



Dicembre 2019

Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI)

(attuazione del «Piano d'azione Gestione integrata delle frontiere» e aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera)

Rapporto esplicativo

Panoramica

Con l'associazione a Schengen, nel 2008, si è radicalmente modificato il regime dei controlli sulle persone alle frontiere nazionali della Svizzera: mentre tali controlli non sono praticamente più ammessi alle frontiere interne, quelli alle frontiere esterne sono stati rafforzati. Il Consiglio federale ha varato un pertinente piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere» dotato di diverse misure, la grande maggioranza delle quali sono già state attuate e sono ormai operative, mentre alcune richiedono una trasposizione legislativa.

Nel quadro della «Gestione integrata delle frontiere» occorre in primo luogo codificare nella legge federale del 16 dicembre 2005¹ sugli stranieri e la loro integrazione (LStrI) gli obblighi dei gerenti degli aerodromi per quanto riguarda la costruzione e l'esercizio degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen. Sinora la cooperazione dei gerenti degli aerodromi era data per acquisita ma non era stata codificata in nessun atto legislativo quale obbligo legale.

- Il gerente di un aerodromo che costituisce frontiera esterna Schengen è tenuto a mettere gratuitamente a disposizione delle autorità i locali necessari in vista dello svolgimento ordinato della verifica di frontiera. Deve inoltre adeguare i propri processi gestionali alle esigenze delle autorità competenti per le verifiche di frontiera e adottare all'occorrenza le misure edilizie del caso. Se non si conforma a queste esigenze l'ordine delle autorità è applicato mediante comminazione di una pena contrattuale.*
- In generale, le misure edilizie, i cambiamenti di destinazione e gli adeguamenti dei processi gestionali che tangono la procedura di verifica di frontiera negli aerodromi devono sottostare ad approvazione.*
- Il gerente di un aeroporto internazionale deve inoltre mettere a disposizione un alloggio economico per le persone che chiedono asilo all'aeroporto e gestire una zona di transito internazionale.*

L'avamprogetto in consultazione contiene anche alcuni adeguamenti delle disposizioni della LStrI inerenti la verifica di frontiera: per maggior chiarezza il testo della legge è adeguato in via squisitamente formale (non materiale) alla terminologia del Codice frontiere Schengen (CFS).

Nel quadro del progetto è inoltre proposta una modifica della disposizione penale accessoria della LStrI riguardante l'incitazione all'entrata, alla partenza e al soggiorno illegali (traffico di migranti; art. 116 LStrI). La modifica riguarda la rubrica della disposizione.

Infine, il progetto attua la mozione 17.3857 Abate «Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera», che chiede alla Confederazione di sostenere finanziariamente i centri di partenza gestiti dai Cantoni all'infuori del settore dell'asilo. Questi centri sono destinati alla consegna agli Stati limitrofi delle persone allontanate nel quadro dei controlli alla frontiera nazionale.

¹ RS 142.20

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità d'intervento e obiettivi

1.1.1 Attuazione del Piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere»

Con l'associazione a Schengen, nel 2008, si è radicalmente modificato il regime dei controlli sulle persone alle frontiere nazionali della Svizzera: mentre tali controlli non sono praticamente più ammessi alle frontiere interne, quelli alle frontiere esterne sono stati rafforzati. Questo cambio di passo ha richiesto l'adozione in tutta l'area Schengen di nuove misure coordinate per contrastare la migrazione illegale e la criminalità transfrontaliera. A tale scopo si impone sul piano nazionale la necessità di una più stretta cooperazione tra le autorità amministrative di frontiera e un più incisivo coordinamento delle misure da adottare.

Nel suo rapporto di valutazione del 2008, l'Evaluation Committee dell'UE ha suggerito alla Svizzera l'elaborazione di un «esaustivo piano nazionale che contenga tutti gli elementi necessari per una gestione integrata delle frontiere (...)». La Svizzera ha dato attuazione a questa raccomandazione elaborando un piano nazionale per attuare misure efficienti e coordinate di lotta alla migrazione illegale e alla criminalità transfrontaliera: il *Piano d'azione «Gestione integrata delle frontiere»* (Piano d'azione)².

Il Piano d'azione si fonda sulla *strategia integrata per la gestione delle frontiere* commissionata dal Consiglio federale. Il Consiglio federale ha preso atto del Piano d'azione nel luglio 2014, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) nel novembre del medesimo anno. Il Piano d'azione contiene 68 misure concrete volte ad attuare la strategia. La maggior parte di esse sono già state implementate. Con le modifiche di legge qui proposte e con le pertinenti disposizioni di esecuzione nell'ordinanza del 15 agosto 2018³ concernente l'entrata e il rilascio del visto (OEV; RS 142.204) trovano applicazione due ulteriori misure del Piano d'azione.⁴

In virtù del Codice frontiere Schengen (CFS)⁵, le frontiere esterne Schengen possono essere attraversate esclusivamente ai valichi di frontiera previsti a tale scopo. La Svizzera è attornata da Stati Schengen per cui le sue uniche frontiere esterne sono gli aerodromi. Al momento la Svizzera ha dichiarato dodici aerodromi quali frontiere esterne Schengen (nel senso di «valichi di frontiera esterni»)⁶. Negli altri aerodromi della Svizzera non sono di principio autorizzati voli diretti da o verso Stati terzi (Stati esterni allo spazio Schengen).

Occorre definire nella LStrI come e in che misura i gerenti degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen sono chiamati a contribuire a un'esecuzione ordinata delle verifiche di frontiera. Inoltre le misure edilizie, i cambiamenti di destinazione e gli adeguamenti dei processi gestionali connessi alla verifica di frontiera devono essere generalmente sottoposti

² www.sem.admin.ch/dam/data/sem/einreise/ibm/aktionsplan-ibm_i.pdf

³ RS 142.204

⁴ M 3.4-1-1: Partecipazione degli esercenti degli aerodromi alle spese dei controlli alle frontiere [e verifica] e basi legali delle categorie di aerodromi; M 3.4-1-2: Verifica dell'abrogazione del regime eccezionale per i voli non Schengen in aerodromi della categoria D.

⁵ Regolamento (UE) n. 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen), GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1; modificato da ultimo dal regolamento (UE) n. 2019/817, GU L 135 del 22.5.2019, pag. 27.

⁶ Si tratta di: Zurigo, Ginevra, Basilea, Berna-Belp, Sion, Lugano-Agno, San Gallo-Altenrhein, Samedan, Losanna-Blécherette, La Chaux-de-Fonds, Grenchen e Locarno.

alla previa approvazione dell'autorità competente per la verifica di frontiera.⁷ Infine, occorre creare una base legale che autorizzi il Consiglio federale a definire i requisiti per quanto riguarda i processi gestionali e le necessarie strutture degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen. Occorre altresì stabilire chiaramente la competenza del Consiglio federale di disciplinare l'esecuzione delle verifiche di frontiera; il diritto vigente non prevede, infatti, una base legale esplicita in tal senso.

1.1.2 Modifiche redazionali

È emerso che alcune espressioni inerenti il settore delle verifiche di frontiera non vengono impiegate in modo uniforme oppure, nel quadro della legislazione sugli stranieri, vengono definite in modi diversi. Per ovviare a questo inconveniente la terminologia della LStrI è adeguata per quanto possibile a quella del CFS. Questi adeguamenti redazionali non comportano modifiche materiali.

1.1.3 Modifica della disposizione penale accessoria contro il traffico di migranti

Il Consiglio federale – e, quindi, anche la strategia di gestione integrata delle frontiere – attribuisce grande importanza alla lotta al traffico di migranti.⁸ In linguaggio corrente per *traffico di migranti* s'intende l'aiuto al trasferimento di una persona oltre confine, perlopiù dietro pagamento. Finora questo termine comune non è utilizzato nel diritto in materia di stranieri, il quale per definire queste fattispecie penali accessorie parla di «facilitare l'entrata, la partenza o il soggiorno illegali oppure di procurare un'attività lucrativa senza il permesso necessario» (art. 116 LStrI). Finora la LStrI non utilizza il termine di «traffico di migranti», forse perché le fattispecie descritte dall'articolo 116 sono intese in senso ampio e sono chiaramente distinte tra loro per quanto riguarda la qualificazione (e quindi la commisurazione della pena).

Interventi parlamentari e ambienti specialistici chiedono un adeguamento e un inasprimento della disposizione penale riguardante la lotta al traffico di migranti. Nello specifico, sul tema si esprimono gli interventi parlamentari seguenti:

- P 15.3215 Potenziare la lotta al traffico di migranti
(N 8.5.2015, Hefti Thomas)
- I 15.3906 Perché non sgominiamo i passatori?
(N 4.12.15, Stolz Daniel)
- P 16.3616 Intensificare la lotta contro la criminalità dei passatori
(N 24.8.16, Béglé Claude)
- I 16.3807 Punire i passatori e i trafficanti di esseri umani che agiscono
a scopo di lucro (N 2.12.16, Feri Yvonne)
- Domanda 16.5358 Lotta alle reti di passatori. L'arsenale legislativo è adeguato?
(N 14.9.16, Addor Jean-Luc)
- I Parl. 16.477 Rafforzare la lotta contro le reti di passatori
(N 30.9.16, Addor Jean-Luc)
- P 17.3790 Creazione di una disposizione penale contro i passatori
(N 15.11.17, Jauslin Matthias Samuel)
- I 18.4188 Articolo 116 della legge sugli stranieri e reati di solidarietà

⁷ Il Consiglio federale deve altresì definire a livello di ordinanza le categorie degli aeroporti che costituiscono frontiera esterna nonché i criteri per la dichiarazione di ulteriori aerodromi quali frontiere esterne della Svizzera. Deve inoltre disciplinare i presupposti richiesti affinché anche un aerodromo che non sia stato dichiarato frontiera esterna possa costituire in via eccezionale un valico di frontiera esterno (per voli diretti da e verso aerodromi esterni allo spazio Schengen).

⁸ A questo proposito si veda nello specifico a pag. 51 del Piano d'azione.

Il postulato 16.3616 «Intensificare la lotta contro la criminalità dei passatori» ha incaricato il Consiglio federale di valutare come intensificare la lotta contro l'attività dei passatori.⁹ Il Consiglio federale è stato inoltre incaricato di inasprire chiaramente la commisurazione della pena di cui all'articolo 116 LStrl – pena che corrisponde a quella comminata per un furto semplice (interpellanza 16.3807). Altri interventi chiedono invece di decriminalizzare le persone che facilitano l'entrata, la partenza o il soggiorno illegali di uno straniero oppure gli procurano un'attività lucrativa senza il permesso necessario, se l'atto è disinteressato e se queste persone non ne traggono alcun profitto personale (I Parl. 18.461 «Articolo 116 LStr. Basta con il reato di solidarietà»). Il 30 settembre 2016 è stata presentata un'iniziativa parlamentare che vuole sottoporre alla giurisdizione federale il perseguimento dei reati di cui all'articolo 116 capoverso 3 lettera b LStrl (commessi da un'associazione o un gruppo di persone costituitosi per commettere ripetutamente tali atti).¹⁰ Un altro postulato (17.3790) ha chiesto la creazione di una norma penale specifica per combattere il traffico di migranti, in modo da rendere più vincolante il perseguimento da parte delle competenti autorità.

Nelle sue risposte all'interpellanza Feri 16.3807 «Punire i passatori e i trafficanti di esseri umani che agiscono a scopo di lucro» e al postulato Jauslin 17.3790 «Creazione di una disposizione penale contro i passatori», il Consiglio federale ha annunciato la sua intenzione di vagliare, in particolare, un inasprimento della comminatoria di pena.

1.1.4 Aiuto finanziario della Confederazione ai centri di partenza cantonali alla frontiera e base legale per il fermo di stranieri nei centri di partenza

La mozione Abate 17.3857¹¹ incarica il Consiglio federale di creare una base legale che consenta alla Confederazione di sostenere finanziariamente i Cantoni di confine che gestiscono degli alloggi temporanei (centri cantonali di partenza) destinati agli stranieri che possono essere consegnati alle autorità di uno Stato limitrofo in virtù di un accordo di riammissione (cfr. art. 82 cpv. 3 AP-LStrl).

L'attuazione della mozione richiede anche la creazione di una base legale per il fermo di stranieri in un siffatto centro cantonale di partenza (art. 73 cpv. 1 lett. c AP-LStrl).

⁹ Il Consiglio federale ha risposto a questo postulato con il rapporto del 20 giugno 2018 «Kriminelle Schlepper verstärkt bekämpfen; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 16.3616 Béglé vom 17.06.2016» (Intensificare la lotta alla criminalità dei passatori. Rapporto del Consiglio federale in risposta al postulato 16.3616 Béglé del 17.06.2016, in tedesco e francese, consultabile all'indirizzo: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20163616/Bericht%20BR%20D.pdf>).

¹⁰ 16.477 Iv. Pa. «Rafforzare la lotta contro le reti di passatori». Il Consiglio nazionale ha dato seguito all'Iv. Pa. il 13 marzo 2018, mentre il Consiglio degli Stati l'ha rigettata il 26 settembre 2018.

¹¹ 17.3857 Mo. Abate. Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera

1.2 Soluzione proposta

1.2.1 Definizione dei requisiti nei riguardi degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen, messa a disposizione dell'infrastruttura per la verifica di frontiera e obbligo di approvazione delle misure edilizie, dei cambiamenti di destinazione e dell'adeguamento di processi gestionali

Una verifica di frontiera efficace presuppone l'esistenza sul posto di infrastrutture e processi gestionali adeguati. Pertanto l'autorità competente per la verifica di frontiera non può, da sola, farsene garante. Deve poter contare sul fatto che i gerenti dell'aerodromo mettano a sua disposizione la necessaria infrastruttura e, nel definire i propri processi gestionali come anche nell'allestire le infrastrutture, tengano conto delle esigenze dettate dalla verifica di frontiera. Per garantire questi presupposti occorre definire determinati requisiti minimi che devono essere soddisfatti per poter dichiarare e gestire un aerodromo quale aerodromo che costituisce frontiera esterna Schengen. Finora nessuna base legale definisce più da vicino questi requisiti minimi, sebbene, almeno in parte, si desumano indirettamente dalla normativa vigente. Per motivi di trasparenza, certezza del diritto e applicabilità nei riguardi dei gerenti di aerodromi occorre dunque disciplinarli espressamente. L'articolo 95a AP-LStrI ne definisce i principi, mentre le disposizioni di dettaglio saranno definite dal Consiglio federale a livello di ordinanza.

Il diritto sugli stranieri vigente non prevede una disposizione analoga alla normativa del diritto sulle dogane, in virtù del quale a determinate condizioni terzi devono mettere gratuitamente a disposizione della Confederazione i necessari impianti e locali e assumere i costi d'esercizio a carico dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD)¹². Non vi è nessun motivo oggettivo che giustifichi un trattamento più favorevole delle autorità doganali rispetto alle autorità competenti per la verifica di frontiera nei rapporti con i gerenti degli aerodromi: entrambe esercitano, infatti, funzioni sovrane. Va rilevato che la verifica di frontiera costituisce un prerequisito imprescindibile per l'usufrutto degli aerodromi e genera quindi un utile economico indiretto. È pertanto giustificato esigere che i gerenti degli aerodromi mettano a disposizione l'infrastruttura necessaria per la verifica di frontiera. In definitiva, i costi afferenti potranno continuare anche in futuro – com'è il caso tuttora – a essere trasferiti sui passeggeri a titolo di costi infrastrutturali generali.

Conformemente al diritto doganale, nell'allestimento e nella ristrutturazione di aerodromi doganali occorre tener conto delle esigenze del controllo doganale, pertanto i progetti che riguardano la procedura d'imposizione doganale e il confine doganale, devono essere sottoposti preliminarmente per approvazione all'AFD.¹³ Non esistendo una disposizione analoga a favore delle autorità competenti per la verifica di frontiera, occorre crearne una. Una verifica di frontiera ordinata presuppone che siano soddisfatti i necessari prerequisiti operativi e infrastrutturali. La LStrI dev'essere pertanto integrata con una disposizione analoga all'articolo 139 dell'ordinanza del 1° novembre 2006¹⁴ sulle dogane (OD). In virtù di questa nuova disposizione, le misure edilizie (costruzione o ristrutturazione) o i cambiamenti di destinazione e altri cambiamenti che tangono la procedura di verifica di frontiera devono tenere conto delle esigenze della stessa (p. es. processi gestionali o piani di chiusura). I pertinenti progetti devono essere previamente sottoposti per approvazione all'autorità competente per la verifica di frontiera. Se il gerente di un aerodromo non si conforma a queste esigenze, gli

¹² Art. 5 cpv. 2 della legge del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD; RS **631.0**)

¹³ Art. 4 cpv. 2 LD

¹⁴ RS **631.01**

può essere ordinato di farlo. All'occorrenza, l'ordine delle autorità è applicato mediante comminazione di una pena contrattuale.

1.2.2 Adeguamento redazionale della LStrl al Codice frontiere Schengen

Per le autorità esecutive e per le persone interessate è utile che nel diritto nazionale e nel diritto internazionale vengano utilizzate le medesime espressioni. Il proposto adeguamento della LStrl e delle sue disposizioni esecutive alla terminologia del Codice frontiere Schengen è pegno di trasparenza e certezza giuridica e agevola lo scambio internazionale.

1.2.3 Modifica della disposizione penale accessoria contro il traffico di migranti (art. 116 LStrl)

La lotta al traffico di migranti è un focus importante del piano d'azione. Al centro vi sono un'azione penale più efficiente e indagini semplificate e condivise tra le varie autorità competenti grazie alla definizione di competenze ben delineate, senza però intervenire sulla competenza sovrana cantonale.¹⁵

Le seguenti misure del piano d'azione in questo settore sono già state avviate e in parte realizzate:

- modulo formativo «migrazione illegale» e «traffico di migranti» per le rappresentanze all'estero;
- lista di contatti «Migrazione illegale / Traffico di migranti»;
- formazione nella lotta al traffico di migranti qualificato presso l'Istituto Svizzero di Polizia (ISP) ed eventi e materiali di sensibilizzazione ed informazione;
- chiara assegnazione delle indagini nell'ambito del traffico di migranti qualificato;
- nomina di specialisti presso forze di polizia e pubblici ministeri nell'ambito del traffico di migranti qualificato;
- nomina di gruppi inquirenti nell'ambito del traffico di migranti qualificato;
- competenza federale facoltativa nell'azione penale contro il traffico di migranti qualificato (verifica);
- sfruttamento coerente degli indizi nell'ambito del traffico di migranti qualificato;
- acquisizione di informazioni sul traffico di migranti nel primo interrogatorio per l'asilo.

1.2.3.1 Definizione del traffico di migranti

Secondo le informazioni delle autorità di perseguimento penale federali e cantonali, il traffico di migranti vede coinvolte sia singole persone che aiutano un familiare ad attraversare la frontiera, sia grosse organizzazioni criminali con ramificazioni a livello internazionale che agiscono senza scrupoli e a scopo di lucro.¹⁶ La pena prevista dall'articolo 116 LStrl riflette questo ampio spettro, muovendosi dalla multa semplice per i casi di lieve entità fino alla pena detentiva fino a cinque anni cumulata con una pena pecuniaria in caso di reato qualificato.

¹⁵ Piano d'azione, pag. 51

¹⁶ Rapporto «Traffico di migranti a scopo di lucro e sue implicazioni per la Svizzera», Servizio di coordinazione contro la tratta di esseri umani e il traffico di migranti SCOTT, 2014, pag. 15.

Il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria¹⁷ contiene le definizioni valedoli a livello internazionale inerenti il traffico di migranti: «*traffico di migranti*»¹⁸ indica il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente. «*Ingresso illegale*» indica il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato d'accoglienza.

Il diritto svizzero codifica le fattispecie del «traffico di migranti» all'articolo 116 LStrl: la disposizione penale accessoria mira chiunque facilita o aiuta a preparare l'entrata o la partenza o il soggiorno illegali di uno straniero come anche chiunque procura un'attività lucrativa in Svizzera a uno straniero sprovvisto del permesso necessario. Il capoverso 1 codifica la fattispecie, il capoverso 2 la sua forma privilegiata («casi di lieve entità»)¹⁹ e il capoverso 3 la forma qualificata della fattispecie. L'articolo 116 LStrl punisce in modo autonomo la complicità nei reati di cui all'articolo 115 LStrl (Entrata, partenza o soggiorno illegali e attività lucrativa senza autorizzazione).

La LStrl vigente dal 2008 (2008–2018: LStr) è stata adeguata agli standard internazionali e contiene disposizioni penali nettamente più severe che non il diritto previgente (LDDS), in particolare per i reati commessi in maniera organizzata e a scopo di lucro. Con la LStrl queste forme qualificate non vengono più considerate delitti bensì crimini. Di conseguenza la pena detentiva massima è stata portata da tre a cinque anni.²⁰ Dal 1° gennaio 2011 esiste inoltre la possibilità di perseguire penalmente un trafficante di migranti residente in Svizzera anche ove faciliti o aiuti a preparare l'entrata, il transito, la partenza o il soggiorno illegali in uno Stato Schengen di uno straniero che non è mai penetrato su suolo elvetico (art. 116 cpv. 1 lett. a^{bis} LStrl). Questo adeguamento fa eco alla Direttiva 2002/90/CE del Consiglio, del 28 novembre 2002, volta a definire il favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali²¹, la quale prescrive la punibilità del favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali.

La direttiva 2002/90/CE chiede, nello specifico, la definizione di sanzioni appropriate per chi, a scopo di lucro, si rende colpevole di istigazione o complicità all'entrata, al transito o al soggiorno illegali. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive. Secondo la direttiva gli Stati possono decidere di non adottare sanzioni riguardo a questi comportamenti, applicando la legislazione e la prassi nazionali nei casi in cui essi abbiano lo scopo di prestare assistenza umanitaria alla persona interessata.

Nel 2018²² la Svizzera ha pronunciato 8679 condanne per violazione delle prescrizioni in materia d'entrata (art. 115 cpv. 1 lett. a LStrl), 9330 per soggiorno illegale (art. 115 cpv. 1 lett. b LStrl), 2961 per esercizio senza permesso di un'attività lucrativa (art. 115 cpv. 1 lett. c LStrl) e 32 per entrata o uscita senza passare per un posto di confine prescritto (art. 115 cpv. 1 lett. d LStrl).²³

¹⁷ Protocollo addizionale del 15 novembre 2000 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria. Entrato in vigore per la Svizzera il 26 novembre 2000, RS **0.311.541**.

¹⁸ In tedesco sono in uso anche altri sinonimi.

¹⁹ Il Parlamento ha respinto una proposta della minoranza commissionale che prevedeva un motivo di esclusione dalla punibilità in caso di motivi umanitari. L'art. 116 LStrl si applica pertanto parimenti alle persone che aiutano uno straniero a commettere un tale reato, anche se lo hanno fatto una sola volta e per motivi disinteressati.

²⁰ Boll. Uff. CN 2004, pag. 1147 segg.

²¹ GU L 328 del 5.12.2002

²² Stato del casellario giudiziale: 20.05.2019.

²³ Siccome una stessa sentenza può abbracciare più reati, la somma dei reati supera la cifra complessiva.

In 972 casi, sempre nel 2018, la condanna è stata proferita per incitazione secondo l'articolo 116 LStrl. Di queste condanne, 885 riguardavano il principale caso di applicazione della fattispecie di base (facilita o aiuta a preparare l'entrata, la partenza o il soggiorno illegali di uno straniero; art. 116 cpv. 1 lett. a LStrl) e 5 riguardavano il medesimo reato commesso in uno Stato Schengen (art. 116 cpv. 1 lett. a^{bis} LStrl). 58 condanne sono state pronunciate per l'aver procurato un'attività lucrativa a uno straniero sprovvisto del permesso necessario (art. 116 cpv. 1 lett. b LStrl). 17 condanne riguardavano casi di lieve entità (motivi altruistici, grado di gravità lieve; art. 116 cpv. 2 LStrl) mentre 32 condanne sono state pronunciate in casi gravi (reato perpetrato nell'intento di procurare a sé o ad altri un indebito arricchimento oppure per un'associazione o un gruppo di persone costituitosi per commettere ripetutamente tali atti; art. 116 cpv. 3 LStrl).

1.2.3.2 Diritto procedurale penale: misure di sorveglianza per contrastare il traffico di migranti

A differenza della tratta di esseri umani (art. 182 del Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937²⁴ [CP]), il *traffico di migranti* non costituisce un reato classico contro la libertà della vittima. Sebbene si trovino spesso in una situazione di bisogno, le persone trasportate illegalmente nel quadro del traffico di migranti sono consapevoli e consenzienti.²⁵ Le deposizioni su questo reato sono pertanto molto limitate, il che rende particolarmente difficoltose le indagini in questo settore. Spesso occorre disporre misure previste dal diritto procedurale penale (sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni; art. 269 del Codice di procedura penale del 5 ottobre 2007²⁶ [CPP]) o procedere a inchieste mascherate (art. 285° segg. CPP). Proprio per agevolare il ricorso a queste misure, tra le autorità inquirenti si sono levate più voci per chiedere un aumento delle pene previste dall'articolo 116 LStrl. In quest'ottica l'adeguamento appare tuttavia superfluo, giacché il CPP prevede già la possibilità di disporre misure di sorveglianza o di svolgere indagini mascherate (art. 269 cpv. 2 lett. b, 286 cpv. 2 lett. b CPP) in caso di traffico di migranti qualificato (art. 116 cpv. 3 LStrl). Per reati nel quadro della fattispecie di base vigente come anche in caso di fattispecie privilegiata (art. 116 cpv. 1 e 2 LStrl), invece, a fronte del principio di proporzionalità (mezzi commisurati al grado di gravità) non è opportuno disporre siffatti provvedimenti.

1.2.3.3 Trasferimento di una disposizione penale nel diritto penale fondamentale

Alcune cerchie di esperti hanno proposto di disciplinare il traffico di migranti, anziché nel quadro della LStrl (diritto penale accessorio), nel quadro del diritto penale fondamentale (CP), analogamente a quanto fatto per la tratta di esseri umani (art. 182 CP). In questo modo verrebbe conferita maggiore importanza alla norma e viene pertanto accresciuto l'interesse al perseguimento penale.

A tal fine occorrerebbe introdurre un nuovo titolo nel codice penale, giacché il bene giuridico protetto nel quadro del traffico di migranti (reati contro l'ordine pubblico) si differenzia chiaramente dal bene giuridico protetto nel quadro della tratta di esseri umani (crimini o delitti contro la libertà personale). Va detto peraltro che il semplice trasferimento di una fattispecie penale dal diritto penale accessorio al diritto penale fondamentale (CP) non è rilevante per quanto riguarda l'esito del perseguimento: molti dei delitti più frequenti sono tuttora discipli-

²⁴ RS 311.0

²⁵ Il traffico di migranti serve per così dire «l'interesse» della persona trasportata illegalmente in un Paese.

²⁶ Codice di diritto processuale penale svizzero (Codice di procedura penale; RS 312.0)

nati nel diritto penale accessorio e sono oggetto di regolari e numerosi perseguimenti (p.es. legge federale sulla circolazione stradale, legge sugli stupefacenti). Tuttavia un trasferimento al diritto penale fondamentale potrebbe dare maggiore visibilità alla norma ed esplicitare così un effetto preventivo e deterrente. Questo effetto può tuttavia essere raggiunto anche riformulando la rubrica dell'articolo 116 LStrl conformemente al desiderio delle cerchie di esperti, le quali chiedono che nella rubrica figurino il termine di «traffico di migranti» (si veda il n. 1.2.3.6).

Nel quadro di gruppi di lavoro, anche cerchie di esperti considerano poco concludente, per il momento, trasferire nel diritto penale fondamentale (CP) la disposizione penale accessoria contenuta nell'articolo 116 LStrl. Considerano infatti che un semplice trasferimento della norma non condurrà, come auspicato, a un'intensificazione delle attività inquirenti. Le autorità inquirenti sono unanimi nel ritenere che lo scarso perseguimento dei reati di traffico di migranti sia dovuto all'assenza di risorse e alla grande complessità dei casi, in particolare a fronte della dimensione internazionale di questi reati. Di norma anche gli Stati limitrofi codificano il traffico di migranti nel diritto penale accessorio e non in quello fondamentale.

Una cooperazione internazionale rafforzata è decisiva per meglio contrastare questa fattispecie, che per sua natura riveste regolarmente una dimensione internazionale. Negli ultimi anni, nel quadro delle attività operative, sono stati conseguiti i seguenti miglioramenti e potenziamenti nel contesto della cooperazione nazionale e internazionale:

- nell'autunno 2015 è stato istituito a Chiasso il Gruppo Interforze per la Repressione dei Passatori (GIRP) nell'intento di migliorare il perseguimento penale dei gruppi di passatori attivi a livello transfrontaliero. Il Cantone Ticino è un'importante regione di transito per il traffico di migranti in provenienza dall'Africa attraverso l'Italia in direzione dell'Europa settentrionale. Sotto l'egida della polizia cantonale ticinese, il Gruppo Interforze indaga reti di passatori, analizza informazioni sulla migrazione irregolare e stende pertinenti quadri della situazione, scambia informazioni con gli Stati limitrofi e sviluppa strategie volte a contrastare la migrazione irregolare e il traffico di migranti, in particolare attraverso la rotta del Mediterraneo centrale.
- La Svizzera (fedpol) fa parte della INTERPOL Specialist Operational Network against Migrant Smuggling (ISON), istituita alla fine del 2015 nell'intento di potenziare la cooperazione tra le autorità inquirenti nella lotta al traffico di migranti. La rete si compone di esperti di numerosi Stati parte di INTERPOL toccati dalla problematica del traffico di migranti in quanto Stati di provenienza, transito o destinazione. ISON mira anzitutto a migliorare lo scambio internazionale d'informazioni.
- Operativo dal febbraio 2016, l'European Migrant Smuggling Centre (EMSC), istituito da Europol, supporta gli Stati membri dell'UE nonché Stati terzi, tra cui la Svizzera, nella lotta alla criminalità organizzata nel settore del traffico dei migranti.

1.2.3.4 Esame della riformulazione e dell'inasprimento delle pene dell'articolo 116 LStrl

L'interpellanza Feri «Punire i passatori e i trafficanti di esseri umani che agiscono a scopo di lucro»²⁷ chiedeva un inasprimento delle pene nel settore del traffico di migranti, sia per la fattispecie di base sia per le forme qualificate del traffico di migranti (art. 116 cpv. 1 e 3 LStrl): finora l'articolo 116 capoverso 1 LStrl prevede soltanto di punire con una pena detentiva fino a un anno o una pena pecuniaria chi in Svizzera o all'estero facilita o aiuta a preparare l'entrata, la partenza o il soggiorno illegali di uno straniero. Questa pena, che corrispon-

²⁷ 16.3807; liquidata il 16.12.2016

de a un furto semplice, non esplica alcun effetto deterrente su una rete di passatori professionisti e privi di scrupoli.

A questo riguardo occorre specificare che passatori professionisti e privi di scrupoli soddisfano certamente e usualmente i requisiti della forma qualificata del traffico di migranti. Agiscono, infatti, perlopiù nell'intento di procurare a sé o ad altri un indebito arricchimento (cpv. 3 lett. a) oppure per un'associazione o un gruppo di persone costituitosi per commettere ripetutamente tali atti (cpv. 3 lett. b); in determinati casi addirittura nel quadro di organizzazioni criminali (art. 260^{ter} CP). Alla luce di queste considerazioni – e anche effettuando un raffronto con le altre disposizioni penali accessorie della LStrl – non appare opportuno inasprire le pene previste dal diritto vigente per la fattispecie di base (cpv. 1). Non s'impone neppure un adeguamento materiale della forma privilegiata (cpv. 2). Questo motivo di riduzione della pena è stato reintrodotta nel 2008 con la creazione della LStrl (allora LStr), conseguentemente alla sua revoca nel quadro della LDDS, il 1° gennaio 2007, quale conseguenza della nuova parte generale del CP.²⁸ In casi di lieve entità l'autorità penale deve conservare la possibilità di pronunciare la sola multa. Tuttavia, già nel messaggio concernente l'armonizzazione delle pene e l'adeguamento del diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni²⁹, il Consiglio federale ha proposto di abrogare questo capoverso perché i casi di lieve entità sono sufficientemente tenuti in considerazione anche senza questa normativa.³⁰ Il giudice può infatti irrogare una pena pecuniaria esigua (al minimo tre aliquote giornaliere; art. 34 cpv. 1 CP) oppure si può prescindere dal procedimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla punizione (art. 52 CP).

Secondo il Consiglio federale, il traffico di esseri umani a scopo di lucro deve essere contrastato con decisione. Conformemente al suo parere del 2 dicembre 2016 in merito all'interpellanza 16.3807 «Punire i passatori e i trafficanti di esseri umani che agiscono a scopo di lucro», il Consiglio federale ha valutato l'opportunità di inasprire l'entità della pena di cui all'articolo 116, in particolare per quanto riguarda la fattispecie qualificata.

Vi ha rinunciato per i motivi seguenti:

effettivamente la Germania, l'Austria e il Liechtenstein prevedono, per il traffico qualificato di esseri umani, una pena detentiva massima di 10 anni. Tuttavia l'articolo 116 LStrl punisce azioni considerate alla stregua di un'incitazione secondo l'articolo 115 LStrl (pena detentiva sino a un anno o pena pecuniaria). Nel quadro della pena specifica prevista dall'articolo 116, il reato d'incitazione è punito già tuttora in maniera molto più severa della norma. In linea di principio, chiunque aiuta intenzionalmente altri a commettere un crimine o un delitto è punito con pena attenuata rispetto all'autore principale del crimine o del delitto (art. 25 CP).

Inoltre, l'articolo 116 tutela interessi dello Stato a prevenire le entrate illegali, non gli interessi delle vittime del traffico di esseri umani. A tutela di queste persone si applicano pertinenti disposizioni del CP che puniscono, ad esempio, l'omicidio intenzionale, le lesioni personali, l'esposizione a pericolo della vita altrui e il sequestro di persona. Se il reato è commesso nel quadro di un'organizzazione criminale, è inoltre possibile pronunciare una pena supplementare in virtù dell'articolo 260^{ter} CP. In combinato disposto con l'articolo 116 capoverso 3 LStrl, in questi casi la pena massima è la pena detentiva di 7,5 anni. Una pena detentiva di dieci anni quale viene applicata in altri Stati sarebbe sproporzionata rispetto all'interesse della Svizzera a contrastare gli abusi delle disposizioni in materia di entrata e di soggiorno. Va inoltre rilevato che oggi la cornice edittale delle pene non è affatto esaurita, il che equivale a dire che la cornice edittale vigente è sufficiente.

²⁸ RU **2006** 3535 seg.

²⁹ FF **2018** 2420

³⁰ Si veda al n. 3 ad art. 116 LStrl

In assenza di motivi che giustificano un inasprimento della pena per la fattispecie qualificata (art. 116 cpv. 3 LStrl) occorre peraltro rinunciare a inasprire la pena anche per la fattispecie di base (art. 116 LStrl).

1.2.3.5 Subordinazione del traffico di migranti alla giurisdizione federale

L'esame di una competenza federale facoltativa di eseguire azioni penali nell'ambito del traffico di migranti qualificato (anche se non sono soddisfatti i requisiti previsti dall'art. 260^{ter} CP) è stato sospeso giacché ritenuto inopportuno alla luce dei lavori legislativi in atto nel settore del diritto penale materiale allo scopo di contrastare la criminalità organizzata. Se il traffico di migranti è perpetrato da un'organizzazione criminale ai sensi dell'articolo 260^{ter} CP, il diritto vigente prevede già la possibilità di sottoporre casi specifici alla giurisdizione federale. Secondo l'articolo 24 capoverso 1 CPP, l'articolo 260^{ter} sottostà alla giurisdizione federale a condizione che i reati siano stati commessi prevalentemente all'estero (lett. a) oppure siano stati commessi in più Cantoni e il centro dell'attività penalmente rilevante non possa essere localizzato in uno di essi (lett. b).

Il 30 settembre 2016 è stata depositata l'iniziativa parlamentare 16.477 «Rafforzare la lotta contro le reti di passatori». Chiedeva che il traffico di migranti fosse sottoposto alla giurisdizione federale. A tal fine proponeva di completare l'articolo 23 capoverso 1 CPP con una lettera m in modo che i reati di cui all'articolo 116 capoverso 3 lettera b LStrl (forma qualificata, reati commessi per un'associazione o un gruppo di persone costituitosi per commettere ripetutamente tali atti) fossero sottoposti alla giurisdizione federale. Nel quadro delle sue deliberazioni del novembre 2017 la Commissione degli affari giuridici del Consiglio federale incaricata dell'esame preliminare, per poco, non vi ha dato seguito. Il 13 marzo 2018 il Consiglio nazionale vi ha dato seguito con 104 voti contro 83. Il 26 settembre 2018 il Consiglio degli Stati ha seguito la propria commissione decidendo di non dare seguito all'iniziativa parlamentare. Manifestamente la volontà del legislatore è, pertanto, di non sottoporre il traffico di migranti alla giurisdizione federale.

1.2.3.6 Riformulazione della rubrica

Da più parti è avanzata la richiesta di inserire la disposizione penale nel diritto penale fondamentale anziché nel diritto penale accessorio allo scopo di sostenere il perseguimento penale nell'ambito del traffico di migranti (si veda il n. 1.2.3.3). Sebbene una codifica nell'ambito del diritto penale accessorio non sia pregiudizievole a un perseguimento penale, è tuttavia evidente che il comportamento delittuoso usualmente inteso con la nozione di «traffico di migranti» è difficilmente riscontrabile nella LStrl. Contrariamente alla tratta di esseri umani (art. 182 CP), l'articolo 116 LStrl non utilizza la nozione conosciuta di «traffico di migranti» né nel testo della disposizione né nella rubrica. Tuttavia, non tutte le fattispecie contemplate dall'articolo 116 LStrl vengono abitualmente correlate alla nozione di «traffico di migranti». Nello specifico, il fatto di procurare un'attività lucrativa a uno straniero sprovvisto del permesso necessario (cpv. 1 lett. b) si differenzia chiaramente dall'aiutare uno straniero ad attraversare illegalmente la frontiera nazionale. È tuttavia opportuno integrare nella rubrica anche la nozione di «traffico di migranti».

1.3 Programma di legislatura

Il disegno non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016 sul programma di legislatura 2015-2019, né nel decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura

2015-2019. L'attuazione del piano d'azione e la revisione della disposizione penale accessoria riguardante il traffico di migranti qualificato sono tuttavia intimamente correlate al terzo obiettivo del programma di legislatura («La Svizzera si adopera per la sicurezza e agisce come partner affidabile nel contesto mondiale»).

2 Punti essenziali del progetto

2.1 La normativa proposta

2.1.1 Definizione dei requisiti nei confronti degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen, messa a disposizione, da parte dei gerenti degli aerodromi, dell'infrastruttura necessaria per le verifiche di frontiera, obbligo di approvazione per le misure edili, i cambiamenti di destinazione e gli adeguamenti di processi gestionali, complementi redazionali

Il diritto in materia di stranieri vigente opera già una distinzione tra aerodromi con una frontiera esterna Schengen e aerodromi presso i quali non sono autorizzati voli diretti in provenienza da o a destinazione di Stati terzi all'infuori dello spazio Schengen. Per gli aerodromi che costituiscono frontiera esterna sono tuttora dati per acquisiti in maniera implicita determinati prerequisiti minimi. Tra questi prerequisiti vi è la presenza di una zona di transito in cui una persona cui è rifiutata l'entrata sia autorizzata a trattenersi per 15 giorni al massimo (art. 65 cpv. 3 LStrl), come anche la separazione dei passeggeri che viaggiano all'interno dello spazio Schengen dai passeggeri che viaggiano in provenienza da o a destinazione di Stati terzi (art. 7 cpv. 1 LStrl in combinato disposto con l'allegato 6 n. 2.1.1 CFS). Il diritto vigente non prevede tuttavia un obbligo per i gerenti degli aerodromi di adottare le misure necessarie per assicurare uno svolgimento ottimale delle verifiche di frontiera. Con la presente revisione ci si propone di colmare questa lacuna e di codificare a livello di legge i prerequisiti minimi riguardanti le infrastrutture e i processi gestionali.

I gerenti degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen sono pertanto tenuti ad adottare le misure necessarie in vista dello svolgimento ordinato della verifica di frontiera nonché a mettere gratuitamente a disposizione i locali necessari. Sono parimenti tenuti a definire e garantire, d'intesa con le autorità competenti per la verifica di frontiera, i processi gestionali necessari in vista dello svolgimento ordinato della verifica di frontiera e ad adottare le misure edilizie del caso (art. 95a cpv. 1 AP-LStrl). I gerenti degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen devono altresì sottoporre previamente per approvazione all'autorità competente per la verifica di frontiera le misure edilizie o i cambiamenti di destinazione che tangono la procedura di verifica di frontiera (art. 95a cpv. 3 AP-LStrl). Se i gerenti degli aerodromi non si conformano o non si conformano in misura sufficiente a queste esigenze, la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) può, su proposta dell'autorità competente per la verifica di frontiera, erogare prescrizioni concrete (art. 95a cpv. 4 AP-LStrl). In caso d'inosservanza la SEM può comminare una pena contrattuale fino a esecuzione degli ordini (art. 95a cpv. 4 in combinato disposto con l'art. 122d AP-LStrl). Inoltre, per ragioni di trasparenza, i gerenti degli aeroporti internazionali sono tenuti anche in virtù della LStrl a mettere a disposizione un alloggio economico per le persone che chiedono asilo all'aeroporto (art. 95a cpv. 2 lett. b AP-LStrl in combinato disposto con l'art. 22 cpv. 3 della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo³¹ [LAsi]). I gerenti degli aerodromi sono peraltro espres-

³¹ RS 142.31

samente tenuti a gestire una zona di transito internazionale (art. 95a cpv. 3 lett. a^{bis} AP-LStrl). I dettagli saranno codificati a livello di ordinanza.

Adeguando alcune espressioni contenute nella LStrl alla terminologia del CFS sotto il profilo redazionale ci si propone di evitare malintesi e di semplificare l'attuazione del diritto. Questi adeguamenti non comportano modifiche materiali.

2.1.2 Disposizione penale riguardante il traffico di migranti (art. 116 LStrl)

Per accrescere la visibilità, la nozione di «traffico di migranti» figura nella rubrica dell'articolo 116 LStrl (si veda il n. 1.2.3.6). Inoltre tutte le varianti delle fattispecie sono integrate nella rubrica.

Per i motivi illustrati al numero 1.2.3.4 è proposto di astenersi dal prevedere pene più severe nell'articolo 116 LStrl. Occorre peraltro stralciare i «casi di lieve entità» (art. 116 cpv. 2 LStrl), come proposto dal Consiglio federale già nel messaggio del 25 aprile 2018³² concernente l'armonizzazione delle pene e l'adeguamento del diritto penale accessorio alla nuova disciplina delle sanzioni. Infatti, i casi di lieve entità sono sufficientemente tenuti in considerazione anche senza questa normativa. Il giudice può pronunciare una pena pecuniaria di lieve entità (almeno tre aliquote giornaliere, art. 34 cpv. 1 CP) o prescindere dal procedimento penale, dal rinvio a giudizio o dalla punizione (art. 52 CP).

2.1.3 Mozione Abate

All'origine della mozione Abate «Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera» (17.3857) accolta dal Consiglio federale (si veda il n. 1.1.4), vi è il forte aumento della migrazione irregolare osservato alla frontiera sud della Svizzera nel 2016 e nel 2017. La situazione di quegli anni ha indotto il Cantone Ticino ad aprire un centro di partenza a Rancate. In questo alloggio vengono sistemati gli stranieri fermati e allontanati senza formalità alla frontiera sud del Paese che non presentano una domanda d'asilo in Svizzera. Di norma queste persone vengono riconsegnate l'indomani stesso alle autorità di frontiera italiane. A fronte di questa situazione eccezionale, l'AFD e il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) si sono detti disposti, su richiesta del Cantone Ticino, a partecipare temporaneamente ai costi gestionali nel quadro di accordi di prestazione di durata determinata. In previsione delle situazioni straordinarie che si presenteranno in futuro, l'avamprogetto di legge propone ora una base legale chiara per una partecipazione finanziaria di durata determinata della Confederazione tesa a sgravare i Cantoni di confine.

Un centro cantonale di partenza garantisce il rinvio celere, in virtù di accordi bilaterali di riammissione, degli stranieri allontanati senza formalità alla frontiera. Attualmente il Cantone Ticino ospita l'unico centro di partenza della Svizzera. Siccome rispetto al 2016 e al 2017 la «pressione migratoria» alla frontiera sud della Svizzera è parecchio diminuita, questo centro è occupato in misura inferiore alle sue capacità, ragione per cui, con ogni probabilità, la Confederazione non prorogherà la propria partecipazione ai costi di gestione oltre il 2019. Oltre al centro di Rancate, nell'immediato futuro non sono previsti ulteriori centri di partenza in altri Cantoni di confine.

³² FF 2018 2420

L'attuazione della mozione Abate 17.3857 richiede inoltre una nuova disposizione nell'articolo 73 LStrl. Occorre infatti una base legale che consenta alle autorità federali o cantonali di fermare persone sprovviste di permesso di soggiorno di breve durata, di permesso di dimora o di permesso di domicilio per assicurarne la consegna alle autorità di uno Stato limitrofo in virtù di un accordo di riammissione. Di norma si tratta di persone rientranti nel settore degli stranieri. Conformemente al diritto sugli stranieri, la disposizione e l'esecuzione di questi allontanamenti competono ai Cantoni. I Cantoni di frontiera sono maggiormente confrontati con questo tipo di consegna agli Stati limitrofi di quanto non lo siano gli altri Cantoni. Pertanto, in presenza di un numero straordinariamente alto di entrate irregolari, come quello osservato a tratti durante gli anni 2016 e 2017, la Confederazione deve poter partecipare ai costi gestionali occasionati dal fermo di queste persone in centri cantonali di partenza a ridosso della frontiera, corrispondendo al Cantone in questione un pertinente importo forfettario. Si tratta di centri in cui vengono alloggiate temporaneamente le persone fermate in prossimità della frontiera al momento di varcare irregolarmente il confine e allontanate senza formalità (art. 64c cpv. 1 lett. a LStrl). Occorre dunque completare conseguentemente l'articolo 82 LStrl.

La partecipazione finanziaria ai costi gestionali di un centro cantonale di partenza a ridosso della frontiera dev'essere temporanea, ovvero limitata a un periodo di tempo determinato, e circoscritta alle situazioni straordinarie. La pertinente disposizione di legge è pertanto formulata in maniera potestativa e menziona esplicitamente che questa possibilità è prevista «a tempo determinato».

2.2 Questioni riguardanti l'applicazione

L'avamprogetto in consultazione non prevede nuove mansioni per le autorità esecutive della Confederazione e dei Cantoni. Le previste modifiche di legge offrono un maggior margine di manovra, sono garanti di trasparenza e assicurano così un'esecuzione più efficace. Questo vale anche per la proposta attuazione della mozione Abate 17.3857, la quale prevede la creazione di una nuova fattispecie per il fermo in centri cantonali di partenza nonché, in determinate circostanze, un aiuto finanziario della Confederazione a queste strutture cantonali.

3 Commenti alle singole disposizioni

3.1 Disposizioni della legge federale del 16 dicembre 2005 sugli stranieri e la loro integrazione

Art. 7 cpv. 2 e 3

Cpv. 2

Frontiera esterna Schengen e frontiere interne Schengen della Svizzera

Il Consiglio federale deve poter disciplinare lo svolgimento dei controlli alla frontiera. È quanto emerge dal tenore del capoverso 2 vigente («Il Consiglio federale disciplina i controlli sulle persone che possono essere svolti al confine»). Occorre tuttavia esplicitare maggiormente questa competenza del Consiglio federale, indicando che esso disciplina anche lo svolgimento di questi controlli. Questa modifica non comporta cambiamenti materiali.

Emolumenti a carico dei gerenti degli aerodromi

Conformemente all'OEV, l'entrata presso aeroporti che non costituiscono frontiera esterna Schengen della Svizzera può essere autorizzata in casi specifici previa autorizzazione (art. 29 cpv. 3 OEV). Il capoverso 2 è pertanto integrato mediante una disposizione secondo

cui il Consiglio federale può prevedere degli emolumenti per la verifica di frontiera ma anche per tutti gli altri tipi di controllo di confine.

Armonizzazione redazionale della terminologia del codice frontiere Schengen e del diritto nazionale

Il CFS, vincolante per la Svizzera, e la LStrl non sempre impiegano termini identici. Conformemente al CFS, la nozione di *controllo di frontiera* comprende non soltanto le verifiche sulle persone ai valichi di frontiera e la sorveglianza della frontiera tra tali valichi, ma anche l'analisi dei rischi per la sicurezza interna e l'analisi delle minacce che possono pregiudicare la sicurezza delle frontiere esterne. In altre disposizioni del CFS, nello specifico nelle rubriche degli articoli 7–9, il processo operativo cui sono sottoposte le persone all'attraversamento della frontiera esterna Schengen è denominato «verifica di frontiera».

Tuttavia la nozione di «controllo di frontiera» viene utilizzata anche in relazione al ripristino dei controlli alla frontiera interna della Svizzera conformemente al codice frontiere Schengen.³³

La LStrl e le sue disposizioni esecutive parlano oggi esclusivamente di «controllo al/di confine» e di «controllo delle persone». La LStrl non impiega la nozione di «verifica di frontiera» utilizzata dal codice frontiere Schengen. Ricorre invece la nozione di «passaggio del confine», sebbene non si riferisca sempre alla sola frontiera esterna.³⁴ Quando sono utilizzate le nozioni di «controllo al/di confine», risp. «controllo delle persone», la distinzione operata dal CFS non è ripresa in maniera riconoscibile. Semmai, nel diritto nazionale le due espressioni sono utilizzate perlopiù quali sinonimi: ciò è visibile in maniera esemplificativa laddove la rubrica indica un termine mentre nella disposizione ne è impiegato un altro, oppure laddove in un capoverso sono impiegati entrambi i termini senza differenziazione visibile.³⁵

Nell'ottica delle definizioni del CFS, l'avamprogetto in consultazione propone pertanto di impiegare sistematicamente la nozione di «verifica di frontiera» laddove il diritto vigente parla di «controllo delle persone» o di «controllo al/di confine» con riferimento alla frontiera esterna Schengen. Queste nozioni vanno adeguate anche a livello di ordinanza (p.es. art. 31 OEV).

Ove si tratti di controlli ai sensi del ripristino temporaneo del controllo di frontiera alle frontiere interne Schengen della Svizzera (art. 25 segg. CFS), nella LStrl occorre parlare d'ora in poi di «controlli alle frontiere interne Schengen della Svizzera secondo il codice frontiere Schengen».

La nozione di «frontiera» è ormai utilizzata quale iperonimo per designare le «frontiere esterne Schengen della Svizzera» e le «frontiere interne Schengen della Svizzera secondo il codice frontiere Schengen».

Questi adeguamenti redazionali riguardano anche le seguenti disposizioni della LStrl:

- art. 9
- art. 65
- art. 95
- art. 95a
- art. 100a
- art. 102b

³³ Art. 25 segg. CFS

³⁴ All'art. 5 cpv. 1 lett. a LStrl «passaggio del confine» significa l'entrata in Svizzera in provenienza sia da uno Stato Schengen sia (per via aerea) da uno Stato terzo.

³⁵ Cfr. art. 7, 9 LStrl e 36 cpv. 1 OEV; 104a cpv. 3 LStrl

- art. 103 (solo nella versione tedesca)
- art. 103b (solo nella versione tedesca)
- art. 103c
- art. 103g
- art. 104
- art. 104a
- art. 104c
- art. 108e
- art. 109°
- art. 111c

Cpv. 2^{bis}

Intitolato «Frontiere esterne Schengen», l'articolo 29 OEV vigente prevede che la SEM stabilisce le frontiere esterne Schengen della Svizzera d'intesa con l'AFD, le autorità federali e cantonali competenti per i controlli delle persone e l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC).

Vista l'assenza di una base legale per questa disposizione dell'OEV, occorre codificare tale norma a livello di legge. Con l'entrata in vigore della nuova disposizione di legge, l'articolo 29 capoverso 1 OEV è pertanto abrogato. Questo processo non genera cambiamenti materiali. L'unica modifica è la sostituzione di «controlli delle persone» mediante la nozione di «verifiche di frontiera».

La definizione della frontiera esterna (designazione dei valichi di frontiera ammessi per il passaggio della frontiera esterna Schengen della Svizzera) è oggetto di una decisione generale. La procedura e la protezione giuridica sono retti dalle disposizioni in materia di decisioni generali della legge federale del 20 dicembre 1968³⁶ sulla procedura amministrativa (PA).

Cpv. 2^{ter}

Per maggiore visibilità, la disposizione secondo cui, se l'entrata è rifiutata, l'autorità competente per le verifiche di frontiera emana una decisione di allontanamento secondo l'articolo 64, è estratta dal capoverso 2 per costituire il nuovo capoverso 2^{ter}, senza subire modifiche materiali.

Cpv. 3

La terminologia è adeguata a quella del CFS (si veda anche il cpv. 2). Ciò non comporta modifiche materiali.

Art. 9

Rubrica

Dall'articolo 1 LStrI si evince che la LStrI disciplina anche le verifiche sulle persone al momento dell'entrata e della partenza. Pertanto l'articolo 9 codifica unicamente le verifiche sulle persone aventi una rilevanza per il diritto in materia di stranieri. Ai sensi di una precisazione è proposta una riformulazione della rubrica, ossia «Competenza per le verifiche sulle persone».

Cpv. 1

Senza procedere a modifiche materiali, viene qui riprodotta in maniera più esatta la prassi odierna. In linea di principio le verifiche di frontiera alle frontiere esterne Schengen (aeroporti) sono svolte dai Cantoni. La Confederazione (DFGP) ne disciplina tuttavia l'esecuzione

³⁶ RS 172.021

(art. 7 cpv. 2 LStrl, art. 31 cpv. 1 OEV). Sono fatti salvi gli accordi che prevedono verifiche a cura dell'AFD (cpv. 2).

Cpv. 1^{bis}

Per maggior chiarezza, i controlli alle frontiere interne Schengen della Svizzera conformemente al CFS sono disciplinati a livello di legge. Già secondo il diritto vigente, in caso di ripristino dei controlli alle frontiere interne Schengen della Svizzera conformemente al CFS, l'esecuzione di questi controlli incombe all'AFD, d'intesa con i Cantoni di confine (art. 30 cpv. 3 OEV). Questa competenza s'impone per motivi pratici giacché in caso di ripristino immediato dei controlli alla frontiera interna Schengen della Svizzera l'AFD, in virtù del suo compito permanente di controllare le merci sotto il profilo del diritto doganale, dispone già del pertinente dispositivo di controllo ed è pertanto immediatamente operativa. Alcuni Cantoni di frontiera non dispongono peraltro di mezzi sufficienti per garantire un'attività di controllo immediata.

Cpv. 2

Secondo il capoverso 2 vigente, d'intesa con i Cantoni di confine, il Consiglio federale disciplina il controllo delle persone da parte della Confederazione nell'area di confine. Originariamente questo controllo sulle persone compete ai Cantoni e, in virtù della legge sulle dogane (art. 96 seg.), all'AFD. Siccome la delimitazione dell'adempimento dei compiti risulta già dalla legge sulle dogane (art. 96 LD per i compiti di sicurezza dell'AFD nell'area di confine; art. 97 LD per l'assunzione di compiti di polizia cantonale da parte dell'AFD), è proposto di stralciare il capoverso 2.

Art. 65

Rubrica

La terminologia è adeguata a quella del CFS (si veda anche l'art. 7 cpv. 2). Ciò non comporta modifiche materiali.

Impiego della nozione di «aerodromo che costituisce frontiera esterna Schengen» anziché «aeroporto»

La normativa Schengen³⁷ distingue unicamente tra due categorie di frontiere aeree esterne, ossia gli «aeroporti internazionali» (ted. «Internationale Flughäfen», franc. «aéroports internationaux») e gli «aerodromi» (ted. «Landeplätze», franc. «aérodromes»). La prassi odierna in Svizzera, dal canto suo, suddivide le frontiere aeree esterne in quattro sottocategorie (A, B, C, D), in conformità alla prassi doganale. Sotto il profilo del diritto in materia di stranieri questa suddivisione non reca nessun valore aggiunto ed è pertanto abbandonata. La distinzione tra aeroporti internazionali e aerodromi si fonda in particolare sulle dimensioni, sul numero di voli e sulla regolarità dei collegamenti internazionali (in particolare voli di linea e charter). Si manifesta pertanto, ad esempio, nel fatto che gli aeroporti internazionali devono garantire la separazione fisica completa dei passeggeri cosiddetti «Schengen» e «non Schengen», con i necessari provvedimenti edilizi che ciò comporta, mentre presso gli aerodromi è sufficiente assicurare la separazione tra queste due tipologie di passeggeri sulla base di meri provvedimenti organizzativi. Inoltre presso gli aerodromi non è necessaria la presenza costante delle autorità competenti per la verifica frontiera, purché sia garantito che le stesse possano trovarsi tempestivamente sul posto in caso di bisogno.

Gli aeroporti internazionali e gli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen sono denominati «aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen». Gli aerodromi che

³⁷ Allegato VI, n. 2 CFS

non costituiscono frontiera esterna Schengen sono denominati «aerodromi interni Schengen».

Cpv. 1

Oltre all'armonizzazione terminologica riferita al codice frontiere Schengen (si veda l'art. 7 cpv. 2), è qui introdotta la nozione di «aerodromo che costituisce frontiera esterna Schengen». Ciò non comporta modifiche materiali.

Cpv. 2

La terminologia è adeguata a quella del CDF (verifica di frontiera, si veda anche il commento ad art. 7 cpv. 2). Ciò non comporta modifiche materiali.

Cpv. 3

Settore definito per persone allontanate

Ove a una persona sia rifiutata l'entrata in Svizzera, l'autorità competente per la verifica emana, a nome della SEM, entro 48 ore, una decisione motivata e impugnabile (cfr. cpv. 2) e assegna alla persona uno spazio dove trattenersi entro la «zona di transito internazionale» in attesa di proseguire il viaggio. Siccome non tutti gli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen dispongono di una tale zona, d'ora in poi è possibile assegnare alla persona un «settore definito» dell'aerodromo. In questo modo è garantita una soluzione per queste persone anche negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen che non dispongono di una zona di transito internazionale, e non occorre pertanto trasferire gli interessati in un aeroporto munito di una tale zona (il che comporterebbe, di fatto, un'entrata in Svizzera).

Art. 73 cpv. 1 lett. c e 2

La prevista integrazione è una conseguenza diretta dell'attuazione della mozione Abate³⁸ (n. 1.1.4 e 2.1.3 nonché commenti ad art. 82 cpv. 3). Nel quadro della messa in funzione del centro di partenza del Cantone Ticino a Rancate ci si è interrogati in merito alle basi legali per l'alloggiamento temporaneo di stranieri in questo centro in vista di consegnarli alle autorità italiane. L'integrazione dell'articolo 73 crea una base legale chiara. In questi casi occorre dunque disporre il fermo. In virtù di questa modifica di legge, le prescrizioni riguardanti, in particolare, la durata massima del fermo fino alla riconsegna alle autorità estere competenti e la possibilità di un ulteriore riesame a cura di un'autorità giudiziaria si applicano anche al fermo in un centro di partenza.

Art. 82 cpv. 3

La prevista integrazione è una conseguenza diretta dell'attuazione della mozione Abate³⁹ (n. 1.1.4 e 2.1.3 nonché commenti ad art. 73 cpv. 1 lett. c). Si può parlare di un «numero straordinariamente elevato di attraversamenti illegali della frontiera» ai sensi dell'articolo 82 capoverso 3 lettera b LStrl laddove, per un periodo protratto e nonostante l'adozione di misure organizzative e un aumento dell'effettivo di personale dell'AFD, risp. del Cantone, non sia più possibile riconsegnare direttamente alle autorità di uno Stato limitrofo la maggior parte delle persone che attraversano illegalmente la frontiera svizzera e che sono allontanate senza formalità, senza dovere alloggiare temporaneamente queste persone in un alloggio cantonale (centro di partenza). La partecipazione finanziaria a tempo determinato della Confederazione può essere mantenuta fintantoché la situazione non sia di nuovo migliorata. A titolo di esempio, i mesi di maggiore afflusso di migranti alla frontiera sud della Svizzera durante

³⁸ 17.3857 Mo. Abate. Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera

³⁹ 17.3857 Mo. Abate. Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera

gli anni 2016 e 2017 hanno rappresentato una situazione straordinaria. Il Consiglio federale stabilirà in maniera dettagliata, a livello di ordinanza, in quali situazioni straordinarie la Confederazione potrà corrispondere degli aiuti. Nella decisione terrà conto del particolare onere che, in situazioni straordinarie, grava sui Cantoni di frontiera. Quella secondo cui, in presenza di una situazione straordinaria alla frontiera, la Confederazione potrà partecipare, a tempo determinato, alle spese gestionali, è una disposizione «potestativa». Ciò significa che, anche laddove siano riuniti tutti i presupposti per un sostegno, la Confederazione potrà astenersi da qualsiasi partecipazione finanziaria qualora abbia altre possibilità di sostenere il Cantone, per esempio rafforzando la presenza dell'AFD.

La Confederazione parteciperà finanziariamente ai costi gestionali dei Cantoni interessati corrispondendo degli importi forfettari per caso specifico. Questa prassi si fonda per analogia sugli importi forfettari giornalieri per la carcerazione corrisposti conformemente all'articolo 82 capoverso 2 LStrl in combinato disposto con l'articolo 15 dell'ordinanza dell'11 agosto 1999 concernente l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (OEAE⁴⁰). Con questo modo di procedere, che negli ultimi anni ha dato buoni risultati nel settore della carcerazione amministrativa, la Confederazione dovrà assumersi i pertinenti costi unicamente ove un centro di partenza sia effettivamente impiegato per alloggiare stranieri allontanati alla frontiera. Dunque, se in via temporanea un centro di partenza non viene utilizzato durante un dato periodo definito contrattualmente, la Confederazione non partecipa ai costi gestionali. Un ulteriore vantaggio della somma forfettaria calcolata in base al numero di casi specifici è quello di offrire alla SEM un quadro più attendibile dell'utilizzo effettivo del centro di partenza in questione. L'entità dell'importo forfettario dovrà essere definita a livello esecutivo. Sarà stabilita contrattualmente, caso per caso, in funzione dei costi di alloggio e assistenza per uno straniero nel centro di partenza in questione fino alla riconsegna alle autorità dello Stato limitrofo, tuttavia si situerà ben al di sotto dell'importo forfettario per la carcerazione, che ammonta attualmente a 200 franchi al giorno. La ragione per quest'aliquota massima più bassa rispetto all'importo forfettario per la carcerazione risiede nel fatto che i requisiti tecnici di sicurezza per l'alloggiamento in un centro di partenza sono inferiori che non in uno stabilimento carcerario. Inoltre, la possibilità di fermare stranieri alla frontiera toccherà quasi esclusivamente persone rientranti nel settore degli stranieri. Siccome, in periodi caratterizzati da un numero straordinariamente elevato di attraversamenti illegali della frontiera, l'allestimento e l'esercizio di un centro di partenza in un Cantone di confine risponde al tempo stesso all'interesse degli altri Cantoni, è lecito aspettarsi un sostegno (finanziario) anche da parte di questi Cantoni, i quali vengono sgravati grazie a una riconsegna rapida delle persone fermate alla frontiera.

Art. 92 rubrica

La sezione 2 del capitolo 12 LStrl è dedicata agli obblighi delle imprese di trasporto. Non trattandosi esclusivamente di imprese di trasporto aereo, occorre completare conseguentemente la rubrica dell'articolo 92, il quale è invece dedicato alle sole imprese di trasporto aereo (nuovo titolo: «Obbligo di diligenza delle imprese di trasporto aereo»). La disposizione non subisce modifiche materiali.

Art. 95

Nel testo tedesco, un termine è qui adeguato alla terminologia del codice frontiere Schengen (frontiera esterna Schengen). Ciò non comporta modifiche materiali.

⁴⁰ RS 142.281

Titolo prima dell'art. 95a

Nel titolo della sezione 3 del capitolo 12, il termine di «gestori di aeroporti» è sostituito con quello di «gerenti di aerodromi» utilizzato nella legge federale del 21 dicembre 1948⁴¹ sulla navigazione aerea (LNA). Nella LStrl il termine «aerodromo» è inoltre adottato quale nuovo iperonimo in sostituzione di «aeroporto», utilizzato sinora. Questo duplice adeguamento terminologico alla LNA non comporta modifiche materiali.

La LNA utilizza l'iperonimo «aerodromo», termine generico che designa sia gli aeroporti (aerodromi adibiti al traffico pubblico; soggetti a concessione) sia i campi d'aviazione (aerodromi non adibiti al traffico pubblico; non soggetti a concessione).

Nel diritto in materia di stranieri l'iperonimo «aerodromo» viene adeguato alla terminologia Schengen, significando sia gli «aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen» sia gli «aerodromi interni Schengen».

La nozione di «aeroporto internazionale» è un iponimo rispetto a quella di «aerodromo che costituisce frontiera esterna Schengen». Gli aeroporti internazionali soggiacciono a obblighi supplementari (cfr. art. 95a cpv. 2). Un aeroporto internazionale in Svizzera costituisce sempre frontiera esterna Schengen, tuttavia non tutte le frontiere (aeree) esterne Schengen costituiscono necessariamente un aeroporto internazionale (frontiera esterna Schengen temporanea conformemente all'autorizzazione della SEM).

Art. 95a

Cpv. 1

Nuovi obblighi per i gerenti di aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen

Per garantire lo svolgimento ordinato della verifica di frontiera negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen, i gerenti devono essere tenuti a mettere gratuitamente a disposizione delle autorità competenti per la verifica di frontiera i locali necessari. Oggi i gerenti degli aerodromi fatturano i costi afferenti. In futuro i gerenti degli aerodromi devono inoltre poter essere chiamati ad adottare misure edilizie e ad adeguare i propri processi gestionali ove e fintantoché ciò sia necessario per consentire lo svolgimento ordinato ed efficiente delle verifiche di frontiera.

Cpv. 2

Obblighi supplementari per i gerenti di aeroporti internazionali

Let. a e b

Oltre a conformarsi alle prescrizioni di cui ai capoversi 1 e 3, con il capoverso 2 il gerente di un aeroporto internazionale è tenuto a mettere a disposizione le necessarie strutture per consentire alle compagnie aeree responsabili (art. 93 LStrl) di assistere gli stranieri che all'aeroporto si vedono rifiutare l'entrata o la prosecuzione del viaggio. Siccome la persona respinta alla frontiera esterna è autorizzata a trattenersi per 15 giorni al massimo entro la zona di transito internazionale per preparare la prosecuzione del viaggio (art. 65 cpv. 3 LStrl), i gerenti di un aeroporto internazionale sono tenuti per legge a creare una zona di transito internazionale. Ora, queste zone di transito esistono già. Con la codifica ci si propone tuttavia di elencare in maniera esaustiva gli obblighi dei gerenti degli aerodromi.

Let. c

Il gerente di un aeroporto internazionale è tenuto a mettere a disposizione della SEM, su richiesta di quest'ultima, un alloggio economico per le persone che chiedono asilo all'aeroporto. Oggigiorno solo gli aeroporti di Zurigo e Ginevra dispongono di siffatti alloggi, non dunque tutti gli aeroporti internazionali. Tuttavia anche in futuro la predisposizione di

⁴¹ RS 748.0

questi alloggi sarà richiesta unicamente ove la misura risulti proporzionata. Questo tipo di alloggio dev'essere operativo in maniera ininterrotta. L'obbligo di gestire un siffatto alloggio è già sancito dall'articolo 22 capoverso 3 LAsi. Deve tuttavia essere menzionato espressamente anche nel quadro dei prerequisiti per la concessione dello statuto di aeroporto internazionale, codificati nel diritto in materia di stranieri.

Cpv. 3

Questa disposizione garantisce che sia tenuto debito conto sia delle esigenze delle autorità competenti per la verifica di frontiera sia della classificazione quale aerodromo che costituisce frontiera esterna Schengen. Gli adeguamenti dei processi gestionali, le misure edilizie e i cambiamenti di destinazione che tangono la procedura di verifica di frontiera negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen devono essere previamente sottoposti per approvazione all'autorità competente per le verifiche di frontiera. Si tratta di una disposizione analoga al diritto doganale, il quale in questi casi richiede l'autorizzazione dell'autorità doganale (art. 139 dell'ordinanza sulle dogane, OD). È fatta salva la procedura di approvazione dei piani secondo la legislazione sulla navigazione aerea.

Ordine ai gerenti di aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen di adottare le misure necessarie

Cpv. 4

Se le autorità considerano che il gerente di un aerodromo non ossequia o non ossequia in misura sufficiente gli obblighi di cui ai capoversi 1-3, per garantire lo svolgimento ordinato dei controlli alla frontiera la SEM deve poter erogare una decisione con cui ordina al gerente dell'aerodromo di adottare i necessari adeguamenti dei propri processi gestionali o di adottare le misure edilizie del caso oppure, sempre per decisione, deve poter stabilire l'entità dei locali che il gerente dell'aerodromo deve mettere a disposizione gratuitamente (cpv. 1); infine deve poter esigere che siano ossequiati gli obblighi di cui al capoverso 2. In una decisione impugnabile fissa il termine entro il quale le lacune constatate dovranno essere colmate e commina possibili conseguenze in caso di inadempimento (art. 122d AP-LStrI). In questo contesto la SEM agisce, in linea di principio, su richiesta dell'autorità competente per la verifica di frontiera, alla sola eccezione della lettera c del capoverso 2, che la SEM attua autonomamente.

Cpv. 5

Delega al Consiglio federale

Occorre una norma di delega che consenta al Consiglio federale di definire più da vicino gli obblighi di cui ai capoversi 1-3.

Art. 100a, 102b, 103 (soltanto nella versione tedesca), 103b (soltanto nella versione tedesca), 103g, 104, 104a, 104c, 108e, 109a e 111c

La terminologia è adeguata a quella del codice frontiere Schengen (si veda l'art. 7 cpv. 2). Ciò non comporta modifiche materiali.

Titolo prima dell'art. 103

Nel titolo della sezione 2, che precede l'articolo 103, «aeroporti» è sostituito con «aerodromi» in conformità al codice frontiere Schengen. Ciò non comporta adeguamenti materiali.

Art. 103c cpv. 2 lett. a

Questa disposizione è stata introdotta nel quadro di uno sviluppo dell'acquis di Schengen (recepimento delle basi legali per l'istituzione e l'uso del sistema di ingressi/uscite [Entry/Exit System EES]; 18.087) e viene ora leggermente migliorata. Eccettuate le frontiere esterne Schengen presso gli aeroporti, sul territorio svizzero non vengono svolte verifiche di frontiera

bensi soltanto controlli delle persone. Per la consultazione online nel quadro dei controlli delle persone esulanti dalle verifiche di frontiera è determinante l'articolo 103c capoverso 2 lettera c, pertanto alla lettera a l'espressione «e sul territorio svizzero» può essere stralciata.

La terminologia è inoltre adeguata a quella del codice frontiere Schengen (vedi anche art. 7 cpv. 2).

Art. 109a cpv. 2 lett. c

Eccettuate le frontiere esterne Schengen presso gli aeroporti, sul territorio svizzero non vengono svolte verifiche di frontiera bensì soltanto controlli delle persone (cfr anche art. 103c cpv. 2 lett. a). Per la consultazione online nel quadro dei controlli delle persone esulanti dalle verifiche di frontiera è determinante l'articolo 109a capoverso 2 lettera d, pertanto alla lettera c l'espressione «e sul territorio svizzero» può essere stralciata.

La terminologia è inoltre adeguata a quella del codice frontiere Schengen (vedi anche art. 7 cpv. 2).

Art. 116

Rubrica

Nella rubrica è ora menzionato il termine di «traffico di migranti». Si tratta di una nozione comune che tuttavia, analogamente alla definizione data dal protocollo aggiuntivo della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (cfr. n. 1.2.3.1), copre unicamente l'aspetto transfrontaliero. Di questo occorre tenere conto nella formulazione della rubrica, che recita pertanto «Traffico di migranti e altre forme d'incitazione all'entrata, alla partenza o al soggiorno illegali nonché incitazione all'esercizio di un'attività lucrativa senza autorizzazione». Introducendo nella rubrica il termine di «traffico di migranti» ci si propone, in particolare, di accrescere la visibilità di questa disposizione e di porre un segnale forte ai sensi di una prevenzione generale. La rubrica menziona ora, analogamente alla rubrica dell'articolo 115, anche l'incitazione all'esercizio di un'attività lucrativa senza autorizzazione (cpv. 1 lett. b).

Art. 122d

Cpv. 1

Conformemente all'avamprogetto in consultazione, il gerente di un aerodromo che costituisce frontiera esterna Schengen è tenuto a garantire i processi gestionali necessari in vista dello svolgimento ordinato delle verifiche di frontiera, ad adottare le misure edilizie del caso nonché a mettere gratuitamente a disposizione i locali necessari (art. 95a cpv. 1). Se ritiene che il gerente non ossequi o non ossequi in misura sufficiente questi obblighi, la SEM può, per decisione, ordinarli di farlo (art. 95a cpv. 4 AP-LStrI). Nella sua decisione la SEM definisce un termine entro il quale il gerente dell'aerodromo deve colmare le lacune. Per il caso in cui il gerente non si conformi alle esigenze formulate nella decisione, nella medesima decisione la SEM può prevedere una pena contrattuale massima di 50 000 franchi al giorno (18,25 mio di franchi all'anno). In questo modo ci si propone di indurre il gerente dell'aerodromo a conformarsi agli ordini. Siccome né le autorità né terzi hanno la possibilità di adempiere quanto richiesto dal gerente dell'aerodromo, non possono essere applicate misure sostitutive. In questo caso, inoltre, l'eventuale revoca della qualifica quale frontiera esterna Schengen sarebbe una misura sproporzionata. La comminazione di una pena contrattuale rappresenta pertanto lo strumento adeguato e necessario per ottenere che il gerente dell'aerodromo si conformi agli ordini delle autorità. L'interesse pubblico a una verifica di frontiera efficace ed efficiente giustifica questo modo di procedere.

Cpv. 2

L'obbligo di pagamento decade dal momento in cui, secondo la valutazione della SEM, il gerente dell'aerodromo in questione si conforma agli ordini dell'autorità. La SEM comunica il decadere dell'ordine tramite decisione (art. 5 cpv. 1 PA) al gerente dell'aerodromo.

Cpv. 3

Nel comminare la pena contrattuale è tenuto conto della forza economica dell'aerodromo. La pena contrattuale è dunque fissata a un livello proporzionato e i gestori di aerodromi di forza economica equivalente sono trattati allo stesso modo.

3.2 Disposizioni della legge del 26 giugno 1998 sull'asilo

Nella LStrl la nozione di «aeroporto» è sostituita mediante «aerodromo». Nella LAsi questa nozione ricorre ventidue volte (eccettuate le disposizioni transitorie).

Nella LAsi si rinuncia tuttavia alla sostituzione giacché sarebbe carica di conseguenze a livello pratico (p.es. modifica della nozione conosciuta di «procedura all'aeroporto» in «procedura all'aerodromo»). Siccome, diversamente dalla LStrl, nella LAsi la nozione di «aeroporto» si riferisce esclusivamente alla delimitazione geografica di una zona (nella quale è gestito un aeroporto), la rinuncia appare giustificata. Inoltre le procedure d'asilo sono svolte esclusivamente presso gli «aeroporti internazionali» della Svizzera, il che giustifica parimenti la rinuncia alla sostituzione nella LAsi.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni sulle finanze e sul personale della Confederazione

Il progetto non ha ripercussioni sul personale della Confederazione.

A lungo termine la possibilità di partecipare ai costi gestionali dei centri cantonali di partenza genererà costi supplementari per la Confederazione. È difficile stimare l'entità di questi costi supplementari. Per il momento, a parte il centro di partenza situato in Ticino, non si prospetta l'apertura di ulteriori centri di partenza in altri Cantoni di confine. Nel 2017, in base a un accordo di prestazione, la Confederazione (DFGP e AFD) aveva partecipato ai costi gestionali del centro di partenza di Rancate con un importo complessivo di 900 000 franchi (cfr. n. 2.1.3). Quell'anno il centro di partenza aveva accolto 5926 persone. Il contributo federale per il 2018 e per l'anno in corso corrisponde all'importo minimo di 240 000 franchi fissato contrattualmente. Alla fine del 2019 la Confederazione porrà fine a questo contributo finanziario.

La futura partecipazione finanziaria della Confederazione ai costi gestionali di un centro di partenza dipenderà da diversi fattori, in particolare dall'insorgere di una situazione di emergenza a ridosso della frontiera. Inoltre, la disposizione che prevede questa partecipazione è una «disposizione potestativa». Questo significa che la Confederazione potrà astenersi dal partecipare ai costi gestionali ove, pur essendo soddisfatti i prerequisiti necessari, sia in grado di offrire al Cantone in questione un altro tipo di sostegno, per esempio grazie a un intervento rafforzato dell'AFD. L'entità massima della somma forfettaria specifica con cui la Confederazione potrà partecipare ai costi gestionali, da definire a livello esecutivo, sarà inferiore all'importo forfettario per la carcerazione previsto dall'articolo 15 OEAE (cfr. commenti ad art. 82 cpv. 2 LStrl).

Per quanto riguarda le ripercussioni finanziarie degli articoli 7 capoverso 1 e 95a capoverso 1 AP-LStrl per l'AFD, ove sia chiamata, su incarico dei Cantoni, a svolgere le verifiche di frontiera in veste di autorità competente per la verifica di frontiera, rimandiamo alle considerazioni qui sotto (n. 4.2).

Il denaro prelevato dalla SEM contestualmente alla pena contrattuale introdotta con l'articolo 122d capoverso 1 AP-LStrl andrà a favore delle casse generali della Confederazione.

4.2 Ripercussioni sulle finanze e sul personale dei Cantoni

L'articolo 7 AP-LStrl determina maggiori entrate per le autorità competenti per la verifica di frontiera, giacché la nuova disposizione introduce la possibilità di fatturare a chi li ha generati i costi supplementari sostenuti dalle autorità per i voli con attraversamento delle frontiere esterne. Non è possibile emettere stime affidabili per quanto riguarda queste maggiori entrate, infatti al momento i costi fatturabili (da definire a livello esecutivo) non sono quantificabili. Si deve inoltre partire dal presupposto che, con l'introduzione della nuova normativa riguardante le categorie di aerodromi secondo il diritto in materia di stranieri e di norme derogatorie più restrittive, taluni aerodromi che oggi svolgono regolari voli con attraversamento della frontiera esterna Schengen sulla base di autorizzazioni individuali⁴² saranno classificati come aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen.

L'articolo 95a AP-LStrl obbliga i gerenti degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen a mettere gratuitamente a disposizione delle autorità i locali necessari per la verifica di frontiera. Questo determina costi minori per i Cantoni di frontiera.

Idem qualora la Confederazione partecipi ai costi gestionali dei centri cantonali di partenza («disposizione potestativa», si veda il n. 4.1).

4.3 Ripercussioni sull'economia, la società e l'ambiente

Il progetto rafforzerà la sicurezza in Svizzera, in particolare grazie all'applicazione delle misure del piano d'azione e ai contributi finanziari a favore degli alloggi cantonali volti a garantire la partenza delle persone tenute a lasciare la Svizzera. Serve pertanto un interesse dell'intero Paese.

4.4 Altre ripercussioni

4.4.1 Aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen

Con il progetto saranno addebitati nuovi costi ai gerenti degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen: essi sono infatti tenuti a mettere gratuitamente a disposizione delle autorità competenti per le verifiche di frontiera i locali necessari a tali verifiche. I gerenti degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen, tuttavia, si fanno carico già tuttora di gran parte di questi costi – pur in assenza di un obbligo legale in tal senso. I gerenti degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen dovranno sostenere costi maggiori soprattutto per quanto riguarda gli uffici, il cui usufrutto era sinora fatturato alle autorità competenti per la verifica di frontiera. Inoltre i gerenti di aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen potranno essere obbligati ad adottare misure edili a favore delle

⁴² Nel 2018, negli aerodromi svizzeri senza frontiera esterna Schengen sono stati autorizzati 693 voli in arrivo e in partenza con attraversamento della frontiera esterna Schengen (Buochs: 290; Dübendorf: 91; Emmen: 38; Mollis: 27; Payerne: 34; Saanen: 190; St. Stephan: 24).

autorità competenti per la verifica di frontiera e dovranno impostare i loro processi operativi in funzione delle esigenze di tali autorità.

D'ora in poi sarà possibile comminare una pena contrattuale massima di 50 000 franchi al giorno nei riguardi del gestore di un aeroporto che costituisce frontiera esterna che non si conforma alle prescrizioni di legge e alle prescrizioni delle autorità per quanto riguarda i processi gestionali, le misure edilizie o l'entità dei locali che il gerente deve mettere a disposizione gratuitamente per l'esecuzione delle verifiche di frontiera (art. 95a cpv. 4 AP-LStrl in combinato disposto con l'art. 122d AP-LStrl).

4.4.2 Aeroporti internazionali

I gerenti di aeroporti internazionali sono inoltre tenuti a mettere a disposizione della SEM (cfr. n. 4.4.1, giacché tutti gli aeroporti internazionali costituiscono frontiera esterna Schengen) un alloggio economico per le persone che chiedono asilo all'aeroporto e a gestire una zona di transito internazionale. Questo duplice obbligo viene ora codificato anche nella LStrl. Per quanto riguarda la messa a disposizione di alloggi per richiedenti l'asilo, gli aeroporti internazionali non dovranno sostenere spese maggiori giacché tale obbligo è già previsto dal diritto vigente (art. 22 cpv. 3 LAsi).

4.4.3 Comuni, centri urbani, agglomerazioni e regioni di montagna

Il progetto non ha ripercussioni specifiche per i Comuni, i centri urbani, le agglomerazioni e le regioni di montagna.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'avamprogetto di modifica della LStrl si fonda sull'articolo 121 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione in materia di concessione dell'asilo nonché di soggiorno degli stranieri), nonché sull'articolo 123 capoverso 1 Cost. (competenza legislativa della Confederazione nel campo del diritto penale e della procedura penale). Esso è compatibile con la Costituzione federale.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Le modifiche della LStrl proposte sono compatibili con gli impegni internazionali della Svizzera.

Diversi adeguamenti, squisitamente redazionali, della terminologia della LStrl a quella del CFS sono conformi al diritto europeo. Le disposizioni aventi una rilevanza in materia di frontiere sono compatibili in particolare con l'istituzione e l'uso del sistema di ingressi/uscite (Entry/Exit System [EES]) dell'UE (regolamenti [UE] n. 2017/2226 e 2017/2225; sviluppo dell'acquis di Schengen) e con l'istituzione di un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi (ETIAS) dell'UE (regolamento [UE] 2018/1240 che istituisce un sistema europeo di informazione e autorizzazione ai viaggi).

5.3 Subordinazione al freno alle spese

Il progetto non è subordinato al freno alle spese secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., poiché non contiene disposizioni in materia di sussidi e non richiede un credito d'impegno o una dotazione finanziaria.

5.4 Delega di competenze legislative

Il progetto delega al Consiglio federale la disciplina di dettaglio degli obblighi dei gerenti degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen nonché delle autorità competenti per la verifica di frontiera (art. 95a cpv. 5 AP-LStrl). La competenza del Consiglio federale per quanto riguarda la disciplina della verifica di frontiera è già sancita dal diritto vigente (art. 7 cpv. 2 LStrl). Queste deleghe sono necessarie in particolare per tenere conto del rapido mutare delle esigenze nel settore del traffico aereo e del traffico di confine.