



Maggio 2022

Modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione

Attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere» e aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

Riepilogo

Il 13 dicembre 2019 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione concernente la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione. La consultazione è stata prolungata fino al 27 marzo 2020 a causa della pandemia di COVID-19. I Cantoni, i partiti, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e le altre cerchie interessate hanno avuto l'occasione di pronunciarsi sul progetto, il quale riguarda i quattro ambiti seguenti:

- «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere»,
- adeguamenti redazionali nel settore della verifica di frontiera,
- modifica della disposizione penale accessoria contro il traffico di migranti,
- aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera e base legale per il fermo di stranieri (attuazione della mozione 17.3857 Abate «Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera»).

16 Cantoni (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG) approvano in linea di principio il progetto. I Cantoni BE, GE, NE, NW, SO, VD, VS e ZH formulano diverse osservazioni relative ai vari ambiti.

Tra i partiti, l'Alleanza del Centro e PSS accolgono l'attuazione del progetto. Il PLR approva solo in parte le modifiche proposte, mentre l'UDC è perlopiù opposta al progetto.

Tra le cerchie interessate, Aerosuisse, ASA, Aviationsuisse, CP, GVA, FZAG, OSAR, SIAA e ZHK nonché economiesuisse tra le associazioni mantello nazionali dell'economia si esprimono unicamente sull'attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere». Tutti questi partecipanti respingono le parti del progetto in consultazione che interessano i gerenti di aeroporti. GastroSuisse e FST plaudono alla certezza del diritto che il progetto crea in questo settore.

ASM, GastroSuisse e VFG sono favorevoli al nuovo titolo della disposizione penale accessoria contro il traffico di migranti. Tra le cerchie interessate, Amnesty, AsyLex e OSAR nonché l'USS tra le associazioni mantello nazionali dell'economia sono, invece, contrarie. La CDDGP deplora che si rinunci a trasferire la disposizione nel diritto penale e ad aumentare la pena massima da cinque a dieci anni.

Tra le cerchie interessate, CDDGP, FER, FST, GastroSuisse e OSAR nonché l'USS tra le associazioni mantello nazionali dell'economia sono favorevoli alle modifiche di legge proposte per quanto riguarda l'aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera e la base legale per il fermo di stranieri. ASM, AsyLex, CNPT e OSAR sono fondamentalmente favorevoli alle modifiche di legge ma richiedono dei complementi, delle modifiche o delle precisazioni per quanto riguarda il fermo di stranieri, risp. l'aiuto finanziario della Confederazione ai centri di partenza.

Indice

1	Situazione iniziale	4
2	Procedura di consultazione	4
3	Panoramica dei risultati	4
4	Principali risultati della consultazione	5
5	Commenti alle singole disposizioni	6
5.1	Osservazioni generali.....	6
5.2	Attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere».....	7
	<i>Osservazioni generali.....</i>	<i>7</i>
Articolo 7	Passaggio di confine e controlli al confine	7
Articolo 9	Competenza per le verifiche sulle persone	7
Artikel 65	Rifiuto d'entrata e allontanamento negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen	7
Articolo 95a		7
Articolo 103g	Verifica di frontiera automatizzata negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen	13
Articolo 122d	Infrazioni dei gerenti di aerodromi	13
5.3	Modifiche redazionali riguardanti le verifiche di frontiera	14
5.4	Modifica della disposizione penale accessoria contro il traffico di migranti	14
	Riformulazione della rubrica	14
	Trasferimento nel diritto penale fondamentale	15
	Inasprimento delle pene.....	15
	Stralcio die «casi di lieve entità»	16
5.5	Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera e base legale per il fermo di stranieri	17
	Osservazioni generali.....	17
Articolo 73	Fermo	17
Articolo 82	Finanziamento da parte della Confederazione	18
6	Elenco dei partecipanti.....	19

1 Situazione iniziale

Il progetto posto in consultazione riguarda tre settori:

- **attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere»:** nel quadro della «gestione integrata delle frontiere» occorre in primo luogo codificare nella legge federale sugli stranieri e la loro integrazione (LStrl; RS 142.20) gli obblighi dei gerenti degli aerodromi per quanto riguarda la costruzione e l'esercizio degli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen.
- **Adeguamenti redazionali inerenti alla verifica di frontiera:** è emerso che i termini impiegati nel settore della verifica di frontiera non sono unitari o non vengono definiti in maniera coerente nel diritto in materia di stranieri. Grazie ad alcuni adeguamenti redazionali è posto rimedio a questo inconveniente: la terminologia della LStrl è adeguata per quanto possibile a quella del Codice frontiere Schengen (CFS).
- **Adeguamento della disposizione penale accessoria contro il traffico di migranti:** con il presente progetto viene semplicemente riformulata la rubrica della disposizione penale sull'incitazione all'entrata, alla partenza o al soggiorno illegali (art. 116 LStrl).
- **Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera e base legale per il fermo di stranieri:** la mozione 17.3857 Abate 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 limítrofi delle persone allontanate nel quadro dei controlli alla frontiera nazionale. In questo contesto è richiesta anche la creazione di una base legale per il fermo di stranieri in un siffatto centro cantonale di partenza.

2 Procedura di consultazione

Il 13 dicembre 2019 il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di svolgere una procedura di consultazione presso i Cantoni, i partiti, le associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello dell'economia e le cerchie interessate. Il termine del 27 marzo 2020 stabilito inizialmente per l'inoltro dei pareri è stato prolungato fino al 19 aprile 2020 a causa della pandemia di COVID-19.

Hanno espresso un parere 24 Cantoni, 4 partiti, 2 associazioni mantello dell'economia e 18 cerchie interessate. Complessivamente sono pervenuti 48 pareri. 11 istituzioni (OW, ACS, AICA, asm, ASUSC, AUSL, CDI, CSC, Privatim, UCS e USI) hanno esplicitamente rinunciato a esprimersi.

3 Panoramica dei risultati

Se un partecipante approva globalmente l'avamprogetto, si dà per acquisito che ne approva anche tutte le disposizioni. Se un partecipante non approva né respinge l'insieme del progetto, si considera che si esprime unicamente sulle disposizioni in merito alle quali prende

posizione. Il presente rapporto rappresenta una sintesi dei risultati della consultazione. Le motivazioni dettagliate sono consultabili nei documenti originali.¹

4 Principali risultati della consultazione

Cantoni

16 Cantoni (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG) approvano il progetto. Gli altri Cantoni (BE, GE, NE, NW, SO, VD, VS, ZH) formulano varie osservazioni in merito ai diversi ambiti. Nonostante qualche dubbio, il Cantone VD accetta che si rinunci ad aumentare la pena massima. Il Cantone BE deplora, invece, il mancato aumento della pena massima da cinque a dieci anni e il mancato trasferimento della fattispecie del traffico di migranti nel diritto penale. Il Cantone SO chiede una pena più severa per la fattispecie di base e mette in dubbio l'effetto preventivo della nuova rubrica. Il Cantone GE mette parimenti in dubbio l'effetto preventivo e chiede un inasprimento della disposizione penale. È inoltre contrario al trasferimento dei costi della verifica di frontiera ai gerenti di aeroporti. Il Cantone ZH ritiene che la Confederazione dovrebbe partecipare ai costi della verifica di frontiera presso l'aeroporto di Zurigo. Il Cantone NW ritiene che anche gli aerodromi di piccole dimensione debbano essere in grado di garantire la sicurezza alla frontiera, non fosse che applicando misure edili ridotte. Il Cantone NE ritiene che, in circostanze straordinarie e in caso di grave emergenza, la partecipazione finanziaria della Confederazione dovrebbe essere obbligatoria. Il Cantone VS chiede che il tenore sia modificato in modo da integrare la possibilità per un Cantone di gestire più centri di partenza. Osserva che le strutture cantonali corrispondenti non possono essere allestite entro breve termine. Per quanto riguarda i nuovi obblighi dei gerenti di aerodromi, ritiene che la Confederazione dovrebbe mostrarsi più flessibile, in particolare nei riguardi degli aerodromi di piccole dimensioni.

Partiti

L'Alleanza del Centro approva sostanzialmente il progetto. Chiede tuttavia che al momento di stendere il messaggio venga nuovamente vagliato un aumento della pena. Il PLR approva soltanto una parte delle modifiche proposte. Critica gli obblighi di collaborazione che il progetto impone ai gerenti di aerodromi come anche il mancato trasferimento al Codice penale svizzero (CP; RS 311.0) della disposizione penale riguardante il traffico di migranti. Il PSS è prevalentemente favorevole al progetto. Secondo il PSS occorre tuttavia garantire che i Cantoni che beneficiano di un aiuto finanziario per la gestione di centri cantonali di partenza utilizzino i contributi così ottenuti in maniera conforme allo scopo e che le condizioni garantite alle persone in fuga alloggiate in questi centri siano adeguate. L'UDC approva unicamente l'aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza connesso con la base legale per il fermo di stranieri, nonché la riformulazione della disposizione penale accessoria relativa al traffico di migranti. Respinge invece categoricamente le altre modifiche di legge proposte. A fronte delle riserve di fondo che nutre nei confronti di gran parte del progetto, l'UDC chiede che l'attuazione dell'aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza, assolutamente non problematico, venga sottoposta separatamente all'approvazione delle Camere.

Cerchie interessate / associazioni mantello nazionali

Tra le cerchie interessate, Aerosuisse, ASA, Aviationsuisse, CP, FZAG, GVA, SIAA e ZHK nonché economiesuisse tra le associazioni nazionali mantello dell'economia si esprimono

¹ Rapporto sui risultati della consultazione sotto www.admin.ch > Diritto federale > Procedure di consultazione > Concluse > 2019

unicamente sull'attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere». Respingono le parti del progetto aventi una rilevanza per i gerenti di aeroporti, argomentando che introducono in particolare notevoli svantaggi rispetto alla concorrenza estera. Secondo FZAG, i lavori di pianificazione e attuazione delle misure edili resesi necessarie in virtù dello sviluppo della normativa Schengen, eseguiti in conformità alla legge sulla navigazione aerea (LNA; RS 748.0), proseguono secondo i piani. Non vede pertanto nessuna necessità di legiferare in questo ambito. ASM, CDDGP e FER accolgono favorevolmente le disposizioni riguardanti l'attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere», sebbene FER ritenga che alcuni aerodromi non sarebbero in grado di soddisfare le esigenze entro termini brevi. GastroSuisse plaude alla certezza del diritto creata in questo ambito, auspica tuttavia che il progetto non generi oneri supplementari per i gerenti di aeroporti (come anche FST). L'aviazione svizzera non dovrebbe essere penalizzata in termini di concorrenzialità, visto in particolare che i gerenti di aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen assumono già oggi gran parte dei costi per la messa a disposizione dell'infrastruttura necessaria alla verifica di frontiera. Tra le associazioni nazionali mantello dell'economia, l'USS chiede che ci si astenga dal prelevare emolumenti per la verifica di frontiera e che in caso di rifiuto dell'entrata o del proseguo del viaggio siano messi a disposizione locali e spazi dignitosi.

Tra le cerchie interessate, l'ASM e la CDDGP nonché l'USS tra le associazioni nazionali mantello dell'economia approvano gli adeguamenti redazionali.

ASM, GastroSuisse e VFG sono favorevoli alla riformulazione della rubrica della disposizione penale accessoria riguardante il traffico di migranti. Tra le cerchie interessate, Amnesty, AsyLex e l'OSAR nonché l'USS tra le associazioni nazionali mantello dell'economia sono, invece, contrarie alla riformulazione. Ritengono che nel quadro dell'incitamento all'entrata, alla partenza e al soggiorno illegali non si debba punire chi agisce per solidarietà o per spirito umanitario (opinione condivisa da VGF). La CDDGP deplora il mancato trasferimento della disposizione penale accessoria al diritto penale e il mancato aumento della pena massima da cinque a dieci anni.

Tra le cerchie interessate, CDDGP, FER, GastroSuisse e OSAR nonché FST tra le associazioni nazionali mantello dell'economia approvano le proposte modifiche di legge riguardanti l'aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera nonché la creazione di una base legale per il fermo di stranieri. Anche ASM, AsyLex, CNPT e OSAR sono favorevoli alla base legale. L'ASM chiede tuttavia che in circostanze straordinarie e in caso di grave emergenza la partecipazione finanziaria della Confederazione sia obbligatoria. AsyLex e OSAR chiedono che negli spazi riservati al fermo di stranieri siano garantite condizioni adeguate e consone ai diritti dell'uomo. Donne, uomini e bambini dovranno essere alloggiati separatamente (opinione condivisa dal CNPT). AsyLex ritiene che il riesame giudiziario successivo del fermo non sia costituzionale (AsyLex). Secondo l'OSAR, l'accesso al riesame giudiziario dovrebbe essere garantito immediatamente in caso di fermo di una durata superiore a una notte. Secondo il CNPT e l'OSAR, il fermo dovrebbe essere disposto mediante decisione scritta. L'USS approva la disposizione sulla partecipazione finanziaria ai centri di partenza da parte della Confederazione ma respinge il complemento riguardante il fermo di stranieri.

5 Commenti alle singole disposizioni

5.1 Osservazioni generali

Nessun partecipante ha formulato osservazioni esplicite sui seguenti adeguamenti della LStrl: articoli 92, 95, 100a capoverso 2 prima frase, 102b capoverso 2, 103 capoverso 1 parte

introduttiva e 2 prima frase, 103b capoverso 2 lettera d, 103c capoverso 2 lettera a, 104 capoverso 1, 104a capoversi 1 lettera a e 3, 104c capoversi 1 e 4, 108e capoverso 2 lettera b, 109a capoverso 2 lettera c LStrl.

Non è stata formulata nessuna osservazione specifica nemmeno per quanto riguarda la mancata sostituzione della nozione di «aeroporto» mediante «aerodromo» nella legge sull'asilo.

5.2 Attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere»

Osservazioni generali

20 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), due partiti (Alleanza del Centro e PSS), l'ASM e la CDDGP sono favorevoli all'attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere». Due partiti (PLR e UDC), Aerosuisse, ASA, Aviationsuisse, CP, economiesuisse, FZAG, GVA (in particolare per quanto riguarda il trasferimento dei costi), SIAA e ZHK respingono le parti del progetto aventi una rilevanza per i gerenti di aeroporti.

Articolo 7 Passaggio di confine e controlli al confine

L'USS chiede che ci si astenga dal prelevare emolumenti per la verifica di frontiera e che la frase corrispondente del capoverso 2 venga stralciata.

Articolo 9 Competenza per le verifiche sulle persone

Il Cantone GE ha concluso un accordo con il Corpo delle guardie di confine (Cgcf) e chiede che questo venga menzionato espressamente nella legge allo scopo di assicurare il proseguimento dell'accordo.

Articolo 65 Rifiuto d'entrata e allontanamento negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen

Per quanto riguarda il capoverso 3 (settore definito per persone allontanate), GVA propone di precisare nel messaggio che l'attribuzione di un settore definito dell'aerodromo è autorizzata anche in presenza di una zona di transito internazionale. Nel loro parere, FZAG e SIAA – parimenti favorevoli a una maggiore flessibilità spaziale – partono da tale presupposto. Secondo l'USS occorre creare spazi adeguati e dignitosi presso gli aerodromi per l'assistenza alle persone cui è rifiutata l'entrata o la prosecuzione del viaggio. Questo requisito andrebbe codificato nella legge (ev. parimenti nell'art. 95a cpv. 2) oppure in un'ordinanza. Il PSS vede di buon occhio il fatto di disciplinare in maniera uniforme in tutta la Svizzera il trattamento riservato agli stranieri e ai gerenti di aerodromi.

Articolo 95a

Osservazioni generali

PLR, UDC, Aerosuisse, ASA, Aviationsuisse, CP, economiesuisse, FZAG, GVA (con particolare riferimento al trasferimento dei costi), SIAA e ZHK respingono la disposizione. Il Cantone ZH approva la codifica a livello di legge ma ritiene tuttavia che la Confederazione debba partecipare ai costi sostenuti dal Cantone e dai gerenti dell'aeroporto nel quadro delle verifiche di frontiera all'aeroporto di Zurigo. FER considera adeguate le modifiche proposte.

Il PLR considera sostanzialmente opportuna una base legale che codifichi la collaborazione tra la SEM e gli aeroporti. Trova tuttavia che le modifiche proposte sono molto incisive e si

chiede se occorra veramente una nuova disciplina a livello di legge. Propone che si rivaluti l'opportunità o meno di una disciplina a livello di legge – in particolare alla luce della LNA vigente e della procedura di approvazione dei piani. Chiede inoltre un'indennità per i gerenti di aeroporti che devono adeguarsi agli elevati requisiti in materia di costruzione o mettere a disposizione ampi spazi per questi compiti di sovranità nazionale. L'Alleanza del Centro approva sostanzialmente la proposta ed è favorevole a una disciplina esplicita nella legge dell'obbligo di collaborazione dei gerenti di aerodromi che costituiscono una frontiera esterna Schengen.

Il PSS è perlopiù favorevole alle modifiche proposte in vista di disciplinare la gestione delle frontiere. Considera la presente revisione un'attuazione concludente, a livello di legge, della prassi in uso per quanto riguarda la gestione delle frontiere negli aeroporti che costituiscono frontiera esterna Schengen.

L'UDC non vede necessità alcuna di creare una nuova base legale. Dall'associazione della Svizzera a Schengen, i gerenti degli aeroporti, d'intesa con le autorità competenti per le verifiche di frontiera, hanno proceduto a innumerevoli ristrutturazioni dell'infrastruttura e dei processi operativi. Le ristrutturazioni sono da sempre parte integrante di una procedura di approvazione dei piani, nella quale le autorità federali, sotto l'egida dell'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC), hanno sufficienti possibilità di far confluire i loro interessi.

Per GastroSuisse è importante che l'aviazione svizzera non sia penalizzata in termini di concorrenzialità. Osserva che gli aeroporti svizzeri rivestono un'importanza centrale per la piazza turistica elvetica e un aumento dei prezzi per i biglietti di volo nuocerebbe al turismo svizzero. Anche per la FST è importante che i costi legati al progetto non generino ulteriori, maggiori oneri finanziari per i turisti e per il turismo svizzero.

Aerosuisse e economiesuisse rimandano al rapporto del Consiglio federale sulla politica aeronautica e avvertono che la modifica della legge federale sugli stranieri e la loro integrazione per l'attuazione del «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere» contraddirebbe gli obiettivi del Consiglio federale menzionati nel predetto rapporto (analogamente economiesuisse). Neanche FZAG si capacita che con il presente avamprogetto di legge venga compiuto un ulteriore passo verso il trasferimento dei costi di sicurezza di sovranità nazionale a carico di imprenditori dell'economia privata. Ciò sarebbe del tutto contrario alla dichiarazione d'intenti contenuta nel predetto rapporto sulla politica aeronautica. Inoltre, è deplorata la decisione dell'UFAC, comunicata con lettera del 14 gennaio 2020, secondo cui le attività di pattugliamento della polizia negli aeroporti statali non saranno rilevate dalle autorità pubbliche nemmeno in futuro. Le disposizioni ufficiali previste metterebbero a repentaglio il funzionamento economico e competitivo degli aeroporti nazionali svizzeri (anche Aerosuisse, economiesuisse e SIAA). Il Piano settoriale dell'infrastruttura aeronautica designerebbe l'aeroporto di Zurigo quale punto nodale del traffico aereo internazionale e come parte del sistema dei trasporti nel suo complesso. I gerenti dell'aeroporto sarebbero meglio a conoscenza dei requisiti operativi necessari per raggiungere gli obiettivi previsti e potrebbero attuarli nel rispetto di altre disposizioni delle autorità. Se la SEM dovesse ordinare misure strutturali senza possibilità di intervento da parte del gerente aeroportuale, l'intero esercizio aeroportuale – soprattutto nell'area di trasferimento, importante per l'hub – potrebbe essere significativamente perturbato. Ciò è tanto più significativo in vista dell'imminente sviluppo strutturale.

economiesuisse ha coordinato la propria posizione con la Chambre de commerce, d'industries et des services de Genève e con la Handelskammer beider Basel. Ritiene che il trasferimento dei costi per la verifica di frontiera ai gerenti aeroportuali e la limitazione della loro autonomia per quanto riguarda le modifiche edilizie e d'esercizio siano sproporzionati. A fronte della

situazione economica generata dalla crisi sanitaria per il COVID-19, un deterioramento delle condizioni generali per l'aviazione sarebbe, peraltro, fatale. Trova inoltre incomprensibile che, nel quadro dell'avamprogetto, la Confederazione abbia rinunciato a un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR). A fronte della portata economica per singole imprese, sarebbe stato opportuno procedere a un'AIR semplice. Qualora la SEM abbia vagliato tale eventualità nel quadro dei propri lavori e sia giunta a un'altra conclusione, avrebbe perlomeno dovuto farne menzione specifica nel rapporto esplicativo e fornire una pertinente motivazione.

Il Cantone NW rileva che, in virtù della nuova regolamentazione delle categorie di aerodromi, l'aerodromo di Buochs potrebbe essere qualificato «aerodromo che costituisce frontiera esterna Schengen». Ne conseguirebbe l'obbligo di attenersi alle pertinenti disposizioni in materia di costruzione, cosa che per diversi motivi appare impossibile (passaggio di selvaggina, protezione della natura, gestione delle superfici, ecc.). Pertanto deve assolutamente essere possibile, per aerodromi di piccole dimensioni, continuare a garantire la sicurezza alla frontiera con misure edili ridotte. È ad esempio pensabile limitare il numero di persone per volo in modo da garantire che i passeggeri che entrano nel Paese possano essere trasferiti dall'aereo alle infrastrutture aeroportuali a cura della polizia. Ciò è particolarmente importante, poiché la maggior parte dei voli non Schengen sono voli di trasferimento verso l'esercizio di manutenzione della Pilatus Flugzeugwerke AG. Dal punto di vista dell'aerodromo di Buochs è importante che continuino a poter essere effettuati voli non Schengen. Per gli aerodromi di piccole dimensioni è molto difficile mettere a disposizione le necessarie risorse di personale. Pertanto il Cantone NW propone che venga creata una base legale che consenta agli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen di imporre un obbligo di notifica, in modo da poter convocare il personale necessario per i controlli. Il Cantone Vallese osserva che la Brexit comporta importanti cambiamenti per gli aerodromi di piccole dimensioni a bassa intensità di circolazione. La Confederazione dovrebbe mostrarsi flessibile e comprensiva prima di intervenire sulla base delle nuove disposizioni.

La SIAA (analogamente a GVA) propone la seguente riformulazione dell'articolo 95a nel caso in cui il capoverso 1 non venga stralciato: «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, sempreché ciò non ostacoli l'esercizio aeroportuale. La Confederazione si fa carico dei costi.» L'ASA propone eventualmente di sostituire la parola «gratuitamente» nei capoversi 1, 2 e 4 e di inserire al suo posto un modello di copertura dei costi che preveda l'assunzione dei costi da parte della Confederazione.

Capoverso 1

Garanzia dei processi gestionali necessari e adozione delle misure edilizie del caso nonché messa a disposizione gratuita dei locali necessari

Aviationsuisse, FZAG e SIAA (come del resto anche l'UDC) ritengono che le verifiche di frontiera costituiscano un compito di sicurezza sovrano, per cui dovrebbero sostanzialmente essere finanziate dallo Stato. A questo proposito FZAG afferma di sostenere già oggi costi dell'ordine di 34 milioni di franchi per compiti di sicurezza sovrani (p.es. pattugliamenti di polizia per garantire la protezione perimetrale); il ricavo annuo grazie alla superficie affittata alla polizia cantonale zurighese ammonta a circa 1,1 milioni di franchi. Stando a UDC, FZAG e SIAA, i gerenti aeroportuali devono continuare ad avere la possibilità di rifinanziare parte dei costi di infrastruttura derivanti dalle verifiche di frontiera grazie a locazioni alle autorità competenti. Secondo l'UDC non vi è motivo di cambiare checchessia a questa ripartizione dei costi; men che meno a carico dei gerenti che vivono una situazione di concorrenza internazio-

nale tra piazze economiche e devono prendere in conto seri svantaggi a causa della situazione attuale legata al Coronavirus. Secondo il CP, si dovrebbe anche discutere se tali locali debbano essere messi a disposizione gratuitamente o meno, dato che la tariffazione è stata finora la regola. Il Cantone ZH e l'USS ritengono, invece, che l'obbligo dei gerenti degli aerodromi di mettere gratuitamente a disposizione delle autorità competenti i locali necessari per un controllo di frontiera ordinato sia giustificato. Mentre il Cantone ZH ritiene che la Confederazione dovrebbe partecipare ai costi (del Cantone e del gerente dell'aeroporto) per le verifiche di frontiera all'aeroporto di Zurigo, l'USS chiede che le verifiche di frontiera siano effettuate con senso delle proporzioni e nel rispetto della dignità umana. FZAG e SIAA sottolineano il rischio che, se le autorità non si trovano di fronte a conseguenze finanziarie, le ordinazioni di infrastrutture potrebbero andare al di là di quanto necessario per lo scopo previsto.

SIAA è del parere che, qualora i gerenti aeroportuali fossero privati della possibilità di affittare a prezzo di costo gli spazi e le aree utilizzate per le verifiche di frontiera, ne conseguirebbe un aumento delle tasse passeggeri. A fronte del mercato competitivo, non sarebbe automaticamente possibile trasferire i costi aggiuntivi ai passeggeri. Il PLR è del parere che un tale trasferimento sarebbe peraltro ingiusto (parere condiviso dal Cantone GE), giacché spetta alla Confederazione, non già ai passeggeri, risolvere le questioni di politica in materia di asilo e di frontiere. Solitamente i concorrenti internazionali vengono indennizzati per la messa a disposizione di locali (opinione condivisa anche da SIAA e ZHK, che rilevano anche svantaggi competitivi della concorrenza estera). Anche GVA ritiene che non abbia molto senso trasferire i costi infrastrutturali ai passeggeri, visto che gli emolumenti coprirebbero soltanto parte dei costi.

Secondo FZAG, contrariamente a quanto asserito nel rapporto esplicativo, non è vero che la verifica di frontiera costituisce un prerequisito imprescindibile per l'usufrutto degli aerodromi. FZAG osserva che le frontiere sono definite dal diritto internazionale e la tutela delle frontiere costituisce un compito sovrano di cui lo Stato è fondamentalmente tenuto a farsi carico (parere condiviso da economieuisse e ZHK). Secondo l'ASA, l'argomento secondo cui «...la verifica di frontiera costituisce un prerequisito imprescindibile per l'usufrutto degli aerodromi e genera quindi un utile economico indiretto» denota una conoscenza lacunosa della realtà economica degli aerodromi regionali e del campo d'aviazione di San Gallo-Altenrhein. Questi aerodromi non avrebbero traffico di transito e non beneficerebbero economicamente delle verifiche di frontiera. Sotto il profilo finanziario occorrerebbe inoltre considerare che gli aerodromi regionali interessati non sarebbero in grado di farsi carico dei costi aggiuntivi legati alle modifiche richieste dalla LStrl. Di conseguenza, al più tardi a medio termine, gli aeroporti in questione potrebbero non essere più in grado di svolgere le missioni di interesse pubblico previste dalle concessioni per l'esercizio e dovrebbero infine dichiarare il fallimento. Il Cantone SO ritiene, invece, che la verifica di frontiera costituisce un prerequisito imprescindibile per l'usufrutto degli aerodromi e genera quindi un utile economico indiretto. Questo giustificerebbe il trasferimento dei costi ai gerenti degli aerodromi. Dato che gli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen devono soddisfare determinati prerequisiti minimi (esistenza di una zona di transito, separazione dei passeggeri dopo viaggi entro lo spazio Schengen o in Stati terzi), sembra opportuno codificare espressamente nella LStrl l'obbligo giuridico per i gerenti di aerodromi di adottare le misure necessarie per garantire il buon funzionamento delle verifiche di frontiera.

FZAG osserva che il diritto doganale non prevede una disposizione generale secondo cui il gerente di un aeroporto deve mettere gratuitamente a disposizione i locali per le verifiche di frontiera. Secondo l'articolo 5 capoverso 1 della legge sulle dogane (LD; RS 631.0), la Confederazione partecipa semmai ai costi per l'allestimento degli uffici e impianti doganali. Anche

l'ASA e la SIAA fanno la stessa osservazione. Mentre l'ASA trova inaccettabile compensare a spese degli aeroporti le precedenti omissioni nella legislazione o la percezione di una disparità di trattamento tra le istituzioni statali, la SIAA afferma che i locali devono essere messi a disposizione gratuitamente solo se l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) adempie ai propri compiti su richiesta di terzi. A parte il fatto che nel caso degli aeroporti non vi è una richiesta di terzi, l'avamprogetto di LStrl va molto oltre la disciplina prevista dalla legge sulle dogane. Secondo GVA è stata la Confederazione a definire quali aerodromi costituiscano frontiera esterna Schengen, pertanto dovrebbe assumersi anche i costi connessi (art. 5 cpv. 2 LD).

Secondo la SIAA, il previsto obbligo dei gerenti degli aerodromi di garantire i processi gestionali «necessari» in vista dello svolgimento ordinato delle verifiche di frontiera e di adottare le misure edilizie «del caso» è eccessivamente limitante. GVA e SIAA rammentano che oggi giorno i gerenti degli aerodromi devono soddisfare innumerevoli standard di sicurezza e prescrizioni vincolanti (dell'OACI, dell'AESA, dell'UE e della Confederazione), cui è almeno in parte impossibile derogare perfino per motivi di polizia. Secondo UDC, ASA, FZAG e ZHK, con le proposte sottoposte a consultazione la Confederazione favorisce una disparità di trattamento dell'aviazione rispetto ad altri vettori di trasporto quali strada e rotaie (parere condiviso dalla SIAA), i cui operatori non sarebbero tenuti a pagare costi sovrani in materia di sicurezza.

FZAG osserva che secondo la legge e la concessione d'esercizio, il gerente dell'aeroporto è tenuto a garantire un esercizio adeguato e sicuro e a provvedere per l'infrastruttura necessaria a tal fine (art. 36a cpv. 2 LNA). Nell'adempimento del suo mandato di concessione e nella sua funzione di richiedente unico responsabile per la presentazione delle domande di concessione per progetti di costruzione all'interno del perimetro aeroportuale (art. 27a^{bis} cpv. 3 dell'ordinanza sull'infrastruttura aeronautica, OSIA; RS 748.131.1), la FZAG mette già a disposizione le infrastrutture necessarie in collaborazione con gli organi di controllo alla frontiera.

Capoverso 2

Obblighi dei gerenti di aeroporti internazionali

FZAG afferma di gestire un albergo di transito (Transit Hotel) nella zona di transito internazionale, dove potrebbero soggiornare anche i cosiddetti Inadmissible Passengers (INAD) - passeggeri che all'aeroporto si vedono rifiutare l'entrata o il prosieguo del viaggio a causa di documenti mancanti o non conformi. Le compagnie aeree sarebbero tenute a garantire l'assistenza a queste persone. FZAG considera pertanto superfluo codificare obblighi supplementari per i gerenti degli aeroporti. Peraltro non sarebbe chiaro cosa comprenda la nozione di «necessarie strutture» dell'articolo 95a capoverso 2 lettera a. Anche l'obbligo di cui alla lettera b di gestire una zona di transito internazionale sarebbe superfluo. Esso si desumerebbe già dall'organizzazione delle verifiche di frontiera come anche dall'articolo 65 capoverso 3, secondo il quale la persona allontanata è autorizzata a trattenersi per 15 giorni al massimo entro la zona di transito internazionale per preparare la prosecuzione del viaggio. Tutti gli aeroporti nazionali gestirebbero quindi una zona di transito internazionale. Infine, FZAG rileva che l'obbligo di cui alla lettera c di mettere a disposizione un alloggio economico per le persone che chiedono asilo all'aeroporto è già codificato nell'articolo 22 capoverso 3 della legge sull'asilo (LAsi; RS 142.31) ed è quindi parimenti superfluo. Anche la SIAA ritiene che gli obblighi di cui all'articolo 95a capoverso 2 sono già codificati nella LStrl, risp. nella LAsi e sono già ossequiati dai gerenti degli aeroporti.

Il PSS approva l'obbligo dei gerenti degli aeroporti che costituiscono frontiera esterna di mettere a disposizione dei richiedenti l'asilo un alloggio economico i cui costi siano a carico della SEM. Secondo l'OSAR e l'USS, le persone che all'aeroporto si vedono rifiutare l'entrata o il prosieguo del viaggio dovrebbero disporre di spazi adeguati e dignitosi (PSS: adeguati) ove soggiornare e ricevere assistenza. L'OSAR chiede che nell'organizzare l'alloggio all'aeroporto sia tenuto conto del diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare, dell'accesso alla consulenza e alla rappresentanza legale e dell'assistenza medica necessaria. Esperienze recenti all'aeroporto di Ginevra hanno evidenziato la necessità di miglioramenti nei settori seguenti: la possibilità estremamente limitata di allontanarsi, la complicata procedura di autorizzazione delle visite di famigliari e l'accesso limitato alla tutela giurisdizionale per quanto riguarda le sanzioni per entrata illegale. L'OSAR chiede inoltre che nel quadro della modifica di legge venga analizzata la situazione degli alloggi presso gli aeroporti e vengano colmate le lacune di cui sopra.

Capoverso 3

Obbligo di approvazione

Aerosuisse, Aviationsuisse, CP, economiesuisse, FZAG, SIAA e ZHK rilevano che, conformemente agli articoli 37 segg. LNA, per la costruzione e la modifica di edifici e impianti che servono totalmente all'esercizio di un aerodromo occorre un'approvazione dei piani del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC). Secondo l'articolo 37 capoverso 3 LNA, con l'approvazione dei piani sono rilasciate tutte le autorizzazioni necessarie secondo il diritto federale. FZAG sottolinea inoltre che, in caso di misure edilizie che incidono sulla procedura di controllo alle frontiere, l'UFAC, in qualità di autorità competente, conformemente agli articoli 37d e 37g LNA consulta il Cantone o la polizia cantonale di Zurigo e l'autorità federale specializzata competente (nel caso delle frontiere esterne di Schengen: la SEM). Il DATEC definirebbe le richieste giustificate degli organi di controllo alla frontiera quali condizioni per l'approvazione dei piani. Secondo l'articolo 28 OSIA, adattamenti edili o misure di poca importanza non necessitano di un'approvazione dei piani. Tuttavia, il Cantone Zurigo garantirebbe anche in questi casi la consultazione dei servizi specializzati del Cantone e l'osservanza delle prescrizioni legali. Già oggi gli adeguamenti dei processi gestionali che incidono sulla procedura di controllo alle frontiere sarebbero coordinati da vicino con la polizia cantonale. La prassi dimostrerebbe che le basi legali vigenti codificate nella LNA sono sufficienti per tenere debito conto delle esigenze delle autorità competenti delle verifiche di frontiera.

economiesuisse osserva che il «Piano d'azione gestione integrata delle frontiere» menzionato nel rapporto esplicativo è già stato attuato con successo attraverso gli strumenti in essere. Inoltre, l'obbligo di attuare la normativa Schengen risulterebbe già in maniera diretta dal CFS allegato VI punto 2, in particolare cifra 2.1.3 (R UE 2016/399), che in quanto diritto direttamente applicabile, si applicherebbe anche agli aeroporti svizzeri (sulla stessa linea si esprimono anche FZAG e, per analogia, GVA, nonché Aerosuisse e SIAA, le quali rimandano inoltre alla LNA, alle concessioni d'esercizio nonché alla LStrl).

Capoverso 4

Ordine della SEM

FZAG osserva che attribuire una tale competenza alla SEM sarebbe contraria al principio dipartimentale di cui all'articolo 177 capoverso 2 della Costituzione federale (Cost.; RS 101) e a un'organizzazione appropriata (art. 43 cpv. 3 della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; RS 172.010). L'aviazione è totalmente di competenza della Confederazione, pertanto il DATEC dev'essere l'unica autorità autorizzata a svolgere compiti di supervisione e a ordinare provvedimenti (sulla stessa linea anche Aviationsuisse, SIAA

e ZHK). Oggi, la responsabilità ufficiale dell'intero sistema aeroportuale è correttamente attribuita all'UFAC. Aviationsuisse rileva inoltre che l'UFAC è l'ufficio federale competente per l'aviazione. Sarebbe inappropriato se improvvisamente il DFGP, risp. la SEM potesse intervenire nel funzionamento e nell'infrastruttura degli aeroporti attraverso l'organizzazione dei controlli alla frontiera. SIAA osserva al proposito che l'UFAC ha anche la responsabilità normativa per l'intero sistema aeroportuale. La concentrazione di questa competenza sarebbe efficiente, avrebbe dato buone prove e andrebbe assolutamente mantenuta. FZAG e ZHK ritengono che la facoltà della SEM di ordinare misure edilizie senza che il gerente dell'aeroporto abbia la possibilità di opporsi metterebbe seriamente in pericolo la gestione economica dell'aeroporto nazionale e intercontinentale di Zurigo.

Aerosuisse sostiene che è improbabile che la SEM abbia le competenze necessarie per ordinare misure edilizie in un esercizio complesso come quello di un aeroporto e che, allo stesso tempo, il gerente dell'aeroporto non avrebbe possibilità di intervento. SIAA osserva che l'esercizio di un aeroporto internazionale è estremamente complesso e che i gerenti degli aeroporti stessi sono meglio in grado di valutare in che modo conciliare l'attuazione di misure edili con gli altri requisiti operativi.

Capoverso 5

Disposizione di delega

Secondo FZAG e SIAA questo capoverso diverrebbe obsoleto, giacché i capoversi 1-3 dell'articolo 95a sarebbero già stati respinti.

Articolo 103g Verifica di frontiera automatizzata negli aerodromi che costituiscono frontiera esterna Schengen

L'ASA chiede che l'articolo sia integrato in modo che la procedura automatizzata per le verifiche di frontiera sia effettuata esclusivamente a spese della Confederazione e che non venga imposto alcun onere finanziario agli aerodromi.

Articolo 122d Infrazioni dei gerenti di aerodromi

Aerosuisse, ASA, Aviationsuisse, CP, economiesuisse, FZAG, GVA, SIAA e ZHK respingono la modifica. ASA, FZAG, GVA e SIAA considerano l'importo di 50 000 franchi eccessivo e arbitrario. FZAG ritiene inoltre che non vi siano ragioni plausibili per calcolare l'importo in base all'importanza economica dell'aerodromo. GVA e SIAA deplorano inoltre la limitazione temporale delle sanzioni. L'ASA fa osservare che la natura giuridica dell'onere giornaliero previsto dalla disposizione non è chiara, il che solleva interrogativi, in particolare per quanto riguarda il perseguimento del debito. È inoltre contestata l'asserzione del rapporto esplicativo secondo cui in casi urgenti ed eccezionali negli aerodromi non possono essere applicate misure sostitutive, per cui la pena contrattuale costituisce l'unica soluzione praticabile. Aerosuisse, ASA, economiesuisse, FZAG, SIAA e ZHK chiedono lo stralcio dell'intero articolo 122d o comunque una sua riconsiderazione (ASA).

GVA propone il seguente tenore per l'articolo 95a qualora lo stesso non venga stralciato: «En l'absence d'un juste motif, l'exploitant d'un aéroport constituant une frontière extérieure Schengen qui ne respecte pas le délai imparti pour mettre en œuvre une instruction donnée par le SEM en vertu de l'article 95a alinéa 4, peut se voir infliger par le SEM une astreinte pouvant aller jusqu'à 0.1 % de l'investissement prévu selon l'approbation des plans oc-

troyée». Secondo GVA occorre inoltre precisare che la pena contrattuale decade e deve essere restituita al gerente dell'aerodromo non appena la SEM ritenga che gli obblighi di cui all'articolo 95a capoverso 4 siano stati adempiuti.

5.3 Modifiche redazionali riguardanti le verifiche di frontiera

Le modifiche redazionali della LStrl riguardano gli articoli 9, 65, 95, 95a, 100a, 102b, 103 (solo nella versione tedesca), 103b (solo nella versione tedesca), 103c, 103g, 104, 104a, 104c, 108e, 109a e 111c.

20 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), un partito (Alleanza del Centro) nonché ASM, CDDGP e USS approvano le modifiche redazionali. L'UDC vi si oppone. Argomenta che, in linea di principio nulla osterebbe a un'uniformazione terminologica ma che la nuova nozione sarebbe troppo complessa e indegna di uno Stato sovrano, per cui propone di sostituirla per esempio con «frontiera nazionale Svizzera vs. frontiera esterna Schengen».

5.4 Modifica della disposizione penale accessoria contro il traffico di migranti

Riformulazione della rubrica

20 Cantoni (AG, AI, AR, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), 2 partiti (PLR e UDC) nonché ASA, ASM e GastroSuisse approvano la riformulazione della rubrica dell'articolo 116. GastroSuisse è particolarmente favorevole all'inserimento, oltre alla nozione di «traffico di migranti», anche di quella di «incitazione all'esercizio di un'attività lucrativa senza autorizzazione». Il PLR considera la modifica della rubrica un passo verso una legislazione più chiara.

Amnesty, AsyLex, OSAR e USS respingono la proposta di modifica della rubrica dell'articolo 116. Insieme al PSS ritengono che nel quadro dell'incitazione all'entrata, alla partenza e al soggiorno illegali non si debbano sanzionare le azioni solidali o umanitarie. Amnesty e OSAR osservano che accogliere questa proposta significherebbe affermare espressamente, risp. rafforzare l'idea che debbano essere penalizzate anche le forme di incitazione all'entrata, alla partenza e al soggiorno illegali che non sono finalizzate al guadagno economico o che non rientrano nella definizione di traffico di migranti. La modifica della rubrica tenderebbe a limitare ulteriormente il margine di manovra già assai ridotto di cui dispone la giustizia per penalizzare in maniera attenuata o per rinunciare a penalizzare le persone che agiscono con spirito umanitario.

Secondo AsyLex, integrando la rubrica mediante la nozione di «traffico di migranti» verrebbe a crearsi una situazione insoddisfacente dal punto di vista giuridico e si violerebbe quindi l'obbligo penale di determinare la natura del reato. L'articolo 116 contempla reati molto diversi tra loro (p.es. reati di solidarietà, reati commessi a scopo di lucro), che andrebbero chiaramente separati e distinti tra loro. Vi è da chiedersi se la proposta modifica della rubrica crei l'effetto dissuasivo desiderato e contribuisca effettivamente a lottare contro il traffico di migranti (interrogativo che si pongono anche i Cantoni GE e SO). Qualora la nozione sia effettivamente integrata nella rubrica, sarebbe auspicabile separare in modo chiaro i diversi reati e introdurre una seconda norma di legge.

Trasferimento nel diritto penale fondamentale

Il Cantone Berna chiede che la disposizione penale sia trasferita nel CP e sottolinea che dal punto di vista del diritto penale occorre lottare in prima linea contro il traffico di migranti commesso, di norma, da gruppi e, in particolare, nell'intento di procurarsi un indebito arricchimento. Una nuova disposizione penale sotto il titolo quarto «Dei crimini o dei delitti contro la libertà personale» dovrebbe incorporare l'attuale articolo 116 capoverso 3 in una disposizione penale separata. Il nuovo articolo dovrebbe proteggere non solo il bene giuridico della sovranità territoriale, ma anche l'integrità della libertà, della vita e della dignità umana. Siccome il reato può essere commesso sia da cittadini svizzeri sia da stranieri e non rientra pertanto nel campo d'applicazione dell'articolo 2, è opportuno disciplinarlo nel codice penale. Anche la CDDGP deplora che non si sia considerata la possibilità di trasferire il reato di traffico di migranti nel diritto penale fondamentale. Sia le autorità di polizia cantonali sia la Conferenza svizzera dei procuratori avrebbero sottolineato che il trasferimento nel diritto penale fondamentale sarebbe stato nell'interesse delle autorità di perseguimento penale. Secondo il PLR le norme di diritto penale dovrebbero essere concentrate nel codice penale e dovrebbero, almeno tendenzialmente, essere evitate disposizioni penali specifiche in leggi separate. L'UDC approva il mantenimento della disposizione nel diritto penale accessorio. Trova comprensibile che si rinunci alla subordinazione alla giurisdizione federale.

Inasprimento delle pene

I Cantoni di BE, GE e VD, l'UDC e la CDDGP deplorano che si sia rinunciato a innalzare la comminatoria di pena massima (da cinque a dieci anni). Secondo l'Alleanza del Centro occorrerebbe esaminare un adeguamento della pena massima. Chiede che si proceda a tale esame nel quadro della stesura del messaggio. Mentre il Cantone VD comprende le riserve nei confronti di un innalzamento, l'UDC e la CDDGP considerano la motivazione nel rapporto esplicativo inappropriata. Stando all'UDC l'esperienza dimostrerebbe che molte persone entrate in Svizzera nel quadro del traffico di migranti non verrebbero, solitamente, rimpatriate e che, inoltre, per generazioni non riuscirebbero a raggiungere una posizione economica soddisfacente. In quest'ottica una pena detentiva massima di dieci anni sarebbe proporzionata. Un inasprimento delle pene segnalerebbe ai giudici che, in linea di principio, le sanzioni dovrebbero essere più severe. Oltre inasprire le pene, l'UDC chiede che si esamini in che misura i trafficanti di migranti possano essere ritenuti responsabili dei costi sostenuti dallo Stato per le persone così introdotte in Svizzera.

Secondo il Cantone Berna sarebbe urgente inasprire le pene, giacché il traffico di migranti metterebbe in pericolo e/o violerebbe più beni giuridici contemporaneamente. Le conseguenze del traffico di migranti oltrepasserebbero una semplice violazione o minaccia della sovranità territoriale della Svizzera. Nella prassi delle autorità di perseguimento penale, il fenomeno del traffico di migranti sarebbe per molti versi assimilabili alla fattispecie penale della tratta di esseri umani (art. 182 CP), per il quale è prevista una pena detentiva massima di 20 anni. Nella pratica, la tratta di esseri umani seguirebbe regolarmente il reato di traffico di migranti. Spesso le autorità di perseguimento penale faticherebbero a distinguere tra casi di traffico di migranti e casi di tratta di esseri umani. Per questi motivi apparirebbe imperativo allineare le sanzioni per il traffico di migranti a quelle per la tratta di esseri umani. L'indicazione, nel rapporto esplicativo, secondo cui eventualmente potrebbe venire ad aggiungersi anche la pena prevista per le organizzazioni criminali secondo l'articolo 260^{ter} CP sarebbe molto ipotetica e non conforme alla prassi. Questa disposizione non verrebbe quasi mai applicata nemmeno al reato più grave di tratta di esseri umani.

Secondo il Cantone Soletta non è tenuto conto, in particolare, del fatto che nella prassi è applicata molto più di frequente la fattispecie qualificata secondo l'articolo 116 capoverso 1,

visto che il traffico organizzato di migranti di cui all'articolo 116 capoverso 3 non è quasi mai dimostrabile. Le persone oggetto di traffico di migranti si rifiuterebbero regolarmente di fornire informazioni sui trafficanti, motivo per cui sarebbe difficile perseguire i grandi gruppi criminali che sono principalmente orientati al profitto. Siccome la fattispecie qualificata non si verificerebbe quasi mai o comunque non sarebbe quasi mai dimostrabile, per poter sanzionare in modo efficace e dissuasivo il traffico di migranti e allineare il diritto svizzero alla direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 occorrerebbe prevedere una pena più severa per la fattispecie di base. L'USS plaude al mancato inasprimento della pena, poiché l'articolo 116 tutelerebbe interessi statali e non quelli delle persone oggetto del traffico di migranti.

Secondo AsyLex la Svizzera, con la sua legislazione rigida, una delle più severe d'Europa, costituirebbe sempre più un *sonderfall*. Diversi Stati europei prevedrebbero l'impunità nei casi in cui il favoreggiamento del soggiorno illegale è motivato da considerazioni umanitarie. Verrebbe pronunciata una pena unicamente se gli autori hanno agito nell'intenzione di procurarsi un indebito arricchimento. A questo proposito rimanda all'articolo 1 paragrafo 2 della direttiva 2002/90/CE del Consiglio del 28 novembre 2002 che prevede espressamente la possibilità di non adottare sanzioni riguardo al favoreggiamento dell'ingresso, del transito e del soggiorno illegali praticato allo scopo di prestare assistenza umanitaria.

Amnesty e OSAR chiedono che la legislazione sia strettamente orientata alla lotta contro il traffico di migranti e che sia adeguata al senso e allo scopo delle pertinenti disposizioni del diritto internazionale. A questo proposito rimandano al «Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria» e alla «Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti».

Stralcio dei «casi di lieve entità»

PSS, AsyLex, USS e VFG sono contrari allo stralcio. AsyLex argomenta che lo scopo del «caso di lieve entità» è quello di rendere tali casi di lieve entità visibili nella normativa in modo che siano sufficientemente presi in considerazione. Uno stralcio evocherebbe l'impressione che il legislatore abbia espressamente rinunciato a privilegiare i casi di lieve entità. Ne conseguirebbe un assoggettamento dei casi di lieve entità all'articolo 116 capoverso 1 (delitto), il che significherebbe un'iscrizione nel casellario giudiziale in caso di condanna. In questo modo non si contrasterebbe il traffico di migranti a scopo di lucro ma si perseguirebbero, semmai, con maggiore severità i cosiddetti «reati di solidarietà».

Il Cantone ZG fa notare che dalle spiegazioni contenute nel rapporto esplicativo (punto 2.1.2) sulla definizione della pena non emerge chiaramente che la soppressione dell'articolo 116 capoverso 2 non deve essere realizzata con questa proposta, ma piuttosto nell'ambito dell'armonizzazione del quadro penale e dell'adeguamento del diritto penale accessorio alla legge sulle sanzioni modificata (FF 2018 2420). Il Cantone ZG propone pertanto di indicare esplicitamente che lo stralcio del capoverso 2 non è oggetto della presente modifica di legge.

5.5 Aiuto finanziario ai Cantoni che gestiscono centri di partenza alla frontiera svizzera e base legale per il fermo di stranieri

Osservazioni generali

20 Cantoni (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG), 3 partiti (Alleanza del Centro, PLR e UDC), CDDGP, FER, FST e GastroSuisse approvano le modifiche di legge proposte. Alcuni partecipanti alla consultazione approvano il principio delle modifiche, chiedendo tuttavia complementi, adeguamenti o precisazioni per quanto riguarda il fermo in un centro di partenza cantonale (GE e ZH, AsyLex, CNPT e OSAR), nonché per quanto riguarda l'aiuto finanziario della Confederazione ai centri cantonali di partenza (NE e VS, PSS e ASM).

L'USS approva la disposizione sull'aiuto finanziario della Confederazione ai centri di partenza ma respinge il proposto complemento riguardante il fermo.

Articolo 73 Fermo

AsyLex e OSAR si oppongono all'ulteriore riesame del fermo a cura di un'autorità giudiziaria. Una tale disposizione sarebbe anticonstituzionale (AsyLex), risp. non conforme alla prassi (OSAR), giacché le persone interessate verrebbero consegnate a uno Stato limitrofo subito dopo il fermo e si vedrebbero così negare un ulteriore riesame del fermo a cura di un'autorità giudiziaria. L'OSAR considera inoltre sproporzionatamente elevata la durata massima di tre giorni prevista per il fermo e ritiene che il fermo debba essere fondamentalmente escluso nei riguardi di minorenni. Chiede un adeguamento in tal senso dell'articolo 80 capoverso 4.

AsyLex, CNPT e OSAR chiedono che il fermo debba essere disposto per scritto. Sono inoltre avanzate richieste per quanto riguarda l'alloggio nel quadro di un fermo. Viene chiesto, in particolare, che sia garantito un alloggio separato per uomini, donne e famiglie. Anche il PSS chiede che siano garantite condizioni adeguate. AsyLex e OSAR chiedono inoltre che le persone fermate non vengano alloggiate in strutture sotterranee della protezione civile, posti di polizia o centri di detenzione della polizia. Chiedono inoltre che gli interessati abbiano accesso a una rappresentanza giuridica (AsyLex), risp. alla procedura d'asilo (OSAR).

Secondo il Cantone GE, il fermo proposto genererebbe maggiori oneri finanziari per i tribunali cantonali. Anche questa conseguenza finanziaria per i Cantoni andrebbe, pertanto, considerata. Il PSS chiede che le persone interessate godano di un trattamento adeguato nei centri di partenza. L'USS chiede che la modifica di legge proposta riguardante il fermo sia semplicemente stralciata. Secondo l'USS, una cosiddetta immigrazione indesiderata non costituisce un motivo legittimo per irrogare una pena detentiva.

Il Cantone ZH chiede che, oltre alle modifiche proposte per quanto riguarda il fermo, l'articolo 73 capoverso 1 lettera b sia integrato come segue: «accertarne l'identità o la cittadinanza, se a tal fine sia necessaria la loro cooperazione e *se sinora non abbiano contribuito attivamente all'accertamento della loro identità*». Il Canton ZH motiva questa proposta affermando che, secondo la giurisprudenza del Tribunale amministrativo del Cantone di Zurigo, un tale fermo è applicabile solo se l'interessato ha omesso almeno una volta di ottemperare a una citazione a comparire senza motivo scusabile o ha almeno espresso chiaramente la sua intenzione di non ottemperarvi. Siccome in molti casi gli accertamenti dell'identità sono svolti dalle rappresentanze dei (possibili) Paesi di provenienza soltanto una volta all'anno o addirittura meno di una volta all'anno, anche l'esecuzione dell'allontanamento delle persone tenute a lasciare la Svizzera rimarrebbe a lungo bloccato.

Articolo 82 Finanziamento da parte della Confederazione

Il Cantone VS chiede che il tenore della disposizione sia modificato in modo da consentire a un Cantone di gestire più centri di partenza. Chiede inoltre che si rinunci al requisito del «numero straordinariamente elevato di attraversamenti illegali della frontiera e di verifiche sulle persone» quale condizione per la partecipazione finanziaria della Confederazione ai centri cantonali di partenza (art. 82 cpv. 3 lett. b). Il Cantone VS motiva la sua proposta affermando che questo requisito sarebbe troppo vago e che sarebbe impossibile creare in tempi brevi strutture cantonali corrispondenti.

Il Cantone NE e l'ASM chiedono che in circostanze straordinarie e in caso di grave emergenza l'aiuto finanziario della Confederazione sia obbligatorio.

Il PSS si aspetta che i Cantoni impieghino i contributi versati loro conformemente allo scopo previsto e chiede che la Confederazione se ne sinceri.

6 Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni (25)

Aargau / Argovie / Argovia	AG
Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rhodes Extérieures / Appenzello Esterno	AR
Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rhodes-Intérieures / Appenzello Interno	AI
Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna	BL
Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città	BS
Bern / Berne / Berna	BE
Freiburg / Fribourg / Friburgo	FR
Genf / Genève / Ginevra	GE
Glarus / Glaris / Glarona	GL
Graubünden / Grisons / Grigioni	GR
Luzern / Lucerne / Lucerna	LU
Neuenburg / Neuchâtel	NE
Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo	NW
Obwalden / Obwald / Obvaldo	OW
Schaffhausen / Shaffhouse / Sciaffusa	SH
Schwyz / Svitto	SZ
Solothurn / Soleure / Soletta	SO
St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo	SG
Tessin / Ticino	TI
Thurgau / Thurgovie / Turgovia	TG
Uri	UR
Waadt / Vaud	VD
Wallis / Valais / Vallese	VS
Zug / Zoug / Zugo	ZG
Zürich / Zurich / Zurigo	ZH

Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici (4)

Die Mitte

Le Centre

Alleanza del Centro

FDP.Die Liberalen

PLR.Les Libéraux-Radicaux

PLR.I Liberali-Radicali

FDP

PLR

PLR

Schweizerische Volkspartei

Union Démocratique du Centre

Unione Democratica di Centro

SVP

UDC

UDC

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Parti socialiste suisse

Partito socialista svizzero

SPS

PSS

PSS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna (2)

Schweizerischer Gemeindeverband

Association des Communes Suisse

Associazione dei Comuni Svizzeri

SGV

ACS

ACS

Schweizerischer Städteverband

Union des villes suisses

Unione delle città svizzere

SSV

UVS

UCS

Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia (3)

Economiesuisse

economiesuisse

Schweizerischer Arbeitgeberverband

Union patronale suisse

Unione svizzera degli imprenditori

SAV

UPS

USI

Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Union syndicale suisse

Unione sindacale svizzera

SGB

USS

USS

Weitere interessierte Kreise / Autres milieux concernés / Le cerchie interessate (25)

AEROSUISSE Dachverband der schweizerischen Luft- und Raumfahrt Fédération faîtière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses Associazione mantello dell'aeronautica e dello spazio svizzeri	Aerosuisse
Amnesty International	Amnesty
AsyLex	AsyLex
Aviationsuisse	Aviationsuisse
Centre Patronal	CP
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Flughafen Zürich	FZAG
Freikirchen Schweiz	VFG
GastroSuisse	GastroSuisse
Genève Aéroport	GVA
Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandsdienst Conférence des autorités de surveillance de l'état civil Conferenza delle autorità di vigilanza sullo stato civile	KAZ CEC CSC
Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	KKJPD CCDJP CCDGP
Konferenz der kantonalen, kommunalen und regionalen Integrationsdelegierten Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration Conferenza svizzera dei delegati all'integrazione comunali, regionali e cantonali	KID CDI CDI
Nationale Kommission zur Verhütung von Folter Commission nationale de prévention de la torture Commissione nazionale per la prevenzione della tortura	NKVF CNPT CNPT
Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données Conferenza degli incaricati svizzeri per la protezione dei dati	Privatim

Schweizerische Flüchtlingshilfe	SFH
Organisation suisse d'aide aux réfugiés	OSAR
Organizzazione svizzera d'aiuto ai rifugiati	OSAR
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter	SVR
Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire	ASM
Associazione svizzera dei magistrati	asm
Schweizerischer Tourismus-Verband	STV
Fédération suisse du tourisme	FST
Federazione svizzera del turismo	FST
Schweizerischer Verband für Zivilstandswesen	SVZ
Association suisse des officiers de l'état civil	ASOEC
Associazione svizzera degli ufficiali dello stato civile	ASUSC
Swiss International Airports Association	SIAA
Verband Schweizer Flugplätze	VSF
Association Suisse des aérodromes	ASA
Associazione Svizzera degli aerodromi	ASA
Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbahörden	VSAA
Association des offices suisses du travail	AOST
Associazione degli uffici svizzeri del lavoro	AUSL
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden	VKM
Association des services cantonaux de migration	ASM
Associazione dei servizi cantonali di migrazione	ASM
Vereinigung Kantonaler Gebäudeversicherungen	VKG
Association des établissements cantonaux d'assurance	AECA
Associazione degli istituti cantonali di assicurazione	AICA
Zürcher Handelskammer	ZHK