



19.032

## **Messaggio concernente la legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo**

del 22 maggio 2019

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT).

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo i seguenti interventi parlamentari:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2014 | M | 14.3001 | Consultazione in rete di dati personali<br>(N 6.5.14, Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN; S 8.9.14)   |
| 2016 | M | 16.3213 | Competenza per la sorveglianza discreta nel SIS. Fedpol non deve restare escluso<br>(N 14.9.16, Romano; S 14.12.16)   |
| 2017 | M | 17.3497 | Ufficio centrale di contatto e di coordinamento per la lotta contro la criminalità informatica organizzata e attiva sul piano internazionale (N 29.9.17, Dobler; S 14.3.18) |
| 2017 | P | 17.3044 | Migliorare le procedure di espulsione e proteggere dalle persone pericolose (S 8.6.17, Müller Damian)   |

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

22 maggio 2019

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Ueli Maurer  
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

---

## Compendio

***La polizia deve poter disporre di maggiori mezzi per la gestione delle persone che costituiscono una potenziale minaccia terroristica (di seguito «potenziali terroristi»). La nuova legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) integra il dispositivo svizzero di lotta al terrorismo con strumenti preventivi di polizia.***

### ***Situazione iniziale***

*Il livello di minaccia terroristica resta elevato in tutta Europa e pertanto anche in Svizzera. Nel corso degli ultimi anni la Svizzera ha rafforzato il proprio dispositivo di lotta al terrorismo. Nel 2015 il Consiglio federale ha approvato la Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo. La strategia mira in particolare a prevenire attentati terroristici sul territorio nazionale, a impedire che quest'ultimo venga utilizzato per esportare o sostenere il terrorismo e a far sì che la Svizzera sostenga altri Paesi nella lotta contro il terrorismo e non si faccia ricattare dai terroristi. Le misure previste dalla Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo concernono l'intero processo di radicalizzazione di una persona, dalla fase iniziale a un eventuale procedimento penale, compresa l'esecuzione della pena, fino alla reintegrazione della persona nella società. Basandosi su un'analisi degli attuali strumenti di diritto federale, il Consiglio federale ha identificato i settori nei quali occorre rafforzare il dispositivo di lotta al terrorismo.*

*Attualmente sono in corso diversi progetti per rafforzare tale dispositivo. Nel novembre del 2017 la Confederazione e i Cantoni hanno adottato il Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento (PAN). Il PAN, che è attualmente in fase di attuazione, comprende 26 misure. Tra le misure previste vi sono ad esempio la sensibilizzazione di persone chiave, la creazione e il mantenimento di servizi di prevenzione contro la violenza nonché una migliore interconnessione tra gli attori responsabili. Con la revisione parziale del Codice penale s'intende invece potenziare gli strumenti di perseguimento penale. La revisione mira infatti, da un lato, a inasprire le sanzioni penali e, dall'altro, a punire il reclutamento, l'addestramento e i viaggi a fini terroristici. Si prefigge inoltre di rafforzare la cooperazione internazionale in materia penale e la cooperazione tra uffici di comunicazione in materia di riciclaggio di denaro.*

*PAN, MPT, diritto penale: interazione tra diverse misure*

*La presente legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo intende completare gli strumenti di polizia esistenti al di fuori di un procedimento penale. Queste misure possono trovare applicazione prima di un procedimento penale, al termine dell'esecuzione della pena e, a seconda delle circostanze, anche a complemento delle misure sostitutive di diritto processuale penale.*

---

Lo scopo delle nuove misure di polizia è impedire un aumento della propensione alla violenza. In tale contesto, l'intera catena d'intervento non segue tuttavia uno schema lineare. La Confederazione e i Cantoni devono infatti decidere insieme, di volta in volta, le misure appropriate da adottare. Nei singoli casi occorre inoltre ricorrere a un sistema di gestione dei casi («case management») che consenta di seguire da vicino una persona, adottando nei suoi confronti misure ad hoc.



Le misure previste si applicano a titolo sussidiario e complementare rispetto alle misure sociali, di integrazione e terapeutiche delle città, dei Comuni e dei Cantoni, nonché a titolo sussidiario rispetto alle misure cantonali e comunali di prevenzione generale delle minacce e alle misure di diritto penale. La Confederazione svolge in primo luogo un ruolo di coordinamento e di sostegno. La conduzione dei singoli casi rimane di competenza delle competenti autorità comunali e cantonali. L'interazione tra misure sociali, di integrazione, terapeutiche e di polizia a diversi livelli statali si è affermata anche in altri settori della prevenzione e costituisce un punto di riferimento anche per la lotta al terrorismo.

### **Contenuto del progetto**

Il progetto prevede le seguenti misure di polizia amministrativa che possono essere ordinate nei confronti di potenziali terroristi: l'obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui, il divieto di avere contatti, il divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate, il divieto di lasciare un immobile e il divieto di lasciare il Paese.

La lotta al terrorismo si configura spesso anche come azione di contrasto alle organizzazioni criminali. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) deve essere quindi autorizzato a condurre indagini in incognito su Internet o nei media elettronici.

L'attuale legge sugli stranieri e la loro integrazione prevede che i cittadini stranieri nei confronti dei quali è stata disposta l'espulsione dalla Svizzera possono essere incarcerati provvisoriamente al fine di garantire l'esecuzione della misura. Il presente progetto estende questa possibilità anche agli stranieri oggetto di una decisione di allontanamento o di espulsione oppure di un'espulsione giudiziaria che costituiscono una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Inoltre, in futuro una persona oggetto di un'espulsione passata in giudicato, analogamente a quanto previsto per l'espulsione giudiziaria, non potrà più essere ammessa provvisoriamente.

---

*Fedpol deve poter segnalare le persone che si presume stiano pianificando o commettendo un grave reato nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) e nel sistema nazionale di ricerca RIPOL. Lo scambio d'informazioni tra le autorità è inoltre migliorato grazie a un ampliamento dei diritti di accesso ai sistemi d'informazione delle Confederazione. Infine, il progetto intende regolamentare in modo più efficace il controllo dei precedenti personali dei collaboratori di autorità e imprese che hanno accesso alle aree di sicurezza degli aeroporti in Svizzera.*

## Indice

<b>Compendio</b>	<b>3936</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>3940</b>
1.1 Situazione iniziale	3940
1.2 La normativa proposta	3943
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	3947
1.3.1 In generale	3947
1.3.2 Altre modifiche	3950
1.3.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione	3951
1.4 Compatibilità tra compiti e finanze	3956
1.5 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo e cantonale	3956
1.6 Stralcio di interventi parlamentari	3964
<b>2 Commento ai singoli articoli</b>	<b>3965</b>
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>4021</b>
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	4021
3.1.1 Ripercussioni finanziarie	4021
3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale	4022
3.1.3 Altre ripercussioni	4023
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	4023
3.3 Ripercussioni sull'economia, la società e l'ambiente	4025
<b>4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale</b>	<b>4025</b>
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	4025
4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	4025
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>4026</b>
5.1 Costituzionalità	4026
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	4028
5.3 Forma dell'atto	4028
5.4 Subordinazione al freno alle spese	4028
5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale	4029
5.6 Conformità alla legge sui sussidi	4029
5.7 Delega di competenze legislative	4030
5.8 Protezione dei dati	4030
<b>Legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) (Disegno)</b>	<b>4033</b>

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

Il terrorismo rappresenta una minaccia per i fondamenti della democrazia e dello Stato di diritto della Svizzera e per i diritti di libertà della sua popolazione. Il terrorismo di matrice jihadista ha dato un nuovo volto al terrorismo, configurandosi sempre più come un terrorismo «low cost» che può essere perpetrato con mezzi modesti e una scarsa pianificazione anche da singoli individui. Gli attentati «low cost» possono colpire chiunque, ovunque. A differenza di organizzazioni terroristiche (del passato) come la «Rote Armee Fraktion» (RAF) o l'«Irish Republican Army» (IRA), il terrorismo jihadista è una minaccia globale. I suoi attacchi sono rivolti contro un'ampia gamma di bersagli e prendono di mira indiscriminatamente le società liberali e aperte. Per raggiungere i propri obiettivi, il terrorismo jihadista usa sapientemente le possibilità offerte da Internet e dai media sociali.

La minaccia terroristica rappresentata dal Gruppo «Stato islamico» (IS) e da Al-Qaïda nonché da altre organizzazioni di matrice jihadista resta elevata anche in Svizzera. L'IS incita esplicitamente i suoi seguaci a compiere attentati ovunque, utilizzando i mezzi e le capacità a loro disposizione. La minaccia più probabile è pertanto costituita da singoli individui o piccoli gruppi presenti nel nostro Paese e ispirati a organizzazioni terroristiche estere che potrebbero commettere attentati in Svizzera oppure preparare attentati all'estero a partire dal nostro Paese. In questo contesto, le misure repressive non sono sufficienti a contrastare il terrorismo. La società nel suo insieme è chiamata a proteggere da questa minaccia lo Stato di diritto e la libertà da esso garantita. La prevenzione è determinante per riconoscere ed impedire la radicalizzazione di una data persona nel suo contesto sociale con una serie di misure come quelle previste dal Piano d'azione nazionale del 4 dicembre 2017<sup>1</sup> per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento (PAN). Se una persona prosegue il suo percorso di radicalizzazione, il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) adotta misure preventive per individuare la minaccia. Se una persona radicalizzata continua a rappresentare una minaccia, vanno adottate misure coercitive di polizia per impedirle di compiere un determinato atto. È questo il caso in cui trovano applicazione le misure preventive di polizia per combattere il terrorismo previste nel presente progetto. Un'ideologia o delle convinzioni terroristiche o fondamentaliste non possono da sole innescare misure preventive di polizia. L'intervento dello Stato è opportuno e giustificato solo quando la radicalizzazione di una persona rischia di sfociare in un'attività terroristica. Il presente progetto intende completare gli strumenti attuali e futuri della Confederazione e dei Cantoni con ulteriori misure preventive di polizia.

<sup>1</sup> Consultabile all'indirizzo: [www.svs.admin.ch](http://www.svs.admin.ch) > Documentazione > Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento (stato: 11.3.2019).

Possono rappresentare un pericolo per la sicurezza interna o esterna in particolare le seguenti persone:

- le persone condannate in Svizzera con sentenza passata in giudicato per reati correlati al terrorismo che però continuano a minacciare la sicurezza interna o esterna della Svizzera anche dopo l'esecuzione delle pene e delle misure in ragione della loro ideologia terroristica;
- i detenuti che cercano di radicalizzare altri detenuti e di rafforzare la loro volontà di perpetrare attacchi terroristici;
- i reclutatori che tramite Internet cercano di convincere altre persone a sostenere organizzazioni criminali terroristiche e a compiere attività terroristiche;
- i combattenti che ritornano in Svizzera da regioni di conflitto con intenzioni terroristiche;
- i cittadini stranieri che costituiscono una minaccia per la sicurezza interna e esterna della Svizzera ma che non possono essere rinvii nel loro Paese di origine o provenienza a causa del principio di non respingimento (non-refoulement) e che devono dunque per il momento rimanere in Svizzera.

Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo – strumenti complementari

Alla luce della situazione di minaccia, il 18 settembre 2015<sup>2</sup> il nostro Consiglio ha adottato la Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo, che mira in particolare a prevenire attentati terroristici sul territorio nazionale e a impedire che quest'ultimo venga utilizzato per esportare o sostenere il terrorismo. Per raggiungere gli obiettivi prefissati la strategia prevede quattro ambiti d'azione: *prevenzione, repressione, protezione e prevenzione delle situazioni di crisi*. In ciascuno di questi ambiti sono stati analizzati gli strumenti esistenti e identificate le lacune.

*Prevenzione:* dall'entrata in vigore, il 1° settembre 2017, della legge del 25 settembre 2015<sup>3</sup> sulle attività informative (LAI), il SIC dispone di importanti strumenti per individuare situazioni di minaccia e persone potenzialmente pericolose. In base alla LAI e su incarico del SIC, le autorità d'esecuzione cantonali acquisiscono le informazioni sul territorio di loro competenza. Per questi compiti i Cantoni dispongono di servizi specializzati (Servizi informazioni cantonali, SICant) che generalmente fanno parte dei corpi di polizia cantonali e che in vari Cantoni svolgono anche importanti funzioni di gestione delle minacce rappresentate da persone radicalizzate che hanno abbracciato il jihadismo. Le misure di prevenzione del SIC servono a individuare la minaccia rappresentata da una persona. Le misure preventive di polizia per combattere il terrorismo, invece, prescrivono ai potenziali terroristi determinati comportamenti ricorrendo, se del caso, alla coercizione di polizia<sup>4</sup>.

*Repressione:* per rafforzare gli strumenti di diritto penale, il 14 settembre 2018<sup>5</sup> il nostro Consiglio ha adottato all'attenzione del Parlamento il messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la

2 FF 2015 6143

3 RS 121

4 Riguardo a questa distinzione, cfr. commento al n. 1.3.1.

5 FF 2018 5439

prevenzione del terrorismo con relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata. Questo progetto rende passibile di pena tra l'altro il reclutamento, l'addestramento e i viaggi all'estero a fini terroristici (in particolare i cosiddetti «viaggi della jihad»). Introduce inoltre una definizione chiara di organizzazione terroristica (art. 260<sup>ter</sup> D-CP<sup>6</sup>) nel Codice penale<sup>7</sup> (CP). La pertinente base legale di durata determinata, ossia la legge federale del 12 dicembre 2014<sup>8</sup> che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate, verrà così integrata nel diritto permanente. Il progetto di cui sopra concernente la prevenzione del terrorismo mira a completare gli strumenti di diritto penale per il perseguimento di atti di matrice terroristica ai sensi della Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005<sup>9</sup> per la prevenzione del terrorismo.

Il terrorismo non può essere combattuto unicamente con i mezzi del diritto penale. Per prevenirlo non è dunque sufficiente adeguare il diritto penale. Il processo di radicalizzazione suscettibile di sfociare in atti terroristici richiede interventi statali tempestivi non appena si manifestano comportamenti sociali atipici. In questo contesto fedpol ha sviluppato un modello incentrato sulle sei fasi della radicalizzazione (la fase 4 è suddivisa in 4a [procedimento penale] e 4b [condanna]):



È fondamentale che nella fase iniziale della radicalizzazione le autorità comunali e cantonali adottino misure sociali, educative, terapeutiche, mediche o di altro tipo per evitare o arginare una (ulteriore) radicalizzazione.

Per far fronte al fenomeno della radicalizzazione di persone potenzialmente pericolose per se stesse o per altri, vari Cantoni hanno predisposto un sistema di gestione dei casi trasversale alle autorità (conosciuto anche come «case management» o gestione delle minacce) o si stanno accingendo a farlo. Questo strumento permette di garantire il necessario coordinamento e controllo delle misure sociali, educative, terapeutiche, mediche o di altro tipo nel quadro di una tavola rotonda alla quale partecipano tutte le autorità coinvolte (SICant, ufficio della migrazione, servizi sociali, autorità per la protezione dei minori e degli adulti ecc.). A seconda del grado di radicalizzazione e della minaccia che ne deriva, è possibile quindi già oggi adottare diverse misure nei confronti di questi soggetti.

Il PAN, adottato dalla Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) il 24 novembre 2017 e presentato al pubblico il 4 dicembre 2017, propone una serie di misure in tal senso e formula raccomandazioni su come riconoscere e prevenire tutte le forme di radicalizzazione politica e ideologica e di estremismo violento. Vista l'importanza

6 FF 2018 5527

7 RS 311.0

8 RS 122

9 FF 2018 5541

che la collaborazione a livello locale riveste nell'ambito della prevenzione di questa forma di radicalizzazione, il PAN è stato elaborato d'intesa con le città e i Comuni.

Negli scorsi anni la Svizzera ha compiuto passi importanti per attuare e ratificare una serie di accordi internazionali finalizzati a prevenire e contrastare il terrorismo. In qualità di Stato contraente fornisce oggi un contributo alla lotta internazionale contro questo fenomeno. In particolare, dalle recenti convenzioni risultano concatenazioni di punibilità che vanno di pari passo con una decisa anticipazione della punibilità stessa.

Inoltre, il presente disegno permetterà di attuare misure supplementari di carattere meramente preventivo che non presuppongono l'esistenza di un indizio concreto di reato. La creazione di una base giuridica richiede particolare accuratezza considerata l'entità delle restrizioni dei diritti fondamentali e dei diritti umani che essa implica. Pertanto, va data la dovuta rilevanza ai principi di proporzionalità e determinatezza.

Concretamente si tratta di configurare e di attuare i nuovi strumenti di polizia conformemente ai diritti fondamentali e al diritto internazionale. In questo contesto sono importanti in particolare la libertà personale, di espressione, di riunione e di associazione, di religione nonché altre garanzie sancite dalla Convenzione del 4 novembre 1950<sup>10</sup> per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), dal Patto internazionale del 16 dicembre 1966<sup>11</sup> relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II) e da altre convenzioni internazionali come pure dall'elenco dei diritti fondamentali della Costituzione federale<sup>12</sup> (Cost.; art. 7–36).

## 1.2 La normativa proposta

La nuova legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) mira a colmare le lacune negli ambiti d'azione «prevenzione» e «protezione» nonché a garantire un dispositivo di difesa completo contro il terrorismo.

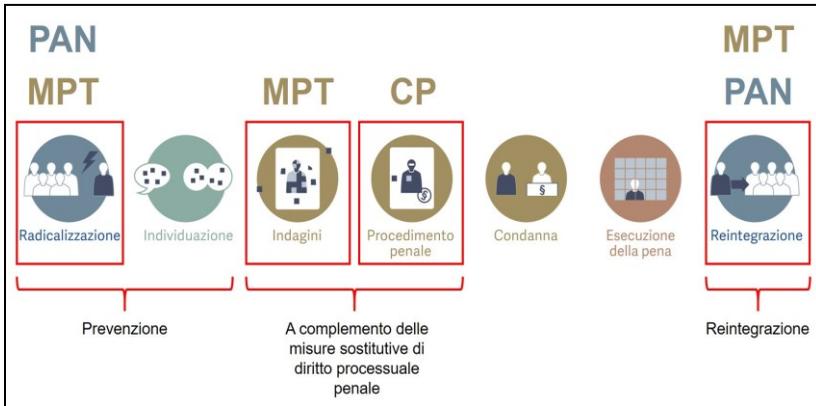
Le misure preventive di polizia verranno applicate prevalentemente nel modo seguente:

- prima dell'avvio di un procedimento penale, se le misure sociali o terapeutiche per impedire una presunta minaccia da parte della persona radicalizzata non sono più sufficienti e non vi sono ancora elementi sufficienti per avviare un procedimento penale; e
- dopo il procedimento penale e dopo l'esecuzione di una pena detentiva, se le autorità di sicurezza continuano a ritenere la persona condannata e tornata in libertà una minaccia per la sicurezza interna; nonché
- durante un procedimento penale, se non è stata ordinata nessun'altra misura di diritto processuale penale avente il medesimo effetto di una misura MPT.

<sup>10</sup> RS **0.101**

<sup>11</sup> RS **0.103.2**

<sup>12</sup> RS **101**



Le misure proposte intendono completare le misure di prevenzione adottate dai Cantoni e dai Comuni nei confronti delle persone radicalizzate.

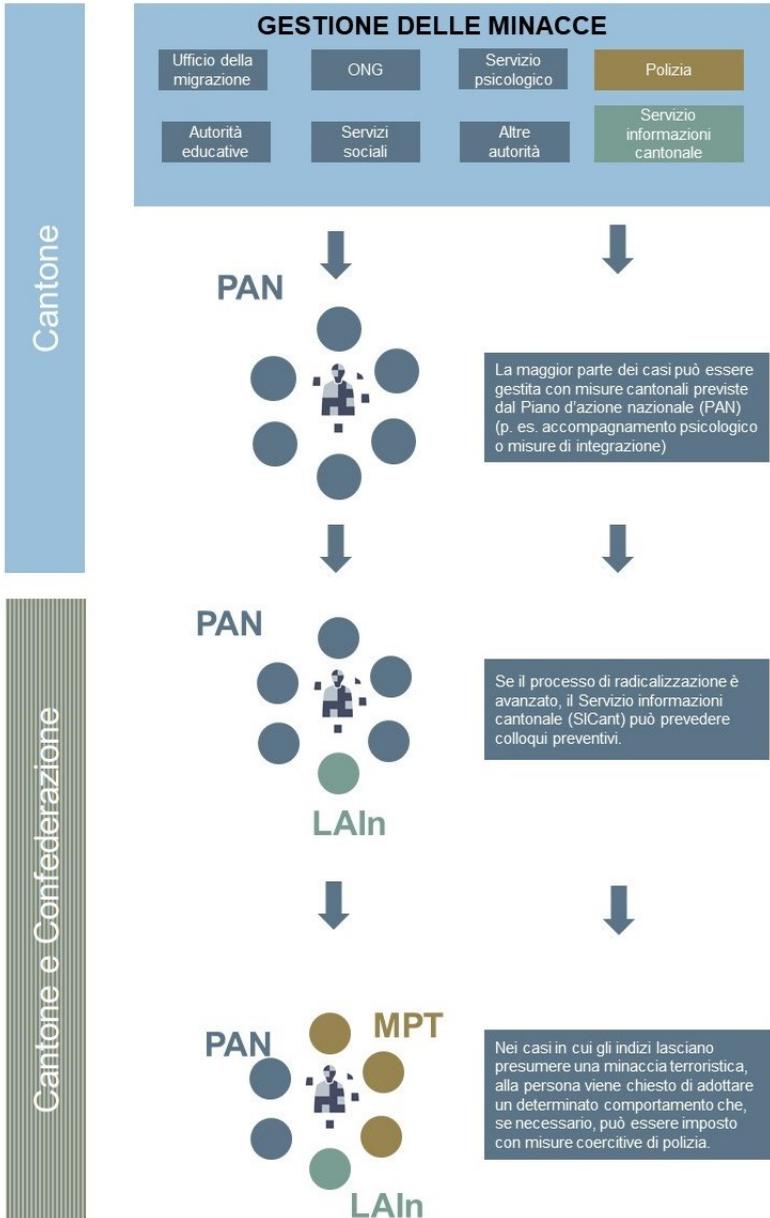
Nel caso in cui le misure sociali, di integrazione o terapeutiche per prevenire una minaccia da parte di una persona radicalizzata non siano sufficienti, deve essere possibile ordinare misure preventive di polizia appropriate. Entrano in linea di conto misure del diritto cantonale in materia di polizia o, a complemento, le misure proposte nell'ambito del presente progetto, che mirano in particolare a impedire alle persone radicalizzate ritenute pericolose di partire per raggiungere zone di conflitto (blocco dei documenti d'identità, obbligo di presentarsi), a limitare la loro libertà di movimento (divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate) e a impedire il contatto con ambienti criminali di reclutamento (divieto di avere contatti). Queste misure possono essere disposte solo se le misure sociali, di integrazione o terapeutiche e le misure di prevenzione generale delle minacce adottate dai Comuni e dai Cantoni nei confronti di persone potenzialmente pericolose non sono sufficienti. In questo senso viene tenuto debitamente conto del principio di sussidiarietà.

Conformemente alle raccomandazioni del PAN, il dispositivo è completato dalle seguenti misure di polizia:

- per permettere alle autorità di identificare il contesto criminogeno e le reti criminali nelle quali si muovono le persone radicalizzate, fedpol deve poter segnalare i soggetti sospetti nei sistemi d'informazione di polizia ai fini di una sorveglianza discreta;
- per individuare il «crime-terror-nexus», ossia il nesso tra reti terroristiche e criminalità organizzata, fedpol deve poter impiegare agenti in incognito su Internet e nei media sociali anche al di fuori di un procedimento penale.

La scelta e l'impostazione delle singole misure si ispira ampiamente agli strumenti analoghi esistenti che servono ugualmente a prevenire le minacce per la sicurezza derivanti da determinate persone (cfr. n. 1.3.1).

Le nuove misure permettono di realizzare e sancire nella legge un sistema di gestione delle minacce globale e multidisciplinare della Confederazione e dei Cantoni con lo scopo di poter decidere, caso per caso, la combinazione di misure più idonea per contrastare, con la maggiore efficacia possibile, la (crescente) radicalizzazione di una persona.



## 1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta

### 1.3.1 In generale

#### *Complemento di misure sociali, di integrazione e terapeutiche*

La lotta al terrorismo è una sfida che concerne l'intera società ed esige l'adozione di numerose misure ai più svariati livelli e in diversi ambiti d'intervento. Innanzitutto è fondamentale individuare precocemente la radicalizzazione di una persona e impedirne un'ulteriore radicalizzazione. Il PAN comprende misure e raccomandazioni d'intervento volte a individuare precocemente e a combattere la radicalizzazione politica e ideologica e l'estremismo violento. Non si può tuttavia escludere che le misure sociali, di integrazione e terapeutiche risultino insufficienti per contrastare una radicalizzazione, già avvenuta o che si sta profilando, e la conseguente minaccia. In futuro in questi casi dovranno poter essere ordinate misure preventive di polizia specificamente adeguate alle minacce terroristiche. Queste misure sono volte a contrastare efficacemente minacce immediate e in parte hanno a loro volta un carattere sociale e integrativo (in particolare l'obbligo di presentarsi previsto dal nuovo art. 23k della legge federale del 21 marzo 1997<sup>13</sup> sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna [LMSI]). L'idea alla base del presente disegno non è che le misure preventive di polizia soppiantino le misure sociali, di integrazione e terapeutiche ma che siano applicate in maniera sussidiaria e complementare: le misure preventive di polizia possono essere ordinate unicamente se le misure sociali, di integrazione e terapeutiche *da sole* non sono sufficienti per contrastare efficacemente la minaccia rappresentata da una persona. Le misure preventive di polizia devono inoltre essere accompagnate o *complete* da misure sociali, di integrazione e terapeutiche. Un programma occupazionale comunale, ad esempio, può essere eseguito assieme alla misura preventiva di polizia dell'obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui. Questa interazione tra misure sociali, di integrazione e terapeutiche, da un lato, e misure di polizia, dall'altro, ha già dimostrato la sua efficacia in altri settori – ad esempio nella prevenzione della violenza domestica – e va presa a modello anche nella lotta al terrorismo.

#### *Competenza dispositiva della Confederazione*

Le nuove misure preventive di polizia previste nella LMSI sono ordinate dalla Confederazione (fedpol) conformemente al presente disegno, mentre l'esecuzione incombe ai Cantoni. In sede di consultazione, la competenza di fedpol di ordinare le misure è stata approvata dalla maggior parte dei Cantoni ma criticata da una minoranza di loro, che ha espresso il desiderio di poterle ordinare autonomamente. Ciò contraddirebbe tuttavia il doveroso coinvolgimento della Confederazione nella lotta preventiva di polizia al terrorismo: l'efficacia della lotta alle minacce terroristiche presuppone un modo di procedere uniforme e coordinato. In particolare va rilevato che i potenziali terroristi sono sovente interconnessi al di là dei confini cantonali e nazionali e che lo scambio di informazioni con le autorità nazionali e internazionali svolge un ruolo centrale. La competenza della Confederazione di ordinare le misure permette di garantire che, nel quadro della prevenzione di attività terroristiche, il

<sup>13</sup> RS 120

coordinamento operativo sia assunto dalla task force TETRA (*Terrorist Tracking*), diretta da fedpol. Nel quadro di TETRA, le autorità federali e cantonali impegnate nella lotta al terrorismo coordinano e ottimizzano il loro operato, così da poter avere a livello nazionale una supervisione la più possibile completa dei casi. Oltre a fedpol, partecipano a TETRA le seguenti autorità: il SIC, il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), il Centro di gestione delle crisi e la Divisione Politica di sicurezza del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), l'Amministrazione federale delle dogane (AFD), la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), l'Ufficio federale di giustizia (UFG), lo Stato maggiore di condotta della polizia (SMCP) nonché la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS). Nel singolo caso, TETRA include nell'attività di coordinamento ulteriori autorità quali gli uffici cantonali della migrazione, i servizi sociali e le autorità di esecuzione penale. In tal modo si garantisce che la lotta alle attività terroristiche sia effettuata secondo principi uniformi e che il modo di procedere sia coordinato.

#### *Distinzione dalle misure del SIC*

La lotta al terrorismo è una chiara priorità del SIC, che con le basi legali nella nuova LAIn dispone di svariate possibilità per l'acquisizione di informazioni e lo scambio di dati in questo settore. Il postulato 17.3044 Müller Damian del 1° marzo 2017 «Migliorare le procedure di espulsione e proteggere dalle persone pericolose» solleva la questione se il SIC disponga di sufficienti competenze per scambiare informazioni relative a persone pericolose con i servizi partner esteri e per effettuare con gli stessi i pertinenti accertamenti. Al momento è troppo presto per rispondervi. Come affermato dal nostro Consiglio nei pareri alle mozioni 17.3730 Walliser del 26 settembre 2017 «Sorveglianza permanente di soggetti che rappresentano una minaccia» e 17.3779 Amstutz del 27 settembre 2017 «Competenza del Servizio delle attività informative della Confederazione in materia di convocazione», occorre innanzitutto applicare la LAIn, entrata in vigore il 1° settembre 2017, e analizzare i risultati scaturiti da tale applicazione.

In questo contesto va rilevato che le misure preventive del SIC – o dei SICant, operativi in virtù della LAIn e su mandato del SIC – servono a individuare una minaccia rappresentata da una persona o da un gruppo di persone e non prevedono l'impiego di un'immediata coercizione. Le nuove misure preventive di polizia, per contro, impongono, se necessario mediante coercizione di polizia, determinati obblighi ai potenziali terroristi. Questa delimitazione, voluta dal legislatore, tra l'acquisizione di informazioni su una persona da parte del SIC e la pronuncia di misure di polizia nei confronti di una persona si rispecchia nella separazione organizzativa tra SIC/SICant e fedpol. Non è ad esempio il SIC a disporre divieti di entrata ed espulsioni nei confronti di potenziali terroristi, bensì fedpol, previa consultazione del SIC (art. 67 cpv. 4 e art. 68 cpv. 1 della legge del 16 dicembre 2005<sup>14</sup> sugli stranieri e la loro integrazione [LStrI]). Questa ripartizione dei compiti ha dimostrato la sua efficacia e il presente disegno intende mantenerla. Rimane da osservare che l'acquisizione di informazioni da parte del SIC e l'adozione di misure preventive di polizia non si escludono a vicenda ma si completano.

<sup>14</sup> RS 142.20

*Completamento degli strumenti di diritto penale e di diritto processuale penale*

Le misure preventive di polizia di cui agli articoli 23k–23q D-LMSI servono a scongiurare minacce terroristiche. Non hanno effetti penali e non presuppongono né l'avvio né la conclusione di un procedimento penale. Sono volte a impedire la commissione di reati terroristici. A differenza delle misure di diritto processuale penale possono anche essere disposte nei confronti di persone che non hanno ancora commesso reati.

I provvedimenti coercitivi di diritto processuale penale possono per contro essere adottati soltanto in presenza di un sospetto rilevante dal punto di vista del diritto penale. Sovente, all'inizio esistono unicamente indizi di minacce terroristiche che non si sono ancora consolidati fino a formare un vero e proprio sospetto ma che non possono essere ignorati in considerazione della minaccia potenzialmente grave per la sicurezza interna o esterna. La carcerazione, prevista dal Codice di procedura penale<sup>15</sup> (CPP) allorché vi è seriamente da temere che chi ha proferito la minaccia di commettere un grave crimine lo compia effettivamente (art. 221 cpv. 2 CPP), relativizza soltanto in misura esigua l'esigenza di misure preventive di polizia, incluso il divieto di lasciare un immobile. Infatti, sebbene la suddetta carcerazione non presupponga la presenza di un sospetto relativo a un reato commesso e possa essere quindi ordinata anche se sussiste solo il pericolo concreto di commissione di un reato, l'articolo 221 capoverso 2 CPP implica che la persona abbia proferito (in modo esplicito o tacito) di commettere un grave crimine<sup>16</sup>, un'eventualità che risulta alquanto remota nel caso dei potenziali terroristi.

Vi sono inoltre comportamenti che di per sé non costituiscono un reato ma che purtuttavia esprimono un'avanzata radicalizzazione e non possono essere adeguatamente contrastati soltanto mediante misure sociali, di integrazione e terapeutiche. È il caso ad esempio delle persone che, pur avendo espulso la loro pena pronunciata in ragione di un reato di matrice terroristica, continuano a costituire una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera a causa del loro immutato atteggiamento terroristico. Sono pure problematici i casi in cui nei confronti di una persona è stata pronunciata un'espulsione ai sensi dell'articolo 66a o 66a<sup>bis</sup> CP o dell'articolo 49a o 49a<sup>bis</sup> del Codice penale militare del 13 giugno 1927<sup>17</sup> (CPM) (di seguito «espulsione giudiziaria») che non può essere eseguita in ragione del principio del non respingimento. Sebbene in un tal caso la persona in questione non abbia al momento (ancora) commesso alcun atto punibile, ai fini della sicurezza interna ed esterna deve essere possibile, in presenza di una minaccia concreta comprovata, contrastare a titolo preventivo le possibili attività terroristiche.

Eccezionalmente può risultare necessario adottare misure MPT anche nel quadro di un procedimento penale in corso (cfr. il commento all'art. 23f D-LMSI).

Nell'ambito della pronuncia e della scelta di una misura preventiva di polizia occorre in ogni caso verificare che non siano intaccati interessi importanti del perseguimento penale. Fedpol e il competente pubblico ministero sono chiamati a concordare la procedura da seguire.

<sup>15</sup> RS 312.0

<sup>16</sup> DTF 137 IV 339 consid. 2.4 pag. 340.

<sup>17</sup> RS 321.0

*Orientamento agli strumenti che hanno già dimostrato la loro efficacia*

Le misure proposte si ispirano ampiamente agli strumenti analoghi già impiegati a livello di Confederazione e Cantoni per prevenire minacce future:

- già oggi fedpol pronuncia un divieto di recarsi in un Paese determinato se elementi concreti e attuali fanno supporre che la persona parteciperà ad atti violenti in occasione di manifestazioni sportive nel Paese di destinazione (art. 24c LMSI);
- in virtù dell'articolo 74 LStrI, l'autorità competente può imporre a uno straniero sprovvisto di autorizzazione di non abbandonare o di non accedere a un dato territorio se, ad esempio, perturba o mette in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblici;
- in virtù dell'articolo 67b CP il giudice può pronunciare un divieto di avere contatti e di accedere ad aree determinate se una persona ha commesso un crimine o un delitto contro una o più persone determinate o contro i membri di un gruppo determinato e sussiste il rischio che commetta altri crimini o delitti nel caso in cui abbia contatti con tali persone;
- diverse misure di protezione quali divieti di accedere a determinate aree e divieti di avere contatti sono inoltre previste nell'ambito della lotta alla violenza domestica (cfr. p. es. § 3 della legge relativa alla protezione dalla violenza del Cantone di Zurigo [Gewaltschutzgesetz vom 19. Juni 2006; LS 351]).

*Ruolo sussidiario della Confederazione*

In considerazione delle minacce per la sicurezza interna ed esterna è opportuno che la Confederazione si attivi. Le nuove misure preventive di polizia vanno tuttavia adottate non solo a titolo sussidiario e complementare rispetto alle misure sociali, di integrazione e terapeutiche, ma anche in via sussidiaria rispetto alle misure cantonali di prevenzione generale delle minacce, considerando e rispettando il più possibile i settori di attività e di competenza cantonali. La lotta al terrorismo è una sfida che concerne l'intera società e va affrontata in collaborazione tenendo conto delle strutture esistenti. Il presente progetto rende possibile l'interazione efficace tra le nuove misure preventive di polizia e le esistenti misure dei dispositivi di difesa delle città, dei Comuni e dei Cantoni. Nel rispetto del principio della sussidiarietà, la Confederazione assume un ruolo di coordinazione e sostegno. Come risulta dal presente disegno, senza considerare il diritto di richiesta del SIC, sono i Cantoni che chiedono alla Confederazione la pronuncia di misure preventive di polizia. La conduzione di singoli casi (la cosiddetta gestione delle minacce o dei casi) rimane inoltre di competenza delle competenti autorità comunali e/o cantonali.

### **1.3.2 Altre modifiche**

Nel quadro del presente progetto si è colta l'occasione per apportare modifiche, oltre alla LMSI, anche ad altre leggi vigenti. Si tratta di modifiche necessarie in relazione

alla lotta al terrorismo. Nella LStrI e nella legge del 26 giugno 1998<sup>18</sup> sull'asilo (LAsi) si garantisce ad esempio che in futuro le persone nei confronti delle quali fedpol ha disposto un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile siano trattate al medesimo modo delle persone oggetto di un'espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile<sup>19</sup>. Nella LStrI, poi, è stato introdotto un ulteriore motivo per la carcerazione preliminare (art. 75 LStrI) e per la carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStrI), ossia la minaccia della sicurezza interna o esterna della Svizzera. Occorre inoltre menzionare in special modo le modifiche della legge federale del 7 ottobre 1994<sup>20</sup> sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati (LUC). La lotta a forme di criminalità complesse e transfrontaliere come il terrorismo nell'attuale contesto caratterizzato da Internet e media sociali esige, da un lato, nuove strutture e forme di collaborazione e, dall'altro, un ampio coordinamento tra Confederazione e Cantoni. Le modifiche della LUC creano la base per queste sfide poste dalla collaborazione di polizia tra i diversi livelli statali.

### 1.3.3 Valutazione dei risultati della procedura di consultazione

L'8 dicembre 2017 il nostro Consiglio ha adottato l'avamprogetto di legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) e ha incaricato il DFGP di svolgere una procedura di consultazione, durata dall'8 dicembre 2017 al 28 marzo 2018<sup>21</sup>.

Tutti i Cantoni ritengono necessario intervenire a livello legislativo e in linea di massima approvano l'avamprogetto. Numerosi di essi auspicano soprattutto delle precisazioni riguardo al finanziamento e alla collaborazione con la Confederazione. Alcuni sono a favore del progetto a condizione che i costi dell'adozione delle misure preventive di polizia siano assunti dalla Confederazione. Mentre una maggioranza dei Cantoni approva la competenza dispositiva di fedpol, una minoranza la critica, temendo in particolare un sovraccarico dei Cantoni e dei Comuni nella gestione dei casi.

Quattro partiti ritengono necessario legiferare (PBD, PPD, PLR, UDC). PS approva il progetto, pur mantenendo una posizione critica. Due partiti (PVL, PES) e sei organizzazioni (Amnesty Int., humanrights.ch, dirittifondamentali.ch, Digit. Gesellschaft, GDS, JP) negano esplicitamente il bisogno di legiferare; pur non mettendo in discussione la necessità di disporre di misure difensive adeguate alle nuove tipologie di minacce terroristiche, considerano sufficienti gli strumenti a disposizione.

<sup>18</sup> RS 142.31

<sup>19</sup> Cfr. commento all'art. 83 LStrI.

<sup>20</sup> RS 360

<sup>21</sup> Il rapporto sulla consultazione è consultabile all'indirizzo: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2017 > DFGP.

*Adeguamento dell'avamprogetto posto in consultazione*

Le principali decisioni prese nel quadro della valutazione dei risultati della consultazione sono le seguenti:

- introduzione dell'espressione «potenziale terrorista» nella legge, che permette di precisare i presupposti per la disposizione di misure preventive di polizia e di creare certezza giuridica (cfr. commento all'art. 23e D-LMSI);
- creazione di una base esplicita per un controllo dei precedenti personali del personale di imprese di trasporto aereo e di esercenti di aeroporti (cfr. commento al nuovo art. 108b della legge federale del 21 dicembre 1948<sup>22</sup> sulla navigazione aerea [LNA]);
- diversi complementi al testo normativo finalizzati a precisare le nuove disposizioni (cfr. i commenti ai rispettivi articoli).

Si rinuncia all'*introduzione di una custodia di sicurezza per persone potenzialmente pericolose*, richiesta in sede di consultazione dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e dai Cantoni AR, BL, GL, GR, SH, SO, TG, VS. Questa custodia di sicurezza dovrebbe garantire che le persone condannate con sentenza passata in giudicato per reati terroristici e che continuano a presentare un rischio concreto e serio di commettere nuovamente gravi reati violenti, dopo aver espiato la pena, non possano essere rilasciati dall'esecuzione della pena senza essere sottoposte a ulteriori misure di sicurezza. In questo contesto va pure menzionata la mozione 16.3673 del Gruppo dell'UDC «Provvedimenti nei confronti delle persone che costituiscono una minaccia per lo Stato», che tra l'altro richiede la possibilità di incarcerare potenziali terroristi. La questione di una carcerazione preventiva è stata anche sollevata nell'interpellanza 16.3795 Pfister «Jihadisti condannati e scarcerati. Colmare le lacune legali».

Il presente progetto di legge mira a colmare le lacune del diritto vigente nell'ambito della gestione dei potenziali terroristi. Il nostro Collegio ha esaminato approfonditamente la richiesta dei partecipanti alla consultazione di introdurre una custodia di sicurezza per queste persone, giungendo però alla conclusione che gli obiettivi in tal modo perseguiti possono essere raggiunti già oggi con le diverse possibilità di ordinare una carcerazione e altre limitazioni della libertà. Innanzitutto va menzionata l'estensione, proposta dal nostro Consiglio, della punibilità della partecipazione e del sostegno a un'organizzazione terroristica (pena detentiva fino a dieci anni o pena pecuniaria, in caso di fattispecie qualificata, 20 anni di pena detentiva; art. 260<sup>ter</sup> cpv. 2 e 3 D-CP)<sup>23</sup>. In tal modo si intende colmare un'importante lacuna del diritto penale nell'ambito del terrorismo. Va pure menzionata la possibilità di ordinare la custodia di polizia in virtù del diritto cantonale di polizia. Nei confronti di stranieri è inoltre possibile ordinare una carcerazione (p. es. in vista del rinvio coatto) in virtù del diritto in materia di stranieri (art. 75 segg. LStrI). A questo proposito il nostro

<sup>22</sup> RS 748.0

<sup>23</sup> Cfr. messaggio concernente l'approvazione e la trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con relativo Protocollo addizionale nonché il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata, FF 2018 5439, in particolare pag. 5527 (decreto federale).

Consiglio ha identificato una lacuna nei casi di minaccia per la sicurezza interna o esterna che il presente progetto intende colmare (art. 75 cpv. 1 lett. i, 76 cpv. 1 lett. b n. 1 e 76a cpv. 2 lett. j D-LStrI). Un'altra possibilità è il ricovero a scopo di assistenza (art. 426 segg. del Codice civile<sup>24</sup> [CC]), che può essere applicato allorché un potenziale terrorista è affetto da un disturbo psichico o una disabilità cognitiva e con il suo comportamento mette in pericolo sé stesso ed eventualmente anche terzi. Di centrale importanza, infine, è l'internamento fondato sull'articolo 64 CP, che può essere ordinato a condizione che l'autore abbia commesso un reato grave come l'assassinio, l'omicidio intenzionale, la lesione personale grave, la violenza carnale o un *altro reato passibile di una pena detentiva massima di cinque o più anni*, con il quale ha gravemente pregiudicato o voluto pregiudicare l'integrità fisica, psichica o sessuale di un'altra persona; deve inoltre esservi seriamente da attendersi che commetta nuovi reati di questo genere.

Con il divieto di lasciare un immobile il presente progetto prevede inoltre una limitazione della libertà di movimento a prescindere da una condanna penale. Questo strumento è applicabile anche ad altre persone che hanno espiato una pena detentiva a condizione che (continuino a) rappresentare una minaccia terroristica e abbiano violato una misura MPT imposta loro dopo la scarcerazione (cfr. commento all'art. 23o D-LMSI). Il divieto di lasciare un immobile può d'altra parte essere ordinato per un periodo più lungo rispetto alla custodia di polizia, la cui durata, in virtù del diritto cantonale, è generalmente rigorosamente limitata.

A mo' di conclusione, il nostro Consiglio non intravede alcuna lacuna che debba essere colmata introducendo una custodia di sicurezza nel suddetto senso. Lo scopo perseguito da tale misura può essere soddisfatto in particolare mediante l'internamento, il che presuppone ovviamente che quest'ultimo sia richiesto e ordinato sistematicamente. La mancanza della necessità di introdurre una custodia di sicurezza può essere illustrata sulla base di alcuni casi tipici.

*Caso 1:* attacco terroristico nel centro di una città. Un ventinovenne apre il fuoco in mezzo alla ressa serale e accoltella i passanti. Secondo i testimoni grida «Allahu akbar». Uccide cinque persone e ne ferisce gravemente altre.

In questo caso non è necessaria una custodia di sicurezza: sarebbe possibile un internamento secondo l'articolo 64 CP. Dopo il rilascio dall'internamento vi è un periodo di prova e possono essere disposte un'assistenza riabilitativa e norme di condotta conformemente agli articoli 93 e seguenti CP. Durante il periodo di prova è possibile ordinare il ripristino dell'esecuzione della pena tra l'altro se l'autore disattende una norma di condotta (art. 95 cpv. 5 CP) o se «vi è seriamente da attendersi che [...] possa commettere nuovi reati ai sensi dell'articolo 64 capoverso 1» (art. 64a cpv. 3 CP).

*Caso 2:* un cittadino svizzero ventiquattrenne si converte all'Islam, radicalizzandosi rapidamente. Il giovane, che intrattiene rapporti con estremisti presso una moschea, lascia in seguito la Svizzera per recarsi in Iraq e Siria e unirsi all'IS. Dopo aver terminato l'addestramento presso l'IS, è attribuito a un battaglione di combattimen-

to. Egli afferma ora con insistenza di non aver mai combattuto per l'IS e di non aver mai ucciso nessuno. Al momento si trova nel nord della Siria, in un campo di detenzione per combattenti dell'IS. Vuole tornare in Svizzera.

Se possono essere dimostrati reati gravi come assassini o violenze carnali, in linea di massima è possibile ordinare l'internamento. Se invece può essere comprovata unicamente la partecipazione o il sostegno a un'organizzazione criminale o terroristica ai sensi dell'articolo 260<sup>ter</sup> D-CP<sup>25</sup>, le condizioni per ordinare un internamento secondo l'articolo 64 capoverso 1 CP non sono in linea di principio soddisfatte.

*Caso 3:* in una chiesa del centro, un giovane uomo riferisce a un confessore in merito a un attentato terroristico che dovrebbe perpetrare. Afferma di avere con sé un'arma da fuoco con cui dovrebbe sparare alla gente su incarico di un'organizzazione terroristica. Nel suo zaino, lasciato su una panca della chiesa, si trova inoltre una bomba. Una volta informata la polizia, la chiesa viene evacuata e la zona circostante transennata per motivi di sicurezza. Da un esame successivo, gli oggetti portati dalla persona sono risultati essere finti.

A posteriori, la persona in questione non ha costituito una vera minaccia. Va ora esaminato se la persona in questione presenti un disturbo psichico. Nella prima fase della minaccia è possibile ordinare una privazione della libertà fondandosi sul diritto cantonale di polizia, se non è stata comunque già ordinata una carcerazione preventiva nel quadro dell'avvio di un procedimento penale. Nel corso del procedimento penale va esaminata l'opportunità di ordinare una misura, ad esempio una misura terapeutica stazionaria (art. 59 CP). Al momento della soppressione di tale misura, resta infine possibile ordinare una misura – eventualmente privativa della libertà – di protezione degli adulti (art. 62c cpv. 5 CP).

*Caso 4:* un giovane si comporta ripetutamente in modo violento nei confronti dei compagni di scuola. Si isola dagli «infedeli» e inizia a predicare l'abolizione dell'ordinamento liberale democratico e l'instaurazione di uno Stato fondato sulla «sharia». Esprime comprensione per la reazione violenta di alcuni musulmani ad attacchi contro l'Islam. Su Internet contatta con sempre maggiore frequenza persone in cerca di predicatori che incitano alla violenza e all'odio.

Questo comportamento non supera la soglia di punibilità e non comporta conseguenze penali. Non è quindi necessario adottare misure di sicurezza successive all'esecuzione di una pena. Conformemente alle raccomandazioni PAN, in questo caso vanno piuttosto esaminate innanzitutto misure nel quadro del lavoro sociale e con i giovani. Se queste risultano insufficienti possono essere disposte misure MPT, la cui violazione è punibile secondo l'articolo 29a D-LMSI e ha conseguenze penali. Questo passaggio all'ambito della repressione e ai provvedimenti coercitivi di diritto processuale penale ivi applicabili riduce la necessità di adottare ulteriori misure preventive.

*Caso 5:* un uomo aveva un comportamento molto violento già da giovane ed è per questo motivo ripetutamente entrato in conflitto con la legge. I suoi compagni di

<sup>25</sup> FF 2018 5527

scuola lo descrivono come irascibile e imprevedibile. A 15 anni si reca in Siria per aderire alla jihad. Dopo un soggiorno di tre anni torna in Svizzera, dove il Tribunale penale federale lo condanna per numerose attività punibili di matrice terroristica, tra cui il tentativo di creare una cellula terroristica in Europa. Durante l'esecuzione della pena, non ha alcun ripensamento e dinanzi agli altri detenuti giustifica la violenza terroristica. A detenzione conclusa, come presupposto per la sospensione viene ordinato, in aggiunta all'assistenza psicologica, un divieto di contatto con determinati gruppi di persone inclini alla violenza. L'uomo osserva sempre questo obbligo, ragion per cui dopo tre anni viene liberato definitivamente. Poco dopo conosce un predicatore che lo spinge a riabbracciare l'ideologia violenta. Egli torna ai vecchi comportamenti e cerca in Internet persone che la pensano come lui e che approvano gli attentati terroristici. Acquista inoltre diversi coltelli.

Fintantoché la persona in questione si muove al di sotto della soglia di punibilità, questo caso è paragonabile al caso 4, in cui non è data la necessità di disporre una custodia di sicurezza nel senso di una misura di sicurezza successiva all'esecuzione della pena. Anche in questo caso occorre esaminare la possibilità di influenzare positivamente la persona in questione mediante misure sociali o terapeutiche e/o se sia necessario disporre misure MPT.

In linea di principio si pone la questione della conformità della custodia di sicurezza con la CEDU. Su incarico della CDDGP e del DFGP, il prof. dr. Andreas Donatsch ha approfondito tale questione nel quadro di una perizia presentata nella primavera del 2019. Nella perizia è giunto alla conclusione che la custodia di sicurezza non è conforme alla CEDU. Per contro, il divieto di lasciare un immobile, proposto dal nostro Consiglio, può essere applicato conformemente alla CEDU in quanto presuppone che il potenziale terrorista abbia violato una misura meno restrittiva come un divieto di contatto o un obbligo di presentarsi. Il divieto di lasciare un immobile dipende inoltre da severe condizioni ed è sottoposto al controllo di un giudice. È sufficiente per gli scopi perseguiti. In considerazione degli interessi della sicurezza e dello Stato di diritto, riteniamo che gli strumenti proposti, incluso il divieto di lasciare un immobile, siano globalmente proporzionati e sufficienti (cfr. anche il commento all'art. 230 D-LMSI). La CDDGP sostiene la nostra proposta.

### *Valutazione globale*

La lotta al terrorismo si colloca in quel delicato equilibrio tra libertà e sicurezza, in particolare laddove si tratta – come nel presente disegno – di misure preventive volte a combattere le attività terroristiche. In considerazione delle minacce attuali e delle lacune identificate nella lotta alle attività terroristiche, il nostro Consiglio ritiene necessario potenziare e completare gli strumenti preventivi di polizia. Al contempo occorre vincolare le misure a presupposti chiari e prevedibili. Dato il carattere restrittivo delle nuove misure, la stretta osservanza dei principi dello Stato di diritto assume un'importanza sostanziale: le singole misure limitano diversi diritti fondamentali e umani garantiti dalla Costituzione e dal diritto internazionale. Occorre inoltre considerare che una lotta efficace contro le attività terroristiche non può e non deve limitarsi a misure preventive di polizia e repressive ma richiede anche l'impiego integrale di misure sociali, di integrazione e terapeutiche. Infine, anche nel



In sintesi, dalla perizia dell'ISDC risulta quanto segue.

#### *Obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui*

Il Regno Unito e, da poco tempo, anche la Francia dispongono di una base legale completa concernente l'obbligo di presentarsi ai fini della prevenzione del terrorismo. Nel Regno Unito, i relativi presupposti sono i medesimi di quelli applicabili a tutte le misure previste dal *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. In Francia esistono due diverse basi legali nel *Code de la sécurité intérieure*, una per le persone che hanno fatto ritorno nel Paese e sono sospettate di minacciare la sicurezza pubblica e una per coloro che sono sospettati di voler commettere reati terroristici. In Francia, inoltre, ai fini della prevenzione del terrorismo è possibile obbligare una persona a confermare regolarmente il proprio indirizzo se è stata perseguita o condannata per un atto terroristico e se pertanto è iscritta nel relativo registro. Per contro, in Germania l'obbligo di presentarsi ai fini della prevenzione del terrorismo, sebbene esista sin dal 2016, concerne soltanto gli stranieri che devono lasciare il Paese per motivi di sicurezza interna. Oltre a ciò, il diritto generale tedesco in materia di polizia prevede la possibilità di disporre l'obbligo di presentarsi. Anche il diritto italiano prevede questa possibilità, che però non è riferita specificamente agli atti terroristici.

#### *Divieto di avere contatti*

Nel Regno Unito così come in Francia e Germania è possibile disporre un divieto di avere contatti nel quadro della prevenzione del terrorismo. Nel Regno Unito, i relativi presupposti sono i medesimi di quelli applicabili a tutte le misure previste dal *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. In Francia sono state introdotte due pertinenti basi legali nel *Code de la sécurité intérieure*, relative ai contatti con le persone che hanno fatto ritorno nel Paese e sono sospettate di voler minacciare la sicurezza pubblica e ai contatti con coloro che sono sospettati di voler commettere reati terroristici. È inoltre possibile disporre nei confronti di stranieri un divieto di avere contatti con persone collegate ad atti terroristici se sono già oggetto di un divieto di lasciare un immobile o di entrata nel Paese. Il diritto tedesco permette di disporre, nel quadro del settore di competenza della polizia federale, un divieto di avere contatti al fine di prevenire le minacce del terrorismo internazionale o per impedire reati di terrorismo. Anche il Land tedesco del Baden-Württemberg ha emanato una disposizione analoga. L'Austria prevede una disposizione relativa al divieto di avere contatti volta a evitare che persone già condannate possano commettere nuovi reati. In Italia è possibile vietare il contatto con persone condannate per un crimine od oggetto di misure preventive.

#### *Divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate*

Sebbene tutti gli ordinamenti giuridici esaminati prevedano il divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate ordinato a titolo preventivo, solo la Francia, il Regno Unito e la Germania (nel settore di competenza delle forze armate e nel Land del Baden-Württemberg) dispongono di disposizioni speciali concernenti la prevenzione del terrorismo. In Italia queste misure servono perlopiù a prevenire reati gravi per i quali è comminata una pena detentiva di almeno tre anni. In Austria, infine, sembra

che attualmente siano previste unicamente misure generali del diritto in materia di polizia.

#### *Divieto di lasciare il Paese*

Germania, Francia, Italia, Austria e Regno Unito dispongono di norme che consentono di bloccare o ritirare i documenti di viaggio al fine di impedire a determinate persone di lasciare il territorio nazionale a fini terroristici.

#### *Divieto di lasciare un immobile / Arresti domiciliari*

Attualmente, soltanto in Germania non vi sono disposizioni che permettano di ordinare gli arresti domiciliari a fini preventivi. Gli ordinamenti giuridici della Francia e del Regno Unito prevedono pertinenti misure per prevenire il terrorismo. Tuttavia, in questi due Paesi gli arresti domiciliari possono essere ordinati soltanto a tempo limitato. Nel Regno Unito viene fissato il luogo in cui la persona deve passare la notte, che deve corrispondere al suo alloggio o a un appartamento messo a disposizione del Ministero dell'interno. La condizione è che siano soddisfatti i presupposti necessari anche per le altre misure di prevenzione del terrorismo. Nel diritto penale francese, una disposizione del *Code de la sécurité intérieure* e una del *Code de la procédure pénale* consentono gli arresti domiciliari a fini preventivi, che però, secondo il primo codice, non possono superare le otto ore al giorno. Questa disposizione è applicabile alle persone che hanno fatto ritorno in Francia per le quali sussistono seri motivi per ritenere che siano partite per raggiungere gruppi terroristici e che, una volta tornate, intendano minacciare la sicurezza pubblica nel Paese. Se questa misura è ordinata nei confronti di minorenni, il pubblico ministero localmente competente deve esserne informato. Sulla base del *Code de la procédure pénale* gli arresti domiciliari sono possibili se la persona è sospettata di aver commesso un reato per il quale è comminata una pena detentiva di almeno due anni, anche se non si tratta di un atto terroristico. Tale misura può essere pronunciata anche nei confronti di persone d'età compresa tra i 16 e i 18 anni. In questo caso, essa può essere eseguita anche presso un istituto per giovani. Anche il diritto italiano dispone di basi legali per gli arresti domiciliari, tuttavia non necessariamente in relazione ad atti terroristici ma nel quadro del perseguimento penale di un reato per il quale è comminata una pena detentiva di almeno tre anni e in presenza del rischio di fuga, distruzione di documenti probatori o recidiva. La misura non può essere ordinata nei confronti di minorenni. Anche il diritto austriaco, infine, prevede gli arresti domiciliari senza carattere sanzionatorio; tale misura è intesa infatti soltanto come un proseguimento del carcere preventivo. La persona in questione deve avere raggiunto la maggiore età penale, ossia i 14 anni.

#### *Sorveglianza elettronica e localizzazione tramite telefonia mobile*

Sia la Francia sia la Germania dispongono di prescrizioni relative all'impiego di apparecchi tecnici di localizzazione e alla localizzazione tramite telefonia mobile ai fini della prevenzione del terrorismo. Soltanto la Francia, tuttavia, ha disciplinato la questione in maniera completa, consentendo qualsiasi forma di localizzazione tecnica di persone, veicoli od oggetti nel quadro della lotta al terrorismo. Visto il suo sistema federale, la Germania dispone di basi legali per la localizzazione tramite telefonia mobile e per la sorveglianza elettronica del luogo di soggiorno finalizzate

alla prevenzione delle minacce terroristiche soltanto nel settore di competenza della polizia federale. Solo singoli *Länder* dispongono di simili prescrizioni, in particolare la Turingia per la localizzazione tramite telefonia mobile e il Baden-Württemberg per la sorveglianza elettronica. Il diritto austriaco dispone di diverse basi legali inerenti all'impiego di apparecchi tecnici di localizzazione e alla localizzazione tramite telefonia mobile che mirano però a prevenire le minacce in generale e non specificamente terroristiche. Tali basi legali riguardano ad esempio il diritto delle autorità di polizia di sicurezza di richiedere ai gestori di servizi pubblici di telecomunicazione dati relativi alla localizzazione, nonché di impiegare mezzi tecnici per la localizzazione autonoma tramite telefonia mobile al fine di impedire attacchi che minacciano la Costituzione. Il diritto britannico, per contro, comprende unicamente una base legale volta a limitare, nel quadro della lotta al terrorismo, il possesso e l'utilizzo di mezzi di comunicazione elettronici alle persone in questione e ai loro coinquilini. Il diritto italiano, infine, non dispone di basi legali che consentano l'impiego di apparecchi tecnici di localizzazione e della localizzazione tramite telefonia mobile ai fini della prevenzione del terrorismo. L'impiego di cavigliere elettroniche ivi previsto serve esclusivamente alla sorveglianza degli arresti domiciliari.

#### *Segregazione cellulare in forma di isolamento ininterrotto dagli altri detenuti*

Tutti i cinque ordinamenti giuridici esaminati contemplano la possibilità di porre un detenuto in segregazione cellulare per ragioni di sicurezza o come misura disciplinare. Nessuno di essi prevede tuttavia un disciplinamento specifico relativo alla lotta al terrorismo. Il diritto tedesco e austriaco prevedono la segregazione cellulare per ragioni di sicurezza e come misura disciplinare, mentre l'Italia, la Francia e il Regno Unito la prevedono unicamente come misura di protezione o sicurezza. In quest'ultima forma, la segregazione cellulare è presa in considerazione da tutti gli ordinamenti giuridici esaminati in presenza di una grave minaccia per la sicurezza o la disciplina all'interno dell'istituto, in particolare di un elevato potenziale di violenza. Altri motivi possibili sono il rischio di fuga o di autolesioni da parte del detenuto. Per l'applicazione di una segregazione cellulare come misura disciplinare o come sanzione, in Germania il detenuto deve avere colposamente disatteso un obbligo legale commettendo in tal modo una colpa grave o più volte ripetuta, mentre in Austria deve avere omesso di osservare una prescrizione d'ordine.

#### *Indagini in incognito su Internet o nei media elettronici*

Quelli francese e italiano sono gli unici ordinamenti giuridici esaminati che disciplinano esplicitamente le indagini in incognito su Internet e nei media elettronici ai fini della prevenzione del terrorismo. In Francia, la legge consente l'utilizzo di uno pseudonimo nella comunicazione elettronica a condizione che si tratti di un'indagine relativa a un atto terroristico, alla preparazione o alla diffusione di un messaggio che propugna la violenza o il terrorismo e che può essere recepito da minorenni, nonché all'istigazione diretta di un minorenne a compiere un reato. In Italia, l'indagine in incognito deve servire all'acquisizione di materiale probatorio. In Austria e in Germania l'indagine in incognito su Internet non è disciplinata esplicitamente. Tuttavia nei due Paesi sono applicabili le prescrizioni generali sulle indagini in incognito, che però non servono in modo specifico alla prevenzione del terrorismo. Nel diritto

britannico l'indagine in incognito solleva per contro una questione di diritto processuale, ossia se le prove in tal modo acquisite siano utilizzabili.

### *Carcerazione preventiva*

In questo progetto non viene creata alcuna base legale per la carcerazione preventiva ai fini della lotta al terrorismo. Nessuno dei Paesi esaminati dispone di una base legale creata specificamente per il fermo preventivo di polizia o la carcerazione preventiva ai fini della prevenzione del terrorismo. La Germania, l'Italia e la Francia dispongono tuttavia di norme generali che consentono un fermo preventivo. In Germania si tratta di una misura standard disciplinata nelle leggi in materia di polizia dei *Länder*; in parte viene disciplinata esplicitamente anche la detenzione preventiva, per la quale di regola sono competenti le autorità di polizia e preposte al mantenimento dell'ordine. L'Italia dispone di basi legali per gli arresti domiciliari, la custodia cautelare in carcere, in ospedale o in strutture analoghe. A tal scopo devono sussistere primi indizi di un rischio di fuga, distruzione dei documenti probatori o ripetizione del reato e la pena detentiva comminata per il reato non deve essere inferiore a tre anni. In tutti i casi spetta al giudice ordinare la misura. Il diritto francese consente di arrestare provvisoriamente una persona se questa si sottrae intenzionalmente a misure ordinate nel quadro di una procedura d'indagine relativa a un reato per il quale è comminata una pena detentiva. Spetta al giudice dell'istruzione e dell'arresto ordinare la misura. Vi è inoltre la possibilità di sottoporre una persona a fermo preventivo in presenza del solo sospetto che possa sottrarsi a misure ordinate nel quadro della procedura d'indagine. Questa decisione compete alla polizia o alla gendarmeria. Il diritto austriaco prevede il fermo preventivo unicamente in relazione a importanti manifestazioni sportive e nel diritto in materia di stranieri; il fermo è finalizzato in questi casi a imporre un obbligo di presentarsi. Il Regno Unito, infine, pare non disporre di una base legale che consenta di incarcerare preventivamente una persona nel quadro della prevenzione del terrorismo.

In Germania, ad esempio nella Bassa Sassonia, il fermo preventivo è consentito al massimo fino al termine della giornata seguente al fermo. Su ordine di un giudice la durata può essere prolungata fino a un massimo di dieci giorni. In Italia la durata massima dipende dal singolo caso. Il diritto francese consente il fermo preventivo per 24 ore in presenza del sospetto che la persona possa sottrarsi a una misura. A ciò si aggiunge la detenzione provvisoria, che può essere ordinata per una «durata adeguata». Questa durata dipende dalle condanne precedenti della persona e dal reato perseguito attualmente. Per lo più ammonta a quattro-sei mesi al massimo, in parte tuttavia è prorogabile a 2-4 anni. In Austria, il fermo preventivo finalizzato a imporre l'obbligo di presentarsi in relazione a importanti manifestazioni sportive deve essere proporzionato. Il fermo preventivo volto a imporre determinati obblighi nel diritto in materia di stranieri può durare al massimo 72 ore e deve essere concluso non appena l'obbligo è adempiuto.

In base a due decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'ammissibilità del fermo preventivo è attualmente assai discussa nella giurisprudenza e nella letteratura in Germania. Anche in Austria ci si chiede come le decisioni europee si ripercuotano sull'ammissibilità della detenzione preventiva. In Francia, nel quadro dell'emanazione della legge 2017-1510 volta a potenziare la sicurezza interna e la lotta al terrori-

smo si è discussa l'introduzione della carcerazione preventiva ai fini della lotta al terrorismo. Tuttavia, si è deciso di non procedere in tal senso in quanto una siffatta detenzione preventiva di persone radicalizzate sarebbe in contrasto con la Costituzione francese e la CEDU.

Per la maggior parte delle misure preventive di polizia volte a combattere il terrorismo, presentate in questa sede, gli ordinamenti giuridici dei Cantoni e delle grandi città svizzere non prevedono una base legale direttamente comparabile. Le disposizioni comunali e cantonali in materia di polizia prevedono perlopiù unicamente la possibilità di ordinare una custodia di polizia di breve durata nonché l'allontanamento e la tenuta a distanza di persone, ad esempio in caso di una minaccia della sicurezza e dell'ordine pubblici<sup>27</sup>.

Dall'esame delle normative di polizia generali dei Cantoni e delle grandi città (Zurigo, Basilea, Ginevra, Losanna e Berna) è emersa l'assenza a questo livello statale di una base legale che disciplini l'obbligo di presentarsi e quindi anche di partecipare a colloqui con specialisti allo scopo di prevenire piani terroristici (art. 23*k* D-LMSI). Mancano pure disposizioni che consentano di pronunciare nei confronti di potenziali terroristi un divieto di lasciare il Paese (art. 23*n* D-LMSI) o un divieto di lasciare un immobile (art. 23*o* D-LMSI). Tutti i Cantoni, ad eccezione di Friburgo, Ticino e Vaud, e la città di Losanna prevedono la possibilità del fermo di breve durata secondo l'articolo 19 della legge del 20 marzo 2008<sup>28</sup> sulla coercizione (LCoe) come misura preventiva di polizia volta al mantenimento o al ripristino dello stato di legalità. Le pertinenti disposizioni possono pure essere utilizzate come base legale per la custodia di polizia di breve durata di potenziali terroristi e di norma prevedono la medesima durata massima di quelle federali, ossia 24 ore. In singoli casi la durata massima può essere prolungata con autorizzazione del giudice conformemente al diritto cantonale. Soltanto la città di Losanna prevede una durata massima più breve, di 12 ore.

La possibilità di fondare una misura corrispondente al divieto di lasciare o di accedere ad aree determinate (art. 23*m* D-LMSI) sul diritto cantonale o comunale sussiste in misura soltanto limitata. I Cantoni (ad eccezione dei Cantoni di Appenzello Interno, Ticino e Vaud) e la città di Losanna contemplano lo strumento dell'allontanamento e della tenuta a distanza (p. es. in caso di minaccia o disturbo della sicurezza e dell'ordine pubblici nonché a protezione di altre persone). Ciò corrisponde tuttavia soltanto a una parte della misura prevista dalla Confederazione: il divieto di lasciare o di accedere ad aree determinate è infatti previsto, ad esempio, anche per impedire dei contatti. Le basi legali cantonali e la pertinente normativa della città di Losanna prevedono inoltre una durata dell'allontanamento sostanzialmente più breve rispetto alla prevista disposizione federale (da 24 ore e «temporaneo» o «dipendente dall'evento» fino a tre mesi al massimo).

Dall'esame delle normative cantonali generali in materia di polizia emerge inoltre che in singoli Cantoni (Berna e Basilea Campagna) vi sono le basi per il divieto di

<sup>27</sup> Cfr. Istituto del federalismo, *Präventiv-polizeiliche Massnahmen gegenüber terroristischen Gefährdern bzw. Gefährderinnen, Vergleich zwischen den geplanten PMT-Massnahmen und den bestehenden Massnahmen in den Kantonen und grösseren Städten*, Friburgo 2018.

<sup>28</sup> RS 364

avere contatti, che sembrerebbero a prima vista applicabili ai potenziali terroristi. Da un'analisi più precisa delle disposizioni si giunge tuttavia alla conclusione che esse non sono volte a impedire il contatto con determinate persone al fine di evitare uno scambio che promuova il terrorismo, bensì a proteggere la persona contattata da pericoli, minacce e molestie. Questa divergenza degli scopi del disciplinamento rende impossibile utilizzare le disposizioni cantonali al fine di impedire contatti che promuovono il terrorismo ai sensi dell'articolo 23/ D-LMSI.

Lo stesso vale per quanto riguarda le disposizioni, vigenti in determinati Cantoni (Basilea Campagna, Grigioni, Giura, Neuchâtel e Vallese), che consentono un'osservazione o controllo anche mediante apparecchi tecnici di localizzazione. Queste misure cantonali mirano a controllare l'osservanza di misure volte a proteggere una determinata persona oppure a impedire crimini o reati. Perseguono uno scopo diverso o sono troppo indeterminate per fungere da base legale per l'adozione di una misura ai sensi dell'articolo 23q D-LMSI, che mira molto concretamente a garantire l'esecuzione, ad esempio, di un divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate o di lasciare un immobile.

*Panoramica: strumenti preventivi di polizia della Confederazione e dei Cantoni per combattere il terrorismo: confronto tra il diritto vigente e le modifiche proposte dalla MPT:*

Settore di compiti principale	Autorità competente	Diritto vigente	Introdotta dalla MPT	Legge da adeguare
Individualizzazione tempestiva	Confederazione	Misure volte all'acquisizione di informazioni soggette o non ad autorizzazione	Accesso a sistemi d'informazione supplementari (tra l'altro ISA)	LSIP, LDI
Prevenzione delle minacce	Confederazione	Indagini preliminari nell'ambito delle forme gravi di criminalità	Indagini in incognito su Internet e nei media elettronici Segnalazione di persone e oggetti ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato (anche su richiesta delle autorità cantonali di polizia)	LUC
	Confederazione / Cantoni	Espulsioni (fedpol) Divieti d'entrata (fedpol)	Motivo supplementare per la carcerazione secondo il diritto in materia di stranieri Limitazione dei contatti durante la detenzione Segregazione cellulare	LStrI

Settore di compiti principale	Autorità competente	Diritto vigente	Introdotta dalla MPT	Legge da adeguare
	Confederazione		Nessuna ammissione provvisoria in caso di espulsione passata in giudicato Obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui Divieto di avere contatti Divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate Divieto di lasciare il Paese Divieto di lasciare un immobile Sorveglianza elettronica e localizzazione tramite telefonia mobile (imposizione)	LMSI
	Cantoni	Divieto di avere contatti Divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate Custodia di polizia	[Le vigenti misure cantonali sono completate dalle misureMPT]	Leggi cantonali di polizia
	Confederazione/ Cantoni (in caso di esecuzione del diritto federale)		Allontanamento e tenuta a distanza di persone Perquisizione di locali, oggetti e veicoli	LCoe
	Confederazione		Controllo dei precedenti personali dei collaboratori delle imprese di trasporto aereo e degli esercenti di aeroporti	LNA
Repressione	Confederazione / Cantoni	Provvedimenti coercitivi di diritto processuale penale secondo il CPP	Segregazione cellulare e collocamento separato nell'esecuzione di misure per impedire la radicalizzazione	CP

## 1.6 Stralcio di interventi parlamentari

Nel quadro del presente progetto è proposto lo stralcio dei seguenti interventi parlamentari:

- la mozione 14.3001 della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale «Consultazione in rete di dati personali» può essere stralciata in quanto il presente progetto crea, modificando la legge federale del 13 giugno 2008<sup>29</sup> sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP; nuovo art. 15 cpv. 4 lett. k), la base legale affinché la polizia dei trasporti possa in futuro consultare il sistema di ricerca informatizzato RIPOL;
- la mozione 16.3213 Romano «Competenza per la sorveglianza discreta nel SIS. Fedpol non deve restare escluso» incarica il nostro Consiglio di istituire una base legale che consenta a fedpol di sorvegliare in maniera discreta nel Sistema d'informazione Schengen (SIS) le persone che intraprendono viaggi a fini terroristici. Questa richiesta è adempiuta mediante una modifica della LUC (nuovo art. 3*b* D-LUC);
- la mozione 17.3497 Dobler «Ufficio centrale di contatto e di coordinamento per la lotta contro la criminalità informatica organizzata e attiva sul piano internazionale» incarica il nostro Consiglio di «disciplinare a livello centrale la lotta contro la criminalità informatica organizzata e attiva sul piano internazionale». A tal scopo l'autore della mozione ritiene necessario «istituire un ufficio di contatto e di coordinamento che garantisca tra l'altro una chiara ripartizione dei compiti e la collaborazione tra Confederazione e Cantoni». La richiesta della mozione è adempiuta nel presente progetto con gli articoli 1 e 2*a* D-LUC;
- il postulato 17.3044 Müller Damian «Migliorare le procedure di espulsione e proteggere dalle persone pericolose» incarica il nostro Consiglio di stilare un rapporto dettagliato in cui esamina le procedure di espulsione delle persone pericolose per la sicurezza interna ed esterna. Nel nostro parere del 24 maggio 2017 abbiamo affermato che le questioni sollevate nel postulato saranno trattate nel quadro del presente progetto di legge. Il presente messaggio affronta tali questioni in diversi punti (cfr. in particolare le osservazioni preliminari relative alle modifiche degli articoli 75, 76 e 76*a* LStrI). Riteniamo quindi che la richiesta del postulato sia in tal modo adempiuta.

<sup>29</sup> RS 361



*Art. 23e* Definizioni

La nozione di «potenziale terrorista» definisce la cerchia di persone cui sono destinate le misure preventive di polizia ai sensi della sezione 5 D-LMSI. Come illustrato in precedenza (n. 1.1 e 1.3.1), tra il settore penale/di polizia e quello delle attività informative esistono differenze sostanziali sotto il profilo delle competenze e degli strumenti giuridici. Nel presente progetto vengono adoperati, nella misura del possibile, termini già consolidati nel vigente diritto nazionale e internazionale (in particolare nella LAIn e nella Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005<sup>31</sup> per la prevenzione del terrorismo). Ad esempio, la nozione di «attività terroristica» non è nuovamente definita nel presente progetto, bensì è ripresa dall'articolo 19 capoverso 2 lettera a LAIn. Le attività terroristiche comprendono ad esempio le azioni volte a finanziare o a sostenere sul piano logistico le organizzazioni terroristiche, a far entrare illegalmente un terrorista o ad agevolarne l'ingresso o il transito in Svizzera. Per attività terroristiche s'intendono inoltre le azioni intraprese allo scopo di aderire a una rete, un'organizzazione o un gruppo terroristico o di instaurare altri tipi di legami con terroristi in Svizzera e all'estero. Si parla infine di attività terroristica anche allorché una persona organizza azioni di propaganda, di recluta persone a fini terroristici o promuove il terrorismo.

Affinché una persona possa essere qualificata come potenziale terrorista ai sensi della sezione 5, devono sussistere indizi concreti e attuali che stia compiendo un'attività terroristica nel senso sopra indicato. Gli indizi sono considerati concreti quando i timori sono giustificati dal comportamento della persona in questione e avvalorati da determinati fatti. Gli indizi concreti indicano che entro un arco di tempo limitato potrebbe determinarsi una lesione di un importante bene giuridico. Essi non permettono tuttavia di stabilire in quale luogo, in quale momento e con quali modalità tale lesione avrà luogo. L'autorità che ordina la misura è tenuta a precisare, sulla base del comportamento sinora tenuto dalla persona in questione, la probabilità che quest'ultima possa in futuro commettere un reato. L'esperienza dimostra che tale previsione non è esente da incertezze. Sono considerati attuali gli indizi che sono (ancora) presenti nel momento in cui viene ordinata una misura. I fatti più remoti che, in un dato momento, non risultano più rilevanti sul piano della sicurezza non possono essere di per sé adottati per avvalorare l'esistenza di una minaccia.

Gli indizi concreti e attuali sussistono ad esempio allorquando una persona si isola dal suo contesto sociale abituale, iniziando a intrattenere contatti con ambienti in cui si incita, si giustifica o si esalta la violenza terroristica. In tal senso è determinante la presenza di un pericolo rilevante sul piano della polizia<sup>32</sup>. Anche l'intenzione di organizzarsi in gruppi all'interno o al di fuori dell'Europa o di recarsi nelle zone di conflitto può essere giudicata come un indizio concreto e attuale. Si pensi ad esempio alle segnalazioni inviate alla polizia da genitori in apprensione poiché la propria

<sup>31</sup> FF 2018 5541

<sup>32</sup> Cfr., riguardo ai divieti d'entrata, la decisione del Tribunale amministrativo federale C-2397/2014 del 19 febbraio 2015 consid. 3.5. Le misure di polizia non presentano alcuna rilevanza penale né contengono alcuna componente repressiva. Al contrario, esse sono di natura preventiva e servono alla prevenzione delle minacce (cfr. in relazione alle misure preventive di polizia nell'ambito della tifoseria violenta, DTF 137 I 31 consid. 5.2 pag. 43 seg.).

figlia o il proprio figlio, dopo aver seguito un percorso di radicalizzazione, intende ora recarsi all'estero per unirsi a persone che condividono le sue stesse idee. Se le autorità di sicurezza e di polizia accertano, sulla base ad esempio di messaggi pubblicati sulle reti sociali, la reale imminenza di un simile viaggio, gli indizi saranno considerati concreti e attuali. Ulteriori esempi sono costituiti dalla creazione di profili sui media sociali, dalla diffusione (p. es. condividendo un «link») o dall'«approvazione» (cliccando il cosiddetto pulsante «mi piace») di contenuti terroristici. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno giudicato eccessivo interpretare queste ultime azioni come indizi concreti e attuali. Il nostro Collegio ritiene, per contro, che simili attività in passato abbiano contribuito considerevolmente a rafforzare organizzazioni e gruppi terroristici. Fa parte della strategia delle organizzazioni terroristiche diffondere contenuti terroristici e, quindi, la propria ideologia servendosi delle funzioni offerte dai pulsanti «mi piace» e «condividi». Attraverso questo tipo di propaganda su Internet diverse persone in Europa sono state indotte a commettere gravi reati o si sono recate all'estero per combattere. La creazione di profili sui social media, l'approvazione (cliccando il pulsante «mi piace») o la condivisione di contenuti o dichiarazioni di stampo terroristico devono pertanto essere tempestivamente contrastate mediante l'adozione di misure quali l'obbligo di partecipare a colloqui (art. 23k D-LMSI) o eventualmente il divieto di avere contatti ai sensi dell'articolo 23l D-LMSI. Le misure preventive di polizia ai sensi della sezione 5 D-LMSI devono essere inoltre previste per persone potenzialmente pericolose che manifestano comprensione per atti terroristici e che sono consapevoli che le loro affermazioni potrebbero influenzare negativamente terze persone.

#### *Art. 23f*      Principi

Le misure preventive di polizia di cui agli articoli 23k–23q D-LMSI hanno come scopo la prevenzione delle minacce terroristiche (cfr. n. 1.2 e 1.3.1). Non possono essere pronunciate misure preventive di polizia che vanno contro l'esercizio legittimo di un'attività religiosa, filosofica o politica. Il legittimo interesse a combattere il terrorismo non deve essere utilizzato come pretesto per reprimere determinate opinioni, punti di vista e convinzioni. Le convinzioni radicali non sono sufficienti per ordinare una misura preventiva di polizia. L'intervento dello Stato è opportuno e giustificato soltanto nel momento in cui dal comportamento di una persona si evince che la sua radicalizzazione rischia di tramutarsi in un'attività terroristica (minaccia concreta e attuale; cfr. art. 23e D-LMSI).

Alla luce dell'effetto incisivo delle nuove misure, il rispetto e l'applicazione rigorosa dei principi dello Stato di diritto assumono un'importanza fondamentale. Le singole misure limitano diversi diritti fondamentali e dell'uomo garantiti dalla Costituzione e dal diritto internazionale. Le restrizioni dei diritti fondamentali sono compatibili con la Costituzione soltanto se hanno una base legale sufficientemente definita, sono giustificate da un interesse pubblico preponderante, sono proporzionate allo scopo e non ledono i diritti fondamentali nella loro essenza (art. 36 Cost.). In particolare, l'ingerenza nell'ambito protetto dei diritti fondamentali e dei diritti dell'uomo non deve superare i limiti del necessario sul piano materiale, geografico, temporale e del numero di persone interessate. La valutazione va effettuata tenendo

conto non solo del tipo e della gravità del pericolo nonché dei beni giuridici minacciati, ma anche considerando i rapporti personali della persona oggetto della misura, in particolare la sua situazione professionale e familiare.

*Cpv. 1:* le misure preventive di polizia sono pronunciate da fedpol mediante decisione formale. In tale contesto possono essere ordinate simultaneamente più misure nei confronti di un potenziale terrorista. L'autorità che ordina la misura può ad esempio pronunciare un obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui (art. 23k D-LMSI) in aggiunta a un divieto di lasciare il Paese (art. 23n D-LMSI), laddove quest'ultimo sia ritenuto insufficiente per prevenire la minaccia terroristica.

*Cpv. 1 lett. a:* il disegno si fonda sul principio che la radicalizzazione debba essere in primo luogo contrastata con misure sociali, di integrazione o terapeutiche. Tali misure devono essere adottate in modo particolare nelle fasi iniziali della radicalizzazione. Tuttavia, nel caso in cui esse non risultino sufficienti (o non siano lecite, possibili o non sembrano sortire sin dall'inizio il successo auspicato) e una minaccia derivante da una persona radicalizzata non possa essere contrastata con misure di protezione dei minori e degli adulti, è possibile ordinare misure preventive di polizia di cui alla sezione 5. Per quanto concerne il ricovero a scopo di assistenza ai sensi degli articoli 426 e seguenti CC, occorre in particolare tener presente che la protezione della popolazione non costituisce l'obiettivo centrale di tale misura di diritto civile. Il disegno presenta consapevolmente una stretta correlazione con il PAN. L'azione sinergica tra misure sociali, di integrazione e terapeutiche e misure di polizia ha già dimostrato tutta la sua efficacia in altri ambiti così come all'estero e deve poter rivestire un ruolo centrale anche nella lotta al terrorismo (cfr. n. 1.2 e 1.3.1).

*Cpv. 1 lett. b:* le misure di cui alla sezione 5 devono essere eseguite non solo a titolo sussidiario e complementare rispetto alle misure sociali, di integrazione o terapeutiche, ma anche in via sussidiaria rispetto alle misure cantonali di prevenzione generale delle minacce. Le misure cantonali di questo tipo non devono essere escluse, bensì completate e sostenute. Occorre pertanto esaminare nel singolo caso se le misure cantonali di prevenzione generale delle minacce sono sufficienti. Una disposizione analoga è già prevista dall'articolo 7 capoverso 1 lettera d della legge federale del 23 dicembre 2011<sup>33</sup> sulla protezione extraprocessuale dei testimoni.

*Cpv. 1 lett. c:* fedpol può pronunciare misure di cui alla sezione 5 anche nel caso in cui sia stato già aperto un procedimento penale nei confronti di una persona. Gli strumenti di procedura penale (provvedimenti privativi della libertà, misure sostitutive), sebbene possano essere eventualmente utilizzati anche per contrastare le minacce derivanti da un imputato, sono principalmente destinati allo svolgimento del procedimento penale (onde scongiurare un rischio di fuga, collusione, recidiva o commissione di un reato). Tali strumenti non coincidono pertanto con lo scopo della prevenzione delle minacce perseguito dalle misure preventive di polizia di cui alla sezione 5 D-LMSI (prevenzione di minacce terroristiche). Alla luce di tali considerazioni, la pronuncia di misure preventive di polizia ai sensi degli articoli 23k–23q

<sup>33</sup> RS 312.2

D-LMSI può essere in via eccezionale giustificata anche nell'ambito di un procedimento penale in corso, laddove non sia stata adottata o non sia stato possibile adottare alcuna misura di procedura penale efficace ai fini della prevenzione del terrorismo. Si pensi ad esempio alla situazione in cui il CPP giustifichi, quale misura sostitutiva, la pronuncia nei confronti di un imputato soltanto di un blocco dei documenti d'identità e di legittimazione e non di un divieto di avere contatti (p. es. poiché il pericolo di fuga all'estero può essere scongiurato con una misura sostitutiva di questo tipo e non esiste alcun pericolo di collusione). Tuttavia, può accadere che questa persona intrattenga contatti, al di sotto della soglia di punibilità, con ambienti terroristici. In questo caso deve essere possibile rispondere con misure preventive di polizia di carattere amministrativo, nella fattispecie con un divieto di avere contatti. Chiaramente vanno considerate le circostanze del caso concreto: nell'ambito della pronuncia e della scelta di una misura preventiva di polizia occorre in ogni caso verificare che non siano intaccati interessi importanti del perseguimento penale. Fedpol e il pubblico ministero che dirige l'istruzione sono chiamati a concordare la procedura da seguire; tale concertazione ha luogo in particolare nel quadro di TETRA o della gestione delle minacce avviata dal Cantone con il coinvolgimento di tutti i partner. Per contro, occorre rinunciare a una misura ai sensi della sezione 5 D-LMSI nel caso in cui nei confronti dell'imputato sia già stata ordinata una misura sostitutiva o un provvedimento coercitivo privativo della libertà ai sensi del CPP avente lo stesso effetto di una misura di cui agli articoli 23k–23q D-LMSI. Lo scopo è di evitare eventuali sovrapposizioni. Viceversa, al momento dell'apertura di un procedimento penale bisogna verificare se sia il caso di revocare le misure ordinate sulla base degli articoli 23k–23q D-LMSI nei confronti della persona in questione. In ogni caso, fedpol è tenuto a revocare una misura ai sensi degli articoli 23k–23q se è ordinata una misura sostitutiva o un provvedimento coercitivo privativo della libertà avente lo stesso effetto (art. 23f cpv. 3 in combinato disposto con cpv. 1 lett. c D-LMSI).

*Cpv. 2:* secondo lo spirito del presente disegno, le misure preventive di polizia non devono relegare in secondo piano le misure sociali, di integrazione o terapeutiche, ma accompagnarle e integrarle. Questo importante principio deve essere sancito in modo esplicito al *capoverso 2*. Tuttavia vi sono dei casi in cui questo tipo di misure non possono essere ordinate o sembrano non produrre sin dall'inizio l'efficacia auspicata. Le misure ai sensi degli articoli 23k–23o devono pertanto essere accompagnate, *per quanto possibile*, da misure sociali, di integrazione o terapeutiche. Spetta al competente servizio cantonale o comunale, e non a fedpol, decidere se e in quale modo una tale misura debba essere ordinata.

*Cpv. 3:* se i presupposti per ordinare una misura non sono più adempiuti, la misura in questione deve essere revocata d'ufficio da parte di fedpol. La persona interessata deve essere immediatamente informata della revoca.

*Cpv. 4:* la persona interessata può presentare in qualsiasi momento una domanda di revoca della misura e ottenere in tal modo una verifica della misura ordinata.

*Art. 23g* Durata di una misura

*Cpv. 1:* il principio di proporzionalità esige che la durata delle misure sia limitata. La durata è di sei mesi ed è prorogabile una volta sola di sei mesi al massimo. La durata del divieto di lasciare un immobile è retta dall'articolo 23o capoverso 5.

*Cpv. 2:* diversi partecipanti alla consultazione hanno giudicato troppo breve la durata massima di sei mesi con un'unica possibilità di proroga di ulteriori sei mesi prevista per le misure. Occorre infatti considerare che le misure ordinate nei confronti di potenziali terroristi producono i loro effetti soltanto dopo un certo lasso di tempo e che la persona interessata, trascorso un determinato periodo, può ricadere nelle vecchie abitudini. In altre parole, non si può escludere che i potenziali terroristi, al termine di una misura, tornino a compiere attività terroristiche. Al contempo, occorre evitare che una misura possa avere carattere permanente. Alla luce di tale considerazione, deve essere possibile ordinare nuovamente una misura anche dopo la scadenza del termine complessivo di 12 mesi (fatta eccezione per il divieto di lasciare un immobile che non può essere ordinato una seconda volta). Questa possibilità deve essere tuttavia subordinata alla presenza di indizi nuovi e concreti che indichino che la persona in questione stia compiendo un'attività terroristica. Si tratta nello specifico di motivare, sulla base di nuove constatazioni, che l'indizio che ha indotto a ordinare la misura iniziale persiste tuttora o che esistono nuovi indizi relativi ad attività terroristiche in corso. La nuova misura ai sensi del capoverso 2 non deve necessariamente essere diversa da quella originariamente ordinata.

*Art. 23h* Trattamento dei dati

Nell'ambito dell'applicazione della sezione 5, l'autorità richiedente come pure l'autorità che pronuncia la misura e quella incaricata della sua attuazione sono chiamate a trattare dati personali degni di particolare protezione. Con l'articolo 23h viene creata un'esplicita base legale in tal senso.

Il *capoverso 1* autorizza fedpol e le competenti autorità cantonali a trattare dati personali degni di particolare protezione di potenziali terroristi, sempreché ciò sia necessario per motivare i presupposti per ordinare una misura di cui agli articoli 23k–23q e per eseguire tale misura. Deve essere, tuttavia, anche possibile in misura rigorosamente limitata trattare dati personali degni di particolare protezione di terzi (p. es. concernenti un procedimento penale) con cui il potenziale terrorista intrattenga o abbia intrattenuto contatti. Il presupposto è che ciò sia necessario per valutare la minaccia derivante dal potenziale terrorista. Il trattamento di dati di terzi è ad esempio indispensabile in caso di pronuncia di un divieto di avere contatti o quando occorre valutare la pericolosità dei gruppi con cui il potenziale terrorista intrattiene contatti. Dopo che la valutazione della minaccia è stata effettuata e che lo scopo del trattamento è stato quindi raggiunto, i dati personali di terzi sono cancellati (art. 6 cpv. 1 LSIP). Nel trattare dati di terzi occorre infine garantire che il servizio ivi preposto non venga a conoscenza di informazioni soggette al segreto professionale che non sono in relazione con il motivo del trattamento dei dati.

In tale contesto, per dati personali degni di particolare protezione s'intendono in particolare i dati concernenti le opinioni o attività religiose e filosofiche, la salute, le

misure di assistenza sociale nonché le sanzioni o i procedimenti amministrativi o penali. Per il trattamento di tali dati non è richiesto il consenso della persona interessata. L'articolo 23*h* non intende tuttavia introdurre alcuna competenza in materia di indagini che consenta a fedpol di acquisire autonomamente (in incognito) informazioni su minacce terroristiche. L'acquisizione di informazioni di questo tipo compete in primo luogo al SIC (sebbene non sia affatto escluso che le autorità di polizia cantonali, nell'ambito dei loro compiti e delle loro competenze in virtù del diritto cantonale, indaghino sugli elementi di fatto che li hanno indotti a presentare una richiesta a fedpol). Come già illustrato al numero 1.4, il presente disegno non intende modificare la separazione finora mantenuta tra l'acquisizione di informazioni su una persona da parte del SIC e le misure di polizia adottate nei confronti di una persona.

Al trattamento dei dati di fedpol è applicabile la LSIP, in particolare l'articolo 18 LSIP modificato dal presente progetto (cfr. commento all'art. 18 D-LSIP).

Col *capoverso 2* viene creata la base legale per lo scambio tra le autorità federali e cantonali di polizia e di perseguimento penale dei dati necessari per l'adempimento dei compiti ai sensi della sezione 5. Oltre allo scambio d'informazioni tra autorità di polizia e di perseguimento penale, il *capoverso 2* concerne anche lo scambio con le autorità (cantonali) di esecuzione delle pene, le autorità di protezione dei minori e degli adulti, le autorità scolastiche, i servizi specializzati in materia di integrazione, gli uffici controllo degli abitanti, della migrazione, della gioventù e sociali. In questo modo viene soddisfatta l'esigenza formulata nel PAN (cfr. misura 15 lettera a). Il presupposto è che tale scambio sia sempre necessario per ordinare ed eseguire misure ai sensi della sezione 5. Uno scambio diretto di informazioni è possibile anche tra la Confederazione e i Comuni, nel caso in cui il Cantone abbia delegato a questi ultimi compiti secondo la presente legge (art. 6 cpv. 2 D-LMSI). Non è invece disciplinato lo scambio di dati all'interno del Cantone e tra i Cantoni che non sia finalizzato all'adempimento dei compiti ai sensi della sezione 5. Lo scambio orizzontale e verticale di informazioni tra Cantoni e Comuni è retto dal pertinente diritto cantonale<sup>34</sup>.

Conformemente al *capoverso 3*, fedpol può informare i gestori di infrastrutture critiche su una misura preventiva di polizia ordinata nei confronti di una persona e trasmettere a tal fine anche dati personali degni di particolare protezione (p. es. informazioni in merito a un procedimento penale o ai *modi operandi* individuati in tale contesto che sono necessarie per la prevenzione di una minaccia). Il presupposto è che i potenziali terroristi costituiscano effettivamente una minaccia per le infrastrutture critiche. Infine, possono essere trasmessi soltanto i dati necessari a proteggere le infrastrutture critiche in questione.

#### Art. 23*i* Richiesta

Il *capoverso 1* stabilisce chi è autorizzato a chiedere a fedpol di pronunciare una misura ai sensi degli articoli 23*k*–23*q*, ovvero la competente autorità cantonale o

<sup>34</sup> Cfr. a tale riguardo la misura 15 lett. b del PAN: regolamentazione dello scambio di informazioni tra autorità.

comunale. A tal fine, l'autorità comunale deve aver ricevuto dal Cantone la delega ad adempiere i compiti secondo la presente legge (art. 6 cpv. 2 D-LMSI). Il diritto a presentare una richiesta è accordato anche al SIC, che svolge un ruolo fondamentale nella lotta al terrorismo. Nel caso individui, nel quadro dell'acquisizione di informazioni, una minaccia terroristica (cfr. art. 6 cpv. 1 lett. a n. 1 LAIn), deve infatti avere anch'esso la possibilità di chiedere a fedpol di pronunciare misure preventive di polizia.

*Cpv. 2:* le misure preventive di polizia secondo la sezione 5 D-LMSI possono essere applicate soltanto sussidiariamente alle misure cantonali (art. 23f cpv. 1 D-LMSI). Esse devono inoltre soddisfare il principio di proporzionalità. Affinché fedpol possa valutare l'ammissibilità di una misura preventiva di polizia, nella richiesta occorre specificare se sono adempiuti i presupposti generali di cui all'articolo 23f, gli (eventuali) presupposti specifici della rispettiva misura (art. 23n e 23o) o ancora, se la richiesta riguarda la sorveglianza elettronica e la localizzazione tramite telefonia mobile, i presupposti cui all'articolo 23q capoverso 1. L'autorità motiva la richiesta e fornisce in particolare indicazioni sulla minaccia, sul contesto sociale del potenziale terrorista nonché sul tipo, la durata e l'esecuzione della misura richiesta. Inoltre precisa la ragione per cui le misure sociali, di integrazione o terapeutiche, le misure di protezione dei minori e degli adulti nonché le misure di prevenzione generale delle minacce non siano sufficienti o per cui, a causa delle circostanze specifiche, non possano essere ordinate o non producano sin dall'inizio l'efficacia auspicata. L'intera documentazione rilevante ai fini della decisione deve essere trasmessa a fedpol (informazioni di polizia, rapporti sulla condotta in carcere, decisioni dell'autorità di protezione dei minori e degli adulti, perizie psichiatriche, informazioni provenienti dai sistemi d'informazione di polizia, estratti del casellario giudiziale, sentenze penali e atti del procedimento penale). L'articolo 23h capoverso 2 D-LMSI costituisce un'esplicita base legale per lo scambio regolare di dati personali degni di particolare protezione, necessario in tale contesto.

#### *Art. 23j* Pronuncia di misure mediante decisione formale

*Cpv. 1:* le misure di cui agli articoli 23k–23q D-LMSI sono pronunciate da fedpol mediante decisione formale (per le motivazioni concernenti questa soluzione, cfr. n. 1.3.1). Fedpol è tenuto tuttavia a consultare previamente il Cantone interessato, ossia il Cantone in cui il potenziale terrorista si intrattiene regolarmente, nel caso in cui una misura sia stata richiesta dal SIC (*terzo periodo*). Alla luce delle ingerenze, in parte gravi, nei diritti fondamentali scaturite dalle misure di cui agli articoli 23k–23q, nell'ordinare tali misure fedpol è chiamato a tenere in debita considerazione il principio di proporzionalità. Le misure di polizia possono essere ordinate da fedpol in forma autonoma e non sono soggette a una riserva di approvazione giudiziaria. Un'importante eccezione è costituita dal divieto di lasciare un immobile che necessita dell'approvazione del giudice dei provvedimenti coercitivi (art. 23p D-LMSI). Le norme concernenti le misure MPT sono pertanto in linea con le norme federali e cantonali in materia di prevenzione delle minacce: le misure preventive di polizia, fatta eccezione per il fermo preventivo di polizia e determinate misure in incognito nell'ambito delle indagini preliminari, non sottostanno regolarmente alla riserva di

approvazione giudiziaria. A tale riguardo si rinvia al § 19 della legge sulla polizia cantonale di Lucerna del 27 gennaio 1998 (SRL 350) concernente l'allontanamento e il respingimento, all'articolo 6 (obbligo di presentarsi) del concordato del 15 novembre 2007<sup>35</sup> sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive, modificato il 2 febbraio 2012, nonché all'articolo 74 LStrI concernente l'assegnazione di un luogo di soggiorno e il divieto di accedere a un dato territorio.

*Cpv. 3:* per tener conto del principio di proporzionalità anche nel quadro dell'esecuzione di una misura preventiva di polizia, deve essere possibile sospendere tale misura per motivi gravi. Sono ipotizzabili anche altri motivi che non siano correlati al potenziale terrorista, ad esempio gli interessi preponderanti del procedimento penale. Considerata la responsabilità dei Cantoni in materia di esecuzione e i rischi per la popolazione derivanti dalle persone interessate, fedpol può sospendere la misura già pronunciata soltanto previa intesa con il Cantone o il Comune interessato.

*Art. 23k*            Obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui

*Cpv. 1 e 2:* lo scopo dell'obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui è di consentire alle autorità di controllare in un certo qual modo se il potenziale terrorista continua a soggiornare nel territorio comunale o cantonale. Tale obbligo serve inoltre a verificare regolarmente l'entità della minaccia rappresentata dalla persona in questione. In particolare, questa misura mira a influenzare in modo positivo gli schemi di pensiero e comportamentali nonché le situazioni personali problematiche. L'obbligo di presentarsi e quello di partecipare a colloqui possono essere ordinati anche indipendentemente l'uno dall'altro. Tale possibilità è, ad esempio, di particolare importanza quando un divieto di lasciare un immobile ai sensi dell'articolo 23o D-LMSI deve essere accompagnato da un obbligo di partecipare a colloqui. Tuttavia, di norma entrambi gli obblighi devono essere combinati.

Il potenziale terrorista deve presentarsi a intervalli di tempo ben definiti; la frequenza degli incontri è maggiore quanto più alto è il rischio che la persona possa compiere o tornare a compiere attività terroristiche. Il servizio comunale o cantonale designato dall'autorità richiedente può stabilire un luogo appropriato per lo svolgimento dei colloqui. I colloqui possono aver luogo anche nell'abitazione della persona in questione, una soluzione che si rivela importante quando la persona in questione è oggetto di un divieto di lasciare un immobile ai sensi dell'articolo 23o D-LMSI. I colloqui devono essere condotti da uno, o eventualmente, più specialisti di diversi settori. Si tratta nello specifico di persone formate nel gestire le relazioni con i potenziali terroristi (p. es. psicologi, psichiatri, assistenti sociali o agenti di polizia). Quanto più il comportamento di una persona sembra indicare uno squilibrio psichico, tanto più sarà logico affidare la conduzione del colloquio a psicologi o psichiatri qualificati e appositamente formati. Eventualmente può essere opportuno ricorrere a uno specialista o una persona di fiducia proveniente da un contesto religioso o culturale simile a quello del potenziale terrorista.

Il fatto che l'obbligo di partecipare a colloqui debba servire, oltre a valutare e verificare la minaccia, anche al contrasto di quest'ultima (aiutando la persona a rinunciare

<sup>35</sup> Consultabile all'indirizzo: [www.rayonverbot.ch](http://www.rayonverbot.ch) > Concordato > Documenti.

alla violenza e a reintegrarsi nella società) deve essere sancito in modo esplicito nella legge. L'obbligo di partecipare a colloqui mira ad affrontare le cause delle attività terroristiche. L'obiettivo concreto e il contenuto effettivo dei colloqui sono discussi preliminarmente con la persona soggetta all'obbligo di presentarsi nonché, a seconda delle circostanze, della persona cui è affidata la sua educazione, quali i genitori, la matrigna, il patrigno, i genitori affidatari, i curatori o i tutori. I colloqui possono essere di natura sociale, culturale, integrativa, terapeutica e vertere segnatamente sui seguenti contenuti:

- trasmissione delle conoscenze sui principi dello Stato di diritto e i valori della Costituzione federale, in particolare per quanto riguarda il rispetto reciproco e il rispetto dei diritti fondamentali;
- trasmissione delle conoscenze sulla situazione giuridica e le conseguenze in caso di reati;
- spiegazione del contesto in cui agiscono i gruppi e le organizzazioni che rappresentano una minaccia terroristica e della loro pericolosità;
- analisi del percorso individuale e identificazione delle situazioni di rischio e dei fattori di rischio individuali;
- trasmissione delle conoscenze riguardo alle prospettive professionali, sociali e culturali e alle possibilità di seguire corsi di formazione o formazione continua;
- elaborazione di piani di azione concreti e personalizzati.

Al termine del colloquio, la persona che lo conduce ne valuta l'andamento. La valutazione può contenere informazioni sullo sviluppo personale, su un'eventuale diagnosi medica, sui fattori di rischio individuali, su una stima della minaccia nonché raccomandazioni su come gestire i rischi. Idealmente, occorre svolgere più sedute a intervalli ravvicinati. Una volta conclusi i colloqui, è possibile stabilire se le attuali misure sociali, di integrazione, terapeutiche o preventive di polizia possano essere revocate o prorogate oppure se occorra pronunciare nuove misure preventive di polizia o misure di altro tipo.

*Cpv. 3:* se il potenziale terrorista è minorenne, i genitori o le altre persone cui è affidata la loro educazione devono essere coinvolti nei colloqui. In via eccezionale è possibile rinunciarvi se la presenza dei genitori può influire negativamente sull'esito dei colloqui. Anche in questi casi, i genitori dovranno comunque essere perlomeno coinvolti nella *preparazione* del colloquio.

*Cpv. 4:* se sussistono motivi gravi (degenza ospedaliera, importanti impegni familiari ecc.), deve essere possibile rinviare lo svolgimento di un colloquio già concordato. La persona interessata deve informare senza indugio il servizio competente indicandone i motivi e sottoporre a quest'ultimo una richiesta motivata concernente il rinvio del colloquio. Spetta ai Cantoni stabilire i servizi cantonali o comunali competenti ai fini dell'approvazione della domanda. In alternativa al rinvio dell'incontro, è possibile chiedere che il colloquio previsto abbia luogo al di fuori dei locali del servizio competente (p. es. presso l'abitazione del potenziale terrorista).

*Cpv. 5 e 6:* il servizio cantonale o comunale competente informa l'autorità richiedente nonché fedpol sui fatti rilevanti per la sicurezza riscontrati durante l'attuazione della misura, quali le intenzioni manifestate in modo esplicito o implicito di mettere a repentaglio vite umane o le tendenze suicide osservate. Informa inoltre in merito a colloqui rinviati o cancellati, alla violazione dell'obbligo di presentarsi, al rifiuto di partecipare al colloquio con lo specialista nonché al risultato del colloquio. I fatti rilevanti per la sicurezza e la violazione dell'obbligo di presentarsi devono essere comunicati senza indugio. Se le informazioni ai sensi del capoverso 5 risultano rilevanti per l'adempimento dei compiti di altre autorità di sicurezza, fedpol le trasmette a tali autorità sulla base dell'articolo 10 LMSI e dell'articolo 23h D-LMSI.

*Art. 23l*            Divieto di avere contatti

Il divieto di avere contatti intende vietare a un potenziale terrorista di mettersi in contatto con determinate persone o gruppi di persone per telefono, per iscritto o per via elettronica nonché di incontrarli o frequentarli in altro modo. Questa misura andrebbe, tuttavia, applicata soprattutto per combattere la diffusione dell'ideologia terroristica. Il divieto di avere contatti consente da un lato di scongiurare il pericolo che il potenziale terrorista oggetto della misura possa entrare in contatto con terze persone, ad esempio un reclutatore su Internet, ed essere *influenzato (ancor più) negativamente* dalla loro ideologia terroristica; dall'altro, intende impedire a un potenziale terrorista di *influenzare negativamente terze persone*, procedendo ad esempio alla loro radicalizzazione o al loro reclutamento per attività terroristiche.

*Art. 23m*            Divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate

Con il divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate si intende impedire a potenziali terroristi di soggiornare in determinati luoghi. Nello specifico, può trattarsi di uno spazio o di un immobile in cui ha avuto luogo la radicalizzazione della persona in questione o in cui si teme che possa continuare a radicalizzarsi. Può inoltre trattarsi di luoghi di grande assembramento di persone o di luoghi particolarmente esposti a rischio, come quelli che ospitano le infrastrutture critiche. Per motivi importanti, fedpol può autorizzare eccezioni, ad esempio per appuntamenti dal medico o per il disbrigo di pratiche burocratiche. La concessione di un'eccezione deve sempre presupporre una ponderazione degli interessi che tenga conto dei rischi e dei pericoli a essa legati.

*Art. 23n*            Divieto di lasciare il Paese

*Cpv. 1 e 2:* il divieto di lasciare il Paese serve, da un lato, a prevenire attività terroristiche all'estero. Dall'altro, contribuisce a evitare che siano compiute attività terroristiche in Svizzera. Questa misura mira infatti a impedire che la persona in questione possa radicalizzarsi ulteriormente all'estero o ivi ricevere un addestramento da parte di organizzazioni terroristiche. Il rischio è che una volta rientrate in Svizzera, queste persone possano rappresentare una notevole minaccia per la sicurezza interna del Paese. Con la pronuncia di un divieto di lasciare il Paese, il potenziale terrorista viene invitato a consegnare immediatamente o in breve tempo i propri documenti di viaggio (p. es. passaporto, carta d'identità). I documenti di viaggio svizzeri devono

essere sequestrati da fedpol. Viceversa, i documenti di viaggio esteri non possono essere sequestrati. Un loro sequestro comporterebbe infatti una violazione della sovranità in materia di passaporti dello Stato che ha rilasciato i documenti di viaggio e pertanto del divieto di ingerenza sancito dal diritto internazionale. È consentita soltanto la messa al sicuro a titolo provvisorio, da parte di fedpol, dei documenti di viaggio esteri, a condizione che esista un interesse preponderante per la Svizzera a vietare alla persona in questione di lasciare il Paese e che non siano disponibili misure meno severe.

*Cpv. 3:* fedpol informa lo Stato che ha rilasciato il documento di viaggio in merito alla messa al sicuro a titolo provvisorio. Se lo Stato in questione vi si oppone, fedpol è tenuto a revocare la messa al sicuro e a consegnare alla persona interessata i documenti di viaggio.

*Cpv. 4 e 5:* fedpol può annullare i documenti di viaggio svizzeri sequestrati e segnalarli in RIPOL, nella parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen (SIS) nonché tramite Interpol (art. 351 cpv. 2 CP). Può inoltre segnalare documenti di viaggio esteri in RIPOL, nel SIS nonché tramite Interpol (art. 351 cpv. 2 CP), se lo Stato interessato ha annullato il documento di viaggio e acconsente alla segnalazione. La segnalazione nel SIS è effettuata in conformità con l'articolo 38 della decisione 2007/533/GAI del Consiglio del 12 giugno 2007<sup>36</sup> sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), che prevede espressamente la segnalazione di documenti d'identità rilasciati, quali passaporti, carte d'identità, patenti di guida, titoli di soggiorno e documenti di viaggio rubati, altrimenti sottratti, smarriti o falsificati.

*Cpv. 6:* per impedire quanto più efficacemente che una persona possa lasciare il Paese, è lecito sequestrare, oltre ai documenti di viaggio, anche i biglietti di viaggio (p. es. biglietti aerei o ferroviari). Fedpol, l'AFD, il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) e le autorità cantonali di polizia possono ordinare alle imprese di trasporto di annullare un determinato biglietto elettronico.

*Cpv. 7:* l'immediata messa al sicuro dei documenti di viaggio e dei biglietti di viaggio in caso di pericolo nel ritardo è particolarmente indicata laddove il potenziale terrorista sia in procinto di lasciare la Svizzera.

*Cpv. 8:* l'attestato sostitutivo serve a comprovare la cittadinanza svizzera e la propria identità, in particolare nelle relazioni giuridiche con le autorità e altri terzi. Per i cittadini stranieri, l'attestato sostitutivo può servire a comprovare l'identità ma non la cittadinanza. Sul documento occorre annotare che la persona non è autorizzata a lasciare la Svizzera. A prescindere dal divieto di lasciare il Paese, la persona interessata deve poter continuare a esercitare i suoi diritti civili.

#### *Art. 23o* Divieto di lasciare un immobile: principi

Al fine di prevenire attività terroristiche, s'intende ora introdurre nel ventaglio delle misure anche il divieto di lasciare un immobile. L'articolo 23o D-LMSI sancisce i

<sup>36</sup> Decisione 2007/533/GAI del Consiglio del 12 giugno 2007 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II); GU L 205 del 7.8.2007, pag. 63; RS **0.362.380.007**.

principi applicabili a tale misura; la pertinente procedura è invece disciplinata separatamente nell'articolo 23*p* D-LMSI.

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione avevano messo in discussione la conciliabilità del divieto di lasciare un immobile con l'articolo 5 CEDU. La Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) distingue tra restrizione e privazione della libertà in base al grado e all'intensità della restrizione. Di norma il divieto di lasciare un immobile ai sensi dell'articolo 23*o* D-LMSI, quale misura preventiva di polizia, dovrebbe rientrare nel campo d'applicazione dell'articolo 5 CEDU, dato che a seconda delle circostanze specifiche occorre presumere che si tratti di una privazione anziché di una restrizione della libertà<sup>37</sup>. Conformemente all'articolo 5 numero 1 lettera b CEDU, una privazione della libertà è ammissibile «per garantire l'esecuzione di un obbligo imposto dalla legge». Resta quindi esclusa la possibilità di procedere a una privazione della libertà semplicemente per salvaguardare la sicurezza pubblica o al fine di indurre una persona a rispettare in via generale le norme giuridiche in materia di protezione della sicurezza e dell'ordine. Lo scopo deve consistere piuttosto nell'adempimento di specifici obblighi legali chiaramente definiti; in altre parole una privazione della libertà è conforme all'articolo 5 numero 1 lettera b CEDU, soltanto laddove occorre intimare a una persona di adempiere a uno specifico obbligo legale<sup>38</sup>. L'articolo 23*o* capoverso 1 lettera b D-LMSI menziona esplicitamente gli obblighi legali il cui adempimento deve essere garantito da un divieto di lasciare un immobile. La privazione della libertà è infatti subordinata alla violazione di una misura preventiva di polizia ai sensi degli articoli 23*k*–23*n* D-LMSI precedentemente ordinata e quindi a specifici obblighi, chiaramente definiti. Tali obblighi costituiscono pertanto un obbligo imposto dalla legge ai sensi dell'articolo 5 numero 1 lettera b ultima parte del periodo CEDU concretizzato tramite decisione formale<sup>39</sup>.

Il divieto di lasciare un immobile presuppone inoltre il rispetto di altre normative internazionali. Ad esempio, il funzionario consolare, in virtù dell'articolo 36 paragrafo 1 lettera a della Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963<sup>40</sup> sulle relazioni consolari, deve avere la libertà di comunicare con i cittadini dello Stato d'invio e di recarsi da loro. I cittadini dello Stato d'invio devono avere la stessa libertà di comunicare con i funzionari consolari e di recarsi da loro.

<sup>37</sup> Gli arresti domiciliari nella propria abitazione per una durata di sei giorni sono stati qualificati dalla Corte EDU come una privazione della libertà – «The Court observes [...] that house arrest constitutes a genuine deprivation, not a mere restriction, of liberty»;

sentenza *Dacosta Silva* del 2 novembre 2006 contro la Spagna (n. 69966/01) n. marg. 42.

<sup>38</sup> Cfr. DTF 137 I 31 consid. 7.4 pag. 51 nonché la giurisprudenza della Corte EDU, in particolare la sentenza *Lawless* del 1° luglio 1961 contro l'Irlanda (n. 332/57) n. marg. 9.

<sup>39</sup> Cfr. anche DTF 137 I 31 consid. 7.4 segg. pag. 51 segg.: in questa decisione, il Tribunale federale giudica il fermo preventivo di polizia nei confronti di tifosi violenti come conciliabile con l'articolo 5 numero 1 lettera b ultima parte del periodo CEDU, in quanto tale misura deve essere preceduta da un divieto di accedere a un'area rivelatosi inefficace, a causa del fatto che non è stato rispettato o che la persona interessata abbia dimostrato di non avere alcuna intenzione di rispettarlo. Secondo il Tribunale federale, il divieto di accedere a un'area rappresenta dunque il punto iniziale e la base per poter prendere in considerazione un fermo preventivo di polizia e rappresenta pertanto un obbligo imposto dalla legge ai sensi dell'articolo 5 numero 1 lettera b ultima parte del periodo CEDU concretizzato tramite decisione formale [...].»

<sup>40</sup> RS 0.191.02

*Cpv. 1 lett. a:* un divieto di lasciare un immobile deve essere subordinato a condizioni rigorose. Tale misura può essere presa in considerazione soltanto se sussistono indizi concreti e attuali che la persona in questione costituisce un grave pericolo non altrimenti evitabile per la vita e l'integrità fisica di terzi. Un pericolo per la vita e l'integrità fisica può ad esempio ritenersi sussistente, laddove il potenziale terrorista:

- sia stato condannato per uno o più reati correlati a un attentato terroristico e si presuma che nel quadro dell'esecuzione della pena o della misura non vi sia stato alcun ripensamento;
- abbia utilizzato in passato armi o esplosivi al fine di dare maggiore peso alle sue minacce;
- abbia soggiornato all'estero per scopi terroristici; o
- abbia commesso in passato atti di violenza reiteratamente.

Il divieto di lasciare un immobile non esclude la possibilità che venga ordinata contestualmente un'altra misura. Alla persona in questione può ad esempio essere imposto di partecipare a un colloquio con uno specialista ai sensi dell'articolo 23*k* D-LMSI o può esserle vietato di allacciare o mantenere contatti, direttamente o tramite terzi, con determinate persone o gruppi di persone in virtù dell'articolo 23*l* D-LMSI.

*Cpv. 1 lett. b:* il divieto di lasciare un immobile può trovare applicazione soltanto nel caso in cui una o più misure pronunciate in virtù degli articoli 23*k*–23*n* D-LMSI non siano state rispettate. Esso può essere ad esempio ordinato soltanto dopo che il divieto di lasciare una determinata area di cui all'articolo 23*m* D-LMSI sia stato violato.

Le condizioni di cui alle lettere a e b devono essere soddisfatte in modo cumulativo.

*Cpv. 2:* l'autorità richiedente deve designare l'immobile che la persona in questione non è tenuta a lasciare. La priorità è data all'attuale abitazione, ossia all'immobile utilizzato a scopo abitativo dal potenziale terrorista (da intendersi come «arresti domiciliari»). Il divieto può tuttavia riguardare anche immobili in cui la persona in questione si trova volontariamente o su ordine di un'autorità (stabilmente o temporaneamente) per scopi di cura o di trattamento. Si può trattare ad esempio di immobili (privati o pubblici) quali case di cura, ospedali o cliniche. Una volta che lo scopo del trattamento o della cura è stato raggiunto e che un ritorno nell'ambiente domestico abituale risulta indicato, occorre adeguare il divieto di conseguenza. A titolo eccezionale, il divieto può concernere un immobile in cui la persona non soggiorna regolarmente al momento della pronuncia della misura, vale a dire un immobile che non corrisponde al suo attuale contesto abitativo e al suo attuale luogo di soggiorno (appartamento in affitto, casa di accoglienza, albergo, istituto di cura ecc.). La condizione è tuttavia che la minaccia derivante dalla persona in questione non possa essere contrastata efficacemente in altro modo. Ad esempio laddove nel contesto abitativo abituale esista il pericolo che altri residenti possano essere influenzati da un'ideologia che può favorire la commissione di attività terroristiche, oppure laddove l'appartamento del potenziale terrorista si trovi in prossimità di luoghi a rischio (aeroporti, luoghi di grande assembramento di persone ecc.). L'immobile o l'istituto deve tuttavia offrire possibilità di organizzare la propria vita in modo autonomo e di condurre un'esistenza responsabile equiparabili a quelle offerte da un (normale) ambiente domestico, in particolare per quanto concerne l'accesso a televisione, radio

e Internet, la preparazione in maniera autonoma del cibo, la cura del corpo e la protezione della sfera privata.

*Cpv. 3 e 4:* entrambi i capoversi rispondono al principio di proporzionalità. Per motivi importanti, fedpol può autorizzare eccezioni al divieto di lasciare un immobile. Viene inoltre statuito esplicitamente che i contatti con il mondo esterno e la vita sociale possono essere limitati soltanto nella misura necessaria all'esecuzione della misura. Prima che possa essere autorizzata un'eccezione, occorre consultare le autorità interessate, ovvero il Cantone interessato e il SIC (cfr. art. 23j cpv. 1 D-LMSI).

*Cpv. 5:* il divieto di lasciare un immobile è ordinato per tre mesi al massimo. La misura può essere prorogata due volte, di volta in volta per tre mesi al massimo. La fissazione di una durata massima mira a impedire che tale divieto possa tramutarsi in una misura permanente sproporzionata. Contrariamente alle altre misure ai sensi della sezione 5, è esclusa la possibilità di ordinare un ulteriore divieto di lasciare un immobile nei confronti di una stessa persona (cfr. a tale riguardo il commento all'art. 23g D-LMSI).

#### *Art. 23p* Divieto di lasciare un immobile: procedura

*Cpv. 1:* fedpol sottopone senza indugio la misura ordinata al giudice dei provvedimenti coercitivi del Cantone di Berna affinché ne verifichi la legalità e l'adeguatezza. Con la soluzione adottata, che prevede che una misura venga prima ordinata da fedpol e successivamente approvata dal giudice, s'intende garantire che il *grave pericolo non altrimenti evitabile* ai sensi dell'articolo 23o capoverso 1 lettera a D-LMSI derivante dalla persona oggetto del divieto di lasciare un immobile possa essere contrastato senza indugio con una misura privativa della libertà. Il giudice dei provvedimenti coercitivi è stato scelto quale organo di approvazione in quanto dispone dell'esperienza necessaria nel settore delle misure coercitive (rilevanti per i diritti fondamentali). La richiesta contiene in particolare informazioni sul tipo e la portata della minaccia, sulla violazione delle misure fino ad allora ordinate (cfr. art. 23o cpv. 1 lett. b D-LMSI) nonché sulle altre circostanze rilevanti ai fini della valutazione della proporzionalità. Il giudice dei provvedimenti coercitivi decide senza indugio, ma al più tardi entro 48 ore dalla ricezione della richiesta.

Il *capoverso 2* stabilisce la procedura da seguire qualora fedpol reputi necessario prorogare il divieto di lasciare un immobile. Per evitare che il divieto termini prima che il giudice dei provvedimenti coercitivi abbia deciso in merito a una sua proroga, quest'ultimo può ordinare che la misura sia provvisoriamente prorogata fino a una decisione. Il termine di 48 ore menzionato al capoverso 1 non si applica in caso di decisione riguardante una proroga.

Il *capoverso 3* disciplina l'indennizzo del giudice dei provvedimenti coercitivi. L'indennizzo è retto dall'articolo 65 capoverso 4 della legge del 19 marzo 2010<sup>41</sup> sull'organizzazione delle autorità penali (LOAP).

*Cpv. 4:* il potenziale terrorista può presentare a fedpol in qualsiasi momento una domanda di revoca della misura (art. 23f cpv. 4 D-LMSI). Fedpol inoltra la domanda

<sup>41</sup> RS 173.71

entro al massimo tre giorni al giudice dei provvedimenti coercitivi, allegandovi la documentazione e un parere motivato, nel caso in cui la domanda non sia accolta.

*Cpv. 5:* fedpol pone fine senza indugio a un divieto di lasciare un immobile se le condizioni per ordinare la misura non sono più adempiute, ad esempio se la persona interessata non costituisce più una minaccia grave per terzi in virtù delle misure sociali, di integrazione o terapeutiche adottate in via complementare. Il divieto deve essere inoltre terminato se il giudice dei provvedimenti coercitivi nega l'approvazione per ordinare o prorogare la misura o se fedpol o lo stesso giudice dei provvedimenti coercitivi accolgono una domanda di revoca della misura.

#### *Art. 23q* Sorveglianza elettronica e localizzazione tramite telefonia mobile

Ai fini dell'esecuzione delle misure di cui agli articoli 23l–23o D-LMSI, potrebbe rendersi necessario che l'autorità competente per l'esecuzione debba seguire gli spostamenti della persona in questione e risalire al luogo in cui si trova («sorveglianza del luogo di soggiorno»). Ciò consente in particolare di accertare in maniera più efficace se la persona interessata rispetta il divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate o il divieto di lasciare un immobile (art. 23m e art. 23o D-LMSI). Questa forma di sorveglianza fornisce eventualmente anche indicazioni se il potenziale terrorista si attiene al divieto di avere contatti pronunciato in virtù dell'articolo 23l D-LMSI, che gli vieta di incontrare determinate persone. Nel caso in cui diverse persone siano oggetto di un divieto di avere contatti reciproci, è inoltre possibile creare un'«area vietata dinamica»: entrambe le persone ricevono un dispositivo tecnico che registra quando le persone si avvicinano l'una all'altra. La sorveglianza elettronica e la localizzazione tramite telefonia mobile sono pronunciate da fedpol mediante decisione formale su richiesta di altre autorità (art. 23j D-LMSI). La loro esecuzione compete tuttavia all'autorità competente per l'esecuzione delle misure di cui agli articoli 23l–23o D-LMSI, che corrisponde di norma all'autorità cantonale (art. 23r D-LMSI). Né la sorveglianza elettronica né la localizzazione tramite telefonia mobile necessitano dell'autorizzazione di un giudice. La persona oggetto di una delle due misure è inoltre a conoscenza della loro applicazione. Il grado d'intrusività di queste misure non è infine equiparabile a quella di una misura di sorveglianza segreta.

Il *capoverso 1* prevede due possibilità per risalire al luogo in cui si trova e soggiorna una persona: da un lato, la *sorveglianza elettronica* (conosciuta anche come «sorveglianza elettronica del luogo di soggiorno», «electronic monitoring», o comunemente come «braccialetto elettronico» o «cavigliera elettronica»), dall'altro, la *localizzazione tramite telefonia mobile*. Il ricorso alla sorveglianza elettronica e alla localizzazione tramite telefonia mobile può essere ordinato se altri mezzi e misure di controllo non hanno dato esito positivo o l'esecuzione delle misure di cui agli articoli 23l–23o risulterebbe vana o eccessivamente difficile in assenza di sorveglianza o localizzazione. L'esecuzione delle misure risulta eccessivamente difficile ad esempio laddove richieda risorse considerevoli in termini di personale. Tali restrizioni permettono di tener debitamente conto del principio di proporzionalità, stabilendo che la sorveglianza del luogo di soggiorno, in quanto recante pregiudizio all'articolo 13 capoverso 2 Cost., deve essere giustificata da motivi specifici. La condizione prevista dall'avamprogetto secondo cui la misura debba essere giustificata alla luce

della gravità della situazione è stralciata dal presente disegno. Tale condizione non rappresenta infatti una reale restrizione, soprattutto considerato che una misura ai sensi degli articoli 231–230 può essere comunque ordinata soltanto nei confronti di persone che rappresentano una minaccia terroristica.

Il *capoverso 2* disciplina l'installazione di dispositivi elettronici di sorveglianza. I dispositivi elettronici possono essere fissati al corpo della persona in questione, in particolare al polso o alla caviglia. Ciò significa che per aprire il dispositivo occorre forzarlo. Tuttavia, è prevista anche la possibilità di consegnare alla persona in questione un trasmettitore non fissato al corpo. In questo caso, la persona interessata è tenuta a portarlo costantemente con sé in stato di funzionamento. Le è inoltre vietato manipolare il dispositivo in modo da comprometterne il buon funzionamento. Sebbene non sia possibile escludere del tutto una possibile violazione di questi obblighi, la pena prevista (art. 29a D-LMSI) può perlomeno produrre un determinato effetto preventivo. La disposizione è neutra sul piano tecnologico. È in particolare ammessa una sorveglianza gestita per via satellitare tramite GPS. L'impiego di dispositivi elettronici di sorveglianza include anche l'installazione di un ricevitore satellitare o di una centralina nell'abitazione della persona in questione che comunica con l'apparecchio indossato dalla persona. Si è rinunciato alla possibilità di una sorveglianza permanente del luogo di soggiorno e degli spostamenti fisici in tempo reale (sorveglianza attiva), scelta che è stata accolta favorevolmente in sede di consultazione. Allo stato attuale questo tipo di sorveglianza non risulta infatti affidabile sul piano tecnico e comporta costi ragguardevoli. I dati relativi agli spostamenti registrati nel quadro dell'«electronic monitoring» possono essere pertanto valutati soltanto a posteriori. Ad ogni modo le autorità dispongono di uno strumento importante per verificare il rispetto delle misure disposte, ad esempio del divieto di lasciare un immobile. Inoltre, il fatto stesso che il potenziale terrorista sia consapevole che i suoi movimenti sono registrati e, in particolare, che un'eventuale violazione del divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate o del divieto di avere contatti sia punibile (art. 29a D-LMSI) dovrebbe sortire un effetto preventivo.

Nel *capoverso 3* si autorizza espressamente l'autorità competente per l'esecuzione ai sensi dell'articolo 23r D-LMSI a chiedere che le siano forniti i metadati delle telecomunicazioni necessari a localizzare il dispositivo di telefonia mobile. Si tratta innanzitutto dell'identificativo della cella («Cell-ID») che consente comunque una localizzazione approssimativa. Il Servizio Sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (Servizio SCPT) consente all'autorità competente di accedere, mediante procedura di richiamo, ai dati raccolti in relazione al procedimento in questione (art. 9 della legge federale del 18 marzo 2016<sup>42</sup> sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni). Se è stata ordinata una localizzazione tramite telefonia mobile nei confronti di una persona, quest'ultima è tenuta a portare costantemente con sé l'apparecchio di telefonia mobile in stato di funzionamento, ovvero acceso, affinché ne sia garantita la localizzazione.

Gli scopi di trattamento autorizzati sono specificati in modo esaustivo nel *capoverso 4*. La sorveglianza è destinata in primo luogo a verificare l'esecuzione delle

misure di cui agli articoli 23l–23o D-LMSI (*lett. a*), ad esempio per accertare eventuali violazioni da parte della persona interessata del divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate. I dati possono essere inoltre utilizzati per il perseguimento di reati (*lett. b*). Non deve trattarsi necessariamente di un reato di terrorismo (cfr. n. 1.1), ma ad ogni modo di un crimine o di un delitto grave (per la definizione, cfr. il commento all'art. 3a D-LUC). Con l'espressione «secondo il diritto procedurale applicabile» s'intende precisare che i dati raccolti in virtù dell'articolo 23q possono essere utilizzati nell'ambito di un procedimento penale soltanto nella misura in cui abbiano potuto anche essere raccolti conformemente alle norme di procedura penale applicabili in materia (art. 269 segg. e art. 280 seg. CPP; art. 70 segg. e art. 71 segg. della Procedura penale militare del 23 marzo 1979<sup>43</sup> [PPM]). I dati possono essere inoltre utilizzati per prevenire un pericolo (*lett. c*): da un lato, per individuare tale pericolo, dall'altro per localizzare tempestivamente il potenziale terrorista. Sono considerati indizi di un pericolo ad esempio le violazioni del divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate. Il trattamento è altresì autorizzato se sussistono indizi di un grave pericolo per la persona (p. es. intenzioni suicide) e non si suppone che quest'ultima vi si esponga volontariamente. I dati sono infine utilizzati allo scopo di verificare e garantire il buon funzionamento dei mezzi tecnici (*lett. d*). Gli scopi di trattamento autorizzati sono pertanto chiaramente circoscritti.

Secondo il *capoverso 5*, i dati raccolti nell'ambito di una sorveglianza elettronica devono essere distrutti al più tardi entro 100 giorni. Tale termine assoluto non si applica se sussiste un motivo concreto per ritenere che possano servire come mezzi di prova in un procedimento penale concernente un reato commesso dal potenziale terrorista. La cancellazione dei metadati raccolti ai fini della localizzazione tramite telefonia mobile è retta dall'articolo 11 capoverso 4<sup>ter</sup> D-LSCPT (cfr. a tale riguardo il commento all'art. 11 cpv. 4<sup>ter</sup> D-LSCPT).

Conformemente al *capoverso 6*, occorre designare esplicitamente le persone autorizzate a trattare i dati raccolti. In tal modo s'intende restringere la cerchia delle persone che hanno accesso a tali dati sensibili sotto il profilo dei diritti fondamentali e definire chiaramente le responsabilità. La nozione di trattamento va intesa in senso lato e comprende qualsiasi operazione relativa a dati, indipendentemente dai mezzi e dalle procedure impiegate (cfr. art. 3 della legge federale del 19 giugno 1992<sup>44</sup> sulla protezione dei dati [LPD]). I dati raccolti devono inoltre essere protetti da ogni utilizzazione abusiva. La responsabilità in materia è affidata all'autorità competente per l'esecuzione della misura (cfr. art. 23r).

#### *Art. 23r* Esecuzione delle misure

Il *capoverso 1* precisa che i Cantoni sono competenti per l'esecuzione delle misure ordinate da fedpol. Sono fatte salve le competenze proprie di fedpol in materia di esecuzione in relazione al divieto di lasciare il Paese di cui all'articolo 23n D-LMSI. Conformemente al *capoverso 2*, fedpol fornisce assistenza sul piano dell'amministrazione e dell'esecuzione. Questa disposizione tiene conto della necessità espressa da diversi Cantoni in sede di consultazione di ricevere sostegno da parte della Con-

<sup>43</sup> RS 322.1

<sup>44</sup> RS 235.1

federazione nell'ambito dell'esecuzione delle misure. Tale sostegno assume un'importanza particolare in caso di minacce che oltrepassano i confini cantonali o nazionali. Il *capoverso 3* statuisce che le autorità competenti per l'esecuzione delle misure possono applicare la coercizione di polizia e misure di polizia. Per le autorità federali, si applica la LCoe (art. 2 cpv. 1 lett. a LCoe; in particolare per far fronte a un pericolo o sequestrare oggetti); nel caso delle autorità cantonali sono invece applicabili le pertinenti disposizioni delle leggi di polizia.

*Art. 24a cpv. 7, primo periodo, e 9*

La presente disposizione subisce una modifica di natura meramente redazionale: il diritto vigente autorizza il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta (Servizio centrale) ad accedere alle informazioni concernenti gli atti violenti in occasione di manifestazioni sportive. Poiché il Servizio centrale non esiste più, occorre stralciare dai *capoversi 7 e 9* il riferimento alla sua possibilità di accedere online al sistema d'informazione. Allo stesso modo, oggi si parla di Amministrazione federale delle dogane e non più di «autorità doganali». Inoltre, il rinvio alla base giuridica concernente la comunicazione di informazioni all'estero contenuto nel *capoverso 9* è modificato: il vigente articolo 24a capoverso 9 LMSI rinvia all'articolo 17 capoversi 3–5 LMSI. Queste disposizioni fanno tuttavia parte delle norme della LMSI che sono state abrogate con l'entrata in vigore della LAIn. L'oggetto dell'articolo 17 capoversi 3–5 LMSI è oggi regolamentato dall'articolo 61 capoversi 1, 2, 5 e 6 LAIn. Conformemente all'articolo 24a capoverso 9 D-LMSI, queste norme sono applicabili per analogia alla comunicazione di informazioni.

*Art. 24c cpv. 1 lett. a e 5, secondo periodo*

La presente disposizione riguarda esclusivamente le persone nei confronti delle quali è stata pronunciata una misura per atti violenti in occasione di manifestazioni sportive. Essa deve essere inasprita come segue: in virtù del diritto vigente è possibile vietare a una persona, per un periodo determinato, di lasciare la Svizzera per recarsi in un Paese determinato se tale persona è colpita da un divieto di accedere a un'area determinata. Questa disposizione dovrà essere ora applicata anche nel caso in cui la persona sia oggetto di un obbligo di presentarsi ai sensi dell'articolo 6 del concordato della CDDGP del 15 novembre 2007 sulle misure contro la violenza in occasione di manifestazioni sportive. È infatti emerso che per garantire la sicurezza durante manifestazioni sportive all'estero, la sola limitazione al divieto di accedere a un'area determinata non è sufficiente a impedire l'arrivo di tifosi violenti dalla Svizzera.

Al *capoverso 5* secondo periodo è stralciato il rinvio al Servizio centrale, che è stato nel frattempo soppresso (cfr. commento all'art. 24a cpv. 7, primo periodo, e 9).

*Art. 24f*            Limite d'età

Le misure secondo gli articoli 23k–23n, 23q e 24c D-LMSI possono essere pronunciate solo nei confronti di persone che hanno compiuto i 12 anni. La misura ai sensi dell'articolo 23o D-LMSI può essere invece pronunciata solo nei confronti di persone che hanno compiuto i 15 anni. L'articolo stabilisce dunque in modo chiaro i limiti d'età, tenendo conto del fatto che anche i minorenni possono rappresentare

una minaccia terroristica. I più giovani viaggiatori con finalità terroristiche partiti dalla Svizzera avevano tra i 15 e i 16 anni al momento della loro partenza. Nel 2017, la polizia francese ha arrestato un tredicenne in un sobborgo di Parigi (Vitry-sur-Seine) dopo che aveva giurato fedeltà all'IS su *Telegram* (un servizio di messaggistica). Pare fosse sul punto di commettere un attentato. Nel 2016, una ragazza di 15 anni, simpatizzante dell'IS, ha accoltellato un poliziotto al collo in occasione di un controllo presso la stazione di Hannover. L'interesse superiore e i diritti del fanciullo devono tuttavia continuare a essere tutelati in virtù della Convenzione del 20 novembre 1989<sup>45</sup> sui diritti del fanciullo nonché dell'articolo 11 Cost. e devono essere una considerazione preminente in occasione della ponderazione degli interessi. Nel caso dei fanciulli, occorre dare priorità alle misure di protezione del minore che permettono di raggiungere l'obiettivo prefissato.

#### *Art. 24g* Protezione giuridica

Questa disposizione disciplina la protezione giuridica delle persone oggetto delle decisioni nonché dei Cantoni e dei Comuni richiedenti. Inoltre regola il diritto di fedpol di ricorrere contro decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi.

I *capoversi 1 e 2* introducono una disposizione concernente i rimedi giuridici che permettono di ricorrere contro misure di cui alle sezioni 5 e 5a. Inoltre, è introdotta una disposizione comune inerente all'effetto sospensivo del ricorso contro decisioni di cui alle sezioni 5 e 5a. (cpv. 3).

La persona interessata (cpv. 2 primo periodo) e l'autorità richiedente cantonale o comunale (cpv. 2 lett. a) sono legittimate a ricorrere dinanzi al Tribunale amministrativo federale contro le decisioni di fedpol che concernono misure di cui alle sezioni 5 e 5a. Un ricorso dell'autorità richiedente cantonale o comunale può in particolare fondarsi sul fatto che fedpol abbia respinto completamente una richiesta di ordinare misure, l'abbia accolta solo parzialmente o abbia autorizzato o negato un'eccezione (art. 23m cpv. 2 e art. 23o cpv. 3). La procedura è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale o dalla legge federale del 20 dicembre 1968<sup>46</sup> sulla procedura amministrativa (PA). Le eccezioni ai sensi dell'articolo 32 capoverso 1 lettera a della legge del 17 giugno 2005<sup>47</sup> sul Tribunale amministrativo federale (LTAf) e dell'articolo 83 lettera a della legge del 17 giugno 2005<sup>48</sup> sul Tribunale federale (LTF) non si applicano in questo caso, poiché non si tratta di decisioni di carattere prevalentemente politico. Contro le decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi è ammesso il ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Anche fedpol è legittimato a ricorrere (cpv. 2 lett. b).

*Cpv. 3*: i ricorsi contro le decisioni concernenti misure ai sensi della presente legge non hanno alcun effetto sospensivo. Tale disposizione tiene conto del fatto che nei confronti dei potenziali terroristi è generalmente opportuno agire con urgenza e tempestività alla luce della minaccia che esse rappresentano. La revoca dell'effetto sospensivo risponde pertanto a un interesse pubblico preponderante. Il giudice

<sup>45</sup> RS 0.107

<sup>46</sup> RS 172.021

<sup>47</sup> RS 173.32

<sup>48</sup> RS 173.110

dell'istruzione dell'autorità di ricorso può accordare, d'ufficio o ad istanza di parte, l'effetto sospensivo se lo scopo della misura non ne risulta pregiudicato.

*Art. 29a* Violazioni delle misure di cui agli articoli 23k–23q

Ogni violazione di una misura amministrativa ordinata ai sensi degli articoli 23l–23g deve essere punita con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria (*cpv. 1*). Si tratta della stessa pena prevista dall'articolo 29l CP in caso di violazione di un'espulsione pronunciata da fedpol (violazione del bando) nonché dall'articolo 119 LStrI in caso di inosservanza dell'assegnazione di un luogo di soggiorno o del divieto di accedere a un dato territorio pronunciato in virtù del diritto in materia di stranieri. Occorre inoltre punire chiunque, in Svizzera o all'estero, aiuta una persona a violare la misura, ne approva l'intenzione o le fornisce sostegno a tal fine. Se l'autore ha agito per negligenza, la pena è della multa (*cpv. 2*). La violazione di una misura ai sensi dell'articolo 23k (obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui), sebbene sia anch'essa perseguibile, rappresenta una semplice contravvenzione (*cpv. 3*). Se si tratta di minorenni, si applicano le disposizioni del diritto penale minorile.

*Art. 29b* Perseguimento penale

Il perseguimento e il giudizio delle infrazioni di cui all'articolo 29a D-LMSI sottostanno alla giurisdizione federale. Ciò è giustificato dal fatto che le misure in questione sono state pronunciate da un'autorità federale e concernono il terrorismo.

## **2. Legge federale del 16 dicembre 2005<sup>49</sup> sugli stranieri e la loro integrazione**

*Art. 3l cpv. 3*

Gli articoli 17 e 18 della Convenzione del 28 settembre 1954<sup>50</sup> sullo statuto degli apolidi sanciscono che gli Stati contraenti concedono agli apolidi residenti regolarmente sul loro territorio un trattamento quanto favorevole possibile e, in ogni caso, un trattamento non meno favorevole di quello concesso, nelle stesse circostanze, agli stranieri in genere sia per quanto concerne l'esercizio di un'attività professionale dipendente (art. 17) sia per l'esercizio di una professione indipendente nell'agricoltura, nell'industria, nell'artigianato e nel commercio, come pure la costituzione di società commerciali ed industriali (art. 18).

Con la modifica della LStrI del 14 dicembre 2018<sup>51</sup>, anche agli apolidi, analogamente ai rifugiati riconosciuti, è concessa la possibilità di esercitare un'attività lucrativa<sup>52</sup>. Questo vale anche per le persone nei confronti delle quali è stata pronunciata un'espulsione giudiziaria passata in giudicato, ma non eseguibile.

<sup>49</sup> RS 142.20

<sup>50</sup> RS 0.142.40

<sup>51</sup> FF 2018 6655

<sup>52</sup> FF 2018 1381, in particolare pag. 1425

Le persone oggetto di un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile, vanno trattate allo stesso modo delle persone oggetto di un'espulsione giudiziaria passata in giudicato, ma non eseguibile (in merito alla parità di trattamento cfr. il commento alla modifica dell'art. 83 cpv. 9 LStrI). Viene quindi proposto di permettere anche agli apolidi oggetto di un'espulsione passata in giudicato ma non eseguibile, di esercitare un'attività lucrativa.

Se la modifica della LStrI del 14 dicembre 2018 dovesse inaspettatamente entrare in vigore dopo il presente progetto, occorrerà emanare le necessarie disposizioni di coordinamento (questo vale per le disposizioni dell'art. 86 cpv. 1<sup>bis</sup> lett. b e d nonché dell'art. 87 cpv. 1 lett. d D-LStrI illustrate di seguito).

*Art. 75 cpv. 1, frase introduttiva, nonché lett. a e i, art. 76 cpv. 1 lett. b n. 1 e art. 76a cpv. 2 lett. j*

#### *Osservazioni preliminari sull'espulsione di criminali stranieri*

Attualmente, per quanto concerne l'espulsione di criminali stranieri emerge il quadro seguente: nel 2018 la SEM ha registrato 6137 partenze per via aerea, tra cui 1365 partenze volontarie e 4772 rinvii ai sensi dell'articolo 28 capoverso 1 dell'ordinanza del 12 novembre 2008<sup>53</sup> sulla coercizione. 560 persone da rimpatriare hanno dovuto essere accompagnate nel Paese di destinazione da una scorta di polizia, 214 di esse nel quadro di un volo speciale. L'anno scorso la quota di annullamento e di cambiamento dei voli di partenza era del 30,8 per cento. In 2731 casi è stato necessario annullare o cambiare la partenza già organizzata. I tre motivi principali all'origine di un annullamento costituiscono complessivamente quasi due terzi dei casi. Si tratta di persone:

- che si sottraggono all'esecuzione o non si presentano all'aeroporto (26,3 % pari a 719 persone);
- per le quali è stato disposto un blocco dell'esecuzione (17,2 % pari a 470 persone);
- che rifiutano la partenza all'aeroporto (14,1 % pari a 386 persone).

Gli altri motivi per i quali non è (ancora) stato possibile eseguire un allontanamento sono molteplici. Il nostro Collegio si è espresso in merito nell'ambito dell'interpellanza 16.3714 Steinemann «Rimpatri falliti. Cifre e motivi». Per quanto concerne le espulsioni pronunciate da fedpol in virtù dell'articolo 68 LStrI per minaccia della sicurezza interna o esterna del Paese, le cifre sono le seguenti: nel 2018 sono state decise cinque espulsioni (tutte in relazione al terrorismo), due delle quali non hanno potuto essere eseguite a causa di impedimenti all'esecuzione (principio di non respingimento). Nel 2017 erano state pronunciate 13 espulsioni (tutte in relazione al terrorismo), di cui due non sono state eseguite perché sussistevano impedimenti all'esecuzione (principio di non respingimento).

Se un rinvio con il livello di esecuzione 1 (scorta di polizia fin sull'aereo, quindi partenza senza scorta a bordo di un volo di linea) fallisce, viene esaminata la possi-

<sup>53</sup> RS 364.3

bilità di procedere secondo il livello di esecuzione 2 o 3 (scorta di polizia durante il volo di linea fino all'entrata nel Paese di destinazione). Quale ultima ratio per assicurare la partenza sotto scorta è possibile organizzare un volo speciale (livello di esecuzione 4). I Cantoni competenti per l'esecuzione delle espulsioni possono inoltre disporre l'adozione di misure coercitive, quale la carcerazione in vista di rinvio coatto, conformemente agli articoli 73 e seguenti LStrI.

Nel 2018 le spese di volo per le partenze con voli di linea ammontavano in media a 904 franchi per persona da rimpatriare. Tale importo comprende anche le spese di volo per eventuali scorte di polizia o l'accompagnamento medico. I voli speciali costano in media 14 896 franchi per persona. Occorre tuttavia considerare che l'Agenzia europea per le frontiere esterne Frontex rimborsa circa 1,5 milioni di franchi all'anno delle spese generate dai voli speciali. Nel 2018 tale rimborso ha coperto circa la metà delle spese di volo complessive causate dai voli speciali (totale delle spese di volo dei voli speciali nel 2018: 3 187 652 fr.). Nel caso dei rinvii, si aggiungono anche le spese per la scorta di polizia ai sensi dell'articolo 58 dell'ordinanza 2 dell'11 agosto 1999<sup>54</sup> sull'asilo. Inoltre, conformemente all'articolo 11a capoverso 3 dell'ordinanza dell'11 agosto 1999<sup>55</sup> concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE), la Confederazione versa alle autorità aeroportuali un importo forfettario per l'accoglienza all'aeroporto delle persone da rimpatriare e della scorta di polizia fino all'imbarco. In virtù dell'articolo 11a capoverso 4 OEAE, la Confederazione si fa altresì carico delle spese per l'accompagnamento medico delle partenze. Per quanto riguarda la carcerazione amministrativa ai sensi del diritto in materia di stranieri, secondo l'articolo 82 capoverso 2 LStrI la Confederazione partecipa alle spese d'esercizio con una somma forfettaria giornaliera. Occorre inoltre osservare che, diversamente dal settore dell'asilo, nel settore degli stranieri le spese di partenza e di esecuzione vanno integralmente a carico dei Cantoni.

In Svizzera l'esecuzione del diritto in materia di asilo e di stranieri incombe in prima linea alle autorità cantonali. Secondo gli articoli 46 LAsi e 69 LStrI l'esecuzione degli allontanamenti rientra nella responsabilità dei Cantoni. Considerata la competenza cantonale, l'esecuzione del mandato evidenzia differenze tra i singoli Cantoni. In conformità dell'articolo 46 capoverso 3 LAsi, la SEM pubblica annualmente il monitoraggio dell'esecuzione degli allontanamenti il quale contiene, tra le altre cose, il numero di allontanamenti eseguiti per Cantone (suddivisi per stato di esecuzione).

Per quanto concerne la cooperazione con Stati terzi europei nel settore del ritorno, dal 2014 la Svizzera ha intensificato notevolmente la collaborazione con Frontex (cfr. la risposta del nostro Collegio alla mozione 17.3800 Romano). Se nel 2013 la Svizzera aveva partecipato soltanto a tre voli congiunti UE (per sei rimpatriandi), coordinati e finanziati da Frontex, l'anno scorso i voli erano 22 (per 82 rimpatriandi). Di questi voli, la Svizzera ne ha organizzati sette in veste di Stato responsabile.

<sup>54</sup> RS 142.312

<sup>55</sup> RS 142.281

*Adeguamenti relativi a persone che costituiscono una potenziale minaccia per la sicurezza interna o esterna*

Nell'ambito della carcerazione preliminare (art. 75 LStrI) e della carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStrI) viene ora introdotto un ulteriore motivo di carcerazione costituito dalla minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera. Anche la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 76a D-LStrI) subisce un adeguamento: l'informazione secondo cui la persona in questione costituisce una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera (cpv. 2 lett. j), rappresenta un nuovo indizio concreto che lascia temere che la persona intenda sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento andando così a giustificare la sua carcerazione.

È considerata una minaccia per la sicurezza interna o esterna segnatamente la minaccia della priorità statale in materia di prerogative militari e politiche, in particolare mediante terrorismo o criminalità organizzata<sup>56</sup>. Si è rinunciato a introdurre una definizione esaustiva della nozione di minaccia per la sicurezza interna o esterna, richiesta da singoli partecipanti alla procedura di consultazione. In molte disposizioni, la LStrI rimanda a una minaccia per la «sicurezza interna o esterna» senza tuttavia definire la nozione a livello di legge. La descrizione nel messaggio e nella giurisprudenza delineano la nozione di sicurezza interna ed esterna con sufficiente precisione per il diritto in materia di stranieri.

La minaccia della sicurezza interna o esterna deve basarsi su informazioni o valutazioni di fedpol e del SIC, ad esempio nel quadro di una decisione di espulsione già emanata o di un rapporto ufficiale. In tal modo s'intende garantire che la presunzione di una minaccia sia avvalorata da informazioni provenienti da un'autorità federale competente in materia.

Con questo nuovo motivo di carcerazione s'intende colmare le attuali lacune giuridiche. Già oggi una persona può essere incarcerata se minaccia in modo grave o espone a serio pericolo la vita o la salute altrui e per questa ragione è perseguita penalmente o condannata; lo stesso vale anche nel caso in cui la persona sia stata condannata per un crimine (art. 75 cpv. 1 lett. g e h; art. 76 cpv. 1 lett. b n. 1 in combinato disposto con art. 75 cpv. 1 lett. g e h; art. 76a cpv. 2 lett. g e h LStrI). Occorre tuttavia considerare che possono costituire una minaccia seria e concreta anche le persone che non sono (ancora) perseguite penalmente o state condannate e che devono lasciare la Svizzera. Il criterio del perseguimento penale o di una condanna non è pertanto sufficiente, soprattutto per quanto concerne potenziali terroristi. In casi di siffatta gravità, la carcerazione deve essere possibile a prescindere dall'esistenza di un perseguimento penale o di una condanna. In singoli casi, il potenziale terrorista potrebbe in effetti già essere incarcerato in virtù dell'articolo 76 capoverso 1 lettera b numeri 3 e 4 LStrI (rischio di passaggio alla clandestinità). Eppure, non è assolutamente garantito che, nel caso di un potenziale terrorista, i requisiti per confermare il rischio di passaggio alla clandestinità indicati all'articolo 76 capoverso 1 lettera b numeri 3 e 4 LStrI e richiesti dalla giurisprudenza siano sempre adempiti. La giurisprudenza conferma la presenza del pericolo di fuga ai sensi dell'articolo 76 capoverso 1 lettera b numeri 3 e 4 LStrI segnatamente se la persona straniera si è già resa

<sup>56</sup> Cfr. nello specifico FF 2002 3327, in particolare pag. 3429; DTAF 2013/3 consid. 4.2.1 e 5.1.

irreperibile una volta, se tenta di vanificare i provvedimenti per l'esecuzione del rinvio coatto fornendo indicazioni palesemente false o contraddittorie oppure se il suo comportamento lascia chiaramente intendere che la persona non è disposta a tornare nel suo Paese d'origine<sup>57</sup>. Per fare chiarezza e tener conto del principio di determinazione, la minaccia per la sicurezza interna o esterna è inoltre introdotta come indizio concreto ai sensi dell'articolo 76a capoverso 1 lettera a LStrI, che fa temere che la persona in questione intenda sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento.

Il semplice fatto che una persona costituisca una minaccia per la sicurezza interna o esterna non è tuttavia sufficiente, di per sé, per ordinare la carcerazione in virtù del diritto in materia di stranieri. Il nuovo motivo di carcerazione, ovvero la concretizzazione del pericolo di fuga o di passaggio alla clandestinità ai sensi dell'articolo 76a capoverso 1 lettera a LStrI, è funzionale alle finalità perseguite dal diritto in materia di stranieri. La carcerazione deve quindi servire a raggiungere gli obiettivi perseguiti dalla carcerazione preliminare, dalla carcerazione in vista di rinvio coatto e dalla carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (attuazione di una procedura, garanzia della sua esecuzione). La carcerazione può inoltre essere ordinata soltanto a condizione che la misura di allontanamento possa essere eseguita entro termini prevedibili e sia pertanto praticabile sul piano giuridico e fattuale. Devono sussistere sufficienti indizi che lascino presumere una minaccia per la sicurezza interna o esterna.

Nell'ambito della procedura di consultazione è stato suggerito di estendere la carcerazione preliminare anche ai casi di espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI. In effetti, anche in simili casi può essere necessario procedere a una carcerazione preliminare: un'espulsione può essere pronunciata anche nei confronti di persone prive dei permessi menzionati nell'articolo 75 capoverso 1 LStrI (permesso di soggiorno di breve durata, di dimora o di domicilio). Per tale motivo, l'articolo 75 capoverso 1 lettera i prevede ora espressamente la possibilità di incarcerare una persona durante la preparazione della procedura di espulsione. Sebbene la decisione di espulsione incomba a fedpol, anche in simili casi la carcerazione deve essere ordinata dall'autorità cantonale competente. L'articolo 75 capoverso 1 lettera a ora menziona inoltre espressamente anche la procedura di espulsione.

#### *Art. 81 cpv. 5 e 6*

Gli scopi perseguiti dalla carcerazione in virtù del diritto in materia di stranieri sono segnatamente la preparazione e la garanzia dell'esecuzione di una procedura di allontanamento o di espulsione oppure di un'espulsione giudiziaria. Anche nell'ambito di questo tipo di carcerazione, le autorità sono tuttavia tenute a confrontarsi con le minacce per la sicurezza interna o esterna. La restrizione dei contatti prevista dal nuovo *capoverso 5* non persegue in primo luogo uno scopo inerente al diritto in materia di stranieri, ma è piuttosto motivata da considerazioni di polizia di sicurezza. Conformemente alla giurisprudenza, il motivo di carcerazione secondo il diritto in materia di stranieri di norma non richiede alcuna restrizione dei contatti con il mondo esterno o con altre persone anch'esse in carcerazione preliminare o in carcerazio-

<sup>57</sup> DTF 140 II 1 consid. 5.3 pag. 4

ne in vista di rinvio coatto; le restrizioni possono tuttavia essere giustificate in singoli casi se sussistono preoccupazioni concrete in termini di sicurezza<sup>58</sup>. Con i nuovi *capoversi* 5 e 6 s'intende creare la base giuridica che permette di tenere maggiormente conto della minaccia costituita da potenziali terroristi che sono incarcerati.

Può essere pronunciata una restrizione dei contatti fino a un divieto di avere contatti in senso stretto (*cpv.* 5) se una persona costituisce una minaccia concreta per la sicurezza interna o esterna (*lett. a*). Si pensi in particolare ai tentativi di radicalizzazione, all'incitamento di terze persone a compiere attacchi terroristici o alla condivisione di piani e conoscenze allo scopo di compiere tali atti. A una persona possono essere limitati i contatti non solo con altri incarcerati, ma anche con persone non incarcerate, laddove sussista il rischio di un'influenza negativa nel senso summenzionato. La semplice eventualità che terzi possano essere influenzati in tal modo non è sufficiente per ordinare una restrizione dei contatti. Il pericolo deve essere *concreto*. In tale contesto occorre ad esempio verificare se all'ambiente della persona incarcerata appartengono persone realmente ricettive a eventuali tentativi di radicalizzazione. Nell'ottica del principio di proporzionalità, è necessario valutare caso per caso l'entità della restrizione dei contatti da ordinare. In alcuni casi potrebbe essere sufficiente limitare o vietare solo il contatto con singole persone oppure autorizzare il contatto con determinate persone soltanto sotto sorveglianza. Un vero e proprio divieto di avere contatti in questi casi sarebbe quindi una misura sproporzionata. La minaccia per la sicurezza interna o esterna deve inoltre essere avvalorata da informazioni provenienti da autorità di polizia o di perseguimento penale, ad esempio pertinenti constatazioni di fedpol nel quadro di una decisione di espulsione secondo l'articolo 68 LStrI o di un rapporto ufficiale, informazioni inerenti a un'inchiesta penale in corso o a una condanna già pronunciata per reati di matrice terroristica. In questo modo s'intendono evitare accuse avventate di minaccia della sicurezza interna o esterna. Come per ogni misura statale, la restrizione dei contatti deve risultare in ogni caso necessaria (*lett. b*). In particolare, è opportuno esaminare se la semplice minaccia di ordinare una restrizione dei contatti sortisca già l'effetto desiderato. Occorre anche valutare se è possibile prevenire il pericolo della radicalizzazione di terzi attuando adeguamenti nell'ambito dell'esecuzione, ad esempio far eseguire la carcerazione in seno a un piccolo gruppo di persone non ricettive ai tentativi di radicalizzazione. Sostanzialmente è ipotizzabile anche il trasferimento in un altro penitenziario. In tale contesto va tuttavia considerato il principio di separazione sancito dall'articolo 81 capoverso 2. Il raggruppamento con persone in carcerazione preventiva o che scontano una pena non è ammissibile nemmeno quando si tratta di eseguire un divieto di avere contatti. Le persone incarcerate secondo il diritto in

<sup>58</sup> DTF 122 I 222 consid. 2a/bb pag. 227; DTF 123 I 221 consid. I/4d pag. 228

materia di stranieri vanno alloggiati separatamente dalle persone rientranti nelle altre categorie di carcerazione<sup>59</sup>.

Laddove fosse necessario per eseguire la restrizione dei contatti, è possibile ordinare la segregazione cellulare di una persona che, all'interno del penitenziario, può quindi essere tenuta separata dalle altre persone incarcerate ininterrottamente (*cpv.* 6). Considerando le ripercussioni psico-fisiche che l'isolamento può comportare per il carcerato, occorre definire in modo chiaro e restrittivo le condizioni per la segregazione cellulare. Vanno inoltre applicati requisiti elevati alla proporzionalità di simili misure. Una segregazione cellulare può essere ordinata soltanto se la persona costituisce una minaccia concreta per la sicurezza interna o esterna e se tale minaccia è avvalorata da informazioni provenienti da autorità di sicurezza o di polizia. L'adozione della misura meno severa, rappresentata dalla restrizione dei contatti, deve inoltre essere risultata non sufficiente a impedire la minaccia, in tal caso l'influenza negativa su terzi.

Le disposizioni concernenti la restrizione dei contatti e la segregazione cellulare sono formulate in modo potestativo. Anche in presenza di una minaccia per la sicurezza interna o esterna, occorre esaminare caso per caso se, in base alle circostanze, tali misure sono veramente necessarie e ragionevolmente esigibili. In tal modo si tiene inoltre conto dell'attuale giurisprudenza del Tribunale federale, secondo cui occorre prendere in considerazione le esigenze in termini di sicurezza caso per caso conformemente alle necessità concrete<sup>60</sup>. Nella ponderazione degli interessi, da effettuare in ogni caso, vanno sempre considerate anche le ripercussioni negative che la segregazione cellulare può avere sul singolo individuo. D'altro canto, il contatto con persone senza alcun legame con gli ambienti radicalizzati potrebbe portare alla deradicalizzazione auspicata. Le misure in questione vanno revocate, se il motivo all'origine della loro disposizione decade. Il divieto di avere contatti e in particolare la segregazione cellulare devono essere riesaminati a intervalli regolari.

La restrizione dei contatti e la segregazione cellulare sono ordinate dall'autorità competente per l'ordine di carcerazione. La disposizione di una restrizione dei contatti e di una segregazione cellulare deve poter essere sottoposta al vaglio di un giudice. Se la restrizione dei contatti è ordinata già nel quadro dell'ordine di carcerazione, la misura può essere esaminata dal giudice dell'arresto in virtù dell'articolo 80 capoverso 2 in combinato disposto con il capoverso 4 LStrI («Ordine di carcerazione ed esame della carcerazione»)<sup>61</sup>. Se la restrizione dei contatti o la segregazione cellulare è ordinata soltanto in un secondo momento, la tutela giurisdizionale è retta dal diritto procedurale (cantonale) applicabile.

<sup>59</sup> Cfr. in proposito FF 2009 7737, in particolare pag. 7757; DTF 122 II 299 consid. 3c pag. 304; cfr. anche art. 16 par. 1 della direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva sul rimpatrio); GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98, RS 0.362.380.042. Il trattenimento avviene quindi di norma in appositi centri di permanenza temporanea. Qualora uno Stato membro non possa ospitare il cittadino di un paese terzo interessato in un apposito centro di permanenza temporanea e debba sistemarlo in un istituto penitenziario, i cittadini di paesi terzi trattenuti sono tenuti separati dai detenuti ordinari.

<sup>60</sup> DTF 122 I 222 consid. 2a/bb pag. 227

<sup>61</sup> Sentenza del Tribunale federale 2A.10/2002 del 25 gennaio 2002 consid. 3b.

Nell'ordinare la restrizione dei contatti o la segregazione cellulare occorre naturalmente rispettare gli impegni di diritto internazionale della Svizzera derivanti in particolare dalla CEDU, dalla direttiva sul rimpatrio<sup>62</sup>, dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari nonché altre norme di diritto internazionale concernenti le visite e la corrispondenza vincolanti per la Svizzera.

*Art. 83 cpv. 1, 5, 7 frase introduttiva e lett. c nonché cpv. 9*

Se l'esecuzione di una misura di allontanamento in base al diritto in materia di stranieri non è possibile, ammissibile o ragionevolmente esigibile, di norma viene disposta l'ammissione provvisoria. La persona straniera può quindi restare in Svizzera finché l'ostacolo all'esecuzione non decade. L'ammissione provvisoria (permesso F) non è un permesso previsto dal diritto degli stranieri, ma una misura sostitutiva a un allontanamento o a un'espulsione non eseguibile (art. 83 segg. LStrl).

Se la sentenza di espulsione giudiziaria<sup>63</sup> pronunciata nei confronti di una persona straniera passa in giudicato, l'ammissione provvisoria si estingue o non può più essere disposta (art. 83 cpv. 9 LStrl). In caso di allontanamento non eseguibile, non resta quindi alcun margine per una misura sostitutiva. Tale disposizione è stata emanata nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 121 capoversi 3–6 Cost. Senza ammissione provvisoria, le persone in questione perdono dunque la possibilità di svolgere un'attività lucrativa e di ricongiungersi con la loro famiglia. Inoltre viene loro concesso unicamente aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.) e, invece di un permesso, viene loro rilasciato unicamente un documento per attestare che sottostanno a un'espulsione giudiziaria che non può essere eseguita<sup>64</sup>.

Le persone nei cui confronti fedpol ha pronunciato un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrl allo scopo di salvaguardare la sicurezza interna o esterna della Svizzera, verranno ora generalmente escluse dalla possibilità di essere ammesse provvisoriamente così come lo sono le persone oggetto di un'espulsione giudiziaria (art. 83 cpv. 9 D-LStrl). Se l'esecuzione dell'espulsione *non è possibile o ammissibile*, già oggi l'ammissione provvisoria non è disposta o viene revocata se la persona in questione costituisce una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 83 cpv. 7 lett. b e art. 84 cpv. 3 LStrl). Come nel caso dell'espulsione giudiziaria, la norma proposta intende escludere che l'ammissione provvisoria venga disposta quando un'espulsione *non è ammissibile* per motivi di diritto internazionale (art. 83 cpv. 3 LStrl). L'esecuzione dell'espulsione è tuttavia esclusa anche qualora dovesse ledere il principio di non respingimento.

<sup>62</sup> L'articolo 16 paragrafo 2 della direttiva sul rimpatrio sancisce che i cittadini di Paesi terzi trattenuti hanno la possibilità – su richiesta – di entrare in contatto, *a tempo debito*, con rappresentanti legali, familiari e autorità consolari competenti.

<sup>63</sup> L'espulsione giudiziaria è retta dagli art. 66a segg. CP e dagli art. 49a segg. CPM e implica la perdita del diritto di dimora e ogni diritto di soggiorno (art. 121 cpv. 3 frase introduttiva Cost.), l'obbligo di lasciare il Paese (espulsione in senso stretto), nonché un divieto d'entrata di durata compresa tra 5 e 15 anni che, in caso di recidiva, aumenta a 20 anni (art. 121 cpv. 5 Cost.).

<sup>64</sup> Messaggio del Consiglio federale de 26 giugno 2013 concernente la modifica del Codice penale e del Codice penale militare (Attuazione dell'art. 121 cpv. 3–6 Cost. sull'espulsione di stranieri che commettono reati), FF **2013** 5975, in particolare pag. 5194.

Analogamente all'espulsione giudiziaria, l'ammissione provvisoria non verrà disposta o si estinguerà in tutte le costellazioni possibili (art. 83 cpv. 2–4: esecuzione dell'espulsione non possibile, non ammissibile, non ragionevolmente esigibile). La parità di trattamento proposta, per quanto concerne l'ammissione provvisoria, delle persone oggetto di un'espulsione giudiziaria e di quelle oggetto di un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI, è opportuna visto che per entrambe le categorie l'ulteriore presenza in Svizzera di tali individui è parimenti indesiderata per via del comportamento da esse assunto e per motivi legati alla sicurezza.

Poiché in caso di espulsioni ai sensi dell'articolo 68 passate in giudicato l'ammissione provvisoria si estingue o non può più essere disposta, nei capoversi 1, 5 e 7 occorre stralciare i rimandi all'espulsione.

*Art. 84 cpv. 2*

Visto che l'ammissione provvisoria non verrà più pronunciata o si estinguerà con il passaggio in giudicato di un'espulsione (art. 83 cpv. 9 D-LStrI), non ci sarà più bisogno di revocarla. L'espressione «espulsione» va pertanto stralciata.

*Art. 86 cpv. 1<sup>bis</sup> lett. b e d*

L'articolo 23 della Convenzione del 28 luglio 1951<sup>65</sup> sullo statuto dei rifugiati sancisce che in materia di assistenza e di soccorsi pubblici, gli Stati contraenti concedono ai rifugiati che risiedono regolarmente sul loro territorio lo stesso trattamento concesso ai loro cittadini. Anche l'articolo 23 della Convenzione del 28 settembre 1954 sullo statuto degli apolidi prevede una norma analoga per gli apolidi.

Questa norma si applica anche se le persone sono oggetto di un'espulsione giudiziaria non eseguibile. Le persone nei cui confronti è stata ordinata un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile, vanno trattate alla stregua di quelle oggetto di un'espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile (per la parità di trattamento cfr. il commento alla modifica dell'art. 83 cpv. 9 LStrI).

Per quanto concerne gli standard di aiuto sociale, si propone pertanto di sottoporre alle medesime condizioni valide per i rifugiati cui la Svizzera ha concesso asilo anche gli apolidi e i rifugiati contro i quali è stata pronunciata un'espulsione passata in giudicato ma non eseguibile.

Se la modifica della LStrI del 14 dicembre 2018 dovesse inaspettatamente entrare in vigore dopo il presente progetto, occorrerà emanare le necessarie disposizioni di coordinamento.

*Art. 87 cpv. 1 lett. d*

Con la modifica della LStrI del 14 dicembre 2018, l'articolo 87 capoverso 1 lettera d è stato modificato in modo tale che la Confederazione ora versa ai Cantoni una somma forfettaria secondo gli articoli 88 capoverso 3 e 89 LAsi per ogni apolide

contro cui è stata pronunciata, con sentenza passata in giudicato, un'espulsione giudiziaria ai sensi dell'articolo 66a o 66a<sup>bis</sup> CP o dell'articolo 49a o 49a<sup>bis</sup> CPM.

Le persone contro le quali è stata pronunciata un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile, vanno trattate alla stregua delle persone oggetto di un'espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile (per la parità di trattamento cfr. il commento alla modifica dell'art. 83 cpv. 9 LStrI). Proponiamo pertanto che la Confederazione versi ai Cantoni una somma forfettaria anche per gli apolidi oggetto di un'espulsione passata in giudicato ma non eseguibile.

Non occorrono ulteriori adeguamenti della LStrI per raggiungere la parità di trattamento auspicata tra l'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI e l'espulsione giudiziaria. L'articolo 59 capoverso 3 LStrI menziona in modo esplicito soltanto l'espulsione giudiziaria e non l'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI; visto che la persona espulsa costituisce tuttavia una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera come esplicitato all'articolo 59 capoverso 3 LStrI (cfr. art. 68 LStrI), il diritto al rilascio di un documento di viaggio le viene comunque negato dalla normativa vigente.

Se la modifica della LStrI del 14 dicembre 2018 dovesse inaspettatamente entrare in vigore dopo il presente progetto, occorrerà emanare le necessarie disposizioni di coordinamento.

#### *Art. 98c* Collaborazione e coordinamento con fedpol

Conformemente alla Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo, le autorità svizzere sono tenute, in particolare in caso di spostamenti transfrontalieri (ingresso, partenza e transito), ad accertare circostanze rilevanti sul piano della sicurezza, a procedere a una valutazione critica dei permessi previsti dal diritto in materia di stranieri nonché a esaminare le domande d'asilo e di naturalizzazione prestando particolare attenzione agli aspetti di sicurezza (cfr. n. 5.1 lett. a)<sup>66</sup>. La SEM collabora con fedpol nel quadro dei suoi compiti legali nella lotta al terrorismo (comprendenti anche l'individuazione di minacce terroristiche). Coordina inoltre le misure di sua competenza con le misure preventive di polizia e le misure amministrative di fedpol. Le informazioni rilevanti sul piano della sicurezza vanno trasmesse a fedpol. La SEM svolge un ruolo fondamentale soprattutto per quanto concerne la lotta congiunta al terrorismo permettendo così di coordinare in modo ottimale la collaborazione operativa nell'ambito di TETRA. Al momento questi nuovi compiti non sono ancora retti da alcuna base legale esplicita. Con il nuovo articolo 98c D-LStrI s'intende colmare tale lacuna.

Le poche persone in seno alla SEM che svolgono questi nuovi compiti devono poter consultare anche fonti d'informazione aggiuntive. A tal fine è quindi necessario concedere loro un accesso online a diversi sistemi d'informazione gestiti da fedpol (cfr. il commento agli art. 11, 12 e 14 D-LSIP).

<sup>66</sup> FF 2015 6147 seg.

### 3. Legge del 26 giugno 1998<sup>67</sup> sull'asilo

#### *Art. 5a* Collaborazione e coordinamento con fedpol

Come esposto sopra, con il nuovo articolo 98c D-LStrI s'intende introdurre una nuova disposizione che sancisca, a livello di principio, la collaborazione tra SEM e fedpol nell'ambito della lotta al terrorismo. Parallelamente e per i medesimi motivi, con il nuovo articolo 5a, nella LAsi viene introdotta una norma analoga. Per maggiori dettagli concernenti la presente disposizione, si rimanda al commento all'articolo 98c D-LStrI.

#### *Art. 37 cpv. 6*

Le persone contro le quali è stata pronunciata un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile, vanno equiparate alle persone oggetto di un'espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile (per la parità di trattamento cfr. il commento alla modifica dell'art. 83 cpv. 9 LStrI). Nel contempo, è nell'interesse della Svizzera procedere all'esecuzione tempestiva di eventuali espulsioni e allontanamenti di persone che costituiscono una minaccia per la sicurezza della Svizzera.

Per tale motivo, la LAsi prevede ora che la procedura d'asilo debba essere trattata con particolare celerità anche nei casi in cui è stata pronunciata un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI, ovvero quando la sicurezza interna o esterna della Svizzera è minacciata dalla persona richiedente l'asilo. La SEM attualmente procede già secondo questa nuova disposizione sancita nella LAsi.

#### *Art. 61 cpv. 1*

Nell'ambito della modifica della LStrI del 14 dicembre 2018, è stato adeguato anche l'articolo 61 capoverso 1 LAsi che concede ai rifugiati nei confronti dei quali è stata pronunciata una decisione di espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile, la possibilità di esercitare un'attività lucrativa<sup>68</sup>.

Per motivi di parità di trattamento tra le persone espulse ai sensi dell'articolo 68 LStrI e le persone oggetto di un'espulsione giudiziaria (cfr. il commento alla modifica dell'art. 83 cpv. 9 D-LStrI) proponiamo ora di concedere l'esercizio di un'attività lucrativa anche ai rifugiati nei cui confronti è stata pronunciata un'espulsione passata in giudicato ma non eseguibile.

Se la modifica della LAsi dovesse inaspettatamente entrare in vigore dopo il presente progetto, occorrerà emanare le necessarie disposizioni di coordinamento.

#### *Art. 79 lett. d*

Poiché, come già esposto in precedenza, le persone oggetto di un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile, vanno trattate alla

<sup>67</sup> RS 142.31

<sup>68</sup> FF 2018 1425

stregua delle persone oggetto di un'espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile (per la parità di trattamento cfr. il commento alla modifica dell'art. 83 cpv. 9 LStrI), nella LAsi s'intende ora specificare che la protezione provvisoria ha termine se nei confronti della persona protetta è stata pronunciata una decisione d'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI (minaccia della sicurezza interna o esterna della Svizzera).

*Art. 88 cpv. 3, primo periodo*

Visto che l'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile va equiparata all'espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile (cfr. il commento alla modifica dell'art. 83 cpv. 9 D-LStrI), la Confederazione è ora tenuta a versare ai Cantoni somme forfetarie anche per i rifugiati nei confronti dei quali è stata ordinata un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile. Tali somme sono limitate nel tempo e vengono versate per cinque anni al massimo a partire dalla presentazione della domanda d'asilo.

*Art. 109 cpv. 7, secondo periodo*

L'auspicata parità di trattamento tra espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile ed espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile (cfr. il commento alla modifica dell'art. 83 cpv. 9 D-LStrI), rende necessario iscriverne nella LAsi che la procedura di ricorso presso il Tribunale penale amministrativo va ora trattata con particolare celerità anche nei casi in cui è stata pronunciata un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI, ovvero quando la sicurezza interna o esterna della Svizzera è minacciata dalla persona richiedente l'asilo.

Non occorrono ulteriori adeguamenti della LAsi per raggiungere la parità di trattamento auspicata tra l'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI e l'espulsione giudiziaria: l'articolo 53 (indegnità) lettera c non menziona espressamente l'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI, quest'ultima è tuttavia considerata dalla lettera b (attentato alla sicurezza interna o esterna della Svizzera o compromissione della medesima; cfr. il commento alla modifica dell'art. 87 cpv. 1 lett. d D-LStrI). Lo stesso vale anche per l'articolo 73 (motivi d'esclusione) che nella lettera a rimanda all'articolo 53 il quale, come appena esposto, alla lettera b comprende anche l'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI. Nemmeno l'articolo 64 necessita di modifica, poiché un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI eseguita comporta già attualmente il termine dell'asilo in Svizzera (cpv. 1 lett. d); in caso di un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI non eseguibile, l'articolo 63 capoverso 2 (attentato alla della sicurezza interna o esterna della Svizzera o compromissione della medesima) attualmente prevede già la possibilità di revocare l'asilo.

#### 4. Legge federale del 20 giugno 2003<sup>69</sup> sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo

*Art. 9 cpv. 1 lett. c, l e p nonché 2 lett. c, frase introduttiva e n. 1 (concerne soltanto i testi tedesco e francese)*

Nel *capoverso 1* (dati del settore degli stranieri) *lettera c* l'espressione ormai desueta «autorità federali competenti in materia di polizia» è sostituita con «autorità federali competenti in materia di sicurezza interna». Nell'elenco delle autorità autorizzate ad accedere al sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, figurano ora anche le autorità responsabili del trasferimento dei condannati nonché dell'esecuzione delle pene e delle misure in via sostitutiva. Anche queste autorità devono disporre dell'accesso con procedura di richiamo per poter adempiere i propri compiti. Un'ulteriore modifica apportata concerne soltanto i testi tedesco e francese.

Con la modifica della *lettera l*, al SIC viene ora attribuito l'accesso tramite procedura di richiamo ai dati del settore degli stranieri anche per esaminare le misure di respingimento e di allontanamento ai sensi della LStrI (*n. 3*; quale novità redazionale, i motivi di accesso già vigenti sono elencati come *n. 1 e 2*). Anche fedpol può ora accedere al sistema d'informazione al fine di esaminare le misure di respingimento e di allontanamento ai sensi della LStrI (*lett. p*). Per adempiere i rispettivi compiti, il SIC e fedpol devono poter consultare i dati personali pertinenti del settore degli stranieri e dell'asilo: il SIC, nel quadro della sua mansione di individuare tempestivamente e sventare minacce per la sicurezza interna o esterna della Svizzera, procede a una valutazione della minaccia costituita da determinate persone. Fedpol assolve il compito di pronunciare un'eventuale misura di respingimento o di allontanamento dei confronti di una persona straniera allo scopo di salvaguardare la sicurezza interna o esterna del Paese ai sensi dell'articolo 67 capoverso 4 (divieto d'entrare in Svizzera) e dell'articolo 68 (espulsione) LStrI.

Nel *capoverso 2* (dati del settore dell'asilo) *lettera c (frase introduttiva)* l'espressione ormai desueta «autorità federali competenti in materia di polizia» è sostituita, analogamente al capoverso 1 *lettera c*, con «autorità federali competenti in materia di sicurezza interna». La modifica del *numero 1* corrisponde a una delle modifiche apportate al capoverso 1 *lettera c* e concerne soltanto i testi tedesco e francese.

Se la modifica della LStrI del 14 dicembre 2018, che comprende anche l'adeguamento della legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo, dovesse inaspettatamente entrare in vigore dopo il presente progetto, occorrerà emanare le necessarie disposizioni di coordinamento.

<sup>69</sup> RS 142.51

## 5. Legge del 22 giugno 2001<sup>70</sup> sui documenti d'identità

### *Art. 12 cpv. 2 lett. g*

Il SIC acquisisce e tratta dati al fine di individuare tempestivamente e sventare minacce per la sicurezza interna o esterna, nel presente caso in particolare nei settori del terrorismo, dello spionaggio e dell'estremismo violento (art. 6 cpv. 1 lett. a LAIn). Se è in possesso di indizi fondati secondo cui una determinata persona rappresenta una minaccia concreta in tal senso, il SIC deve poter verificare quanto prima la sua identità. Deve disporre di tale possibilità anche per essere in grado di rispondere alle richieste di verifica dell'identità di una persona di presunta nazionalità svizzera trasmesse da servizi partner esteri, in particolare da quelli europei, relative ai settori di minaccia summenzionati. In generale, l'articolo 24 LAIn autorizza il SIC a fermare una persona per stabilirne l'identità e, se del caso, interrogarla. Per questi motivi, la nuova *lettera g* inserisce il SIC nell'elenco delle autorità che, in virtù dell'articolo 12 capoverso 2 LDI, sono autorizzate a consultare, mediante procedura di richiamo, i dati nel sistema d'informazione ISA al fine di adempiere i propri compiti. La consultazione dei dati è limitata espressamente alla «verifica dell'identità», come previsto dal diritto vigente per il Cgcf, per i servizi di polizia designati dalla Confederazione e dai Cantoni nonché per il servizio di polizia della Confederazione designato competente per le richieste di verifica dell'identità provenienti dall'estero (art. 12 cpv. 2 lett. c, d ed f LDI). Le categorie di dati che il SIC è autorizzato a consultare devono corrispondere a quelle rese disponibili dal diritto vigente al Cgcf e ai servizi di polizia summenzionati. Ciò significa che il SIC può consultare online i dati seguenti: luogo di nascita della persona in questione, cognomi e nomi dei genitori, deposito di un documento d'identità e ritiro di un documento d'identità<sup>71</sup>. Alla stregua delle altre autorità che non rilasciano documenti, anche per il SIC l'accesso a ISA avviene mediante interfaccia nel sistema d'informazione RIPOL. Il SIC sarà quindi tenuto a consultare ISA esclusivamente in base al nome della persona in questione.

L'accesso sarà limitato ai collaboratori del SIC che necessitano di tali dati per adempiere i compiti legali del servizio. Se il SIC dovesse aver bisogno di ulteriori dati registrati in ISA, ad esempio le iscrizioni inerenti a un blocco del documento d'identità, il rifiuto di rilasciare un documento d'identità o informazioni su un'eventuale perdita e revoca della cittadinanza, è tenuto a presentare a fedpol una pertinente domanda d'assistenza amministrativa ai sensi dell'articolo 19 LAIn.

<sup>70</sup> RS 143.1

<sup>71</sup> Cfr. ordinanza del 20 settembre 2002 sui documenti d'identità (RS 143.11), allegato 1 (matrice d'accesso).

## 6. Codice penale<sup>72</sup>

### Art. 78 lett. d

Lo scopo della segregazione cellulare è di evitare che un detenuto che sta scontando una pena possa influenzare altri detenuti con la sua ideologia terroristica. Con questa misura s'intende pertanto impedire a un potenziale terrorista di reclutare i propri compagni di pena e dissuadere questi ultimi dal seguire, nella loro ricerca di contatti e prospettive, un'ideologia pericolosa.

Tale misura attualmente non è prevista per i casi sopra descritti. Secondo il diritto vigente, la «segregazione cellulare in forma di isolamento ininterrotto dagli altri detenuti» è ammessa, salvo laddove sia ordinata come misura disciplinare a breve termine o per l'avvio dell'esecuzione all'inizio della pena, soltanto a tutela del detenuto o di terzi (art. 78 lett. b CP). La tutela di terzi non va tuttavia intesa come protezione della collettività da minacce costituite da persone che si sono radicalizzate scontando la pena. Si tratta in primo luogo di proteggere gli altri detenuti o il personale del penitenziario<sup>73</sup>.

Viste le ripercussioni fisiche e psichiche che l'isolamento può comportare per il detenuto, occorre definire in modo quanto più preciso possibile le condizioni che possono condurre a una segregazione cellulare. Tenendo conto delle critiche mosse nel quadro della procedura di consultazione, per ordinare la segregazione cellulare devono sussistere indizi concreti dell'influenza esercitata su terzi con un'ideologia che può indurre a compiere attività terroristiche. La semplice eventualità che possano esservi simili tentativi di influenzare altre persone non è sufficiente per ordinare la segregazione cellulare. Per ogni singolo caso è inoltre necessario esaminare se vi siano eventuali altre misure meno severe, la segregazione cellulare va disposta unicamente come «ultima ratio». Una possibile alternativa è il trasferimento in un altro penitenziario o l'esecuzione della pena in un piccolo gruppo composto da persone che non sono ricettive ai tentativi di radicalizzazione. È fondamentale che una persona isolata in segregazione cellulare venga sempre accompagnata con misure sociali, di integrazione e terapeutiche.

Si è rinunciato a fissare la durata massima della misura, come per la tutela del detenuto o di terzi (lett. b). La durata appropriata va definita valutando caso per caso e basandosi sul principio di proporzionalità, come per la lettera b<sup>74</sup>. La segregazione cellulare deve essere tuttavia riesaminata a intervalli regolari, tenendo conto che più la sua durata aumenta, più sono elevati i requisiti posti ai motivi della sua esecuzione.

<sup>72</sup> RS 311.0

<sup>73</sup> FF 1999 II 1669, in particolare pag. 1795; Günter Stratenwerth/Wolfgang Wohlers, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Handkommentar, art. 78 CP, n. marg. 2, 3a ed., Berna 2013.

<sup>74</sup> Günter Stratenwerth/Wolfgang Wohlers, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Handkommentar, art. 78 CP, n. marg. 2, 3a ed., Berna 2013.

*Art. 90 cpv. 1 lett. d*

Nell'ambito dell'esecuzione delle misure si presentano i medesimi problemi nell'affrontare i tentativi di radicalizzazione come nell'esecuzione delle pene. Anche nell'esecuzione delle misure è pertanto prevista la possibilità di separare una persona dagli altri collocati se sussiste il pericolo che possa radicalizzare questi ultimi. Si rimanda inoltre al commento all'articolo 78 lettera d D-CP.

*Art. 365 cpv. 2 lett. v nonché art. 367 cpv. 2 lett. n e cpv. 4*

In virtù del nuovo articolo 108b D-LNA i servizi cantionali di polizia competenti disporranno di un accesso al casellario giudiziale informatizzato VOSTRA per effettuare un controllo dei precedenti personali del personale degli aeroporti (cfr. sotto al n. 11). Questa nuova disposizione rende quindi necessario un adeguamento delle norme del CP che disciplinano lo scopo, le modalità e l'entità del trattamento dei dati nel sistema d'informazione in questione.

Il contenuto normativo dell'articolo 365 capoverso 2 lettera v (scopo del trattamento dei dati) e dell'articolo 367 capoverso 2 lettera n e capoverso 4 D-CP (autorità autorizzate al trattamento) corrisponde al nuovo articolo 46 lettera d numero 3 della legge del 17 giugno 2016<sup>75</sup> sul casellario giudiziale (LCaGi) commentato al numero 12. La data dell'entrata in vigore della LCaGi non è ancora stata definita, motivo per cui occorre elaborare le modifiche per il CP e la LCaGi. Se la LCaGi dovesse entrare in vigore prima della votazione finale relativa al presente progetto, le due disposizioni del CP summenzionate potranno essere cancellate dal presente disegno di legge. Viceversa, la pertinente disposizione LCaGi indicata al numero 12 potrà essere stralciata dal progetto di legge, se, al momento della votazione finale, VOSTRA sarà ancora retto dal CP.

## **7. Legge federale del 23 dicembre 2011<sup>76</sup> sulla protezione extraprocessuale dei testimoni**

*Osservazione preliminare*

La protezione extraprocessuale dei testimoni è un compito assolto congiuntamente dalla Confederazione e dai Cantoni. Sia i Cantoni sia la Confederazione sono interessati a una collaborazione intensa. L'adeguamento della legge federale sulla protezione extraprocessuale dei testimoni qui commentato, è quindi strettamente correlato alla modifica della LUC (cfr. sotto).

*Art. 34 cpv. 2 e 3*

Considerando il numero relativamente contenuto di casi di protezione di testimoni in Svizzera, la complessità delle misure di protezione e la necessità di mantenere le conoscenze specialistiche e la professionalità di un servizio di protezione dei testi-

<sup>75</sup> FF 2016 4315 (testo sottoposto a referendum)

<sup>76</sup> RS 312.2

moni, l'esecuzione delle misure di protezione di testimoni è centralizzata presso le autorità federali a prescindere che si tratti di testimoni di procedimenti federali o cantonali. Secondo il disciplinamento vigente, la Confederazione e i Cantoni si suddividono «in parti uguali» le spese di gestione del Servizio di protezione dei testimoni (art. 34 cpv. 2). Alla luce delle circostanze attuali, questa suddivisione delle spese di gestione appare troppo rigida ed è pertanto soggetta a critiche da parte dei Cantoni. La modifica prevista intende lasciare margine per una disposizione sul finanziamento che sia più flessibile e che tenga maggiormente conto dei ruoli e delle responsabilità di Confederazione e Cantoni di quanto non lo faccia oggi. A tale riguardo occorre inoltre considerare che il Servizio di protezione dei testimoni collabora con l'estero e con i tribunali penali internazionali e che tali prestazioni non vanno direttamente a beneficio dei Cantoni. Spetterà quindi al nostro Collegio concordare con i Cantoni la suddivisione delle spese di gestione.

## **8. Legge federale del 7 ottobre 1994<sup>77</sup> sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganali con altri Stati**

Dall'introduzione della LUC nel 1994, la collaborazione di polizia tra la Confederazione e i Cantoni si è intensificata ed è stata notevolmente ampliata anche sul piano dei contenuti. La lotta contro la criminalità, in particolare quella di stampo terroristico, ha posto le autorità federali e cantonali di perseguimento penale nonché la rispettiva collaborazione davanti a nuove sfide. Nel contesto attuale, la lotta contro le forme di criminalità complesse e transfrontaliere necessita di un ampio coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni. I principi generali di tale collaborazione di polizia vanno integrati nella LUC e formulati all'inizio della legge per motivi di sistematicità. I vigenti articoli 1 e 2 LUC, che disciplinano nel dettaglio gli uffici centrali, sono dunque posticipati, rimanendo sostanzialmente invariati, e figurano ora come nuovi articoli 2 e 2a. Il concetto di «lotta» è da intendersi nel senso più ampio del termine e comprende, oltre al perseguimento penale di reati (la lotta in senso stretto), anche l'individuazione e la prevenzione degli stessi con l'ausilio di tutte le altre misure e gli altri mezzi di polizia (prevenzione della criminalità).

*Art. 1* Collaborazione tra autorità di polizia svizzere

Il *capoverso 1* sancisce un principio che oggi rappresenta ormai una certezza. La Confederazione e i Cantoni coordinano i loro sforzi nel settore della sicurezza interna (art. 57 cpv. 2 Cost.). Essi si sostengono reciprocamente, coordinano le loro attività e collaborano. Nell'ambito della collaborazione ai sensi dell'articolo 57 capoverso 2 Cost., la Confederazione e i Cantoni si intendono partner paritari.

Il *capoverso 2* presenta un elenco non esaustivo di settori in cui la Confederazione e i Cantoni collaborano già strettamente o intendono farlo in futuro.

*Let. a:* è di essenziale importanza che nella lotta contro la criminalità la Confederazione e i Cantoni coordinino i propri sforzi. Il contrasto del crimine è diventato un

<sup>77</sup> RS 360

compito congiunto di Confederazione e Cantoni. Nell'ambito delle rispettive competenze costituzionali, la Confederazione e i Cantoni devono potersi unire e cooperare all'interno di organizzazioni e strutture. In tal modo sarà possibile sfruttare al meglio le sinergie e le conoscenze specialistiche per contrastare la criminalità in modo efficace ed efficiente. Tale approccio sarà presto concretizzato nel settore della lotta alla cybercriminalità: la rete nazionale di sostegno alle indagini nella lotta contro la criminalità informatica, lanciata dalla CCPCS e composta da più centri di competenza regionali e da un centro di competenza nazionale, riunirà in futuro gli specialisti presenti in Svizzera, e dunque anche le loro capacità e risorse, e contribuirà a coordinare i servizi da essi forniti. In seno al centro di competenza nazionale in materia di cybercriminalità (NC3) di fedpol sono concentrate tutte le competenze di criminalità informatica dei settori delle indagini, del sostegno alle indagini e dei compiti di ufficio centrale, tra cui anche quelle del Servizio nazionale di coordinazione per la lotta contro la criminalità su Internet (SCOICI), nel frattempo integrato nella divisione Informatica forense e cybercriminalità di fedpol. La lotta alla criminalità, in particolare quella di stampo terroristico, pone le autorità federali e cantonali di perseguimento penale davanti a nuove sfide e, nel contesto attuale, richiede un ampio coordinamento tra Confederazione e Cantoni. Il concetto di «lotta» è da intendersi in senso lato e comprende, oltre al perseguimento penale di reati (la lotta in senso stretto), anche l'individuazione e la prevenzione degli stessi con l'ausilio di tutte le altre misure e gli altri mezzi di polizia (prevenzione della criminalità).

*Let. b:* un esempio di una collaborazione pianificata tra Confederazione e Cantoni in tale ambito è rappresentato da un sistema d'informazione per l'analisi della situazione e la condotta quale LAFIS. Si tratta di un'applicazione basata su Internet volta alla gestione tattica e operativa della situazione e degli interventi, sviluppata allo scopo di gestire situazioni particolari e straordinarie nonché eventi di vasta portata. Il sistema permette di stilare un quadro comune della situazione cui possono accedere tutte le organizzazioni di sicurezza interessate. LAFIS è gestito da un'associazione composta da membri delle polizie cantonali, delle polizie delle città, degli stati maggiori di condotta nonché delle organizzazioni di salvataggio della Svizzera orientale e di alcune regioni della Svizzera nord-occidentale e centrale. Da un lato, la Confederazione deve poter essere in grado di sostenere i Cantoni nella gestione di situazioni particolari, dall'altro deve poter gestire anche le situazioni particolari di sua competenza in collaborazione con i Cantoni e le autorità estere. Per tale motivo anche la Confederazione deve poter far parte di tale associazione.

*Let. c:* un esempio in tale ambito è l'Istituto svizzero di polizia (ISP) di Neuchâtel con il quale fedpol intrattiene contatti stretti.

*Let. d:* un esempio che può essere menzionato a tale proposito è la cooperazione di polizia nel settore della tecnica e dell'informatica di polizia. In tale ambito esistono numerosi organi con competenze decisionali complesse e molte associazioni fondate da enti pubblici. Questa struttura organizzativa rende più difficile la collaborazione. Per poter far fronte alle sfide future in modo rapido ed efficiente, l'attuale modello di collaborazione deve essere trasferito in una nuova struttura. L'obiettivo è di garantire processi decisionali rapidi e coerenti nonché di rafforzare l'integrazione strategica dei responsabili politici. I dettagli della collaborazione vanno disciplinati all'interno di un'apposita convenzione.

*Let. e:* il Servizio di protezione dei testimoni è di per sé una struttura nazionale (cfr. a tale proposito n. 7). Tuttavia, tale servizio è impiegato e cofinanziato anche dai Cantoni. In tal senso è possibile parlare di collaborazione anche in questo settore.

Il *capoverso 3* contiene un'esplicita base legale in virtù della quale la Confederazione può acquistare a livello centralizzato mezzi d'intervento di polizia, tra cui ad esempio programmi informatici speciali (art. 269<sup>ter</sup> CPP), anche per i Cantoni e metterli a loro disposizione a titolo oneroso. Non sarebbe né economico né efficiente se ogni Cantone agisse autonomamente. I Cantoni dovranno assumersi i costi che potranno essere loro attribuiti. Nel caso dei programmi informatici speciali, tali costi corrispondono alle licenze utilizzate dai Cantoni. La questione legata all'obbligo di partecipazione ai costi può essere regolamentata dalla Confederazione tramite un disciplinamento degli emolumenti, sempre che non sia disciplinato all'interno di una convenzione (cfr. in particolare *cpv. 4*).

*Cpv. 4:* di norma il Consiglio federale stipula convenzioni con i Cantoni su questioni importanti legate alla collaborazione con questi ultimi. Un esempio di accordo tra la Confederazione e i Cantoni è la convenzione quadro tra il DFGP e la CDDGP, sottoscritta il 14 e il 15 novembre 2013, sulla collaborazione di polizia tra la Polizia giudiziaria federale e i corpi di polizia cantonali e comunali. Va da sé che le convenzioni non devono minare le competenze della Confederazione e dei Cantoni sancite a livello costituzionale. Simili convenzioni sono intese a disciplinare i punti essenziali della collaborazione e le questioni di natura giuridica. Tuttavia, è evidente che le convenzioni concernenti aspetti di natura operativa, tecnica e amministrativa non debbano obbligatoriamente essere sottoscritti dal Consiglio federale, bensì possano essere conclusi autonomamente anche da un Ufficio quale fedpol. È il caso in cui ad esempio occorre concretizzare a livello operativo convenzioni generali sulla collaborazione. La competenza di fedpol di concludere simili convenzioni di portata limitata va disciplinata a livello di ordinanza.

Il trasferimento di compiti dell'amministrazione ausiliare a un'organizzazione o a una struttura comune comporta, al di là dei vantaggi offerti, un certo onere giuridico. Occorre ad esempio valutare diversi tipi di rapporti giuridici relativamente alla gestione dell'organizzazione o della struttura, in particolare per quanto concerne la responsabilità dello Stato, i rapporti di lavoro, la previdenza professionale e la protezione dei dati. La Confederazione e i Cantoni dispongono già di norme applicabili per gli ambiti di propria competenza; ciò nonostante, il diritto vigente non fornisce per tutti i settori risposte sufficientemente chiare su quali norme vadano applicate a strutture e organizzazioni comuni. La legislazione sugli acquisti pubblici, ad esempio, contiene già norme sugli acquisti comuni (art. 2 vigente dell'ordinanza dell'11 dicembre 1995<sup>78</sup> sugli acquisti pubblici / art. 5 del progetto di legge federale del 15 febbraio 2017<sup>79</sup> sugli appalti pubblici) che consentono di principio di assegnare ogni caso a un ordinamento giuridico vigente. La situazione è diversa ad esempio nel caso del diritto sul lavoro, in quanto né il diritto federale sul personale né il diritto sul lavoro di un Cantone sono automaticamente applicabili al personale assunto da un'organizzazione o una struttura comune. Nelle convenzioni, tali que-

<sup>78</sup> RS 172.056.11

<sup>79</sup> FF 2017 1741

stioni vanno disciplinate nella misura necessaria. L'elenco degli ambiti giuridici non è esaustivo, ma intende rimarcare che non tutti i rapporti giuridici di un'organizzazione o una struttura possono essere regolamentati, bensì soltanto alcune questioni secondarie interne, derivanti dalla gestione dell'organizzazione o della struttura. Non rientra in linea di conto in particolare il diritto al quale sono sottoposti i contratti con fornitori o fornitori di prestazioni privati. A questi ultimi si applica, come sempre quando si tratta di diritto in materia di acquisti pubblici, il diritto privato.

Il disciplinamento dei rapporti giuridici contemplati dalla lettera d si limiterà per quanto possibile a rinviare a normative già esistenti. Tuttavia, non sono escluse regolamentazioni indipendenti e stabilite in funzione della situazione specifica dell'organizzazione o della struttura.

*Cpv. 5:* al momento della conclusione di una convenzione sulla collaborazione, non è sempre chiaro quali aspetti di cui al capoverso 4 necessitano di un disciplinamento. Una convenzione può ad esempio omettere di specificare se un'organizzazione comune assume il proprio personale o se una collettività pubblica mette a disposizione il personale assunto secondo il proprio diritto. Mentre in quest'ultimo caso non vi sono o vi sono solo pochi aspetti da disciplinare sul piano del diritto in materia di personale, nel primo occorre emanare uno statuto autonomo del personale oppure rimandare a un regolamento esistente in materia di diritto del lavoro. In tale ambito non dovrebbe prevalere il diritto privato del lavoro disciplinato nel Codice delle obbligazioni<sup>80</sup>, poiché non è adatto a disciplinare i rapporti giuridici di persone che assolvono, su incarico e a nome dello Stato, compiti che sono in parte strettamente correlati alla sovranità statale, se non addirittura al monopolio statale dell'uso della forza.

*Cpv. 6:* le prestazioni fornite alle autorità da organizzazioni e strutture comuni non sono qualificabili come prestazioni di tipo commerciale o imprenditoriale. Tali prestazioni sono invece fornite allo scopo di assolvere compiti pubblici (nello specifico, compiti di polizia) e l'eventuale scambio di prestazioni avviene esclusivamente tra organi statali. Per tale ragione, è opportuno esentare tali organizzazioni e strutture da qualsivoglia imposizione fiscale<sup>81</sup>. Viceversa, se una struttura o un'organizzazione fornisce prestazioni a privati a titolo professionale, l'esenzione fiscale non si applica a tali prestazioni. Occorrerebbe verificare il regime fiscale applicabile a tali prestazioni in base al diritto fiscale vigente.

*Art. 1a* Trattati internazionali sulla cooperazione con autorità di polizia estere

*Cpv. 1:* i trattati internazionali devono essere approvati dall'Assemblea federale come disposto dall'articolo 166 capoverso 1 Cost. Se previsto esplicitamente da una legge federale, la competenza di concludere trattati internazionali può essere trasferi-

<sup>80</sup> RS 220

<sup>81</sup> Cfr. rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sullo scorporo e la gestione strategica di compiti della Confederazione, FF 2006 7545, in particolare pag. 7594; la formulazione si basa sul modello di atto normativo «Anstalten mit Aufgaben der Wirtschaft- und Sicherheitsaufsicht» (stato: 1.7.2016, non disponibile in italiano), consultabile all'indirizzo: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Stato & cittadino > Strumenti di legistica.

ta al Consiglio federale (art. 166 cpv. 2 Cost. e art. 7a cpv. 1 della legge del 21 marzo 1997<sup>82</sup> sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione [LOGA]). La competenza del Consiglio federale di concludere trattati internazionali sancita nel *capoverso 1* è limitata sul piano materiale all'ambito della cooperazione di polizia, dunque alla regolamentazione di una stretta collaborazione con autorità di polizia estere nel contrasto di reati. La Svizzera ha concluso numerosi trattati di questo tipo, sia a livello bilaterale, in particolare con i suoi Paesi limitrofi, sia a livello multilaterale<sup>83</sup>. L'oggetto dei singoli accordi è sostanzialmente identico, sebbene si differenzi per quanto concerne il livello di cooperazione. Sono di volta in volta disciplinate le autorità competenti per l'attuazione dell'accordo, le forme della cooperazione di polizia in generale (scambio di informazioni e di esperienze, collaborazione su richiesta o spontanea ecc.) nonché eventuali modalità particolari di cooperazione quali l'osservazione, l'inseguimento o la consegna sorvegliata. A ciò si aggiungono spesso disposizioni concernenti la protezione dei dati o i rapporti giuridici durante interventi di una delle Parti sul territorio dell'altra Parte (presupposti per l'impiego dell'arma di servizio, questioni relative alle responsabilità ecc.).

*Cpv. 2:* conformemente all'articolo 48a capoverso 1 secondo periodo LOGA, il Consiglio federale può delegare a un ufficio federale la competenza di concludere trattati internazionali di portata limitata. La presente disposizione si avvale di tale possibilità e autorizza fedpol a stipulare autonomamente accordi relativi al proprio ambito di competenza con autorità di polizia estere. Tale disposizione sarebbe potuta essere sancita a livello di ordinanza. Tuttavia, per motivi di chiarezza (rapporto con il *cpv. 1*), è stata introdotta a livello di legge.

## Art. 2 Uffici centrali

Tale disposizione corrisponde al tenore dell'articolo 1 LUC in vigore. Nella legge, l'articolo figura ora come articolo 2 soltanto per motivi di logica sul piano materiale.

### Art. 2a Compiti

Gli uffici centrali di fedpol assolvono, in qualità di fornitori di prestazioni, importanti compiti nell'ambito dello scambio di informazioni e del coordinamento a beneficio soprattutto dei Cantoni ma anche delle autorità partner estere (cfr. *art. 2a lett. a–e D-LUC*).

*Let. f:* dalla LUC discende inoltre la competenza di fedpol di eseguire compiti di polizia giudiziaria, ovvero attività che sono condotte nel quadro del perseguimento penale prima dell'apertura di un procedimento e che precedono quindi l'attività di polizia giudiziaria vera e propria da parte della Polizia giudiziaria federale. Si tratta nello specifico delle cosiddette indagini preliminari utili ai fini dell'individuazione

<sup>82</sup> RS 172.010

<sup>83</sup> A livello bilaterale la Svizzera ha concluso trattati di polizia con gli Stati limitrofi, ovvero con Germania, Francia, Italia, Austria e Liechtenstein, nonché con altri Stati quali Albania, Bosnia e Erzegovina, Stati Uniti, Ungheria, Kosovo, Lettonia, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia, Slovenia e Cechia. A livello multilaterale è possibile menzionare gli accordi con l'Organizzazione internazionale di polizia criminale (INTERPOL) e gli accordi conclusi con l'Unione europea (in particolare Europol).

di reati. Con l'espressione «indagini preliminari» si intendono generalmente le attività di polizia giudiziaria tese a individuare reati già perpetrati. Le indagini preliminari sono pertanto, anch'esse, finalizzate al perseguimento di reati; tuttavia, esse sono condotte in assenza di sospetti concreti, motivo per cui esulano dal campo d'applicazione del CPP. Sul piano materiale, la competenza per eseguire indagini preliminari si estende alle fattispecie penali il cui perseguimento compete alla Confederazione. L'attività investigativa di polizia giudiziaria della Confederazione è incentrata pertanto sull'individuazione tempestiva della criminalità organizzata e attiva a livello internazionale. Tale competenza della Polizia giudiziaria federale era finora disciplinata soltanto a livello di ordinanza (v. art. 3 dell'ordinanza del 30 novembre 2001<sup>84</sup> sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia). Con la *lettera f*, essa viene ora integrata, a livello di legge formale, nel catalogo dei compiti degli uffici centrali di cui al vigente articolo 2 LUC. Nel nuovo testo di legge, viene ora menzionato esplicitamente un ufficio centrale in materia di cybercriminalità. In tal modo viene attuata la misura 21 della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) 2018–2022<sup>85</sup>.

L'articolo 4 lettera a della legge federale del 19 marzo 2010<sup>86</sup> sull'organizzazione delle autorità penali della Confederazione (LOAP) statuisce che, nel perseguimento penale, l'adempimento dei compiti di polizia giudiziaria nell'ambito della giurisdizione federale compete alla Polizia giudiziaria federale (PGF). Non è pertanto necessario integrare il contenuto del vigente articolo 2 lettera f LUC, che include ancora tale attività tra i compiti degli uffici centrali, nell'elenco dei compiti ai sensi del nuovo articolo 2a D-LUC.

### *Art. 3a* Indagini in incognito su Internet o nei media elettronici

Gli uffici centrali non sono attualmente autorizzati a condurre indagini in incognito nel quadro del loro ambito d'attività e di competenza. Questa lacuna appare ancora più evidente laddove si tratti di individuare e combattere reati gravi su Internet. Internet e le piattaforme di comunicazione (incluse le reti sociali) nonché i servizi di anonimizzazione ivi disponibili (soprattutto nel cosiddetto Darknet) sono oggi utilizzati su larga scala anche dalle organizzazioni criminali. Per contrastare efficacemente la criminalità organizzata, compreso il sostegno da essa fornito a organizzazioni terroristiche, è indispensabile condurre indagini sotto copertura nel cibernazio. Le indagini in incognito si rivelano particolarmente importanti nei casi in cui gli inquirenti debbano necessariamente fornire false informazioni per ottenere l'accesso a gruppi chiusi o siano costretti a utilizzare un nome falso per allacciare contatti, ad esempio all'interno di una «chat room». Menzionando separatamente i media elettronici si intende specificare che le indagini in incognito sono ammesse anche nei cosiddetti servizi di messaggia quali Whatsapp e Threema, attualmente installati su numerosi telefoni cellulari e utilizzati per la comunicazione, spesso anche all'interno di gruppi chiusi.

<sup>84</sup> RS 360.1

<sup>85</sup> Cfr. Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) 2018–2022, pag. 22, consultabile all'indirizzo: [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Documenti > Rapporti (stato: 11.3.2019).

<sup>86</sup> RS 173.71

Il rimando all'articolo 2a lettera f D-LUC contenuto nel *capoverso 1* indica con chiarezza che è possibile ricorrere a indagini in incognito esclusivamente per individuare reati che sottostanno alla giurisdizione federale o per i quali non è stato ancora stabilito se il procedimento penale compete alla Confederazione o a un Cantone. Tali indagini possono essere inoltre condotte soltanto per smascherare e combattere crimini e gravi delitti. Per gravi delitti si intendono, in questa sede, i reati per i quali è comminata (anche) una pena detentiva.

Questa disposizione non comporta tuttavia un'estensione delle competenze di polizia all'individuazione tempestiva e in particolare al monitoraggio delle attività terroristiche su Internet, entrambi compiti di competenza dei servizi delle attività informative (cfr. n. 1.3.1), né tantomeno, contrariamente al timore manifestato durante la consultazione, un'ingerenza nella sfera di competenza dei Cantoni. La presente disposizione non fornisce alcuna base legale per indagini in incognito in caso di reati di competenza cantonale. Ciò è illustrato chiaramente tramite il rimando all'articolo 2a lettera f D-LUC. Per la PGF possono, tuttavia, emergere indizi di reato (correlati a più Cantoni o Paesi) per i quali non è ancora stabilito se il procedimento penale compete alla Confederazione o a un Cantone. Secondo il diritto vigente, in tali casi le prime indagini sono ammesse soltanto se sussiste un sospetto iniziale rilevante ai fini della procedura penale (art. 27 cpv. 2 CPP). Ciò è particolarmente insoddisfacente allorquando gli indizi di reato non si sono ancora concretizzati in un sospetto vero e proprio che possa far rientrare tale reato nel campo di applicazione del CPP, ma non può essere tuttavia *esclusa la giurisdizione federale*. Può inoltre risultare necessario, nell'ottica di accertare le *competenze* o di procedere a una *prima assunzione delle prove*, che la Confederazione ricorra allo strumento dell'indagine in incognito. Se nel corso di un'indagine dovesse risultare una competenza cantonale, il procedimento va lasciato al Cantone interessato.

Gli agenti in incognito non rivelano la loro vera identità e funzione. A differenza delle inchieste mascherate, tuttavia, gli agenti non si avvalgono di una falsa identità attestata da documenti (la cosiddetta «identità fittizia»). Per trarre in inganno i propri interlocutori in merito alla loro identità e alla loro funzione, ricorrono, in linea di principio, a semplici bugie, fornendo false indicazioni su nome, professione, sesso, età e luogo di domicilio. Le indagini in incognito di competenza degli uffici centrali si differenziano dalle indagini in incognito ai sensi degli articoli 298a e seguenti CPP in particolare per il fatto che sono condotte al di fuori di un procedimento penale ovvero prima della sua apertura.

Possono essere impiegati in qualità di agenti in incognito soltanto agenti di polizia. Le indagini in incognito sono spesso accompagnate da una presa di contatto mirata effettuata sotto falsa identità. Non sono inoltre soggette a una riserva di approvazione da parte di giudice, motivo per cui è imperativo che vengano svolte esclusivamente da persone formate ad hoc.

Le condizioni e le modalità relative alle indagini in incognito si ispirano alla regolamentazione delle indagini in incognito contemplate dal CPP. Un'armonizzazione delle normative in ambito preventivo con quelle del CPP appare ancora più opportuna se si considera che le informazioni raccolte dalla polizia confluiscono regolarmente in procedimenti penali, nell'ambito dei quali possono e devono essere utilizzate come prove.

Il *capoverso 2* enuncia le condizioni che devono essere adempiute per poter disporre un'indagine in incognito. Le indagini in incognito devono essere soggette a condizioni rigorose e verificabili, senza che queste ultime siano tuttavia formulate in modo talmente restrittivo da rendere le indagini in incognito di fatto illusorie. In particolare, va considerato che, alla luce dell'obiettivo perseguito, le indagini in incognito possono basarsi su fatti comprovati soltanto in maniera limitata. Il fatto che debbano sussistere «indizi sufficienti» che possa essere commesso un reato, lascia intendere che le indagini in incognito non possono essere condotte a caso. L'inasprimento delle condizioni per la disposizione di un'indagine in incognito, richiesto da alcuni partecipanti alla procedura di consultazione, restringerebbe il campo di applicazione in maniera eccessiva. Possono ad esempio sussistere indizi sufficienti di reato laddove dall'esperienza o da informazioni attuali, fornite ad esempio da autorità partner estere, emerge che alcune piattaforme o forum online non accessibili al pubblico sono utilizzati, anche regolarmente, per scambiare contenuti penalmente rilevanti, ma tali informazioni non si sono ancora concretizzate in un vero e proprio sospetto iniziale rilevante ai fini della procedura penale. Per disporre indagini in incognito è inoltre necessario che le altre misure adottate non abbiano dato esito positivo o che altrimenti le indagini risultino vane o eccessivamente difficili. La presente disposizione introduce una clausola di sussidiarietà analoga a quella prevista dall'articolo 298*b* capoverso 1 lettera b CPP.

Fedpol e il SIC dovranno accordarsi e coordinarsi in modo da evitare eventuali sovrapposizioni con le misure di acquisizione di informazioni da parte del SIC che, nell'ambito della propria sfera di competenza, dispone di competenze analoghe. È inoltre fondamentale che vi sia un coordinamento con i Cantoni al fine di evitare sovrapposizioni e doppioni con indagini in incognito e indagini mascherate condotte, a titolo preventivo, a livello cantonale. Le modalità con cui attuare concretamente tale coordinamento non vanno disciplinate a livello di legge. La Confederazione e i Cantoni possono concertarsi caso per caso oppure regolamentare la collaborazione nell'ambito di convenzioni in base all'articolo 1 capoversi 3 e 4 D-LUC.

Le indagini in incognito sono disposte dal capo della PGF. È esclusa la possibilità che le indagini in incognito vengano disposte dal giudice dei provvedimenti coercitivi, come richiesto da alcuni partecipanti alla procedura di consultazione. Durante le indagini in incognito non è impiegata un'identità fittizia attestata da documenti, riducendo in tal modo il grado di inganno di tali indagini. Va altresì evidenziato che anche secondo le norme del CPP, la disposizione di un'indagine in incognito non necessita di alcuna autorizzazione del giudice; tale soluzione viene applicata anche in alcuni Cantoni (art. 23 della legge dell'11 marzo 2010 sulla polizia cantonale di Obvaldo, GDB 510.1; art. 32*d* della legge del 23 aprile 2007 sulla polizia cantonale di Zurigo, LS 550.1). Si è inoltre tenuto debitamente conto del fatto che l'indagine in incognito è condotta *prima* dell'apertura di un procedimento penale stabilendo che la *proroga* di tale misura deve essere approvata da un giudice: se le indagini in incognito si protraggono per più di un mese, la rispettiva proroga necessita dell'autorizzazione del giudice dei provvedimenti coercitivi (*cpv. 3*). Rispetto al CPP, il quale prevede l'approvazione da parte del pubblico ministero (art. 298*b* cpv. 2 CPP), la presente disposizione risulta dunque più severa.

Il termine di un mese corrisponde al termine disposto dall'articolo 298*b* capoverso 2 CPP. Il giudice dei provvedimenti coercitivi è tenuto a verificare se le condizioni per un'indagine in incognito sono (ancora) adempiute. In tal modo si intende evitare che le indagini in incognito si protraggano per un periodo di tempo eccessivo. Contrariamente a quanto proposto in sede di consultazione, si è rinunciato a disciplinare la durata massima delle indagini in incognito. Nemmeno nell'articolo 298*d* CPP o in regolamenti cantonali concernenti indagini preliminari preventive è stabilita una durata massima.

Il giudice dei provvedimenti coercitivi del luogo in cui è condotta l'inchiesta decide se prorogare la misura. Tale disposizione si basa sull'articolo 65 capoverso 2 LOAP. Nella maggior parte dei casi tale decisione competerà quindi al giudice dei provvedimenti coercitivi del Cantone di Berna, a meno che fedpol non conduca le indagini da un'altra sede (Losanna, Lugano o Zurigo). Per quanto riguarda l'indennizzo del giudice cantonale dei provvedimenti coercitivi, si rinvia all'articolo 65 capoverso 3 LOAP che si applica per analogia. Nel *capoverso 3* sono inoltre precisati i rimedi giuridici, che consentono di impugnare mediante ricorso le decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi dinanzi al Tribunale amministrativo federale. Analogamente all'articolo 24*g* capoverso 2 lettera b D-LMSI, fedpol è legittimato a ricorrere.

Il *capoverso 4* rinvia, per quanto concerne i requisiti posti alle persone impiegate nonché i compiti degli agenti in incognito e delle persone di contatto, alle pertinenti disposizioni del CPP relative all'inchiesta mascherata. Tali requisiti coincidono pertanto con quelli previsti per le indagini in incognito ai sensi del CPP, il cui articolo 298*c* rinvia anch'esso alle disposizioni concernenti l'inchiesta mascherata. In questo modo viene precisato che gli agenti in incognito non devono alimentare la propensione a delinquere o indurre a commettere reati più gravi (art. 293 cpv. 1 CPP). Non è invece ammesso l'impiego, in qualità di agenti in incognito, di persone che ai sensi dell'articolo 287 capoverso 1 lettera b CPP sono assunte a titolo provvisorio al fine di svolgere compiti di polizia.

Nel *capoverso 5* sono menzionate le condizioni per porre fine a un'indagine in incognito. Questa disposizione ricalca ampiamente la disposizione del CPP concernente le indagini in incognito (art. 298*d* cpv. 1 CPP). Lo stesso dicasi anche per il primo periodo del *capoverso 6* (cfr. art. 298*d* cpv. 3 CPP).

Le informazioni raccolte nell'ambito di indagini in incognito possono tramutarsi, nel corso delle indagini, in un sospetto iniziale rilevante ai fini della procedura penale. Lo scopo del *capoverso 7* è garantire che in presenza di un sospetto siano rispettate le disposizioni del CPP. In tal caso occorre avviare una procedura investigativa di polizia ai sensi dell'articolo 306 CPP e informare il pubblico ministero se sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 307 capoverso 1 CPP. Se il perseguimento penale è di competenza dei Cantoni, occorre informare la competente autorità di polizia e di perseguimento penale del Cantone interessato. Lo stesso capoverso stabilisce inoltre in modo esplicito che i dati raccolti nell'ambito di un'indagine in incognito possono confluire in un procedimento penale dove potranno essere utilizzate come mezzo di prova.

Va infine menzionato quanto segue: al trattamento dei dati raccolti nell'ambito di indagini in incognito si applicano la LSIP (cfr. art. 11 cpv. 1) e l'ordinanza JANUS

del 15 ottobre 2008<sup>87</sup>. L'informazione della persona interessata (o il fatto di rinunciare a informarla) in merito all'indagine in incognito è disciplinata anch'essa dalla LSIP: è possibile differire l'informazione o rinunciarvi se sono adempiute le condizioni di cui all'articolo 11 capoverso 6 LSIP.

*Art. 3b* Segnalazione di persone e oggetti ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato

Il *capoverso 1* fornisce la base legale per la segnalazione da parte di fedpol di persone e oggetti ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato. Le richieste per effettuare tali segnalazioni possono essere presentate da autorità federali di perseguimento penale o da autorità cantonali di polizia. Le richieste sono accolte anche laddove i Cantoni non dispongano di una base legale cantonale per effettuare segnalazioni di persone e oggetti ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato. La segnalazione non necessita dell'approvazione di un giudice.

La sorveglianza discreta è la ricerca di una persona effettuata in modo discreto. Questo tipo di segnalazione consente alla polizia, in caso di fermo della persona in questione, di ottenere informazioni in modo mirato (p. es. su durata e itinerario del viaggio, sui documenti di viaggio, sui bagagli, sugli accompagnatori e sui mezzi di trasporto utilizzati). Queste informazioni sono in seguito trasmesse al servizio autore della segnalazione all'insaputa della persona fermata. Alcuni partecipanti alla consultazione hanno espresso il timore che una tale misura possa condurre a una sorveglianza massiccia di una persona. Va tuttavia considerato che la sorveglianza discreta non corrisponde a una sorveglianza permanente, come nel caso di un'osservazione. La sorveglianza discreta consente di ottenere soltanto, ma pure sempre, informazioni puntuali su una persona in occasione di un controllo da parte delle autorità.

Il servizio autore della segnalazione può avvalersi delle informazioni così ottenute per la propria attività investigativa, in particolare per accertare il luogo in cui si trova la persona, eventuali itinerari di viaggio all'estero, i suoi accompagnatori e gli oggetti da essa trasportati. Da tali informazioni possono emergere nuovi spunti per le indagini. L'acquisizione di informazioni mediante sorveglianza discreta può inoltre permettere di individuare e prevenire reati. Essa contribuisce inoltre a chiarire la competenza in materia di perseguimento penale all'interno della Svizzera. La persona sorvegliata è informata in merito alla sorveglianza discreta non appena viene meno l'interesse al mantenimento del segreto (art. 8 cpv. 6 LSIP). Essa ha a disposizione i pertinenti rimedi giuridici previsti dalla legislazione sulla protezione dei dati (cfr. art. 25 LPD<sup>88</sup>: rettifica, cancellazione ecc.).

La segnalazione ai fini di un controllo mirato permette di fermare una determinata persona quando viene individuata alla frontiera o nel quadro di un controllo sul territorio nazionale. In occasione del fermo si procede a identificare la persona o ad accertarne l'identità. La persona fermata è tenuta a comunicare i propri dati personali e a esibire i documenti d'identità e di legittimazione portati con sé. Viene inoltre inter-

<sup>87</sup> RS 360.2

<sup>88</sup> RS 235.1

rogata e sottoposta a perquisizione personale. A differenza della sorveglianza discreta, la persona è informata del controllo ed è persino esortata a collaborare.

La sorveglianza discreta e il controllo mirato sono misure consentite soltanto per gli scopi enunciati ai *capoversi 2 e 3* e se sono adempiute le condizioni ivi esposte. Per reati gravi ai sensi dei *capoversi 2 e 3*, s'intendono segnatamente i reati di cui all'articolo 286 *capoverso 2 CPP (cpv. 4)*.

*Art. 5 cpv. 1bis, primo periodo*

La presente disposizione subisce una modifica di natura puramente redazionale. Con la presente modifica della LUC, la forma abbreviata dell'Ufficio federale di polizia, ovvero «fedpol», è introdotta già nell'articolo 1a *capoverso 2* e può dunque essere ripresa all'articolo 5.

*Art. 7 cpv. 2*

La presente disposizione subisce una modifica di natura puramente redazionale (è sufficiente l'abbreviazione «CPP», dato che il Codice di procedura penale e la relativa abbreviazione sono già introdotti nel precedente art. 3a D-LUC).

## **9. Legge federale del 13 giugno 2008<sup>89</sup> sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione**

*Osservazioni preliminari*

Uno degli obiettivi primari della Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo è di impedire che presunti terroristi possano fare ingresso sul territorio svizzero. Ad essere chiamati in causa sono in particolare la SEM e l'AFD, più precisamente il Cgcf. Entrambe le autorità adempiono compiti di polizia al fine di contrastare il terrorismo. La Strategia per la lotta al terrorismo esige la creazione delle necessarie basi giuridiche nonché la promozione della collaborazione e dello scambio di informazioni tra le autorità interessate. Per migliorare lo scambio di informazioni è indispensabile che determinati servizi collocati in seno alla SEM e all'AFD possano ottenere un accesso online a determinati sistemi d'informazione di polizia della Confederazione per adempiere i propri compiti nell'ambito della lotta al terrorismo.

*Art. 10 cpv. 4 lett. e*

Conformemente al diritto vigente, il Cgcf e l'Antifrode doganale dell'AFD dispongono unicamente di un accesso online al registro nazionale di polizia (art. 17 LSIP). Questo registro permette unicamente di appurare se una persona è registrata nei sistemi d'informazione di polizia cantonali o di fedpol. Non sono, tuttavia, visibili ulteriori informazioni in merito alla registrazione. Disponendo di informazioni limitate, l'AFD non è dunque in grado di controllare rapidamente ed efficacemente le

persone interessate e di adempiere i propri compiti in modo adeguato. Mediante i controlli del traffico delle persone e delle merci, l'AFD fornisce un contributo importante alla salvaguardia della sicurezza interna. L'AFD esegue inoltre numerosi disposti di natura doganale e non doganale (art. 94 e 95 della legge del 18 marzo 2005<sup>90</sup> sulle dogane [LD]). In particolare, assolve compiti in quasi tutti gli ambiti in cui la PGF funge da ufficio centrale. Per tale ragione è essenziale che l'AFD, in particolare l'Antifrode doganale e il Cgcf, possa disporre delle informazioni che le consentano di adottare ulteriori misure nei confronti di eventuali persone sospette. Sussiste inoltre la possibilità per il Dipartimento federale delle finanze (DFF) di concludere con un Cantone, su richiesta di quest'ultimo, un accordo sulla base del quale l'AFD è autorizzata ad adempiere compiti di polizia che sono in relazione con l'esecuzione di disposti federali di natura non doganale e che la legislazione della Confederazione ha delegato ai Cantoni (art. 97 LD). L'AFD rappresenta pertanto già a pieno titolo un attore ben affermato nella lotta alla criminalità transfrontaliera. L'accesso diretto al sistema d'informazione di cui all'articolo 10 LSIP, volto a sostenere le indagini di polizia giudiziaria della Confederazione, costituisce un notevole valore aggiunto non soltanto per le autorità di perseguimento penale dei Cantoni e della Confederazione, ma anche per l'AFD. Il sistema contiene i dati raccolti dalla PGF nel corso delle indagini di polizia giudiziaria da essa svolte nell'ambito di procedimenti penali pendenti (art. 10 cpv. 2 LSIP). L'accesso ai dati concernenti un determinato procedimento penale può essere limitato per decisione del Ministero pubblico della Confederazione (art. 10 cpv. 5 LSIP).

*Art. 11 cpv. 5 lett. e*

I servizi dell'AFD che si occupano di questioni di sicurezza devono poter usufruire di un accesso online al «sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali», il quale contiene i dati raccolti dalla PGF nell'ambito dei suoi compiti d'informazione e di coordinamento al di fuori di procedimenti penali in corso e in conformità degli accordi internazionali di cooperazione di polizia. Il sistema d'informazione funge da ausilio per gli accertamenti preliminari di polizia. Per garantire l'adozione tempestivamente delle pertinenti misure necessarie, i servizi in questione devono poter disporre anche dei diritti d'accesso a tale sistema. Fedpol può limitare l'accesso a determinate categorie di dati a determinate cerchie di utenti (art. 11 cpv. 4 secondo periodo LSIP).

*Art. 12 cpv. 6 lett. d*

I servizi dell'AFD che si occupano di questioni di sicurezza devono poter usufruire, per l'adempimento dei propri compiti, di un accesso online al «sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercantonale». Il sistema serve allo scambio di informazioni di polizia giudiziaria, di informazioni concernenti reati che non sottostanno alla giurisdizione federale, di informazioni utili alla ricerca di persone scomparse e all'identificazione di persone sconosciute nonché di informazioni nell'ambito della cooperazione degli organi di polizia della Confederazione con autorità di polizia cantonali ed estere. Nel sistema d'informazione

<sup>90</sup> RS 631.0

sono registrati i dati trasmessi alla PGF da autorità svizzere ed estere, che tuttavia non concernono reati che sottostanno alla giurisdizione federale e non rientrano nell'ambito di competenza di un ufficio centrale di polizia giudiziaria della Confederazione. Tramite l'accesso online diretto sopracitato, l'AFD è in grado di adottare misure tempestive ai fini di una prevenzione efficace delle minacce. Dispongono dell'accesso online unicamente i pochi specialisti dell'AFD che ne hanno bisogno per adempiere i loro compiti legali.

*Art. 15 cpv. 1 lett. g<sup>bis</sup>, h e j nonché 4, frase introduttiva e lett. k*

Le misure di cui alla sezione 5 D-LMSI atte a prevenire reati di terrorismo devono essere registrate nel sistema di ricerca informatizzato di persone e oggetti RIPOL affinché le autorità che hanno accesso a RIPOL siano debitamente informate e possano adottare le misure necessarie (*nuova lett. g<sup>bis</sup>*).

*Cpv. 4 lett. k:* in adempimento della mozione 14.3001 «Consultazione in rete di dati personali» della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni del Consiglio nazionale, la polizia dei trasporti deve poter aver un accesso online ai dati relativi alle persone registrate in RIPOL. Lo scopo di tale accesso ai dati è limitato all'adempimento dei compiti legali elencati nell'articolo 3 della legge federale del 18 giugno 2010<sup>91</sup> sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico (LFSI).

*Art. 16 cpv. 2 lett. g<sup>bis</sup>*

Il sistema d'informazione N-SIS (parte nazionale del sistema d'informazione di Schengen) serve a sostenere gli uffici federali e cantonali nell'adempimento dei compiti seguenti: ricercare documenti d'identità rilasciati, quali passaporti, carte d'identità, licenze di condurre, titoli di soggiorno e documenti di viaggio rubati, altrimenti sottratti, smarriti o invalidati. La segnalazione SIS è compatibile con l'articolo 38 della decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) il quale prevede esplicitamente la segnalazione dei documenti sopracitati.

*Art. 17 cpv. 4 lett. m*

La SEM collabora con fedpol, nell'ambito dei suoi compiti legali, nell'individuazione e nella lotta al terrorismo e coordina le misure di sua competenza con le misure preventive di polizia e le misure amministrative di fedpol (cfr. art. 98c D-LStrI e art. 5a D-LAsi). L'articolo fa riferimento diretto ai compiti della SEM, in particolare per quanto riguarda la verifica delle condizioni di entrata dello straniero (art. 5 cpv. 1 lett. c LStrI), la procedura d'approvazione dei permessi delle autorità cantonali (art. 99 LStrI), lo svolgimento degli accertamenti necessari sulla provenienza e sull'identità dopo la presentazione della domanda d'asilo (art. 26 cpv. 2 LAsi) nonché la verifica dell'indegnità per compromissione o attentato alla sicurezza interna o esterna della Svizzera (art. 53 lett. b LAsi).

<sup>91</sup> RS 745.2

In base alla Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo, una lotta efficace contro il terrorismo esige una stretta collaborazione anche in seno all'Amministrazione federale. A tale scopo è indispensabile un attivo scambio di informazioni<sup>92</sup>. Affinché la SEM possa assolvere i suoi compiti in tale ambito, i servizi della SEM incaricati della prevenzione delle minacce nei settori dell'entrata e dell'ammissione (relatore specializzato Sicurezza, sezione Identificazione e Consultazione visti) devono poter disporre in misura adeguata delle informazioni trattate in seno a fedpol nel settore della lotta al terrorismo. A tale scopo, i servizi della SEM summenzionati devono disporre di un accesso online al registro nazionale di polizia di cui all'articolo 17 LSIP. Tale sistema permette, con l'ausilio di un'unica procedura di richiamo, di verificare se una persona risulta registrata nei sistemi di un'autorità di polizia cantonale, di fedpol o di autorità di polizia estere, ad esempio nel quadro dello scambio di informazioni di polizia con Interpol. Il risultato della consultazione del sistema fornisce soltanto indicazioni su identità della persona, autorità competente, data e motivo dell'iscrizione nonché sistema d'informazione da cui provengono i dati (art. 17 cpv. 3 LSIP). La SEM riceve da fedpol informazioni più dettagliate seguendo la procedura ordinaria dell'assistenza amministrativa. I servizi della SEM incaricati di trattare questioni relative alla sicurezza devono essere indicati in maniera trasparente e i rispettivi diritti di accesso fissati a livello di ordinanza.

L'accesso al registro nazionale di polizia permetterà inoltre alla SEM di fornire sostegno a fedpol nell'individuazione di potenziali terroristi. Nella prassi, è infatti verosimile che la SEM sia la prima autorità in Svizzera ad entrare in contatto con una persona simile, ad esempio in occasione della presentazione o dell'esame di una domanda d'asilo. Grazie all'accesso al registro di polizia, la SEM può verificare se una persona che soggiorna ad esempio in un centro federale d'asilo è registrata nella rete dei sistemi d'informazione di polizia (art. 17 cpv. 1 lett. b LSIP). Tali informazioni sono rilevanti per la sicurezza e in questo modo la SEM è in grado di trasmettere tempestivamente i suoi riscontri a fedpol.

#### *Art. 17a* Registro dei dati sul terrorismo

Il registro dei dati sul terrorismo serve a confrontare determinati dati correlati ad attività terroristiche (*cpv. 1 lett. a*), che sono comunicati a fedpol nell'ambito dei suoi compiti di ufficio centrale di polizia giudiziaria sulla base dell'articolo 351 CP, del Trattato del 25 maggio 1973<sup>93</sup> tra la Confederazione Svizzera e gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale, della legge federale del 3 ottobre 1975<sup>94</sup> relativa al Trattato concluso con gli Stati Uniti d'America sull'assistenza giudiziaria in materia penale, nonché dell'articolo 75a della legge del 20 marzo 1981<sup>95</sup> sull'assistenza internazionale in materia penale (*cpv. 1 lett. b*). L'introduzione di un registro di dati incentrato in maniera specifica sul perseguimento e la prevenzione di reati di terrorismo scaturisce della dichiarazione di intenti concernente lo scambio di informazioni su persone correlate ad attività terroristiche, siglata il 12 dicembre 2012 da fedpol e dal Federal Bureau of Investigation (FBI)

<sup>92</sup> FF **2015** 6147

<sup>93</sup> RS **0.351.933.6**

<sup>94</sup> RS **351.93**

<sup>95</sup> RS **351.1**

degli Stati Uniti. La firma della dichiarazione di intenti ha permesso alla Svizzera di restare nel programma che prevede l'esenzione dal visto per chi intende recarsi negli USA («Visa-Waiver-Program»). Con lo sviluppo del registro dei dati sul terrorismo, è stata dunque attuata la dichiarazione di intenti. La pertinente base giuridica del registro è contenuta attualmente negli articoli 29<sup>o</sup>–29<sup>w</sup> dell'ordinanza JANUS. In occasione dell'introduzione del registro, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza (IFPDT) aveva già precisato che per la gestione duratura del registro sarebbe stato necessario creare un'esplicita base legale formale. Con l'attuale modifica si tiene debitamente conto di tale esigenza.

Il registro permette di confrontare elettronicamente la lista di persone dell'FBI con le informazioni in possesso di fedpol relative a persone sospettate di essere coinvolte in attività criminali correlate al terrorismo. Il confronto è effettuato caso per caso in base al principio «hit or no hit» (cpv. 2). In caso di riscontro positivo, fedpol può ottenere le ulteriori informazioni necessarie dall'FBI. Tali informazioni possono essere inserite nella rete dei sistemi d'informazione di polizia in base agli articoli 9–14 LSIP (cpv. 3) per ulteriore trattamento. Il loro trattamento sottostà pertanto alle disposizioni di carattere generale della LSIP (precisate dall'art. 29<sup>o</sup> segg. dell'ordinanza JANUS) nonché della LPD.

#### *Art. 17b*            Comunicazione di dati

Con l'*articolo 17b* si intende ora disciplinare a livello di legge formale la comunicazione di dati personali degni di particolare protezione, trattati nell'ambito del registro dei dati sul terrorismo (nel diritto vigente: art. 29<sup>s</sup> dell'ordinanza JANUS), adempiendo così i requisiti posti dall'articolo 17 capoverso 2 LPD. A livello di contenuti, l'*articolo 17b* corrisponde alle pertinenti disposizioni dell'ordinanza JANUS ad eccezione di quanto segue: le informazioni scaturite dal confronto con il registro dei dati sul terrorismo possono ora essere comunicate anche alla SEM, alle autorità di controllo ai sensi dell'articolo 21 capoverso 1 LMSI (controlli di sicurezza) e alle autorità di perseguimento penale dei Cantoni. Il presupposto è che tali autorità necessitino delle informazioni per adempiere i loro compiti legali.

#### *Art. 18*            Sistemi di gestione delle pratiche e degli atti di fedpol

Le informazioni concernenti i procedimenti o le sanzioni penali costituiscono dati personali degni di particolare protezione (art. 3 lett. c LPD). Il loro trattamento esige una base legale formale (art. 17 cpv. 2 LPD). Con l'articolo 18 LSIP, fedpol dispone di un'esplicita base legale formale concernente un sistema generale per la gestione interna delle pratiche e degli atti.

Come nel suo tenore attuale, anche la nuova versione dell'articolo 18 rispetta il principio della LSIP secondo cui i sistemi d'informazione disciplinati dalla presente legge sono fissati a livello di legge formale in base al loro contenuto e non alla rispettiva denominazione pratica (come nel caso dell'art. 11 LSIP il quale definisce il sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali senza utilizzare la denominazione «JANUS» nominata nel titolo abbreviato dell'ordinanza d'esecuzione [ordinanza JANUS]). L'articolo 18 vigente descrive il sistema d'informazione ORMA (così come nel cpv. 5, ora cpv. 5 lett. a D-LSIP, un'applicazione del sistema infor-

matizzato di gestione e indice informatizzato delle persone e dei fascicoli di fedpol di cui all'art. 14 LSIP [IPAS]). La nuova versione della presente disposizione, formulata in modo tecnologicamente neutro, includerà pertanto anche i sistemi d'informazione fedpol-GEVER e la futura soluzione GEVER, Acta Nova. Laddove dunque nell'attuale articolo 18 si parla di «sistema d'informazione» al singolare, verrà ora introdotto il termine «sistemi d'informazione» al plurale. A parte tale modifica, il contenuto della norma rimane sostanzialmente invariato.

La novità principale è contenuta nel *capoverso 5* che crea le basi giuridiche affinché in futuro le decisioni pronunciate da fedpol ai sensi della sezione 5 D-LMSI (*lett. b*) possano essere trattate e amministrare nel sistema GEVER, ovvero Acta Nova. Nel sistema saranno inoltre trattate anche le decisioni pronunciate già attualmente da fedpol in virtù degli articoli 67 *capoverso 4* e 68 LStrI (*lett. c*). Entrambi gli ambiti di trattamento non si ricollegano a uno dei sistemi d'informazione principali ai sensi della LSIP, per i quali derivano a livello di ordinanza (cfr. art. 19 *lett. c e d*) i regolamenti applicabili concernenti il trattamento dei dati e le restrizioni d'accesso (cpv. 3 secondo periodo D-LSIP). Le disposizioni specifiche sono invece disciplinate all'articolo 18: la durata di conservazione è fissata a 15 anni (cpv. 6) e l'accesso online è riservato ai collaboratori di fedpol competenti per il trattamento delle rispettive decisioni (cpv. 7).

## 10. Legge del 20 marzo 2008<sup>96</sup> sulla coercizione

### *Art. 6 lett. a<sup>bis</sup> e c*

La presente modifica della LCoe conferisce alle autorità le competenze di polizia necessarie per procedere all'esecuzione delle misure ai sensi della sezione 5 D-LMSI, se necessario facendo ricorso alla coercizione.

Nel catalogo delle misure di polizia di cui all'articolo 6 LCoe sono ora introdotti anche l'allontanamento e la tenuta a distanza di persone (*lett. a<sup>bis</sup>*). È inoltre apportata una modifica alla *lettera c* il cui tenore vigente è troppo restrittivo, prevedendo soltanto la «perquisizione di locali e veicoli». La nuova formulazione è invece più estesa: «perquisizione di locali, oggetti e veicoli». La LCoe in vigore, infine, a differenza delle altre misure elencate all'articolo 6, non prevede una regolamentazione più dettagliata della perquisizione di locali e veicoli né tantomeno, secondo il nuovo tenore, di locali, oggetti e veicoli. Tale lacuna sarà ora colmata dal nuovo articolo 20a D-LCoe.

### *Art. 19a* Allontanamento e tenuta a distanza

La misura di polizia dell'allontanamento e della tenuta a distanza è contemplata già da diverse leggi di polizia cantonali (cfr. § 33 della legge di polizia del Cantone di Zurigo o § 19 della legge di polizia del Cantone di Lucerna). Tale misura deve essere ora inserita anche nella LCoe al fine di soddisfare le esigenze di natura pratica di fedpol e delle autorità cantonali competenti per l'esecuzione delle nuove misure.

<sup>96</sup> RS 364

Uno dei principali compiti di fedpol è di garantire la sicurezza delle autorità federali nonché di persone, edifici e strutture la cui competenza è affidata alla Confederazione. Anche la polizia cantonale competente potrà, se del caso, avvalersi della facoltà di cui all'articolo 19a D-LCoe (in combinato disposto con art. 22 cpv. 4 LMSI; applicabilità della LCoe per i compiti di polizia di sicurezza ai sensi della LMSI). L'allontanamento e la tenuta a distanza possono inoltre rivelarsi utili anche in altri ambiti di attività di fedpol, ad esempio per la PGF: in occasione di una perquisizione domiciliare, di un arresto ecc. può essere necessario allontanare o tenere a distanza temporaneamente una persona da un luogo, laddove quest'ultima disturbi o impedisca l'intervento di polizia giudiziaria. In particolare, la nuova competenza rappresenta uno strumento importante per le autorità competenti nell'esecuzione di misure quali il divieto di avere contatti, il divieto di lasciare o di accedere ad aree determinate nonché il divieto di lasciare un immobile. Le autorità sono autorizzate a esercitare le competenze di polizia ai sensi della LCoe soltanto se sussistono indizi concreti che la persona in questione stia violando la misura pronunciata nei suoi confronti.

*Art. 20a* Perquisizione di locali, oggetti e veicoli

La norma si basa sulle disposizioni di alcune leggi di polizia cantonali (cfr. § 36 della legge di polizia del Cantone di Zurigo). Si ispira a una prassi già consolidata. La perquisizione di locali, oggetti e veicoli disciplinata nel presente articolo va distinta nettamente dalle perquisizioni, materialmente paragonabili, ai sensi degli articoli 241 e seguenti CPP, che si applicano soltanto dopo l'apertura di un procedimento penale.

## **11. Legge federale del 21 dicembre 1948<sup>97</sup> sulla navigazione aerea**

*Art. 108b*

Nel settore delle guardie della sicurezza aerea, fedpol ha registrato in passato alcuni casi critici avvenuti in aeroporti nazionali e internazionali, in cui erano coinvolti collaboratori di una società aeroportuale che erano autorizzati ad accedere all'area di sicurezza di un aeroporto e in possesso di informazioni e autorizzazioni specifiche (il cosiddetto personale interno). Un migliore controllo dei precedenti personali permetterà in futuro di individuare e prevenire le minacce con maggiore efficacia.

Nella prassi attuale sono previsti due livelli di controllo del personale di un aeroporto che ha accesso all'area di sicurezza di un aeroporto in Svizzera:

- *Primo livello*: verifiche effettuate dal datore di lavoro. In tale ambito, viene accertata l'identità della persona in questione e sono rilevati tutti i rapporti di lavoro precedenti, incluse le formazioni e le formazioni continue assolute.
- *Secondo livello*: controllo dei precedenti personali da parte della polizia cantonale. Lo scopo è di colmare eventuali lacune del primo controllo nella verifica dell'identità della persona in questione. In particolare, viene accertato

<sup>97</sup> RS 748.0

se vi sono precedenti penali. Su tale base, il datore di lavoro decide se è possibile o meno autorizzare l'accesso di una persona all'area di sicurezza.

Il controllo di primo livello è effettuato in base alle disposizioni del diritto privato o della legislazione cantonale in materia di personale. In occasione della procedura di consultazione, le imprese Flughafen Zürich, SWISS e CUSTODIO avevano chiesto la creazione di un'esplicita base legale per il controllo di *secondo livello*, costituito dal controllo dei precedenti personali. I principi di tale controllo sono sanciti nel regolamento (CE) 300/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2008<sup>98</sup>, che istituisce norme comuni per la sicurezza e che abroga il regolamento (CE) n. 2320/2002 nonché nel regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 della Commissione, del 5 novembre 2015<sup>99</sup>, che stabilisce disposizioni particolareggiate per l'attenuazione delle norme fondamentali comuni sulla sicurezza aerea. Entrambi i regolamenti sono stati recepiti nel quadro dell'accordo del 21 giugno 1999<sup>100</sup> tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul trasporto aereo (cfr. n. 4 dell'allegato all'accordo).

In base al *capoverso 1*, sono tenute a eseguire controlli dei precedenti personali le imprese di trasporto aereo con sede in Svizzera per il loro personale aeronautico. Tale disposizione si applica inoltre anche agli esercenti di aeroporto per tutte le altre persone che hanno o dovranno avere accesso all'area di sicurezza di un aeroporto. Gli esercenti di aeroporto sono tenuti già oggi, in base all'articolo 4 capoverso 3 dell'ordinanza del DATEC del 20 luglio 2009<sup>101</sup> sulle misure di sicurezza dell'aviazione, a garantire che tutto il personale attivo nell'area di sicurezza sia dotato di nullaosta di sicurezza. Oltre al proprio personale, si intende anche il personale di imprese, fornitori o terzi che hanno o dovranno avere accesso all'area di sicurezza dell'aeroporto.

Il *capoverso 2* stabilisce il contenuto minimo del controllo dei precedenti personali in base alla pertinente legislazione dell'Unione europea. In primo luogo, è verificata l'identità della persona in questione. Con l'ausilio di un estratto del casellario giudiziale, si accerta in seguito se vi sono precedenti penali rilevanti in materia di sicurezza. Se la persona ha vissuto all'estero, viene richiesto un estratto anche dal Paese in questione. Si verifica infine il curriculum vitae della persona sul piano della sicurezza, esigendo da quest'ultima una dichiarazione recante tutti i reati commessi in tutti i Paesi di domicilio almeno durante gli ultimi cinque anni.

Il *capoverso 3* garantisce la protezione giuridica della persona interessata. Quest'ultima acconsente al controllo apponendo la propria firma sul contratto di lavoro o sulla richiesta di accesso all'area di sicurezza dell'aeroporto. In virtù della giurisprudenza del Tribunale federale, gli esercenti degli aeroporti hanno la facoltà di emanare decisioni concernenti il rilascio, il rifiuto o il ritiro dell'autorizzazione di accesso e sono pertanto autorizzati a emanare decisioni ai sensi dell'articolo 5 PA<sup>102</sup>. Per poter emanare una decisione, le imprese di trasporto aereo e gli esercenti di aeropor-

<sup>98</sup> GU L 97 del 9.4.2008, pag. 72

<sup>99</sup> GU L 299 del 14.11.2015, pag. 1

<sup>100</sup> RS **0.748.127.192.68**

<sup>101</sup> RS **748.122**

<sup>102</sup> Sentenza del Tribunale federale 2C 855/2016 del 31 luglio 2018, consid. 8 segg.

to devono disporre delle necessarie informazioni che sono loro comunicate dal servizio di polizia competente per il caso in questione.

#### *Art. 108c*

Il presente articolo codifica la prassi attuale degli esercenti di aeroporto secondo cui il controllo è di norma svolto dalla polizia cantonale.

Secondo il *capoverso 1*, le imprese di trasporto aereo e gli esercenti di aeroporto sono autorizzati a comunicare le informazioni necessarie (in particolare i documenti relativi alla candidatura, il curriculum vitae, gli estratti del casellario giudiziale, le valutazioni del collaboratore, le valutazioni dei rischi ecc.) al servizio di polizia competente. Nell'ambito del presente progetto, tale servizio riceve l'accesso diretto al sistema d'informazione VOSTRA sul casellario giudiziale (cfr. n. 12). Tale accesso include anche i dati sui procedimenti penali in corso, che non sono contenuti in un normale estratto del casellario giudiziale (*cpv. 2*).

Il *capoverso 3* autorizza il servizio di polizia competente a scambiare e trattare i dati necessari al controllo dei precedenti personali con il competente servizio di polizia estero. Tale disposizione è indispensabile poiché una parte delle persone che hanno o dovranno avere accesso all'area di sicurezza di un aeroporto in Svizzera, è domiciliata all'estero o lo è stata per un periodo di tempo prolungato (p. es. i frontalieri). Senza tale scambio internazionale, il servizio di polizia svizzero competente non è in grado di effettuare un controllo dei precedenti personali esauriente per esiguità o assenza di dati rilevanti per la sicurezza (in particolare di dati su eventuali precedenti penali o procedimenti penali in corso).

#### *Art. 108d*

La raccomandazione da parte del competente servizio di polizia in merito al rilascio, al rifiuto e al ritiro dell'autorizzazione di accesso non è vincolante per le imprese di trasporto aereo e gli esercenti di aeroporto. Nella prassi, tuttavia, nelle loro valutazioni questi ultimi non si discostano molto dalle raccomandazioni ricevute.

#### *Art. 108e*

La presente disposizione rinuncia a disciplinare la frequenza con cui occorre svolgere il controllo dei precedenti personali. Tale aspetto è già regolamentato al punto 11.1.7 del regolamento di esecuzione (UE) 2019/103 della Commissione del 23 gennaio 2019<sup>103</sup> recante modifica del regolamento di esecuzione (UE) 2015/1998 per quanto riguarda il chiarimento, l'armonizzazione e la semplificazione, nonché il rafforzamento, di determinate misure specifiche di sicurezza aerea ed è recepito dalla Svizzera nel quadro dell'accordo bilaterale con l'UE concernente il trasporto aereo. Poiché la conclusione di accordi internazionali sulla sicurezza dell'aviazione rientra nella competenza in materia del Consiglio federale (art. 3a cpv. 1 lett. c<sup>bis</sup> LNA), non sarebbe opportuno disciplinare la frequenza del controllo dei precedenti personali a livello di legge nell'ottica di una (eventuale) futura modifica del regola-

<sup>103</sup> GU L 21 del 24.01.2019, pag. 13

mento. Ad ogni modo, un primo controllo ha luogo prima dell'assunzione o della concessione dell'autorizzazione. La nuova legislazione UE, che la Svizzera riceverà prossimamente, esige di ripetere il controllo al più tardi dopo tre anni. Nonostante la ripetizione periodica, è possibile che il controllo dei precedenti personali debba essere ripetuto prima della scadenza prevista. È il caso ad esempio in cui un pubblico ministero o un'autorità giudicante comunica all'Ufficio federale dell'aviazione civile un reato che potrebbe provocare il ritiro dell'autorizzazione (cfr. art. 100 cpv. 1 LNA). Un nuovo controllo può, tuttavia, rivelarsi opportuno se il comportamento della persona in questione è cambiato in modo significativo o se qualcuno del suo ambiente di lavoro o terzi abbiano segnalato sospetti.

## 12. Legge del 17 giugno 2016<sup>104</sup> sul casellario giudiziale

*Art. 46 lett. d n. 3*

Con l'entrata in vigore della legge sul casellario giudiziale (LCaGi), tutte le disposizioni del CP concernenti il casellario giudiziale verranno trasferite nella nuova legge e adeguate in maniera sostanziale. Occorre dunque fare in modo che con l'entrata in vigore della LCaGi, vengano riprese le modifiche negli articoli 365 e 367 CP.

A seconda che al momento della votazione finale relativa al presente progetto la nuova LCaGi sia o meno già entrata in vigore, nel presente disegno di legge rimarranno in alternativa o l'articolo 46 lettera d numero 3, qui proposto, o gli articoli 365 capoverso 2 lettera v e 367 capoverso 2 lettera n e 4 CP (cfr. n. 6 Codice penale per le spiegazioni dettagliate in merito a tale regolamentazione di coordinamento).

## 13. Legge federale del 18 marzo 2016<sup>105</sup> sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

*Art. 1 cpv. 1 lett. f, 10 cpv. 2<sup>ter</sup>, 11 cpv. 4<sup>ter</sup> e 5, primo periodo*

Poiché ai fini della localizzazione tramite telefonia mobile di cui all'articolo 23q D-LMSI sarà ora possibile raccogliere i metadati e trasmetterli all'autorità competente, occorre ampliare in tal senso il campo d'applicazione materiale della LSCPT (*art. 1 cpv. 1 lett. f.*). Tuttavia, l'ampliamento del campo d'applicazione si riferisce unicamente alla localizzazione tramite telefonia mobile e non alla sorveglianza elettronica, altrettanto menzionata nell'articolo 23q D-LMSI. In tal modo, è introdotta per la prima volta una misura di sorveglianza non segreta che non necessita di alcuna autorizzazione. Ciò rappresenta un cambiamento di paradigma per il Servizio SCPT che implicherà modifiche delle ordinanze esecutive. Al contempo occorre integrare la disposizione concernente il diritto d'accesso (*art. 10 cpv. 2<sup>ter</sup>*) nonché introdurre nell'*articolo 11 capoverso 4<sup>ter</sup>* una disposizione concernente i termini di cancellazione che sia in linea con quanto disposto dall'articolo 23q D-LMSI.

<sup>104</sup> FF 2016 4315 (testo sottoposto a referendum)

<sup>105</sup> RS 780.1

---

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

##### **3.1.1 Ripercussioni finanziarie**

I costi d'investimento unici necessari per l'allestimento dei sistemi d'informazione di polizia di fedpol ammontano a 71 000 franchi, ripartiti come segue:

- 30 000 franchi per la creazione di una nuova categoria di segnalazione in RIPOL per misure atte a prevenire attività terroristiche conformemente alla sezione 5 D-LMSI;
- 20 000 franchi per la registrazione elettronica dei dati trattati conformemente alla sezione 5 D-LMSI;
- 10 000 franchi per l'equipaggiamento dei posti supplementari nei suddetti settori e per la formazione delle persone in questione (spese uniche per beni e servizi);
- 11 000 franchi per l'adeguamento dei diritti d'accesso (accesso SIC) nel sistema d'informazione per documenti d'identità (ISA).

I nuovi diritti d'accesso della SEM e dell'AFD ai sistemi d'informazione di polizia di fedpol nonché dei servizi di polizia cantonali al sistema d'informazione sul casellario giudiziale VOSTRA, previsti nel quadro del presente progetto, non comportano alcun costo significativo d'investimento e di esercizio. I costi per i diritti d'accesso della polizia dei trasporti non sono assunti dalla Confederazione.

Nel quadro del presente progetto è creato un nuovo motivo per la carcerazione preliminare (art. 75 LStrI) e la carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStrI), ossia costituire una minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera. In ragione del numero esiguo di casi probabili, l'onere finanziario generato da questo nuovo motivo di carcerazione dovrebbe risultare modesto.

In futuro l'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato ma non eseguibile sarà, secondo il presente progetto, trattata al medesimo modo dell'espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile (per la parità di trattamento cfr. il commento alla modifica dell'art. 83 cpv. 9 LStrI). La Confederazione verserà ora ai Cantoni una somma forfettaria anche per i rifugiati oggetto di una decisione di espulsione passata in giudicato ma non eseguibile. La somma forfettaria è limitata nel tempo e può essere versata per al massimo cinque anni a partire dalla presentazione della domanda d'asilo (cfr. art. 88 cpv. 3 LAsi). Per questo motivo i costi supplementari che la Confederazione dovrà presumibilmente assumere saranno estremamente esigui.

Affinché le misure di sorveglianza possano essere eseguite conformemente alla MPT, il sistema di trattamento per la sorveglianza del traffico delle telecomunicazioni del Servizio SCPT deve sostenere processi supplementari. Gli adeguamenti concernono tra l'altro l'attuazione delle tipologie di sorveglianza secondo la MPT, i termini di conservazione e la modifica delle funzionalità e degli accessi online. I costi unici per questi adeguamenti di sistema sono valutati a circa 500 000 franchi, compresi i necessari costi di sviluppo e di progetto nonché le necessarie estensioni

del sistema. Gli adeguamenti del sistema comporteranno costi d'esercizio supplementari di circa 100 000 franchi all'anno.

### 3.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

La disposizione di misure di polizia amministrativa presuppone una richiesta del Cantone ed esige una gestione dei casi comune nonché il coordinamento tra fedpol e il Cantone. Il coordinamento, l'elaborazione della decisione, un'eventuale partecipazione a una procedura di ricorso e il controllo dell'esecuzione delle misure comporteranno un aumento del fabbisogno di personale di fedpol. Questo maggiore fabbisogno non può essere al momento stabilito con esattezza. Attualmente esso è stimato a circa nove posti, ma in seguito all'entrata in vigore del presente progetto dovrà esser sottoposto a un'analisi più approfondita. Al momento dell'entrata in vigore dovranno tuttavia essere necessariamente disponibili cinque posti a tempo indeterminato. In un secondo momento, ovvero dopo aver maturato le prime esperienze, occorrerà, ove necessario, chiedere ulteriori risorse di personale. Dopo un periodo di al massimo quattro anni, sarà infine necessario valutare, in base alla situazione di minaccia e all'evoluzione dei casi, il fabbisogno di risorse per garantire in permanenza l'adempimento dei nuovi compiti<sup>106</sup>.

Le nuove misure di polizia amministrativa proposte comportano nuovi compiti per fedpol che non possono essere assunti con le risorse disponibili. Dato il forte aumento del numero di misure di allontanamento e respingimento adottate (dal 2015 a oggi quasi quadruplicato) e dell'attuale elevato livello di minaccia occorre partire dal presupposto che sarà necessario un aumento delle risorse per l'attuazione delle nuove misure. L'onere necessario per gli accertamenti preliminari, gli accertamenti dei fatti, l'elaborazione delle decisioni e l'inoltro al giudice per ogni potenziale terrorista sarà paragonabile a quello richiesto attualmente da un'espulsione.

Fedpol stima che, se la situazione di minaccia dovesse rimanere immutata, il SIC, i Comuni o i Cantoni richiederanno di pronunciare una misura di cui alla sezione 5 D-LMSI in fino a 30 casi all'anno; ciascuno di questi casi dovrebbe comprendere in via generale più misure. Ad esempio può rivelarsi necessario ordinare nei confronti di un potenziale terrorista un divieto di avere contatti combinato con un obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui con specialisti nonché un divieto di lasciare un immobile e di lasciare il Paese. È presumibile che singole misure saranno impugnate e che numerose misure dovranno essere prorogate o riesaminate su richiesta.

L'adozione di misure MPT comporta inoltre compiti supplementari presso il Servizio SCPT relativi all'attuazione delle localizzazioni tramite telefonia mobile secondo

<sup>106</sup> Per quanto riguarda la domanda sollevata nel postulato Müller 17.3044 del 1° marzo 2017 in merito alla situazione presso il SIC in materia del personale necessario per sorvegliare persone a rischio va osservato quanto segue: il nostro Consiglio è consapevole della necessità del SIC di disporre di personale sufficiente per assumere i suoi compiti. Nella seconda metà del 2018 il capo del DDPS ha p. es. messo a disposizione degli ambiti Ciber e controspionaggio 26 nuovi posti. La necessità di ulteriori adeguamenti è regolarmente verificata dal nostro Consiglio e dal DDPS. Finora non sono state prese decisioni in materia.

l'articolo 23*q* D-LMSI, all'installazione di collegamenti supplementari, alla consulenza e al trattamento dei guasti segnalati. La nuova competenza federale creata con l'articolo 29*f* D-LMSI comporterà a sua volta un aumento degli oneri per le autorità penali della Confederazione. Al momento è impossibile stimare gli oneri supplementari per il perseguimento penale in caso di violazione delle misure di cui agli articoli 23*k*–23*q* D-LMSI.

### **3.1.3 Altre ripercussioni**

Attualmente non sono prevedibili altre ripercussioni.

## **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

### **Misure preventive di polizia**

Fedpol decide in merito alla pronuncia di misure preventive di polizia (art. 23*j* cpv. 1 D-LMSI). L'esecuzione incombe ai Cantoni; fedpol può fornire assistenza sul piano dell'amministrazione e dell'esecuzione (art. 23*r* cpv. 1 D-LMSI). In sede di consultazione, i Cantoni hanno richiesto precisazioni riguardo al finanziamento e alla collaborazione con la Confederazione, osservando in particolare che la sorveglianza elettronica e la localizzazione tramite telefonia mobile (art. 23*q* D-LMSI) possono essere molto onerose sul piano del tempo, del personale e dunque dei costi. Alcuni di essi hanno vincolato l'approvazione del progetto all'assunzione dei costi, da parte della Confederazione, per l'esecuzione delle misure preventive di polizia. Il presente progetto parte dal principio che i Cantoni assumono autonomamente i costi dell'esecuzione<sup>107</sup>. In questo contesto occorre pure osservare che in linea di principio incombe ai Cantoni richiedere le misure di cui alla sezione 5. I benefici delle nuove misure preventive di polizia interessano inoltre anche il Cantone richiedente e non solo la Svizzera nel suo insieme. Queste ragioni giustificano il fatto che i Cantoni assumano perlomeno i costi di esecuzione, mentre la Confederazione assume quelli legati alla disposizione della misura (cfr. n. 5.5).

Secondo l'idea del disegno di legge, ogni Cantone dovrà designare un servizio competente per chiedere a fedpol, se del caso, di ordinare una misura preventiva di polizia. Diversi Cantoni già dispongono di simili strutture destinate alla gestione dei casi (cosiddetta «gestione delle minacce» o «case management»), mentre altri dovranno istituirle, se intendono ricorrere alle misure contenute nel presente progetto. I costi dipenderanno dalle dimensioni della struttura già esistente.

<sup>107</sup> Cfr. i commenti nel rapporto del Consiglio federale del 2 marzo 2012 in adempimento del postulato Malama 10.3045 del 3 marzo 2010. Sicurezza interna: chiarire le competenze. FF 2012 3937, particolare pag. 3996; cfr. anche il messaggio del Consiglio federale del 7 marzo 1994 concernente la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna e sull'iniziativa popolare «S.o.S. – per una Svizzera senza polizia ficcanaso», FF 1994 II 1004, particolare pag. 1069.

Se fedpol approva la richiesta, il Cantone richiedente deve garantire l'esecuzione della misura. L'esecuzione può comportare in particolare i costi seguenti:

- *Costi della disposizione di una sorveglianza elettronica e di una localizzazione tramite telefonia mobile:* la misura è attuata dai Cantoni. Il Cantone che la richiede deve quindi affrontare un certo onere supplementare in materia di personale e finanze. È tuttavia poco probabile che debbano essere creati nuovi posti.
- *Costi del controllo regolare del luogo di soggiorno di un potenziale terrorista e della perquisizione di locali, oggetti e veicoli:* la frequenza dei controlli dipende dal grado di pericolosità della persona. I costi di un controllo regolare del luogo di soggiorno saranno dunque divergenti e non possono essere stimati con precisione.
- *Costi generati dall'obbligo di presentarsi e di partecipare a colloqui:* questo obbligo deve essere adempiuto a intervalli di tempo ben definiti la cui frequenza dipende dal rischio che la persona in questione compia un'attività terroristica. L'attuazione della misura richiederà in singoli Cantoni oneri supplementari in termini di personale.
- *Costi generati dal divieto di lasciare un immobile:* l'immobile in questione dovrebbe, nella misura del possibile, corrispondere all'appartamento della persona oggetto del divieto. Un alloggio esterno comporta dei costi. In entrambi i casi, possono insorgere costi per l'impiego di apparecchi elettronici per la sorveglianza del luogo di soggiorno o la localizzazione tramite telefonia mobile.
- *Costi generati dalla carcerazione amministrativa e dall'alloggiamento separato secondo il diritto in materia di stranieri nonché costi della segregazione cellulare o del collocamento separato nell'esecuzione delle pene e delle misure:* un posto in detenzione preventiva costa, per detenuto e giorno, 234 franchi contro i 390 franchi per un posto in detenzione ordinaria (stato 2010)<sup>108</sup>. Questi costi sono paragonabili a quelli di un posto in carcerazione in vista di rinvio coatto.

### **Controllo dei precedenti personali del personale aeroportuale (art. 108b LNA)**

In Svizzera circa 37 000 persone lavorano nel settore della sicurezza di un aeroporto. Già oggi, tutte queste persone necessitano per la loro attività di un'autorizzazione d'accesso rilasciata dall'esercente dell'aeroporto e sono sottoposte a un controllo dei precedenti personali. L'aeroporto di Ginevra fa controllare dalla polizia cantonale tutte le persone che devono avere accesso all'area di sicurezza. L'aeroporto di Zurigo, per contro, effettua autonomamente l'80 per cento dei controlli, coinvolgendo la polizia cantonale soltanto nei casi più delicati. Con il presente progetto le imprese di trasporto aereo che finora effettuavano autonomamente i controlli hanno ora la pos-

<sup>108</sup> Rapporto del Consiglio federale relativo al postulato Rickli 10.3693 del 27 settembre 2010 Costi dell'esecuzione delle pene in Svizzera, pag. 9, consultabile all'indirizzo: [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Pubblicazioni & servizi > Rapporti, perizie e decisioni > Rapporti e perizie (stato: 11.3.2019).

sibilità di collaborare con la polizia cantonale. Saranno loro a decidere se e quanto sovente ricorrere a questa possibilità. Nel caso della Swiss International Air Lines, ad esempio, circa 5800 impiegati (4500 membri dell'equipaggio di cabina e 1300 membri della cabina di pilotaggio) sono sottoposti al controllo dei precedenti personali. Le imprese di trasporto aereo e gli esercenti di aeroporti assumono già oggi i costi dei controlli. In linea di massima, il disciplinamento proposto non genera dunque alcun costo supplementare.

### **3.3 Ripercussioni sull'economia, la società e l'ambiente**

Le disposizioni proposte mirano ad aumentare la sicurezza in Svizzera. Una maggiore sicurezza nell'intera società contribuisce indirettamente a migliorare le condizioni quadro economiche, potenziando ulteriormente la piazza economica svizzera. Se la polizia ottiene strumenti adeguati per gestire i potenziali terroristi, ciò dovrebbe anche ripercuotersi positivamente sul senso di sicurezza della società. Le nuove misure preventive di polizia non dovrebbero avere ripercussioni degne di nota sull'ambiente.

## **4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016<sup>109</sup> sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016<sup>110</sup> sul programma di legislatura 2015–2019. Al momento dell'elaborazione del programma di legislatura non era ancora possibile riconoscere la necessità, per una lotta su vasta scala contro il terrorismo, di disporre di misure di polizia oltre agli adeguamenti di diritto penale di cui nel messaggio del 16 maggio 2005<sup>111</sup> concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo.

### **4.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale**

#### **Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo**

A motivo dell'aumento della minaccia terroristica in Europa, nel 2015 il nostro Consiglio ha adottato la Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo. La Svizzera combatte il terrorismo da anni, con tutti i mezzi dello Stato di diritto a sua disposizione e in coordinazione con i partner nazionali ed esteri in materia di sicurezza. Il nostro Consiglio si è in particolare posto i due seguenti obiettivi: prevenire attentati

<sup>109</sup> FF 2016 909

<sup>110</sup> FF 2016 4605

<sup>111</sup> Obiettivo 61 del decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015–2019 (FF 2016 4605, in particolare pag. 4612).

terroristici sul territorio della Svizzera e impedire che quest'ultimo venga utilizzato per esportare o sostenere il terrorismo<sup>112</sup>.

La Svizzera consegue questi obiettivi grazie all'impiego degli strumenti di diritto penale e di misure preventive di polizia. Per il primo obiettivo sono già disponibili determinati strumenti preventivi (divieti d'entrata, revoca del diritto di soggiorno, ecc.), che sono stati integrati con l'entrata in vigore della LAIn, in particolare nel settore dell'acquisizione di informazioni. Il presente progetto completa le basi legali segnatamente allo scopo di impedire, mediante misure di polizia adottate prima o dopo un procedimento penale, ai potenziali terroristi di compiere attività terroristiche.

### **Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC)**

La possibilità di istituire un ufficio centrale cibercriminalità quale centro di competenza nazionale per la Confederazione e i Cantoni secondo l'articolo 1 capoverso 2 LUC va nel senso della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC)<sup>113</sup>. L'evoluzione di Internet conduce a nuove forme di cibercriminalità che possono essere contrastate in modo duraturo e completo unicamente grazie alla collaborazione tra i competenti uffici della Confederazione e dei Cantoni. In sintonia con il «Piano di attuazione della misura 6 SNPC» del 18 febbraio 2016, adottato dalla CDDGP e dal nostro Consiglio, viene creata la base legale per un ufficio centrale in materia di cibercriminalità quale centro di competenza nazionale per la Confederazione e i Cantoni.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

Le competenze della Confederazione relative alla *salvaguardia della sicurezza interna ed esterna* della Svizzera sono rette in modo implicito dalle disposizioni costituzionali: in questo ambito, infatti, non è soltanto il testo costituzionale a determinare la competenza legislativa della Confederazione. Anzi, le competenze risultanti dall'esistenza della Svizzera in quanto Stato sono attribuite alla Confederazione anche se non sono esplicitamente menzionate nella Costituzione<sup>114</sup>. Per queste competenze della Confederazione, per le quali manca un'attribuzione esplicita nella Costituzione, secondo la più recente prassi ci si basa sull'articolo 173 capoverso 2 Cost.

Nell'assunzione della sua competenza implicita, la Confederazione deve adottare le misure necessarie alla propria protezione nonché a quella delle sue istituzioni e dei suoi organi. La Confederazione deve garantire l'esistenza di una collettività nazionale e provvedere a contrastare i pericoli che minacciano la sua esistenza. Le minacce

<sup>112</sup> Strategia della Svizzera del 18 settembre 2015 per la lotta al terrorismo, FF **2015** 6143 seg.

<sup>113</sup> Cfr. Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) 2018–2022, pag. 23, consultabile all'indirizzo: [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Documentazione > Rapporti (stato: 11.3.2019).

<sup>114</sup> DTF **117** la 202 consid. 4a pag. 211 seg.

derivanti dalle attività terroristiche sono senza dubbio in grado di mettere in pericolo le strutture fondamentali e l'esistenza stessa dello Stato. Come figura nel preambolo della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, gli atti terroristici mirano a intimidire seriamente una popolazione o a costringere indebitamente un governo o un'organizzazione internazionale a compiere o ad astenersi dal compiere un qualsiasi atto, o a destabilizzare gravemente o a distruggere le strutture politiche, costituzionali, economiche o sociali fondamentali di un paese o di un'organizzazione internazionale. Pur minacciando direttamente la vita e l'integrità fisica soltanto di determinate persone, le ripercussioni delle attività terroristiche sono intese a superare i confini cantonali e nazionali e a modificare e destabilizzare l'intera società e le strutture fondamentali di una democrazia liberale. Anche se eseguiti a livello locale, gli atti terroristici hanno conseguenze che non sono limitate geograficamente ma toccano l'intera popolazione svizzera, mettendo in fin dei conti in pericolo la sicurezza interna della Svizzera nella sua interezza.

La competenza implicita della Confederazione nel settore della sicurezza interna ed esterna comprende anche competenze legislative, tra cui quella di potenziare gli strumenti preventivi di polizia nel quadro della LMSI. In considerazione del principio della sussidiarietà (art. 5a e 43a Cost.), la Confederazione deve però fare uso con moderazione di questa competenza, dato che la salvaguardia della sicurezza interna non è una competenza esclusiva della Confederazione.

Nell'ambito della sicurezza esterna, la Confederazione dispone inoltre di una competenza generale comprendente vaste competenze legislative (art. 54 cpv. 1 Cost.). L'articolo 54 capoverso 1 Cost. funge inoltre anche da base costituzionale per emanare atti legislativi strettamente legati con gli affari esteri, come nel presente caso.

Importante è poi l'articolo 123 capoverso 1 Cost., secondo cui la legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale compete alla Confederazione. Questa disposizione costituisce innanzitutto la base costituzionale per gli adeguamenti previsti nel CP (segregazione cellulare nell'esecuzione delle pene e delle misure). Essa è tuttavia rilevante anche sotto un altro aspetto. L'articolo 123 capoverso 1 Cost. stabilisce infatti non solo le competenze per i compiti di polizia della Confederazione nel quadro dei procedimenti penali, ma anche per l'attività di polizia preliminare al procedimento penale e mirante a impedire, individuare e chiarire i reati. L'articolo 123 capoverso 1 Cost. autorizza la Confederazione a emanare anche disposizioni volte a consentire l'adempimento di questi compiti di polizia, sempreché siano strettamente connessi con il perseguimento penale di reati rientranti nella sua competenza. Gli atti punibili il cui perseguimento penale spetta alla Confederazione comprendono tra l'altro la criminalità organizzata e il terrorismo.

In quanto atto mantello, il presente disegno contiene una serie di disposizioni che integrano in maniera mirata il vigente diritto federale in materia di polizia. Si tratta di strumenti utili per l'adempimento di compiti di polizia giudiziaria nel settore del terrorismo e della criminalità internazionale organizzata (p. es. nuove forme d'indagine come l'indagine in incognito su Internet o nei media elettronici, la segnalazione ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato), incluso il trattamento delle informazioni finalizzata al coordinamento, all'analisi e all'investigazione. Nella misura in cui queste disposizioni hanno anche una funzione di coordinamento, la



## 5.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà (art. 5a Cost.). Secondo l'articolo 43a capoverso 1 Cost., la Confederazione assume unicamente i compiti che superano le capacità dei Cantoni o che esigono un disciplinamento uniforme da parte sua. Il fatto che la minaccia risultante dalle attività terroristiche oltrepassa le frontiere cantonali e nazionali e che una lotta del terrorismo efficace esige la cooperazione internazionale nonché un modo di procedere uniforme e coordinato giustifica il disciplinamento da parte della Confederazione (cfr. commento al n. 1.3.1). Al contempo la Confederazione deve fare uso con moderazione delle sue competenze, lasciando ai Cantoni un margine sufficiente per l'adempimento dei loro compiti. Orbene, il presente disegno di legge non conferisce alla Confederazione la competenza esclusiva per la lotta preventiva di polizia alle attività terroristiche, finalizzata alla salvaguardia della sicurezza interna. Infatti, sebbene la Confederazione sia l'unica a disporre della competenza per ordinare misure ai sensi degli articoli 23k e seguenti D-LMSI, essa risponde sempre, in tal caso, a un'esigenza concreta dei Cantoni, i quali sono liberi di chiederle o meno di ordinare misure preventive di polizia. Anche nei casi in cui la misura preventiva di polizia è stata richiesta dal SIC e non da un Cantone, fedpol deve consultare previamente i Cantoni interessati (art. 23j cpv. 1 terzo periodo D-LMSI); i Cantoni hanno inoltre il diritto di ricorrere (art. 24g D-LMSI). Infine, la Confederazione lascia ai Cantoni l'esecuzione e l'attuazione concreta delle misure pronunciate, limitandosi in tal senso a un ruolo di sostegno e coordinamento nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Secondo il *principio dell'equivalenza fiscale*, sancito dall'articolo 43a capoversi 2 e 3 Cost., la collettività che fruisce di una prestazione statale ne assume i costi e può quindi decidere in merito a questa prestazione. La lotta alle attività terroristiche ha un effetto positivo su tutto il Paese e un beneficio concreto per il Cantone (richiedente) sul cui territorio si trova il potenziale terrorista. Ciò giustifica la scelta di non fare assumere i costi schematicamente dalla Confederazione o dal Cantone. Per quanto riguarda i costi assunti dal Cantone occorre inoltre considerare che, escluso il caso in cui sia il SIC a presentare la richiesta, spetta al Cantone stesso chiedere alla Confederazione di ordinare una misura preventiva di polizia. Sono dunque i Cantoni a determinare le prestazioni alle quali intendono ricorrere. Laddove sia il SIC a richiedere una misura preventiva di polizia, occorre (nuovamente) considerare che i Cantoni devono essere previamente consultati e hanno il diritto di ricorrere e che, nel caso della pronuncia di una misura, la sicurezza aumenta anche nel loro territorio.

## 5.6 Conformità alla legge sui sussidi

In sede di consultazione la maggior parte dei Cantoni ha auspicato un indennizzo per gli oneri occasionati in seguito a una misura ordinata da parte della Confederazione (esecuzione delle misure) e dunque una deroga al principio secondo cui sono i Cantoni stessi ad assumere i costi dell'esecuzione del diritto federale (cfr. n. 3.2).

Il legislatore ha derogato a questo principio con la LAIn, che all'articolo 85 prevede che la Confederazione indennizzi i Cantoni, nei limiti dei crediti stanziati, per le prestazioni che forniscono ai fini dell'esecuzione della LAIn. Il Consiglio federale stabilisce un'indennità forfettaria sulla base del numero di persone attive prevalentemente per compiti della Confederazione. Nel caso del presente disegno di legge non sussiste una situazione esecutiva paragonabile (cfr. n. 3.2), per cui la Confederazione non può indennizzare i costi sostenuti dai Cantoni per l'esecuzione. Il disegno non prevede pertanto alcun sussidio.

Occorre infine rilevare gli adeguamenti agli articoli 87 capoverso 1 lettera d D-LStrI e 88 capoverso 3 D-LAsi, che riguardano il versamento di somme forfettarie ai Cantoni. Con il presente progetto, in queste disposizioni sono menzionate anche le persone oggetto di un'espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStrI passata in giudicato.

L'attuale sovvenzione dei contributi per la costruzione e l'equipaggiamento degli stabilimenti carcerari cantonali (art. 82 cpv. 1 e 2 LStrI) è unicamente estesa con l'introduzione di un ulteriore motivo per la carcerazione preliminare (art. 75 LStrI) e la carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStrI), ossia la minaccia della sicurezza interna o esterna della Svizzera. Non devono pertanto essere creati nuovi posti in carcere; gli oneri della Confederazione per il versamento di somme forfettarie giornaliere a titolo di indennizzo per i costi d'esercizio dei Cantoni dovrebbero risultare limitati.

Il presente progetto intende inoltre equiparare l'espulsione passata in giudicato ma non eseguibile e l'espulsione giudiziaria passata in giudicato ma non eseguibile. L'equiparazione delle persone oggetto di un'espulsione con quelle oggetto di un'espulsione giudiziaria per quanto riguarda l'ammissione provvisoria è opportuna in quanto in entrambi i casi non si auspica che queste persone rimangano in Svizzera a causa del loro comportamento e per motivi di sicurezza. La Confederazione verserà una somma forfettaria anche per i rifugiati oggetto di un'espulsione passata in giudicato ma non eseguibile. La somma forfettaria è determinata nel tempo e può essere versata soltanto per cinque anni dalla presentazione della domanda.

## **5.7 Delega di competenze legislative**

Il progetto non prevede alcuna delega di competenze legislative.

## **5.8 Protezione dei dati**

La protezione dei dati è di centrale importanza in particolare in vista dell'adozione di misure preventive di polizia e lo scambio di dati tra diverse autorità. Per valutare una richiesta di pronuncia di una misura preventiva di polizia devono essere considerati diversi elementi (p. es. note manoscritte della polizia, dati registrati nei sistemi d'informazione della Confederazione e dei Cantoni e condanne penali). Questi dati sono registrati nei sistemi di gestione delle pratiche e degli atti di fedpol (art. 18 LSIP). Il progetto tiene appieno conto delle esigenze dettate dal diritto in materia di protezione dei dati e relative alla correttezza dei dati, al diritto d'informazione e di

rettificazione, alla comunicazione di dati personali e alla sicurezza dei dati. È stata inoltre posta una particolare cura nella determinazione il più possibile precisa degli scopi del trattamento dei dati, come si può desumere in particolare dall'articolo 23h D-LMSI.

