sistema API)**

Rapporto esplicativo

**Ufficio federale della migrazione
Berna, maggio.2012**

Indice

1 Punti essenziali del progetto	3
1.1 Situazione iniziale	3
1.2 Necessità della modifica di legge	5
1.2.1 Nell'ambito delle sanzioni alle imprese di trasporto («carrier sanctions») e del sistema d'informazione sui passeggeri (sistema API)	5
1.2.2 Nell'ambito del finanziamento di posti in carcerazione amministrativa	7
1.3 La normativa proposta	7
1.3.1 Nell'ambito delle «carrier sanctions» e del sistema API	7
1.3.2 Nell'ambito del finanziamento di posti in carcerazione amministrativa	8
2 Commento ai singoli articoli	9
2.1 Commento alle modifiche della LStr	9
2.1.1 Sostituzione della nozione <i>Reisepapiere</i> con <i>Reisedokumente</i>	9
2.1.2 Capitolo 10: Fine del soggiorno Sezione 5: Misure coercitive	9
2.1.3 Capitolo 12: Obblighi Sezione 2: Obblighi delle imprese di trasporto	10
2.1.4 Capitolo 14: Protezione dei dati	13
2.1.5 Capitolo 16: Disposizioni penali e sanzioni amministrative Sezione 1: Disposizioni penali	20
2.1.6 Capitolo 16: Disposizioni penali e sanzioni amministrative Sezione 2: Sanzioni amministrative	20
2.2 Commenti alle modifiche della legge federale sull'asilo (LAsi)	25
2.3 Commenti alle modifiche della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)	26
2.4 Commenti alle modifiche della legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP)	28
3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	28
3.1 Per la Confederazione	28
3.2 Per i Cantoni	29
4 Aspetti giuridici	30
4.1 Costituzionalità	30
4.2 Compatibilità con il diritto internazionale	30

Legge sugli stranieri (*avamprogetto*)

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

«*carrier sanctions*» e trasmissione di dati relativi ai passeggeri. L'Accordo di associazione a Schengen (AAS)¹ è entrato in vigore il 1° marzo 2008, mentre l'acquis di Schengen e le pertinenti modifiche delle leggi federali del 26 giugno 1998² sull'asilo (LAsi) e del 16 dicembre 2005³ sugli stranieri (LStr) il 12 dicembre 2008. Questi adeguamenti legislativi hanno permesso di creare le basi per esigere dalle compagnie aeree che trasmettano i dati personali relativi ai passeggeri e di sanzionare le imprese di trasporto che violano l'obbligo di diligenza e di comunicazione (art. 92 - 95, 104 e 120a-120d LStr; cfr. FF 2007 7149). Tali basi hanno consentito di attuare le disposizioni dell'articolo 26 della Convenzione d'applicazione dell'Accordo di Schengen (CAS)⁴, della direttiva 2001/51/CE⁵, che integra il CAS, e della direttiva 2004/82/CE⁶.

L'Ufficio federale della migrazione (UFM) può esigere dalle compagnie aeree che gli comunichino, prima del decollo, i dati personali (tra cui generalità, dati sul documento di viaggio e dati sul volo - Advance Passenger Information; dati API) relativi ai passeggeri di determinati voli non Schengen. In base a un'analisi dei rischi, l'UFM ha disposto l'obbligo di comunicazione per determinati aeroporti d'imbarco, contribuendo così a migliorare i controlli al confine e a contrastare l'immigrazione illegale. Per ottenere i dati personali relativi ai passeggeri da mettere a disposizione delle autorità di controllo alla frontiera, è stato sviluppato un sistema informatico ad hoc che tuttavia non è stato possibile introdurre come previsto a causa delle insufficienti basi legali in vigore. Pertanto è stato necessario adottare una soluzione transitoria ridimensionando e adattando le funzionalità del sistema. Per poter adottare la soluzione originalmente prevista, e quindi migliorare la sicurezza e l'efficienza del sistema, è necessaria una modifica legislativa.

Secondo il diritto vigente, le imprese di trasporto (di fatto le imprese di trasporto aereo), che violano l'obbligo di diligenza di cui all'articolo 92 capoverso 1 LStr, sono in linea di massima punite dall'UFM con una multa fino a un milione di franchi (art. 120a cpv. 1 LStr).

Le imprese di trasporto aereo che violano colpevolmente l'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 104 LStr, possono essere punite con una multa fino a un milione di franchi (art. 120b cpv. 1 LStr). Dalle prime procedure a carico di imprese di traspor-

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 allo sviluppo dell'acquis di Schengen; RS **0.362.31**

² RS **142.31**

³ RS **142.20**

⁴ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14.6.1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni; GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19.

⁵ Direttiva 2001/51/CE del Consiglio, del 28.6.2001, che integra le disposizioni dell'articolo 26 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen del 14 giugno 1985, GU L 187 del 10.7.2001, pag. 45.

⁶ Direttiva 2004/82/CE del Consiglio, del 29.4.2004, concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate, GU L 261 del 6.8.2004, pag. 24.

to aereo, colpevoli di aver violato l'obbligo di diligenza, è comunque emerso che le vigenti basi legali in materia sono insufficienti per raggiungere gli scopi prefissati dal legislatore, ossia obbligare le imprese di trasporto aereo ad adempiere rigorosamente i propri obblighi di controllo.

Sistema nazionale visti. Nel dicembre 2009, con l'introduzione del sistema centrale d'informazione visti di Schengen (C-VIS)⁷, il Parlamento ha approvato la creazione di un nuovo sistema nazionale d'informazione visti (art. 109b LStr). Il C-VIS è attivo dall'11 ottobre 2011, mentre il nuovo sistema nazionale visti lo sarà tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014. Gli interventi informatici hanno tuttavia evidenziato che occorre parzialmente adattare le basi legali già approvate dal Parlamento ma non ancora in vigore.

Trasferimento di persone in Svizzera nel quadro degli Accordi di associazione alla normativa di Dublino. Con gli Accordi di associazione alla normativa di Dublino⁸, la Confederazione si è in particolare impegnata ad attuare le disposizioni del regolamento (CE) n. 343/2003⁹ del Consiglio (regolamento Dublino II) e del regolamento (CE) n. 1560/2003¹⁰ della Commissione relativo alle modalità d'applicazione del regolamento Dublino II. Il regolamento della Commissione prevede in particolare che in nessun caso si può chiedere allo Stato membro, che esegue il trasferimento di una persona verso lo Stato competente, di sostenere le spese di trasporto al di là del punto di arrivo del mezzo di trasporto internazionale utilizzato (art. 8 par. 1). Pertanto la Svizzera non può addossare i costi legati all'ammissione di una persona, di cui è responsabile, al Paese che ha chiesto un trasferimento.

Attualmente, la procedura di trasferimento in Svizzera (procedura di entrata Dublino) riguarda circa 500 persone l'anno e comporta dei costi amministrativi a carico dei Cantoni. Le autorità aeroportuali svizzere sono infatti tenute a organizzare l'accoglienza di tali persone, informare l'UFM del loro arrivo, procedere ai controlli di sicurezza, infine organizzare e coordinare il loro trasferimento nel Cantone di attribuzione. La Confederazione, per il tramite dell'UFM, si assume le spese legate a detta accoglienza versando dei sussidi ai Cantoni. Queste spese, che ammontano a 150 000 franchi l'anno, sono addebitate al credito destinato alle spese di esecuzione.

La recente revisione dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999¹¹ sull'asilo relativa alle questioni finanziarie (OAsi) ha evidenziato l'assenza di basi legali formali che autorizzino la Confederazione ad assumersi tali costi. Questa lacuna va colmata.

Partecipazione finanziaria della Confederazione alla costruzione di posti in carcerazione amministrativa. Attualmente né la LAsi né l'ordinanza

⁷ Decreto federale dell'11.12.2009 che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento e della decisione relativi al sistema d'informazione visti (VIS), RU **2010 2063**.

⁸ Gli accordi figurano all'allegato 1 della legge sull'asilo (RS **142.31**)

⁹ Regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18.2.2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un Paese terzo, GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1.

¹⁰ Regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione del 2.9.2003 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno Stato membro da un cittadino di un Paese terzo, GU L 222 del 5.9.2003, pag. 3.

¹¹ RS **142.312**

dell'11 agosto 1999¹² concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE) o altre basi legali prevedono una partecipazione finanziaria della Confederazione alla costruzione e alla sistemazione di stabilimenti carcerari cantonali destinati esclusivamente alla carcerazione amministrativa.

L'articolo 14e capoverso 1 della legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), abrogata il 31 dicembre 2007, prevedeva che la Confederazione potesse finanziare in tutto o in parte la costruzione e la sistemazione di stabilimenti cantonali destinati esclusivamente all'esecuzione della carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto. Questa disposizione non è stata ripresa nella LStr, poiché, secondo le stime di allora, un simile aiuto iniziale non era più necessario. Dal 1995, ossia dall'introduzione delle misure coercitive nel diritto degli stranieri, il fabbisogno globale di posti di detenzione è di 290 unità circa. Oggi è emerso che la soglia di tale fabbisogno era già allora troppo bassa (cfr. messaggio sulla LStr, Finanziamento da parte della Confederazione, FF 2002 pag. 3433).

Il rapporto del DFGP sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo del 31 marzo 2011 propone diverse varianti per ridurre la durata globale della procedura di asilo mediamente troppo lunga. Oltre alla procedura di asilo ordinaria, il processo comprende anche la fase del ritorno una volta conclusa la procedura vera e propria. Per accelerare l'intero processo di asilo, è necessario introdurre anche l'obbligo del ritorno. Ciò significa tra l'altro che i Cantoni, responsabili dell'esecuzione degli allontanamenti nel settore dell'asilo e degli stranieri, debbano disporre di sufficienti posti in carcerazione amministrativa, il che non è il caso per tutti i Cantoni.

1.2 Necessità della modifica di legge

1.2.1 Nell'ambito delle sanzioni alle imprese di trasporto («carrier sanctions») e del sistema d'informazione sui passeggeri (sistema API)

Il problema legato all'attuazione dell'articolo 104 LStr consiste nel fatto che il sistema API non può attivare direttamente alcuna ricerca automatica nelle banche dati. Il sistema API, gestito dall'UFM, deve poter consultare direttamente i dati trasmessi dalle compagnie aeree nelle banche dati rilevanti (SIMIC, RIPOL, SIS e ASF-SLTD¹³). Solamente le competenti autorità di controllo alla frontiera possono visualizzare i riscontri emersi da tali confronti. Dal profilo legale, le consultazioni attivate dal sistema API equivalgono a un accesso dell'UFM che può utilizzare il proprio allacciamento al sistema di ricerca informatizzato di polizia (RIPOL) e al sistema d'informazione Schengen (SIS) solamente in modo limitato. La normativa sulle consultazioni automatiche delle banche dati deve pertanto essere rivista.

Un altro problema di attuazione dell'articolo 104 LStr consiste nel fatto che non è possibile mettere a disposizione delle autorità di controllo alla frontiera i dati personali relativi ai passeggeri sul portale protetto del DFGP (portale DFGP¹⁴). In questo modo migliorerebbero anche praticità e sicurezza. Ai sensi della legge federale del

¹² RS 142.281

¹³ Banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti.

¹⁴ Il portale del DFGP (portale SSO, Single Sign On Portal) costituisce l'infrastruttura e l'architettura di sicurezza centrale del CSI-DFGP. Tutte le applicazioni tecniche del DFGP (p. e. SIMIC, SIS, RIPOL, ecc.) sono supportate da questo portale.

19 giugno 1992¹⁵ sulla protezione dei dati (LPD), accedere on line ai dati personali trattati nel sistema API secondo il principio del *self service* costituisce una procedura di richiamo (art. 19 cpv. 3 LPD) e per l'accesso a questi dati mediante una simile procedura c'è bisogno di un'esplícita base legale che dunque occorre creare.

Il perseguimento delle violazioni dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto risulta particolarmente difficile a causa della formulazione dell'articolo 120a LStr. In base a tale articolo infatti, le imprese di trasporto aereo sono punibili solamente se non adottano tutte le «disposizioni che si possono ragionevolmente esigere da loro al fine di trasportare unicamente persone munite dei documenti di viaggio necessari per il transito, l'entrata o la partenza» (art. 120a cpv. 1 LStr in combinato disposto con l'art. 92 cpv. 1 LStr). Trasportare persone sprovviste di tali documenti non è in alcun modo una prova, ma semmai un indizio, secondo cui non sono state prese tutte le disposizioni ragionevolmente esigibili. Per il procedimento penale ciò significa che l'UFM non solo deve dimostrare la violazione commessa dalla compagnia aerea imputata (il trasporto di persone prive dei documenti necessari), ma anche l'omissione concreta della disposizione, ragionevolmente esigibile, che ha causato la violazione.

Addurre una prova di questo tipo implicherebbe di regola verificare i fatti presso l'aeroporto di partenza, individuare e interrogare i collaboratori coinvolti, eventualmente perquisire i locali e infine sequestrare documenti che potrebbero indicare l'omissione di misure necessarie. Poiché per motivi legali e pratici procedere in questo modo è impossibile dati gli oneri sproporzionati che comporterebbe, la prova della violazione dell'obbligo di diligenza di fatto non può essere presentata con la sufficiente forza probatoria per sostenere una procedura amministrativa.

Anche se si volesse tentare di far passare l'evento (il trasporto di persone prive dei documenti necessari) come prova sufficiente dell'omissione di disposizioni ragionevolmente esigibili, si otterrebbe ben poco. Al più tardi al momento di fissare la sanzione concreta, ci si baserebbe, nel caso specifico, sul reato effettivamente commesso che appunto può essere accertato solo al prezzo di oneri sproporzionati.

La violazione dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto aereo è pertanto un reato diffuso: solo nel 2011 l'UFM ha ricevuto in proposito circa 1000 denunce (2010: quasi 1200).

Per quanto riguarda l'obbligo di comunicazione, il sistema API, necessario per adempierlo, è in funzione solamente dal 2011. In un così breve tempo non è stato possibile accumulare esperienze sufficienti in merito alle sanzioni inflitte per violazione di tale obbligo. Tuttavia, è probabile che si presenteranno gli stessi problemi incontrati con la violazione dell'obbligo di diligenza, in quanto le disposizioni in materia sono state formulate in modo analogo.

La modifica legislativa proposta colma le lacune del diritto vigente oltre a sostituire l'attuale sistema con un meccanismo sanzionatorio pratico, efficiente e conforme all'acquis di Schengen.

15 RS 235.1

1.2.2 Nell'ambito del finanziamento di posti in carcerazione amministrativa

Tra luglio e agosto 2011 l'UFM ha compilato, in collaborazione con la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), un inventario sullo stato della carcerazione amministrativa nei Cantoni. Il documento giunge alla conclusione che gli attuali posti di detenzione sono insufficienti a coprire le nuove esigenze. Stando alle indicazioni dei Cantoni, nel medio e lungo periodo mancheranno su scala nazionale circa 210 posti in carcerazione amministrativa, inoltre più della metà dei Cantoni ha dichiarato di aver bisogno di posti di detenzione supplementari. Anche l'UFM necessita di posti di detenzione supplementari visto l'aumento delle carcerazioni disposte già nei centri di registrazione e di procedura (CRP) in particolare per i casi Dublino. Attualmente l'UFM dispone di dodici posti; complessivamente gliene servirebbero 40 per poter eseguire gli allontanamenti dai CRP. Il fabbisogno supplementare è emerso dal sondaggio condotto presso i Cantoni. Finora solo pochi Cantoni prevedono progetti concreti per aumentare i posti in carcerazione amministrativa. Vista la mancanza di domande concrete, non è ancora possibile stabilire con precisione quando saranno realizzati i singoli progetti edilizi. La Confederazione parte dal presupposto che i 250 posti in carcerazione amministrativa saranno creati gradualmente. Al momento, non è possibile definire gli effetti dell'iniziativa espulsione sul fabbisogno di posti supplementari in carcerazione amministrativa visto lo stato attuale dei lavori di attuazione.

1.3 La normativa proposta

1.3.1 Nell'ambito delle «carrier sanctions» e del sistema API

In veste di Stato Schengen, la Svizzera è tenuta a recepire *in modo efficace* l'articolo 26 CAS nonché le direttive 2001/51/CE e 2004/82/CE. Inoltre è nell'interesse pubblico adottare una norma che si dimostri nella pratica efficace e applicabile e inoltre supporti l'applicazione del diritto materiale. Un simile obiettivo richiede le modifiche di seguito illustrate, anche in base alle esperienze maturate nella pratica.

Regolamentazione delle ricerche automatiche nelle banche dati. La modifica di legge proposta crea le basi legali per consentire al sistema API di consultare direttamente e automaticamente i dati personali relativi ai passeggeri elencati all'articolo 104 capoverso 3 LStr nelle banche dati rilevanti. L'UFM continuerà a non poter visualizzare i riscontri emersi dalla consultazione, accessibili solamente dalle competenti autorità di controllo alla frontiera, che dispongono già dei necessari diritti di accesso nel quadro della loro attività di controllo al confine.

Procedura di richiamo anziché trasmissione. Con il nuovo ordinamento, l'UFM gestirà un sistema d'informazione per il trattamento dei dati personali relativi ai passeggeri. Le competenti autorità di controllo alla frontiera, compreso l'UFM, potranno accedere ai dati trattati nel sistema mediante una procedura di richiamo.

Procedura amministrativa anziché penale. Per sanzionare le imprese di trasporto aereo che violano l'obbligo di diligenza e di comunicazione verrà ora applicata la legge federale del 20 dicembre 1968¹⁶ sulla procedura amministrativa (PA). Proprio come nella procedura penale e in quella penale amministrativa, anche in questo caso

vale il principio inquisitorio secondo cui l'autorità accerta i fatti d'ufficio. Tuttavia, a differenza di queste procedure, la parte è tenuta a collaborare, il che attenua il principio inquisitorio. Occorre altresì ricordare che nel diritto amministrativo il quadro probatorio è meno oneroso: in linea di massima è sufficiente che l'autorità sia convinta che un fatto è stato commesso senza che vi sia l'assoluta certezza.

Introduzione di una presunzione legale. D'ora in poi, se si trasporta una persona priva dei documenti necessari (base della presunzione), si presume la violazione dell'obbligo di diligenza (presunzione di diritto). Per la base della presunzione l'onere probatorio rimane invariato: l'autorità deve provare che è stata trasportata una persona priva dei necessari documenti. Una volta dimostrata tale presunzione, l'impresa di trasporto aereo può tentare di provare il contrario, e indebolire così la presunzione di diritto. La compagnia aerea può infatti dimostrare di aver adottato tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per evitare il trasporto di persone sprovviste dei documenti di viaggio, dei visti o dei titoli di soggiorno necessari per l'entrata nello spazio Schengen o il transito nelle zone di transito internazionali degli aeroporti. Per alleggerire le imprese di trasporto aereo, l'avamprogetto comprende numerose eccezioni (art. 122a cpv. 3 AP-LStr; art. 122b cpv. 2 AP-LStr) per le quali la presunzione legale non è applicata. Ciò significa che in questi casi non si avvia alcuna procedura per violazione dell'obbligo di diligenza o di comunicazione e non è disposto alcun addebito. Inoltre le disposizioni sono state formulate in forma potestativa, il che consente all'UFM di evitare l'avvio di una procedura nei casi sporadici e irrilevanti e optare, come prima misura, per un avvertimento. L'obiettivo principale delle modifiche proposte è duplice: ridurre, grazie all'aiuto delle imprese di trasporto aereo, il numero dei passeggeri privi dei documenti necessari e indurre le imprese interessate a rispettare effettivamente l'obbligo di comunicazione. In sostanza si tratta di disposizioni preventive. Ne consegue che un'impresa di trasporto aereo è sanzionata solamente se viola l'obbligo di diligenza e comunicazione ripetutamente e con le stesse modalità o in singoli casi eclatanti (p. es. fermi regolari di persone sprovviste del visto obbligatorio lungo una determinata tratta servita dalla stessa impresa di trasporto aereo).

Sanzioni forfetarie anziché limiti entro i quali fissare le multe. Al posto dei limiti entro i quali fissare le multe, le nuove disposizioni prevedono sanzioni forfetarie per singolo passeggero o volo per il quale sono stati trasmessi dati incompleti, sbagliati o in modo intempestivo. La forfetizzazione parte dal principio secondo cui le violazioni dell'obbligo da sanzionare non differiscono sostanzialmente le une dalle altre per quanto riguarda i classici criteri utilizzati per misurare la colpa dell'autore e la gravità dell'atto. Del resto, ove vi fossero delle differenze, sarebbe praticamente impossibile dimostrarle per le difficoltà pratiche citate all'inizio.

1.3.2 Nell'ambito del finanziamento di posti in carcerazione amministrativa

L'attuale articolo 82 LStr prevede che la Confederazione partecipi con una somma forfetaria alle *spese d'esercizio* dei Cantoni per l'esecuzione della carcerazione preliminare, della carcerazione in vista di rinvio coatto e della carcerazione cautelativa. In caso di carcerazione di durata non inferiore alle dodici ore, l'UFM versa un importo forfetario di 140 franchi al giorno. Tale importo si fonda sullo stato dell'indice nazionale dei prezzi al consumo del 31 ottobre 2007. L'importo forfetario è retto dall'articolo 15 OEAE.

La nuova normativa intende permettere alla Confederazione di partecipare finanziariamente alla costruzione e alla sistemazione di posti in carcerazione amministrativa nei Cantoni. La Confederazione è particolarmente interessata alla creazione di ulteriori posti in carcerazione amministrativa nell'arco di 3–10 anni.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Commento alle modifiche della LStr

2.1.1 Sostituzione della nozione *Reisepapiere* con *Reisedokumente*

La modifica di natura redazionale riguarda esclusivamente il testo tedesco che utilizza le nozioni *Reisepapiere* e *Reisedokumente* per lo stesso concetto, talvolta inserendole entrambe nel corpo di un'unica disposizione e dando così luogo a una certa incertezza giuridica (cfr. p. es. art. 111 LStr). Il testo francese e quello italiano conoscono un'unica espressione (*documents de voyage, documenti di viaggio*), pertanto la modifica del tedesco si giustifica per il fatto che le tre versioni linguistiche della legge devono essere equivalenti. La scelta di sostituire nella legge l'espressione *Reisepapiere* si spiega anche con il titolo tedesco dell'ordinanza del 20 gennaio 2010¹⁷ concernente il rilascio di documenti di viaggio per stranieri (ODV).

2.1.2 Capitolo 10: Fine del soggiorno Sezione 5: Misure coercitive

Art. 82 Finanziamento da parte della Confederazione

Cpv. 1

La Confederazione può partecipare al finanziamento e alla sistemazione di posti in carcerazione amministrativa versando contributi unici, a titolo di finanziamento iniziale, oppure assumendosi un compito permanente. Visti i tempi di realizzazione di simili strutture (si parla del 2018 e oltre), sarebbe opportuno optare per la seconda forma di finanziamento, ossia per un compito permanente. Indipendentemente dalla forma di finanziamento scelta, per calcolare i sussidi di costruzione si possono applicare per analogia la legge federale del 5 ottobre 1984¹⁸ sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM) e la relativa ordinanza del 21 novembre 2007¹⁹ (OPPM). L'articolo 4 LPPM fissa il sussidio della Confederazione al 35 per cento dei costi di costruzione riconosciuti che, di norma, sono calcolati sulla base di importi forfettari o anche secondo il metodo del conteggio finale. In ogni caso si tiene sempre conto delle dimensioni e del tipo di struttura. La Confederazione versa ai Cantoni i sussidi di costruzione se, per analogia, sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 3 LPPM e, in particolare, se ciascun progetto proposto presenta una capienza minima di 100 posti di detenzione ed è ubicato centralmente.

¹⁷ RS 143.5

¹⁸ RS 341

¹⁹ RS 341.1

Nell'ambito dell'esecuzione delle pene e delle misure si utilizza per lo più il metodo di calcolo basato sui sussidi forfetari per singolo posto calibrati sulle esigenze di spazio del detenuto. Infine, per definire l'istituto tipo, occorre tener conto sia delle esigenze di spazio sia dei requisiti di sicurezza. Per la carcerazione amministrativa non esiste uno stabilimento tipo; pertanto, per stabilire un sussidio di costruzione approssimativo, conviene provvisoriamente fare riferimento allo stabilimento tipo definito come «carcere», aggiungendovi determinati elementi dello stabilimento «chiuso». I valori di questi stabilimenti tipo devono essere ampliati poiché la carcerazione amministrativa presenta esigenze maggiori rispetto a un carcere tipo (più libertà all'interno dello stabilimento rispetto al tempo libero, alle visite e alla permanenza; nessun impegno lavorativo, ecc.). In base a queste stime, i costi riconosciuti per posto di detenzione ammontano a circa 500 000 franchi. Poiché non è possibile tener conto di tutti i costi di costruzione (p es. costi di costruzione accessori e del terreno, lavori preparatori, ecc.), si potrebbe aumentare i costi globali effettivi per posto di detenzione del 15 per cento. Arrotondando a 250 posti di detenzione, i costi di costruzione che ne risultano ammontano a circa 120 milioni di franchi. Se la Confederazione partecipasse per il 35 per cento a questi costi riconosciuti, dovrebbe versare almeno 45 milioni di franchi.

Partendo dal presupposto che i 250 posti in carcerazione amministrativa necessari saranno gradualmente disponibili entro il 2018, occorrerà mettere a preventivo ogni anno 10 milioni di franchi circa a partire dal 2014 o dal 2015. La Confederazione prevede che la richiesta di posti supplementari in carcerazione amministrativa non cesserà dopo il 2018.

La Confederazione assume solamente una parte dei costi di costruzione e sistemazione degli stabilimenti carcerari cantonali dando la priorità alle strutture più capienti ossia con più di 50 posti.

Cpv. 2

La partecipazione della Confederazione alle spese d'esercizio corrisponde a quella prevista al vigente articolo 82 LStr ripreso senza modifiche al capoverso 2.

2.1.3 Capitolo 12: Obblighi

Sezione 2: Obblighi delle imprese di trasporto

Art. 92 Obbligo di diligenza

La cooperazione e il sostegno delle autorità, attualmente disciplinati al capoverso 3, vanno ora regolati in un articolo specifico (art. 94 AP-LStr). La rubrica dell'articolo è stata conseguentemente adattata e il capoverso 3 abrogato.

Cpv. 1

Dal testo del vigente articolo 92 capoverso 1 LStr si potrebbe credere che l'obbligo di diligenza delle imprese di trasporto aereo valga anche per i voli all'interno dello spazio Schengen, ossia per i voli che collegano un altro Stato Schengen alla Svizzera, il che sarebbe incompatibile con l'articolo 26 CAS e con la direttiva 2001/51. Pertanto, il capoverso è stato completato con l'espressione «*per l'entrata nello spazio Schengen*». In questo caso l'obbligo di diligenza vale indipendentemente dal fatto che la persona, dopo essere entrata nello spazio Schengen, rimanga in Svizzera o prosegua il suo viaggio verso un altro Stato Schengen (ad es. Johannesburg –

Zurigo - Amburgo). Occorre distinguere fra «*entrata*» e «*transito*»; in questo secondo caso infatti le persone si limitano a passare «*nelle zone di transito internazionali degli aeroporti*» senza entrare nello spazio Schengen (p. es. nel caso di un volo Johannesburg – Zurigo - Mosca).

Poiché si può entrare nello spazio Schengen attraverso la Svizzera solamente per via aerea, gli altri tipi di trasporto sono stati cancellati. Anche il passaggio «*che trasportano viaggiatori nel traffico di linea internazionale*» è stato eliminato. Secondo l'articolo 26 paragrafo 3 CAS, questa restrizione si riferisce unicamente ai viaggi in pullman e non al trasporto aereo.

Vi è tuttavia la possibilità di applicare la norma anche ad altre imprese di trasporto (art. 95 AP-LStr) se vi fossero collegamenti diretti da Stati terzi per strada, ferrovia o acqua in seguito alla ridefinizione delle frontiere esterne dello spazio Schengen (uscita di uno Stato confinante da Schengen).

Né la CAS né l'allegato 9 della Convenzione del 7 dicembre 1944²⁰ relativa all'aviazione civile internazionale (Convenzione di Chicago) contemplano sanzioni in caso di partenza. Poiché nella pratica non sono state riscontrate esigenze in tal senso, il legislatore non ha introdotto sanzioni al riguardo.

I documenti che permettono l'entrata nello spazio Schengen o il transito nelle zone di transito internazionali degli aeroporti devono essere precisati nella legge, affinché non vi sia alcun dubbio in merito a quelli soggetti all'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto aereo. Per questa ragione è indispensabile specificare che, oltre ai documenti di viaggio, anche i «*visti e i titoli di soggiorno*» devono essere controllati.

Cpv. 2

Le imprese di trasporto stradale o di navigazione (cfr. commento al cpv. 1) sono cancellate.

Art. 93 cpv. 1, 3 periodo introduttivo

L'espressione «*stradale, ferroviario o di navigazione operante nel traffico di linea internazionale*» è cancellata (cfr. commento all'art. 92 AP-LStr).

Cpv. 1

Per analogia con l'articolo 92 capoverso 1, l'espressione «*l'entrata*» è completata con «*nello spazio Schengen*» (cfr. commento all'art. 92 AP-LStr).

Art. 94 (nuovo) Cooperazione con le autorità

Visto l'articolo 26 capoverso 1 dell'ordinanza del 22 ottobre 2008²¹ concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV), la norma di delega, contemplata dall'attuale articolo 92 capoverso 3 LStr, risulta troppo riduttiva. Di conseguenza una parte delle disposizioni della OEV è ora inserita nella legge.

Cpv. 1

Le imprese di trasporto stradale e di navigazione, finora citate nell'articolo 93 capoverso 3, sono cancellate (cfr. commento all'art. 92 cpv. 1 AP-LStr).

²⁰ RS 0.748.0

²¹ RS 142.204

Cpv. 2

L'articolo 26 capoverso 1 OEV è ripreso solo in parte dalla legge. I contenuti di eventuali convenzioni, retti dalle lettere a-c ed f dell'articolo 26 capoverso 1 OEV, figurano già all'articolo 94 capoverso 1 LStr come aspetti della collaborazione tra le compagnie aeree e l'UFM o le competenti autorità cantonali.

Cpv. 2 lett. a

Per determinate destinazioni, l'UFM può concordare con le imprese di trasporto aereo misure supplementari per far rispettare l'obbligo di diligenza secondo l'articolo 92 LStr. La cooperazione consiste soprattutto nello scambio d'informazioni sulla situazione e nell'organizzazione di formazioni per le imprese di trasporto aereo. Potrebbe rivelarsi necessario controllare l'autenticità dei documenti di viaggio con ausili supplementari - ad esempio una lente d'ingrandimento - se numerosi passeggeri provenienti da una data destinazione risultassero provvisti di documenti falsi. Oppure al check-in potrebbe rivelarsi necessario fotocopiare il passaporto ed eventualmente il visto di tutti i passeggeri provenienti da un determinato Paese, se frequentemente alla frontiera esterna chi proviene da tale destinazione si presenta sprovvisto di documenti. Questa misura permetterebbe di ricostruire l'identità di queste persone e di verificare se sono davvero arrivate dalla destinazione presunta.

Cpv. 3

Il vigente articolo 120a capoverso 4 LStr prevede una riduzione della multa se esiste un accordo di cooperazione. Questo meccanismo, che si rifà a una raccomandazione dell'allegato 9 della Convenzione di Chicago, è mantenuto.

La nuova normativa precisa che solamente le *future* violazioni dell'obbligo di diligenza potranno approfittare di una riduzione dell'addebito. L'ammontare di tale riduzione, fissato in percentuale in ciascun accordo, tiene conto del tipo di obblighi dell'impresa di trasporto aereo e del principio dell'uguaglianza giuridica. In ogni caso non è superiore al 50 per cento.

Art. 95 Altre imprese di trasporto

Il Consiglio federale continua a poter applicare le disposizioni di cui agli articoli 92 - 94 AP-LStr ad altre imprese commerciali di trasporto (terrestre o marittimo) tenendo conto delle condizioni di cui all'articolo 26 CAS. La nuova disposizione recita chiaramente che d'ora in poi le imprese designate dal Consiglio federale saranno sottoposte sia agli obblighi degli articoli 92 - 94 AP-LStr sia alle sanzioni degli articoli 122a e 122c AP-LStr.

Una simile disposizione ha comunque senso (come finora) a precise condizioni ossia solamente se confini svizzeri, terrestri, fluviali o lacustri, diventassero una frontiera esterna Schengen, il che può verificarsi solo se uno degli Stati confinanti esce dallo spazio Schengen. La reintroduzione dei controlli alle frontiere interne prevista dall'articolo 22 OEV non è un motivo sufficiente per adottare una simile misura in quanto il ripristino di tali controlli non fa delle frontiere interne una frontiera esterna Schengen.

2.1.4 Capitolo 14: Protezione dei dati

Art. 104 Obbligo di comunicazione delle imprese di trasporto aereo

Cpv. 1

È aggiunta l'espressione «*l'entrata illegale nello spazio Schengen e il transito illegale nelle zone di transito internazionali degli aeroporti*» per specificare che la presente disposizione riguarda solamente i voli al di fuori dello spazio Schengen (cfr. commento all'art. 92 AP-LStr).

Modificando la nozione «*immediatamente dopo il check-in*» in «*immediatamente dopo il decollo*» si tiene conto del fatto che, in determinati casi, è tecnicamente possibile comunicare i dati solamente a decollo avvenuto e non subito dopo il check-in. Inoltre, la lista dei passeggeri è definitiva soltanto dopo l'imbarco: le persone che hanno già fatto il check-in, ma non partono, sono stralciate dalla lista un volta effettuato l'imbarco. È dunque sensato e logico trasmettere i dati solamente dopo il decollo.

L'avverbio «*immediatamente*» lascia volutamente una certa libertà d'interpretazione: nella pratica il calcolo della puntualità ammette un certo margine.

La precisazione dell'attuale articolo, secondo cui l'obbligo di comunicazione è disposto solamente «*dopo aver sentito le imprese di trasporto aereo*», è stralciata, poiché di natura puramente dichiarativa. In applicazione dell'articolo 30 PA, sono sempre sentite almeno le imprese particolarmente toccate dall'obbligo (i cosiddetti destinatari speciali).

L'ultima frase del capoverso è cancellata. Le compagnie aeree trasmettono i dati API direttamente al sistema API utilizzando l'apposito indirizzo loro indicato nella disposizione dell'obbligo di comunicazione.

Cpv. 2

Il nuovo capoverso 2 riassume diversi elementi della disposizione che nel vecchio testo erano sparse in vari capoversi dell'articolo. L'UFM fissa gli aeroporti o gli Stati di partenza sottoposti all'obbligo di comunicazione, le categorie di dati da trasmettere e il formato con il quale le imprese di trasporto aereo li devono trasmettere. Contrariamente al vigente capoverso 4, la forma della trasmissione dei dati è definita nell'ambito di una procedura unilaterale e non consensuale.

Cpv. 3

L'obbligo di comunicazione riguarda anzitutto le generalità dei passeggeri. L'elenco del capoverso 3 si orienta al diritto vigente e riprende in particolare le categorie di dati della direttiva 2004/82/CE. La nuova formulazione del capoverso permette inoltre di richiedere all'impresa di trasporto aereo altri dati, importanti per i controlli al confine, se a lei noti. I dati personali, già sottoposti all'obbligo di comunicazione, sono indispensabili per un trattamento automatico e sono conservati invariati. Ora sono completati dalla *data di scadenza del documento di viaggio utilizzato* (lett. b.), che l'impresa di trasporto aereo può già visualizzare insieme ai dati personali del passeggero nella zona a lettura ottica del documento di viaggio. D'ora in poi sono inoltre richiesti: *numero, Stato di rilascio, tipo e data di scadenza del visto e del titolo di soggiorno utilizzato, se l'impresa di trasporto aereo ne è a conoscenza* (lett. c). L'integrazione tiene conto del fatto che sono già in corso dei progetti volti a sviluppare il formato utilizzato per lo scambio dei dati sui passeggeri nel traffico

aereo in modo tale da consentire la registrazione e il trattamento anche di questi dati. È quindi molto probabile che le prime imprese di trasporto aereo saranno prossimamente in grado di fornire questi dati fondamentali per un efficace controllo al confine. Ovviamente i dati sottostanno all'obbligo di comunicazione solo se l'impresa di trasporto aereo li ha effettivamente a disposizione. Lo stesso vale per *l'aeroporto di partenza del volo soggetto all'obbligo di comunicazione, nonché gli aeroporti d'imbarco e di scalo utilizzati durante il viaggio* (lett. d). Anche questi dati devono essere trasmessi se l'impresa di trasporto aereo ne è a conoscenza, il che accade quando si prenota un volo diretto con almeno uno scalo. In questi casi non deve essere comunicato solamente l'ultimo aeroporto da cui la persona è partita per raggiungere la Svizzera, ma anche il luogo di partenza e gli scali intermedi. L'itinerario è infatti un elemento fondamentale per valutare i rischi e quindi per predisporre un controllo efficace al confine. L'ultima integrazione, rispetto al vigente capoverso 2, riguarda l'obbligo di comunicazione della *data e dell'ora pianificate del decollo e dell'atterraggio* (lett. h). Al fine di prevenire eventuali malintesi, dovuti al fuso orario diverso e ai voli notturni, la lettera h stabilisce che deve essere comunicata sia l'ora sia la data del decollo e dell'atterraggio. Poiché una comunicazione tardiva viola l'obbligo di comunicazione disposto secondo l'articolo 104 ed è sanzionabile ai sensi dell'articolo 122b AP-LStr, sia l'autorità sia l'impresa di trasporto aereo sono interessate a comunicare la data e l'ora *effettive* del decollo. In caso di ritardo rispetto al piano di volo, conoscere la data e l'ora effettive del decollo serve a stabilire se la comunicazione è pervenuta per tempo. L'impresa di trasporto aereo è pertanto libera di comunicare alle autorità la data e l'ora effettive del decollo in un secondo tempo; in questo caso la decisione di disposizione dell'obbligo di comunicazione sarà conseguentemente adattata.

Cpv. 4

Il capoverso 4 prescrive che le compagnie aeree debbano comunicare ai passeggeri le finalità e i destinatari dei dati elencati al capoverso 3, conformemente alle disposizioni dell'articolo 18a LPD.

Cpv. 5

Il diritto vigente non precisa la forma con cui deve essere disposto l'obbligo di comunicazione. L'UFM stabilisce i voli da sottoporre a tale obbligo in base a un'analisi del rischio compilata in collaborazione con gli organi di controllo alla frontiera in veste di specialisti e utilizzatori del sistema. La disposizione dell'obbligo di comunicazione è di natura concreta e vincolante e riguarda una cerchia precisa di destinatari ossia tutte le imprese di trasporto aereo che collegano la Svizzera a determinate destinazioni. Disposizioni di questo tipo sono necessariamente di portata generale. Poiché non è possibile sapere, al momento di disporre l'obbligo di comunicazione, le imprese di trasporto aereo che ne saranno interessate, la disposizione è pubblicata nel Foglio federale. Inoltre è stato previsto di comunicare la disposizione direttamente alle imprese di trasporto aereo interessate e conosciute. Per non vanificare gli obiettivi perseguiti con l'introduzione dell'obbligo di comunicazione, è giustificato togliere per vie legali l'effetto sospensivo a un eventuale ricorso contro la presente decisione (cfr. anche art. 55 cpv. 5 PA).

Cpv. 6

Come previsto dall'articolo 6 numero 1 paragrafo 4 della direttiva 2004/82/CE, l'attuale articolo 104 capoverso 5 LStr impone alle imprese di trasporto aereo di cancellare, entro 24 ore dall'atterraggio nel luogo di destinazione del volo, i dati

personali relativi ai passeggeri raccolti e trasmessi alle autorità incaricate del controllo alla frontiera. Tuttavia quest'obbligo priva l'impresa di trasporto aereo di un mezzo di prova in caso di procedura amministrativa per violazione dell'obbligo di comunicazione (cfr. art. 122*b* AP-LStr). La formulazione del nuovo capoverso 6 ribadisce l'obbligo dell'impresa di trasporto aereo di cancellare i dati personali, ma le garantisce la possibilità di difendersi nel caso di una procedura amministrativa. Il capoverso fissa dunque dei termini entro i quali la conservazione dei dati è autorizzata.

L'obbligo di cancellare i dati nasce con la loro trasmissione (immediatamente dopo il decollo, art. 104 cpv. 1 AP-LStr), ma il momento di adempierlo dipende dalle circostanze. Se entro due anni l'UFM non avvia alcuna procedura per violazione dell'obbligo di comunicazione (termine previsto dall'art. 122*c* cpv. 2 AP-LStr), la compagnia aerea dovrà cancellare i dati il giorno dopo la scadenza di tale termine (lett. a). Se invece l'UFM avvia una procedura, i dati devono essere cancellati il giorno dopo che la decisione è passata in giudicato (lett. b). In questo caso occorre tener conto del diritto dell'impresa di trasporto aereo di depositare un ricorso entro 30 giorni dalla decisione dell'UFM. In caso di ricorso, la lista dei dati raccolti e trasmessi può essere conservata fino al termine della procedura.

L'attuale articolo 104 capoverso 6 LStr è cancellato e la relativa disposizione, riformulata, viene inserita nel nuovo articolo 104*a* capoverso 3 AP-LStr.

Art. 104a (nuovo) Sistema d'informazione sui passeggeri

Cpv. 1

Per poter adempiere i compiti di cui all'articolo 104 LStr, l'UFM gestisce un sistema d'informazione sui passeggeri (sistema API). Secondo la considerazione al punto 12 della direttiva 2004/82/CE, è legittimo trattare i dati dei passeggeri trasmessi per l'espletamento dei controlli di frontiera anche per consentirne l'utilizzo come mezzi probatori in procedimenti diretti all'applicazione della normativa in materia di ingresso e immigrazione, incluse le relative disposizioni sulla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale. In base all'articolo 6 della direttiva, i dati relativi ai passeggeri possono essere utilizzati anche per finalità di applicazione normativa. L'utilizzo di questi dati avviene nel quadro degli articoli 95 - 98, 99 capoversi 2 e 3 e 100 capoverso 3 lettere d ed e CAS. Occorre sottolineare che le consultazioni tramite il sistema API non superano quelle normalmente eseguite nell'ambito del controllo ordinario al confine. Di fatto si tratta unicamente di verificare i dati dei passeggeri prima del loro arrivo affinché le autorità preposte possano prepararsi meglio al controllo al confine. Di conseguenza, un «esame preliminare» di questo tipo serve davvero alle autorità solamente se comprende gli stessi controlli che saranno eseguiti durante il controllo ordinario.

In linea di massima i dati elencati all'articolo 104 capoverso 3 e trattati nel sistema non sono degni di particolare protezione, ma lo diventano se accompagnati dall'informazione che la persona è registrata in una banca dati della polizia.

Cpv. 2 e 2^{bis}

Il vigente articolo 104 capoverso 6 LStr prevede che i dati siano trasmessi alle autorità di controllo alla frontiera. Ciascuna di esse potrà poi consultarli nelle banche dati rilevanti per il controllo al confine.

L'articolo 104a capoversi 2 e 2^{bis} AP-LStr prevede solamente che i dati possano essere messi a disposizione delle autorità di controllo alla frontiera on line sul portale DFGP. Ai sensi della LPD si tratta di un accesso mediante procedura di richiamo, poiché i collaboratori delle autorità di controllo e, in misura limitata, dell'UFM possono accedere ai dati personali trattati nel sistema API secondo il principio della *self service*. Un organo federale può permettere l'accesso a dati personali mediante una procedura di richiamo, a condizione che vi sia una base legale. L'accesso a dati personali degni di particolare protezione deve essere esplicitamente previsto in una legge in senso formale (art. 19 cpv. 3 LPD).

La procedura di richiamo ha il vantaggio di offrire alle autorità di controllo alla frontiera un accesso diretto ai dati. Un altro vantaggio consiste nel fatto che il sistema può consultare automaticamente i dati nei sistemi rilevanti, consentendo così un notevole risparmio di tempo. Tale possibilità è ancora più importante quando il tempo per controllare i riscontri è poco, come nel caso di voli di breve durata, ed è quindi fondamentale che i dati trattati siano disponibili il più presto possibile. La procedura di richiamo è inoltre funzionale ed efficiente perché elimina la laboriosa trasmissione dei dati (tramite un canale di trasmissione sicuro). Un vantaggio importante dal profilo dell'architettura del sistema e della sicurezza consiste nel fatto che i dati non sono memorizzati temporaneamente su un'unità locale. Gli utenti accedono ai dati API via portale del DFGP ossia solamente mediante una procedura rigida di autenticazione e diritti di accesso corrispondenti. L'utilizzo del portale del DFGP è pertanto previsto nell'architettura di riferimento dei programmi del DFGP. Oltre a garantire la sicurezza dei dati, la loro memorizzazione centralizzata e l'accesso mediante procedura di richiamo consentono di controllare automaticamente la durata di conservazione e la cancellazione dei dati scaduto il termine di cui al capoverso 4. Inoltre non sarebbe possibile stilare statistiche corrette sul controllo dell'efficacia senza la procedura di richiamo.

I capoversi 2 e 2^{bis} elencano le autorità che possono accedere, con procedura di richiamo, ai dati elencati all'articolo 104 capoverso 3 AP-LStr trattati nel sistema d'informazione. L'UFM dispone di un simile accesso in quanto incaricato di sorvegliare il rispetto dell'obbligo di comunicazione, provare e all'occorrenza sanzionare eventuali violazioni ai sensi dell'articolo 122b (cfr. cpv. 2).

Anche le autorità incaricate di effettuare il controllo delle persone alle frontiere esterne dello spazio Schengen hanno accesso ai dati trattati nel sistema. In questo modo possono controllare i dati relativi ai passeggeri e verificare l'eventuale registrazione di una persona in una banca dati. Inoltre possono prepararsi all'arrivo del volo e adottare le misure necessarie (cfr. cpv. 2^{bis}).

Visto l'articolo 13 capoverso 1 lettera c e capoverso 2 in combinato disposto con l'articolo 11 della legge federale del 21 marzo 1997²² sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) riceve una copia dei dati API per gli aeroporti di partenza che figurano sulla lista confidenziale del Consiglio federale. La nuova normativa non permette al SIC di accedere ai dati memorizzati nel sistema d'informazione mediante procedura di richiamo. Nel sistema API sono rilevati solamente gli aeroporti d'imbarco per i quali il SIC è autorizzato a ricevere una copia dei dati relativi ai passeggeri. Appena disponibili, i dati sui passeggeri provenienti dagli aeroporti

d'imbarco in questione sono automaticamente inoltrati al SIC, tramite un canale di trasmissione sicuro, prima di essere consultati nelle singole banche dati.

Cpv. 3

L'obiettivo del sistema API è duplice. In primo luogo, ai fini dei controlli migratori e delle ricerche, deve automaticamente confrontare i dati elencati all'articolo 104 capoverso 3 AP-LStr memorizzati nel sistema con quelli di SIMIC, SIS, RIPOL e ASF-SLTD. In secondo luogo deve mettere a disposizione delle competenti autorità di controllo alla frontiera i dati sui passeggeri e i risultati delle consultazioni. L'UFM non può visualizzare i riscontri delle consultazioni.

Poiché diverse autorità di controllo alla frontiera (polizia aeroportuale di Zurigo, Cgcf dell'aeroporto di Basilea, Cgcf aeroporto di Ginevra, Polizia cantonale di Berna) lavoreranno con il sistema API, è opportuno attivare centralmente le consultazioni attraverso il sistema API gestito dall'UFM e poi mettere i risultati a disposizione di dette autorità. Nella maggior parte dei casi inoltre il tempo per analizzare i dati è limitato (p. es. il volo Pristina – Zurigo dura 2 ore e 15 minuti). Attivando le consultazioni direttamente attraverso il sistema API, si risparmierebbe tempo prezioso.

L'implementazione tecnica è la seguente: i dati (sui voli e sui passeggeri) trasmessi dalle imprese di trasporto aereo al sistema API sono anzitutto validati (si controlla se sono stati trasmessi tempestivamente, correttamente e integralmente). Dopodiché la lista dei passeggeri è automaticamente confrontata con i dati dei sistemi periferici RIPOL, SIMIC, SIS e ASF-SLTD direttamente tramite il sistema API. La consultazione riguarda i dati di tutti i passeggeri, indipendentemente dalla loro nazionalità; in questo modo vi è la garanzia che nessun passeggero possa aggirare i controlli grazie a documenti di viaggio rubati. I risultati della verifica automatica sono visualizzati per banca dati e passeggero e riportano se una persona trasportata è registrata in uno dei sistemi consultati (hit / no hit). L'esito di questo controllo (hit / no hit) è quindi memorizzato nel sistema API ed è l'unico elemento delle banche dati consultate a essere visualizzato e memorizzato. Per accedere ai dati relativi ai passeggeri e ai risultati della consultazione, i collaboratori delle autorità di controllo alla frontiera devono utilizzare il sistema API tramite il portale SSO (procedura rigida di autenticazione, esclusivamente utenti personali). Inoltre possono visualizzare il risultato della verifica automatica (hit / no hit) per singolo volo in una lista dei passeggeri e attivare manualmente la consultazione per un determinato passeggero al fine di verificare come mai è registrato in una banca dati. A tale scopo il sistema apre in una finestra separata del browser le consultazioni *client* con i dati del passeggero selezionato, e sarà la corrispondente amministrazione degli utenti a controllare i diritti di accesso (procedendo come se l'utente avviasse le consultazioni *client* normalmente attraverso il portale SSO). Anche gli utenti dell'UFM accedono ai dati API tramite il portale SSO, ma possono visualizzare solamente la lista dei passeggeri e non i relativi riscontri. Come per qualsiasi altra applicazione IT del DFGP, l'accesso dei singoli utenti alle diverse categorie di dati è regolato in base al loro profilo.

Sotto l'aspetto legale, le consultazioni automatiche di un utente specializzato corrispondono a un accesso dell'UFM anche se quest'ultimo non può visualizzare i riscontri delle consultazioni. Effettivamente l'UFM può già accedere a tutte le categorie di dati del SIS e del RIPOL necessarie per le consultazioni automatiche, ma le finalità delle consultazioni sono limitate. In qualità di detentore dei dati, l'UFM sarebbe pertanto responsabile delle consultazioni per le quali non vi è una base legale sufficiente. Per crearne una occorre modificare gli articoli 15 e 16 della

legge federale del 13 giugno 2008²³ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP). Inoltre bisogna adattare conseguentemente anche l'articolo 7 dell'ordinanza del 7 maggio 2008²⁴ sulla parte nazionale del Sistema d'informazione di Schengen (N-SIS) e sull'ufficio SIRENE (ordinanza N-SIS). Viceversa l'ordinanza del 15 ottobre 2008²⁵ sul sistema di ricerca informatizzato di polizia (ordinanza RIPOL) non subirà alcuna modifica. Va ricordato che il cosiddetto confronto automatico riguarda esclusivamente i dati dei sistemi RIPOL e SIS ai quali l'UFM ha già accesso. Conseguentemente le tabelle degli accessi a questi due sistemi non vanno modificate (cfr. allegato 2 ordinanza SIS e allegato ordinanza N-SIS).

Per collegare due sistemi che dispongono già di sufficienti basi legali nei corrispondenti atti normativi, è necessario creare un fondamento giuridico specifico (art. 4 cpv. 2 e art. 19 cpv. 3 LPD). Per questa ragione, il capoverso 3 ora stabilisce che i dati API possono essere automaticamente consultati via sistema API nel RIPOL e nel SIS, nonché nella banca dati dell'Interpol ASF-SLTD. L'UFM ha bisogno di un accesso esclusivamente per le consultazioni automatiche via sistema API. Tecnicamente vi è la garanzia che l'UFM non potrà visualizzare i riscontri della consultazione delle banche dati destinati esclusivamente alle autorità di controllo alla frontiera, le quali dispongono dei necessari diritti d'accesso.

Cpv. 4

Per ragioni legate alla classificazione delle disposizioni, il vigente articolo 104 capoverso 6 LStr diventa il nuovo articolo 104a capoverso 4 AP-LStr. La prima frase del capoverso viene cancellata, poiché introducendo la procedura di richiamo, prevista ai capoversi 2 e 2^{bis}, non è più necessario trasmettere i dati. Il termine di cancellazione dei dati riprende quello indicato all'articolo 104 capoverso 6 LStr.

Art. 109b²⁶ Sistema nazionale visti

Cpv. 2

Let. e ed f (nuove)

Memorizzazione di dati dei sistemi SIS e RIPOL, nonché della banca dati dell'Interpol sui documenti di viaggio rubati e smarriti (ASF-SLTD). Dai più recenti preparativi tecnici, è emerso che sarebbe necessario memorizzare nel sistema nazionale visti (N-VIS) altri dati supplementari. Si tratta di conservare le maschere con i dati del SIS della seconda generazione e del RIPOL che le autorità competenti in materia di visti sono autorizzate a controllare. Si possono conservare solo i dati riguardanti effettivamente i richiedenti il visto. Le autorità competenti in materia di visti hanno accesso al SIS in virtù dell'articolo 7 lettere f e g dell'ordinanza N-SIS, a condizione che rispettino i termini di conservazione di cui all'articolo 32 paragrafo 1 del Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio. L'UFM è autorizzato a memorizzare i dati del SIS II (art. 96 CAS) in un archivio di dati nazionale ai sensi dell'articolo 32 paragrafo 1 del precitato Regolamento (CE) solo per un periodo limitato e se è stata svolta un'azione nel territorio nazionale in

²³ RS 361
²⁴ RS 362.0

²⁵ RS 361.0

²⁶ Nella versione della RU 2010 2063

base a una segnalazione nei dati del SIS II in questione. Par azione si intende: una non ammissione, il rifiuto o l'annullamento del visto oppure misure di allontanamento (carcerazione in vista di rinvio coatto, espulsione), nonché il rilascio di un visto con validità territoriale limitata in seguito a una segnalazione nei dati del SIS II (art. 96 CAS). I dati relativi alle segnalazioni riportate dal SIS II ai sensi dell'articolo 96 CAS potranno essere memorizzati nel N-VIS.

I diritti di accesso a RIPOL sono retti dall'articolo 5 lettere b, d ed e dell'ordinanza RIPOL. Si tratta di dati fondamentali per decidere in merito al rilascio del visto. Le informazioni reperite in questo modo sono di fatto elementi importanti del fascicolo e, se occorre, potrebbero essere integrate in un fascicolo elettronico. Il rilascio di un visto autorizza le rappresentanze svizzere all'estero, l'UFM e le autorità, cantonali e comunali a visualizzare i dati del RIPOL, se sono chiamate a svolgere dei compiti inerenti il diritto degli stranieri.

L'UFM vorrebbe poter consultare questi dati nell'ambito della procedura di opposizione di cui all'articolo 6 LStr. In caso di decisione negativa, i dati sarebbero conservati finché tale decisione non sia passata in giudicato ossia in assenza di ricorso o per decisione del Tribunale amministrativo federale. Inoltre l'UFM può anche verificare la legittimità di un visto già rilasciato e in particolare se è stata autorizzata l'entrata a una persona segnalata nel SIS come persona cui negare l'entrata. Se è stato rilasciato un visto, i dati del SIS II e del RIPOL sono conservati al massimo un anno nel N-VIS. La memorizzazione di questi dati mira a stabilire quali informazioni disponevano le autorità al momento esatto del rilascio del visto. L'articolo 109e lettera f LStr, già approvato dal Parlamento, prevede che il Consiglio federale disciplini la durata della registrazione e la procedura di cancellazione dei dati del N-VIS. Anche l'ordinanza citata riprende questa normativa.

L'UFM può accedere ai dati elencati nel nuovo articolo 109b capoverso 2 lettera e esclusivamente al fine di sorvegliare la pratica del rilascio del visto ed esprimere il proprio parere nel quadro della procedura di opposizione di cui all'articolo 6 LStr. I diritti di accesso sono regolati a livello di ordinanza (art. 109e lett. c LStr²⁷).

Cpv. 2^{bis}

Fascicoli elettronici. Sarebbe opportuno che nel nuovo sistema nazionale visti siano integrati, a medio e lungo termine, fascicoli elettronici comprendenti la documentazione completa della domanda di visto e le relative decisioni scannerizzate o generate direttamente in forma elettronica. A tale scopo nell'articolo 109b LStr sul sistema nazionale visti è stata aggiunta un'altra lettera al capoverso 2^{bis}.

In linea di massima le autorità competenti in materia di visti hanno accesso ai fascicoli elettronici. Si tratta delle autorità elencate all'articolo 109c lettere a, b, c ed e (non ancora in vigore) ossia delle rappresentanze svizzere all'estero e delle altre autorità del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), del Corpo delle guardie di confine, delle autorità cantonali di polizia alle frontiere esterne dello spazio Schengen e delle autorità cantonali competenti in materia di migrazione. Anche il Tribunale amministrativo federale dovrebbe poter accedere ai fascicoli elettronici. In applicazione dell'articolo 109e lettera c LStr, il Consiglio federale disciplina la portata degli accessi al N-VIS. I diritti di accesso sono definiti nell'ordinanza che

²⁷ Nella versione della RU 2010 2063.

regolerà gli accessi sia al sistema centrale visti (C-VIS) sia al N-VIS e sostituirà l'attuale ordinanza del 6 giugno 2011²⁸ sul sistema centrale d'informazione visti (OVIS).

2.1.5 Capitolo 16: Disposizioni penali e sanzioni amministrative

Sezione 1: Disposizioni penali

Art. 120a (abrogato) Violazioni dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto aereo

La disposizione è cancellata e figura ora all'articolo 122a AP-LStr nella nuova sezione riguardante le sanzioni amministrative.

Art. 120b (abrogato) Violazioni dell'obbligo di comunicazione da parte delle imprese di trasporto aereo

La disposizione è cancellata e figura ora all'articolo 122b AP-LStr nella nuova sezione riguardante le sanzioni amministrative.

Art. 120c (abrogato) Disposizioni comuni per il sanzionamento delle imprese di trasporto aereo

La disposizione è cancellata e figura ora all'articolo 122c AP-LStr nella nuova sezione riguardante le sanzioni amministrative.

Art. 120e cpv. 2 (abrogato)

La procedura per sanzionare le imprese di trasporto aereo non deve più essere retta dal diritto penale amministrativo, ma dal diritto amministrativo. Conseguentemente il capoverso 2 è cancellato. Il passaggio corrispondente adesso figura all'articolo 122c capoverso 3 AP-LStr nella nuova sezione riguardante le sanzioni amministrative.

2.1.6 Capitolo 16: Disposizioni penali e sanzioni amministrative

Sezione 2: Sanzioni amministrative

Art. 122 rubrica

Poiché la disposizione figura ora nella sezione relativa alle sanzioni amministrativa, la rubrica è stata precisata.

Art. 122a (nuovo) Violazioni dell'obbligo di diligenza da parte delle imprese di trasporto aereo

La vigente disposizione penale sul sanzionamento delle imprese di trasporto aereo che hanno violato l'obbligo di diligenza (art. 120a LStr) si è rivelata difficilmente applicabile. In veste di autorità inquirente, l'UFM non doveva solamente provare all'impresa di trasporto aereo incriminata il reato commesso alla frontiera esterna,

²⁸ RS 142.512

ma anche la concreta omissione di una misura ragionevolmente esigibile. Addurre una simile prova avrebbe comportato approfondite ricerche all'estero, il che, nei fatti, si è rivelato impossibile. Una violazione dell'obbligo di diligenza è ora presunta, se si trasporta una persona sprovvista dei documenti di viaggio, dei visti o dei titoli di soggiorno necessari per l'entrata nello spazio Schengen o il transito nelle zone di transito internazionali degli aeroporti. La compagnia aerea può confutare la presunzione adducendo la prova del contrario ossia dimostrando di aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per evitare di trasportare passeggeri privi dei documenti necessari.

Cpv. 1

Come già accennato nel capitolo 1.3, questa disposizione è stata formulata in modo potestativo, il che consente all'UFM di astenersi dall'avviare una procedura in casi isolati e meno gravi. In questo modo si tiene conto dell'aspetto preventivo della norma penale che, grazie alla collaborazione con le imprese di trasporto aereo, mira anzitutto a ridurre il numero dei passeggeri privi dei documenti necessari. Sono soprattutto riflessioni sull'opportunità dell'addebito a giustificare la rinuncia ad applicarlo: una sanzione deve infatti avere una funzione dissuasiva, efficace e proporzionata.

Sanzioni forfetarie caratterizzate da un importo fisso per singolo passeggero privo dei documenti necessari garantiscono maggiore trasparenza e certezza del diritto. Parallelamente si elimina il problema, insolubile nella pratica, di dover calcolare l'addebito in funzione di una colpa difficile da stabilire nel caso singolo. Come nel diritto in vigore, anche le previste sanzioni forfetarie si fondano sulle disposizioni della direttiva 2001/51/CE (art. 4) secondo cui la sanzione deve essere dissuasiva, efficace e proporzionata. La direttiva citata prevede, a scelta, una sanzione per singolo passeggero compresa tra un minimo di 3000 e un massimo di 5000 euro, oppure una sanzione forfetaria per volo non inferiore a 500 000 euro. Gli importi minimi espressi in euro sono convertiti in franchi al tasso di cambio di 1,5057 (EUR/CHF) pubblicato sulla prima pagina della Gazzetta ufficiale della Comunità europea C 225 del 10 agosto 2001.

Contrariamente al sistema attuale, implicitamente orientato alla sanzione massima per volo, l'addebito ora dipende dal numero di passeggeri sprovvisti di documenti. Effettivamente, addebitando un importo di 4000 franchi per passeggero la sanzione può definirsi dissuasiva, efficace e proporzionata ai sensi della direttiva 2001/51/CE. Ma, poiché è leggermente inferiore all'importo minimo di cui all'articolo 4 paragrafo 1 lettera b della direttiva (3000 euro), il sistema sanzionatorio deve prevedere un'altra sanzione che non sia al di sotto dell'importo massimo di 5000 euro previsto per singolo passeggero e quindi soddisfi la disposizione (alternativa) dell'articolo 4 paragrafo 1 lettera a della direttiva. In ogni caso la sanzione inflitta non può mai essere inferiore a tale soglia, anche quando l'impresa di trasporto può beneficiare della riduzione della metà dell'addebito in virtù della collaborazione contrattuale con le autorità (art. 94 cpv. 3 AP-LStr). Pertanto, per rispettare le disposizioni della direttiva anche in quest'ultimo caso, la sanzione massima deve passare da 5000 a 10 000 euro (almeno 15 057 franchi). Una sanzione di 16 000 franchi per violazioni gravi dell'obbligo di diligenza soddisfa tali requisiti. Sono considerate gravi ai sensi di questa disposizione violazioni ricorrenti e analoghe dell'obbligo di diligenza.

Effettivamente, rispetto a un sistema che prevede una sola sanzione forfetaria, il meccanismo sanzionatorio proposto, fondato su due forfait modulabili in funzione

del grado di gravità, presenta determinate difficoltà probatorie soprattutto quando si tratta di pronunciare e motivare la sanzione più elevata. Ma queste difficoltà sono controbilanciate dal fatto che questo sistema permette di fissare per i casi ordinari una sanzione decisamente inferiore e quindi più proporzionata, senza per altro violare la direttiva 2001/51/CE. Se si optasse per un'unica sanzione, non sarebbe inferiore a 3000 euro ossia al minimo previsto dalla direttiva per singolo passeggero. Inoltre, visto che anche una riduzione della sanzione in virtù di un accordo ai sensi dell'articolo 94 AP-LStr, non potrebbe essere inferiore a questo importo, occorrerebbe ancora raddoppiare l'addebito che dovrebbe ammontare quindi a 6000 euro ossia ad almeno 9034,2 franchi per passeggero, il che costituirebbe un onere sproporzionato soprattutto in un contesto europeo.

Cpv. 2

Ora una violazione dell'obbligo di diligenza è presunta se la compagnia aerea trasporta una persona sprovvista dei documenti necessari (cfr. cap. 1.3). Per analogia con l'articolo 92 AP-LStr, la frase del testo è stata modificata: *«per l'entrata nello spazio Schengen o il transito nelle zone di transito internazionali degli aeroporti»*.

Cpv. 3

In determinati casi si rinuncia all'avvio o alla prosecuzione di una procedura ad esempio quando la legge già ora non infliggerà alcuna sanzione. A questi casi ne sono stati aggiunti altri per i quali, in base all'esperienza, l'impresa di trasporto aereo non è di fatto in grado di riconoscere eventuali lacune dei documenti presentati (lett. c e d).

Let. a

Una falsificazione è manifestamente riconoscibile se una persona con una formazione adeguata e dotata di una vista normale può individuarla a occhio nudo.

Let. b

Occorre avviare una procedura solamente se una persona con una formazione adeguata e dotata di una vista normale ha potuto riconoscere a occhio nudo che il documento non appartiene alla persona che lo presenta (ossia si tratta di un impostore).

Let. c

Occorre evitare di infliggere sanzioni a una compagnia aerea per i casi nei quali il timbro del documento non consente di risalire al numero di ingressi o dei giorni di soggiorno a cui ha diritto il titolare del documento.

Let. d

La disposizione corrisponde al vigente articolo 120a capoverso 2 lettera c.

Let. e

L'impresa di trasporto aereo può confutare la presunzione legale di cui al capoverso 2 dimostrando di aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per evitare di trasportare persone sprovviste dei documenti di viaggio, dei visti o dei titoli di soggiorno necessari per l'entrata nello spazio Schengen o il transito nelle zone di transito internazionali degli aeroporti. Le tre *curae* (*in eligendo, instruendo et custodiendo*) figurano tra le misure organizzative da adottare.

Per *cura in eligendo* si intende la scrupolosità nella scelta del personale a cui affidare il check-in e i controlli all'imbarco. Non importa se queste persone sono impiegati

della compagnia aerea oppure esercitano i controlli su mandato dell'impresa di trasporto. Nella scelta occorre tener conto in particolare della formazione, della competenza, delle conoscenze, dell'affidabilità e dell'esperienza dei candidati. Per *cura in instruendo* si intende l'attenzione all'istruzione di questi collaboratori che deve comprendere un'introduzione adeguata nonché la formazione e l'informazione in merito a temi pertinenti quali ad esempio i cambiamenti in materia di visti, le nuove modalità operative, ecc. Infine per *cura in custodiendo* si intende l'obbligo di vigilare su questi collaboratori mediante un sistema di controllo e un'assistenza sistematica in caso di lacune.

Se l'impresa di trasporto non rispetta scrupolosamente queste tre *curae*, non sarà in grado di dimostrare di aver preso tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili. Viceversa aver adottato queste tre *curae* non esclude che non siano state adottate tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili. Pertanto, sebbene la cura riservata all'infrastruttura tecnica utilizzata per il check-in e i controlli all'imbarco non rientri nelle *curae* citate, è altrettanto fondamentale ai fini dell'accertamento di una violazione dell'obbligo di diligenza di cui all'articolo 92 AP-LStr.

Cpv. 4

La disposizione corrisponde all'attuale articolo 120a capoverso 2 lettera e.

Art.122b (nuovo) Violazioni dell'obbligo di comunicazione da parte delle imprese di trasporto aereo

Cpv. 1 e 1^{bis}

Le violazioni dell'obbligo di comunicazione sono ora punite con l'addebito di importi fissi per singolo volo per il quale è stato violato l'obbligo. Questa soluzione garantisce maggiore trasparenza e certezza del diritto. Parallelamente si elimina il problema, insolubile nella pratica, di dover calcolare l'addebito in funzione di una colpa difficile da stabilire nel caso singolo. La nuova prescrizione potestativa consente all'UFM di evitare in determinati casi l'avvio di una procedura. Sono soprattutto riflessioni sull'opportunità dell'addebito a giustificare la rinuncia ad applicarlo: una sanzione deve infatti avere una funzione dissuasiva, efficace e proporzionata. Ad esempio non vale la pena avviare una procedura nel caso di errori minimi che sostanzialmente non compromettono lo scopo dell'obbligo di comunicazione (p. es. se si omette di indicare la data di nascita di un singolo passeggero). L'obiettivo della norma non è pronunciare il maggior numero possibile di sanzioni, bensì migliorare, in collaborazione con le imprese di trasporto aereo, la qualità dei dati comunicati. L'importo dell'addebito si fonda sulla direttiva 2004/82/CE (art. 4), la quale prevede una sanzione minima di 3000 euro o una massima di 5000 euro. Gli importi espressi in euro sono convertiti in franchi al tasso di cambio di 1,5337 (EUR/CHF) pubblicato sulla prima pagina della Gazzetta ufficiale della Comunità europea C 223 del 7 settembre 2004.

Come già per l'articolo 122a AP-LStr, la sanzione di 4000 franchi proposta per punire le infrazioni ordinarie dell'obbligo di comunicazione è leggermente inferiore all'importo minimo di 3000 euro fissato nell'articolo 4 paragrafo 1 lettera b della direttiva 2004/82/CE. Per rispettare comunque le disposizioni comunitarie, anche in questo caso è stata introdotta una seconda sanzione più elevata che soddisfa la sanzione massima di 5000 euro prevista dall'articolo 4 paragrafo 1 lettera a della

direttiva. Tale sanzione è pronunciata nei casi gravi, in particolare quando sistematicamente i dati non sono comunicati oppure lo sono ma in modo incompleto o in ritardo. In questo caso deve essere possibile triplicare l'addebito.

Rispetto al diritto vigente, la nuova norma sanzionatoria non definisce più la colpa come un elemento autonomo del reato, poiché i fatti o le omissioni alla base di un'eventuale colpa sono avvenuti all'estero, dove è impossibile accertarli se non al prezzo di oneri sproporzionati. Ora il capoverso 2 prevede invece un elenco esaustivo di elementi legali a discolora.

Il capoverso 2 del vigente articolo 120*b* non è ripreso: le forme di violazione dell'obbligo di comunicazione elencate sono di carattere puramente declamatorio e si deducono, senza doverle menzionare esplicitamente, dalla disposizione adottata in virtù dell'articolo 104 AP-LStr.

Cpv. 2

L'impresa di trasporto aereo si può discolora, ossia può confutare la presunta violazione dell'obbligo di comunicazione, dimostrando che problemi tecnici, in particolare legati ai sistemi di trasmissione o al sistema API, hanno impedito la trasmissione dei dati oppure provando di aver adottato tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire una violazione dell'obbligo di comunicazione. La discolora basata su disfunzioni del sistema di trasmissione vale solamente se i problemi tecnici non sono imputabili all'impresa. L'onere della prova è dunque trasferito alla compagnia aerea. Tra le misure organizzative che vanno sempre adottate figurano le tre *curae* (*in eligendo, instruendo et custodiendo*; cfr. commento all'art. 122*a* cpv. 3 lett. e AP-LStr).

Il capoverso 4 del vigente articolo 120*b*, secondo cui *nella determinazione della multa è tenuto conto di un accordo di cooperazione tra le autorità e l'impresa di trasporto aereo*, è cancellato e non compare nel nuovo articolo 122*b* AP-LStr. La comunicazione di cui all'articolo 104 è più che altro un processo di natura tecnica. Rispetto all'obbligo di diligenza di cui all'articolo 92, l'obbligo di comunicazione è meno soggetto a errori e in caso di problemi tecnici si applica il capoverso 3. Pertanto, contrariamente alle violazioni dell'obbligo di diligenza (cfr. art. 122*a* cpv. 3 AP-LStr), dove l'elemento umano ha un ruolo più importante, è esclusa un'eventuale convenzione in caso di addebito.

Art. 122c (nuovo) Disposizioni comuni per il sanzionamento delle imprese di trasporto aereo

La procedura amministrativa può essere condotta direttamente contro l'impresa di trasporto aereo, che non deve farsi rappresentare da una persona fisica.

Cpv. 1

Solitamente l'obbligo di diligenza e di comunicazione è violato al momento dell'imbarco all'aeroporto estero. Il capoverso 1 sottolinea questa particolarità e garantisce il perseguimento delle violazioni dell'obbligo anche se avvenute all'estero.

Cpv. 2

Per garantire la certezza del diritto, si fissa un termine ragionevole di due anni entro cui poter avviare una procedura. La durata di tale termine consente all'autorità (l'UFM), incaricata di fissare le sanzioni, di organizzarsi permettendole quindi di verificare la gravità delle violazioni in caso di infrazioni reiterate (cfr. art. 122a cpv. 1 e 122b cpv. 1 AP-LStr). Poiché le disposizioni relative alle sanzioni sono di natura potestativa, l'UFM può limitarsi ad avvertire l'impresa di trasporto aereo senza sanzionarla direttamente. Per tener conto di tali circostanze, è dunque necessario fissare un termine sufficientemente lungo.

La modifica di legge favorisce le imprese di trasporto aereo, poiché, secondo il diritto vigente, l'azione penale si prescrive in sette anni e la pena in cinque anni (cfr. art. 120c cpv. 3).

In caso di violazioni dell'obbligo di diligenza il termine di prescrizione decorre dal momento in cui le autorità di controllo alla frontiera constatano che uno o più passeggeri era sprovvisto dei documenti di viaggio, dei visti o dei titoli di soggiorno necessari (cfr. art. 92 AP-LStr). La constatazione si fonda sul rapporto del controllo alle frontiere. Il termine di prescrizione di due anni comincia a decorre dalla data del rifiuto d'entrata.

In caso di violazioni dell'obbligo di comunicazione, il termine di prescrizione decorre dalla data effettiva del decollo del volo (cfr. art. 104 cpv. 1 AP-LStr).

Cpv. 3

Per tener conto del carattere tecnico-amministrativo della procedura, l'articolo 120e capoverso 2 è stato abrogato e il suo contenuto figura ora, riformulato, all'articolo 122c capoverso 3 AP-LStr. Come già nel diritto vigente, l'UFM è ancora responsabile del sanzionamento; cambia solamente il diritto procedurale da applicare. Ora la procedura di sanzionamento è retta dal diritto amministrativo e non più dal diritto penale amministrativo.

Art. 126c (nuovo) Disposizione transitoria relativa alla modifica del ... della LStr

Con la modifica, le nuove procedure per violazione dell'obbligo di diligenza e di comunicazione saranno rette dalla procedura amministrativa e non più dalla procedura penale amministrativa. Per contro, alle procedure in corso sarà applicato il vecchio diritto, formale e materiale, fino alla loro conclusione con decisione passata in giudicato, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo ordinamento. In effetti cambiare il diritto materiale e procedurale applicabile in una procedura già in corso solleverebbe una serie di questioni difficili da risolvere.

2.2 Commenti alle modifiche della legge federale sull'asilo (LAsi)

Art. 92 Spese d'entrata e partenza

Secondo l'articolo 92 LAsi, la Confederazione può assumersi le spese occasionate dall'entrata e dalla partenza dei rifugiati e delle persone bisognose di protezione (cpv. 1). Inoltre può anche coprire le spese di partenza dei richiedenti l'asilo, se tali persone sono indigenti (cpv. 2). Secondo il capoverso 3, essa può versare ai Cantoni contributi per le spese in rapporto diretto con l'organizzazione della partenza.

Al momento di introdurre gli accordi di associazione alla normativa Dublino, non era previsto che fossero i Cantoni ad assumersi le spese di attuazione che invece

spettavano alla Confederazione, in quanto l'esecuzione degli accordi è di competenza federale. Il legislatore ha tuttavia ommesso di regolare le modalità di finanziamento delle spese, attualmente a carico dei Cantoni, per il trasferimento di persone in Svizzera (procedura di entrata Dublino). Integrando il pertinente capoverso 3^{bis} si colma una lacuna giuridica (cfr. anche i commenti al n. 1.1).

Cpv. 3^{bis} (nuovo)

I costi legati all'organizzazione dall'arrivo di richiedenti l'asilo nell'ambito delle procedure di entrata Dublino corrispondono più o meno a quelli per la partenza. All'articolo 92 è stato aggiunto il capoverso 3^{bis} affinché la Confederazione possa assumersi le spese in rapporto diretto con l'accoglienza delle persone.

I contributi versati ai Cantoni devono permettere di coprire le spese per l'organizzazione dell'accoglienza, l'informazione dell'UFM, il controllo di sicurezza, il coordinamento e il trasferimento nel Cantone di attribuzione. Attualmente la Confederazione si assume tali costi addebitandoli al credito per le spese di esecuzione (cfr. anche i commenti al n. 1.1). Fino all'entrata in vigore della modifica, l'UFM continuerà ad assumersi le spese in rapporto diretto con le procedure di entrata Dublino.

2.3 Commenti alle modifiche della legge federale sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (LSISA)

Art. 3 Scopo del sistema d'informazione

Cpv. 2 lett. k (nuova)

L'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) ha bisogno di nuovi diritti di accesso per soddisfare i suoi compiti in rapporto alla procedura di notifica prevista dalla legge federale dell'8 ottobre 1999²⁹ sui lavoratori distaccati in Svizzera. Ad esempio le autorità preposte al mercato del lavoro dovranno poter accedere agli avvertimenti per notifiche tardive pervenute prima dell'inizio dell'impiego o alle multe disposte in seguito a notifiche giunte dopo l'inizio dell'impiego. Secondo l'articolo 17 LPD, i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità possono essere trattati soltanto se lo prevede esplicitamente una legge in senso formale. Poiché i nuovi diritti di accesso permettono alle autorità preposte al mercato del lavoro di visualizzare i dati personali degni di particolare protezione di cui all'articolo 3 lettera c numero 4 LPD, è necessario modificare la LSISA come proposto. L'articolo 9 capoverso 1 lettera a LSISA³⁰ prevede già che le autorità cantonali proposte al mercato del lavoro abbiano accesso al SIMIC.

Art. 9 Procedura di richiamo

Cpv. 1 lett. k e cpv. 2 lett. j (nuove)

Accesso delle autorità competenti in materia di visti ai dati del SIMIC. L'articolo 9 LSISA regola l'accesso al sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo (SIMIC). Con l'attivazione del N-VIS è stata prevista la soppressione di

²⁹ RS 823.20

³⁰ RS 142.51

determinati diritti di accesso delle autorità competenti in materia di visti in seguito alla cancellazione dei dati sui visti nel SIMIC (o meglio nel suo sottosistema EVA). Durante l'attuazione del nuovo sistema nazionale visti, è tuttavia emerso che le autorità preposte al rilascio dei visti (art. 109c lett. a, b, c ed e LStr) dovrebbero accedere ad altri dati del SIMIC oltre a quelli sui visti. In particolare si tratta dei dati del settore degli stranieri (art. 9 cpv. 1 lett. k LSISA), ossia dei dati sui divieti d'entrata pronunciati dalla Svizzera, nonché sui permessi di entrata e di soggiorno, sul soggiorno in Svizzera ed eventualmente sulle varie identità di una persona.

Nel settore dell'asilo le rappresentanze e le missioni svizzere all'estero, nonché le altre autorità del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) o le autorità cantonali di migrazione dovrebbero sapere se il SIMIC contiene informazioni riguardanti i richiedenti il visto (art. 9 cpv. 2 lett. j LSISA). Dopo aver condotto delle ricerche nei sistemi periferici, il nuovo sistema nazionale visti compila una lista di riscontri che riporta, a giustificazione di ciascun risultato, una breve informazione (p. es. vi sono dati disponibili in materia di asilo per un riscontro nel SIMIC). Ciò significa che i collaboratori trasferibili presso le rappresentanze ora potrebbero conoscere i riscontri nel SIMIC-Asilo, a condizione che la domanda di asilo non risalga a più di cinque anni prima. L'accesso delle rappresentanze all'estero alle altre informazioni continua a essere bloccato. Attualmente il sistema EVA visualizza per questi casi un messaggio che dichiara che il caso in questione è di competenza dell'UFM; implicitamente, i collaboratori che si occupano dei visti presumono già che il SIMIC-Asilo contenga un riscontro. In futuro questa informazione deve essere trasmessa ai collaboratori trasferibili presso le rappresentanze all'estero per ragioni di trasparenza e anche per evitare domande inutili. Inoltre le autorità competenti in materia di visti devono avere accesso (art. 9 cpv. 2 lett. j LSISA) ai dati personali e a quelli sul permesso di entrata per poter rilasciare un permesso di entrata ai fini di un ricongiungimento famigliare nel settore dell'asilo (famigliari di rifugiati riconosciuti, di persone provvisoriamente ammesse o la cui procedura di asilo è in corso). I dati del permesso di entrata si riferiscono al permesso vero e proprio (codice SIMIC) e alla data del permesso di entrata, mentre i dati personali al numero SIMIC, ai cognomi, ai nomi, alla data di nascita e alla cittadinanza. Oggi, oltre all'UFM, solamente il Corpo delle guardie di confine e i posti di frontiera delle autorità cantonali di polizia hanno accesso ai dati del settore dell'asilo al fine di rilasciare visti eccezionali (art. 9 cpv. 2 lett. e LSISA).

Al momento di esaminare una domanda di visto, l'accesso autorizzato al SIMIC si attiva automaticamente attraverso il nuovo sistema nazionale visto. Solamente i collaboratori responsabili del trattamento delle domande avranno accesso ai dati. L'ordinanza del 12 aprile 2006³¹ concernente il sistema d'informazione centrale sulla migrazione (ordinanza SIMIC) regola in dettaglio i dati a cui detti collaboratori possono accedere. I dati servono esclusivamente per decidere in merito al rilascio o al rifiuto del visto, dopodiché sono immediatamente cancellati.

In generale, per prendere tale decisione, le autorità preposte e l'UFM potranno accedere per un periodo determinato attraverso il N-VIS ai dati sui richiedenti il visto di altre banche dati. Nella maggioranza dei casi le domande di visto sono trattate nell'arco di tre giorni; mentre per le domande abbinate a un permesso di soggiorno in Svizzera, la procedura può durare anche sei mesi. Una volta rilasciato o rifiutato il visto, i dati in questione sono automaticamente cancellati.

31 RS 142.513

Al fine di garantire la continuità degli accessi ai dati SIMIC, va qui ricordato che si procederà alle soppressioni (art. 9 LSISA³²) previste al momento di introdurre il sistema centrale visti, solamente con l'entrata in vigore delle presenti modifiche dell'articolo 9 LSISA.

2.4 Commenti alle modifiche della legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP)

Art. 7 Diritto d'accesso

Cpv. 3

Adattamento redazionale della Commissione di redazione della Cancelleria federale.

Art. 15 Sistema di ricerca informatizzato di polizia

Cpv. 1 lett. d e d^{bis} (nuove) nonché 3 lett. f

Gli articoli 15 e 16 LSIP devono essere adattati in funzione del nuovo articolo 104a LStr che prevede il confronto automatico dei dati API con quelli dei sistemi RIPOL e N-SIS. Per il confronto automatico, l'UFM non ha bisogno di ampliare il suo attuale accesso alle banche dati RIPOL e N-SIS. Poiché cambiano solamente i compiti, occorre modificare gli articoli 15 capoverso 1 lettera d e capoverso 3 lettera f e 16 capoverso 2 lettera i e capoverso 5 lettera b^{bis} LSIP nonché aggiungere la lettera d^{bis} all'articolo 15 capoverso 1 (cfr. anche il commento all'art. 104a cpv. 3 LStr).

Art. 16 Parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen

Cpv. 2 lett. i e cpv. 5 lett. b^{bis} (nuove)

Si rimanda al commento all'articolo 15 capoverso 1 lettera d LSIP.

3 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

3.1 Per la Confederazione

La modifica concernente le violazioni dell'obbligo di diligenza e di comunicazione da parte delle imprese di trasporto aereo non comporterà alcun costo supplementare per la Confederazione. Il sistema API è stato testato ed è pronto per essere attivato. Nel quadro della presente revisione non sono stati previsti costi supplementari.

Per contro, le modifiche riguardanti l'attuazione del nuovo sistema nazionale visti avranno ripercussioni finanziarie; tale sistema infatti è finanziato con il credito

³² Decreto federale dell'11.12.2009 che approva e traspone nel diritto svizzero gli scambi di note tra la Svizzera e l'UE in merito al recepimento del regolamento e della decisione relativi al sistema d'informazione visti (VIS), RU **2010** 2063.

informatico di Schengen. Le modifiche concernenti la memorizzazione dei riscontri nei sistemi SIS e RIPOL (art. 109b cpv. 2 lett. e) non produrranno alcun costo supplementare. La modifica riguardante il fascicolo elettronico (art. 109b cpv. 2 lett. d) introduce la base legale che permette di creare fascicoli sui visti in forma elettronica. Attualmente resta ancora da definire in via definitiva l'ampiezza di tale progetto, aspetto che rientra nelle riflessioni generali sull'ottimizzazione delle procedure nel settore dei visti. Di conseguenza non è ancora possibile quantificare le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale di questa modifica. In ogni caso, a seconda del tipo di attuazione, i costi del progetto saranno molto probabilmente piuttosto elevati.

La modifica proposta dell'articolo 82 comporta per la Confederazione una serie di costi d'investimento. La realizzazione di 250 nuovi posti in carcerazione amministrativa e la partecipazione della Confederazione, nell'ordine del 35 per cento, ai costi di costruzione riconosciuti, analogamente a quanto avviene nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure, produrrà costi supplementari pari a 45 milioni di franchi (cfr. anche il commento al n. 1.2.2).

Nel lungo periodo, la modifica proposta all'articolo 82 capoverso 1 deve consentire una serie di risparmi. Poiché non è possibile prevedere con precisione come evolverà la situazione nel settore delle misure coercitive, non si possono ancora stimare con esattezza le ripercussioni finanziarie della modifica. Si può tuttavia presumere che l'aumento dei posti di detenzione spingerà i Cantoni a disporre prima e più frequentemente la carcerazione in vista di rinvio coatto e la carcerazione cautelativa nei confronti dei cittadini stranieri che devono lasciare la Svizzera in seguito a una decisione passata in giudicato. Da un lato aumenterà il numero delle partenze coatte e dall'altro le persone tenute a lasciare il Paese lo faranno più spesso e su base volontaria. La modifica accorcia in generale il soggiorno di queste persone in Svizzera, il che riduce i costi a carico dei Cantoni per il soccorso di emergenza o almeno evita che aumentino. Tuttavia gli effetti positivi e i risparmi non sono al momento quantificabili.

Inoltre si dovranno creare da uno a massimo due nuovi posti a tempo pieno presso la Confederazione per sviluppare il progetto nel quadro del finanziamento dei posti in carcerazione amministrativa.

3.2 Per i Cantoni

La modifica concernente le violazioni dell'obbligo di diligenza e di comunicazione da parte delle imprese di trasporto aereo e il sistema API non comporterà alcun costo supplementare per i Cantoni.

Nemmeno le modifiche di legge riguardanti l'attuazione del nuovo sistema nazionale visti faranno aumentare i costi. Non è ancora possibile quantificare le ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale a livello cantonale per quanto riguarda l'introduzione del fascicolo elettronico di cui al punto 3.1.

4 Aspetti giuridici

4.1 Costituzionalità

L'avamprogetto di modifica della LStr e della LAsi si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 della Costituzione federale³³ (competenza legislativa della Confederazione sulla concessione dell'asilo nonché sulla dimora e il domicilio degli stranieri).

Il legislatore federale può dunque creare una base legale nel settore dell'asilo e degli stranieri per versare ai Cantoni delle indennità con cui finanziare completamente o parzialmente i compiti affidati ai Cantoni stessi.

4.2 Compatibilità con il diritto internazionale

Le modifiche legislative previste sono conformi alla Convenzione del 4 novembre 1950³⁴ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e con il Patto internazionale del 16 dicembre 1966³⁵ relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II).

Nella giurisprudenza ricorrente, la Corte europea dei diritti dell'uomo si è espressa a favore di demandare al legislatore nazionale l'organizzazione del proprio ordinamento giuridico e la scelta del diritto procedurale cui sottoporre le sanzioni amministrative. Le garanzie di cui all'articolo 6 CEDU valgono indipendentemente dalla procedura applicata, sia essa penale o amministrativa.

Per quanto riguarda le violazioni dell'obbligo di diligenza e di comunicazione occorre sottolineare che la nuova normativa non implica la rinuncia al concetto di colpa. Da un lato spetta alle parti provare di non aver violato l'obbligo di diligenza, e dall'altro la legge prevede numerose fattispecie che escludono fin dal principio il ricorso a una sanzione se sussiste un dubbio in merito alla colpevolezza.

Le modifiche legislative previste tengono conto delle rilevanti norme giuridiche di rango superiore, in particolare dell'articolo 26 CAS e delle direttive integrative 2001/51/CE e 2004/82/CE, che la Svizzera ha recepito nell'ambito della cooperazione Schengen.

³³ RS 101

³⁴ RS 0.101

³⁵ RS 0.103.2