



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale di giustizia e polizia DFGP

Ufficio federale di polizia fedpol

Berna,

Legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT)

**Avamprogetto di legge e rapporto esplicativo
per l'avvio della procedura di consultazione**

Compendio

La legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) mira a rafforzare gli strumenti di polizia volti a garantire la sicurezza al di fuori del perseguimento penale. Le nuove misure di prevenzione completano quelle previste dal Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento. Le misure proposte perseguono un duplice scopo: impedire la partenza di persone radicalizzate verso le zone di conflitto e isolare queste persone dal contesto criminogeno con il quale sono in contatto.

Situazione iniziale

Il terrorismo di matrice jihadista è una realtà che interessa anche la Svizzera. Il nostro Stato di diritto deve confrontarsi con un fenomeno del tutto nuovo nella sua forma e nella sua dimensione, divenuta ormai globale. L'intera società è chiamata a contrastare questa minaccia.

Nel 2015 il Consiglio federale ha adottato la Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo. La strategia mira in particolare a contrastare il terrorismo sul territorio nazionale, a impedire la sua esportazione e il sostegno ad atti terroristici dal territorio nazionale, a sostenere altri Paesi nella lotta contro il terrorismo e a non farsi ricattare dai terroristi. Le misure previste dalla strategia concernono l'intero processo di radicalizzazione di un soggetto, dalla fase iniziale a un eventuale procedimento penale, compresa l'esecuzione della pena, fino alla sua reintegrazione nella società. Basandosi su un'analisi degli attuali strumenti di diritto federale, il Consiglio federale ha individuato le lacune da colmare all'interno del dispositivo delle misure.

La normativa proposta

Per colmare le lacune individuate sono stati avviati vari progetti. Il Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento contempla provvedimenti di prevenzione e integrazione che esulano dai compiti di polizia. La revisione parziale del Codice penale (CP) si concentra sugli strumenti di perseguimento penale. La nuova legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) mira a rafforzare gli strumenti di polizia sia al di fuori del perseguimento sia prima dell'avvio di un procedimento penale o dopo l'esecuzione della pena detentiva.



Le esperienze maturate all'estero trovano conferma anche nei risultati delle inchieste condotte in Svizzera: il contesto sociale ha un ruolo fondamentale nel processo di radicalizzazione. Pertanto, le nuove misure proposte mirano da un lato ad impedire alle persone radicalizzate o che si stanno radicalizzando di lasciare la Svizzera per recarsi in una zona di conflitto, dall'altro a separare queste persone dal contesto criminogeno con il quale sono eventualmente in contatto.

Misure di polizia amministrativa

L'avamprogetto in consultazione prevede diverse misure di polizia amministrativa: l'obbligo di presentarsi, il divieto di lasciare il Paese combinato con il sequestro del passaporto o della carta d'identità, il divieto di avere contatti, il divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate e il divieto di lasciare un immobile. L'esecuzione di queste misure presuppone la possibilità di ordinare provvedimenti quali la localizzazione tramite telefonia mobile o l'impiego di un braccialetto elettronico.

Individuare e contrastare le reti criminali

La lotta al terrorismo si configura anche come azione di contrasto contro le organizzazioni criminali. Queste organizzazioni, comprese quelle di stampo terroristico, utilizzano Internet e i media sociali per fare propaganda, reclutare nuovi seguaci, pianificare e commettere reati e comunicare. È risaputo che le organizzazioni terroristiche come lo «Stato islamico» o «Al-Qaïda» si finanziano con attività criminali, ad esempio con il traffico di esseri umani o con il commercio di armi e di beni culturali. Per lottare contro il terrorismo occorre quindi saper individuare le reti criminali e il loro modus operandi.

A tal fine fedpol deve poter utilizzare i necessari strumenti di indagine, anche al di fuori del procedimento penale. In futuro, sarà quindi autorizzato a condurre indagini in incognito su Internet e nei media elettronici, in quanto canali di comunicazione privilegiati delle organizzazioni criminali. Inoltre, potrà segnalare le persone sospettate di pianificare o commettere un reato grave nel Sistema d'informazione Schengen SIS e nel sistema di ricerca informatizzato di polizia RIPOL ai fini di una sorveglianza discreta o di un

controllo mirato. La segnalazione di una persona ai fini della sorveglianza discreta permette alla polizia, in caso di fermo, di ottenere informazioni sul suo conto concernenti ad esempio la durata e l'itinerario di viaggio, i documenti di viaggio, i bagagli, gli accompagnatori e i mezzi di trasporto utilizzati.

Nuovo motivo di carcerazione in vista dell'espulsione

L'attuale legge sugli stranieri prevede già che i cittadini nei confronti dei quali è stata disposta l'espulsione possono essere incarcerati provvisoriamente al fine di garantire l'esecuzione del provvedimento. L'avamprogetto estende questa possibilità ai casi in cui la persona rappresenta una minaccia per la sicurezza interna ed esterna del Paese. Tale minaccia può risultare in particolare dal coinvolgimento in reati di terrorismo o da legami con la criminalità organizzata.

Indice

Compendio	2
1 Situazione iniziale	5
1.1 Quadro della situazione	5
1.2 Strategia per la lotta al terrorismo – strumenti complementari	5
1.3 Distinzione tra misure preventive di polizia e attività delle autorità di perseguimento penale	7
2 La normativa proposta	7
3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	10
4 Attuazione e forma dell'atto normativo	12
5 Stralcio di interventi parlamentari	12
6 Commento ai singoli articoli	13
6.1 Legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna	13
6.2 Legge federale del 16 settembre 2005 sugli stranieri	23
6.3 Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo	25
6.4 Legge federale del 20 giugno 2003 sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo	25
6.5 Legge del 22 giugno 2001 sui documenti d'identità	25
6.6 Codice penale	25
6.7 Legge federale del 23 dicembre 2011 sulla protezione extraprocessuale dei testimoni	26
6.8 Legge federale del 7 ottobre 1994 sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati	26
6.9 Legge federale del 13 giugno 2008 sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione	30
6.10 Legge del 20 marzo 2008 sulla coercizione	32
6.11 Legge federale del 18 marzo 2016 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni	33
7 Ripercussioni	33
7.1 Ripercussioni per la Confederazione	33
7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	34
8 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale	34
8.1 Rapporto con il programma di legislatura	34
8.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	35
8.2.1 Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo	35
8.2.2 Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi cibernetici (SNPC)	35
9 Aspetti giuridici	35
9.1 Costituzionalità	35
9.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	36
9.3 Delega di competenze legislative	37

Punti essenziali del progetto

1 Situazione iniziale

1.1 Quadro della situazione

Il terrorismo rappresenta una minaccia per la democrazia e lo Stato di diritto della Svizzera e per i diritti e le libertà fondamentali dei suoi cittadini. Il terrorismo di stampo jihadista ha dato un nuovo volto al terrorismo e si configura sempre più come fenomeno «low cost» che può essere perpetrato con mezzi modesti e una scarsa pianificazione anche da singoli individui. Gli attentati «low cost» possono colpire chiunque ovunque. A differenza di organizzazioni terroristiche come la «Rote Armee Fraktion» (RAF) o l'«Irish Republican Army» (IRA), il terrorismo jihadista è una minaccia globale che ha un bersaglio molto ampio e prende di mira indiscriminatamente le società occidentali, liberali e aperte. Per raggiungere i propri obiettivi usa sapientemente le possibilità offerte da Internet e dai media sociali.

La minaccia terroristica rappresentata dallo Stato islamico (IS) e da altre organizzazioni di stampo jihadista come Al Qaeda resta elevata anche in Svizzera. L'IS incita esplicitamente i suoi seguaci a compiere attentati ovunque, utilizzando i mezzi e le capacità a loro disposizione. La minaccia più probabile è costituita da singoli individui o piccoli gruppi che si ispirano a organizzazioni terroristiche estere e che potrebbero commettere attentati in Svizzera oppure preparare attentati all'estero a partire dal nostro Paese. In questo contesto, le misure repressive non bastano. La società nel suo insieme è chiamata a proteggere da questa minaccia lo Stato di diritto e la libertà che esso garantisce.

Il lavoro di prevenzione si svolge in varie fasi con diverse modalità.

La prevenzione è determinante per riconoscere ed impedire la radicalizzazione di un individuo nel suo contesto sociale con una serie di misure come quelle previste dal Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento. Se una persona si radicalizza, il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) adotta misure preventive per individuare la minaccia. Se una persona radicalizzata continua a rappresentare una minaccia, vanno adottate misure coercitive di polizia per impedire un determinato comportamento. In questi casi trovano applicazione le misure preventive di polizia per combattere il terrorismo (MPT) previste nell'avamprogetto. Un'ideologia o delle convinzioni terroristiche o fondamentaliste non possono da sole innescare misure preventive di polizia. L'intervento dello Stato è opportuno e giustificato solo quando, sulla base di un comportamento o di azioni concrete, la radicalizzazione di una persona rischia di sfociare in un atto terroristico. Il presente avamprogetto intende completare gli strumenti preventivi attuali e futuri della Confederazione e dei Cantoni con ulteriori misure preventive di polizia.

1.2 Strategia per la lotta al terrorismo – strumenti complementari

Alla luce della situazione di minaccia, nell'autunno 2015 il Consiglio federale ha adottato la Strategia per la lotta al terrorismo¹ che mira in particolare a prevenire attentati terroristici in Svizzera e a contrastare l'esportazione del terrorismo e il sostegno ad atti terroristici dal territorio svizzero. Per raggiungere gli obiettivi prefissati la strategia prevede quattro ambiti d'azione: *prevenzione, repressione, protezione e prevenzione delle situazioni di crisi*. In ciascuno di questi ambiti sono stati analizzati gli strumenti esistenti e sono state identificate le lacune.

Prevenzione: dall'entrata in vigore della legge del 1° settembre 2017² sulle attività informative (LAI) il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) dispone di importanti strumenti per individuare situazioni di minaccia e persone potenzialmente pericolose. In base alla LAI e su incarico del SIC, le autorità d'esecuzione cantonali acquisiscono le informazioni sul territorio di loro competenza. Per questi compiti i Cantoni hanno creato servizi specializzati (Servizi informazioni cantonali, SICant) che generalmente fanno parte dei corpi di polizia cantonali e che in vari Cantoni svolgono anche importanti funzioni di gestione delle minacce rappresentate da persone radicalizzate che hanno abbracciato il jihadismo.

¹ Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18 settembre 2015 (FF 2015 6143)
² RS 121

Le misure di prevenzione del SIC servono a individuare la minaccia rappresentata da una persona e non prevedono in generale misure di coercizione. Le misure preventive di polizia per combattere il terrorismo (MPT), invece, prescrivono o vietano alle persone che rappresentano una minaccia determinati comportamenti ricorrendo, se del caso, a misure coercitive di polizia. Questa separazione voluta dal legislatore tra l'acquisizione di informazioni su una persona da parte del Servizio delle attività informative e le misure adottate dalla polizia nei confronti di questa persona si riflette nella separazione organizzativa tra fedpol e SIC.

Repressione: per rafforzare gli strumenti di diritto penale, il 22 giugno 2017 il Consiglio federale ha posto in consultazione un avamprogetto di legge³ che rende passibile di pena tra l'altro il reclutamento, l'addestramento e i viaggi all'estero a fini terroristici (cosiddetti viaggi della jihad). L'avamprogetto introduce inoltre una definizione chiara di organizzazione terroristica all'interno del Codice penale (CP)⁴. La pertinente base legale di durata determinata, ossia la legge federale del 12 dicembre 2014⁵ che vieta i gruppi «Al-Qaïda» e «Stato islamico» nonché le organizzazioni associate, verrà così integrata nel diritto permanente. Il progetto in consultazione mira a completare gli strumenti di diritto penale per il perseguimento di atti di matrice terroristica ai sensi della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo.

Poiché il terrorismo non può essere combattuto unicamente con i mezzi di diritto penale, per prevenirlo non basta adeguare il diritto penale. La radicalizzazione e il terrorismo richiedono interventi statali tempestivi non appena si manifestano comportamenti sociali atipici (cfr. modello delle sei fasi della radicalizzazione sviluppato da fedpol, dove la fase 4 è suddivisa nelle due sottofasi 4a e 4b).



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

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

Il Piano d'azione nazionale, adottato dalla Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS) il 24 novembre 2017 e presentato al pubblico il 4 dicembre 2017, propone una serie di misure in tal senso e formula raccomandazioni su come riconoscere e prevenire tutte le forme di radicalizzazione politica e ideologica e di estremismo violento. Vista l'importanza che la collaborazione a livello locale riveste nell'ambito della prevenzione di questa forma di radicalizzazione, il Piano d'azione nazionale è stato elaborato d'intesa con città e Comuni. Negli scorsi anni la Svizzera ha compiuto passi importanti per attuare e ratificare una serie di accordi internazionali finalizzati a prevenire e contrastare il terrorismo⁶. In qualità di Stato contraente fornisce un contributo alla lotta internazionale contro questo fenomeno. In particolare, dalle recenti convenzioni risultano concatenazioni di punibilità che vanno di pari passo con una decisa anticipazione della punibilità stessa.

Inoltre, il presente avamprogetto permetterà di attuare misure supplementari di carattere meramente preventivo che non presuppongono l'esistenza di un indizio concreto di reato. La creazione di una base giuridica richiede particolare accuratezza considerata

³ Avamprogetto consultabile all'indirizzo: <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/it/home/aktuell/news/2017/2017-06-22.html>
⁴ RS 311.0

⁵ RS 122

⁶ Per un elenco esaustivo degli accordi e delle convenzioni internazionali cfr. Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18 settembre 2015, FF 2015 6143 segg.

l'entità delle limitazioni della garanzia dei diritti fondamentali e dei diritti umani che ne risultano. Pertanto, va data la dovuta rilevanza ai principi di proporzionalità e determinatezza.

Concretamente si tratta di configurare e di attuare gli strumenti previsti dal presente avamprogetto nel rispetto degli obblighi in materia di tutela di diritti umani, in particolare della libertà personale, di espressione, di associazione, di religione nonché di altre garanzie sancite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁷, dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (Patto ONU II)⁸ e da altre convenzioni internazionali come pure dall'elenco dei diritti fondamentali della Costituzione federale (art. 7–36 Cost.).

1.3 Distinzione tra misure preventive di polizia e attività delle autorità di perseguimento penale

In linea di principio, le nuove misure preventive di polizia potranno essere ordinate solo se nei confronti della persona interessata non è già in corso un procedimento penale (cfr. art. 23e cpv. 1 lett. c AP-LMSI). Occorre quindi fare una chiara distinzione tra i settori d'attività «polizia» e «prevenzione delle minacce» da un lato e «perseguimento penale» dall'altro. Il concetto fondamentale per l'attività di perseguimento penale è l'indizio di reato che deve risultare da fatti concreti riconducibili provvisoriamente a una determinata fattispecie⁹. La soglia di perseguibilità è superata nel momento in cui vi è il sospetto che sia stato commesso un reato¹⁰. Non appena un fatto può essere ricondotto a una fattispecie di reato, occorre avviare un procedimento penale secondo il CPP. Il sospetto può riguardare anche atti preparatori punibili secondo l'articolo 260^{bis} CP. Nell'ambito del procedimento, che si conclude con il giudizio, vengono valutati gli indizi e accertata la responsabilità individuale (colpa).

Le misure preventive di polizia proposte dall'avamprogetto perseguono invece l'interesse pubblico alla prevenzione dei pericoli per la sicurezza interna ed esterna. Quest'attività di polizia di sicurezza contempla la protezione della sicurezza interna ed esterna, compresi l'ordine e la sicurezza pubblici, intesa come bene di polizia. In quest'ambito non vi sono azioni o omissioni che possono essere ricondotte a una fattispecie di reato (il che, come già menzionato, comporterebbe l'avvio di un procedimento penale secondo il CPP). Vi è però un pericolo o una minaccia derivante da una persona o il rischio che questa persona commetta un reato. Secondo il diritto di polizia un reato concreto imminente è considerato un pericolo¹¹.

La distinzione tra prevenzione di polizia e perseguimento penale può essere illustrata in base all'esempio dei viaggi all'estero a fini terroristici: se una persona mossa da finalità terroristiche si reca in una zona di conflitto, sussiste un sospetto di reato imminente che conduce all'apertura di un procedimento penale¹². In questo contesto, le autorità di perseguimento penale dispongono già ora di strumenti per evitare che la persona porti a compimento il proprio intento (carcerazione preventiva o blocco dei documenti d'identità e di legittimazione secondo l'art. 237 cpv. 2 lett. a CPP).

Il presente avamprogetto parte dal presupposto secondo cui l'intervento delle autorità può essere necessario già prima che vi sia un indizio di reato ai sensi della procedura penale. Le autorità federali e cantonali possono ad esempio ricevere segnalazioni, prima che una persona intraprenda un viaggio a fini terroristici, che indicano che questa persona potrebbe commettere un reato di terrorismo ai sensi degli articoli 260^{ter} o 260^{quinqies} CP. Le informazioni possono provenire da denunce di genitori preoccupati o da terzi oppure da dichiarazioni pubblicate dalla persona stessa sui media sociali. In questa fase le autorità di polizia cantonali e federali adempiono il loro mandato di protezione e prevenzione sulla base di mere supposizioni o ipotesi¹³. Per adempiere questo mandato la polizia dovrà poter disporre, sulla base di supposizioni fondate, degli strumenti preventivi presentati qui di seguito.

2 La normativa proposta

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

Le misure preventive di polizia verranno applicate al di fuori del procedimento penale:

⁷ RS 0.101

⁸ RS 0.103.2

⁹ M. Pieth, Schweizerisches Strafprozessrecht, Grundriss für Studium und Praxis, 2a edizione, Basilea 2012, pag. 118

¹⁰ DTF 140 I 353 cons. 5.1

¹¹ H. Reinhard, Allgemeines Polizeirecht. Aufgaben, Grundsätze und Handlungen, tesi, Berna 1993, pag. 82

¹² Tribunale penale federale, sentenza della Corte dei reclami penali del 27 gennaio 2016, numero di caso BH.2015.10, BP.2015.47, cons. 3.5

¹³ Nel caso delle nuove misure preventive di polizia secondo l'art. 23e segg. AP-LMSI non si tratta di avvalorare un sospetto iniziale ancora vago in vista dell'avvio di una procedura preliminare o di una procedura d'inchiesta di polizia. Quest'attività è prerogativa della polizia criminale.

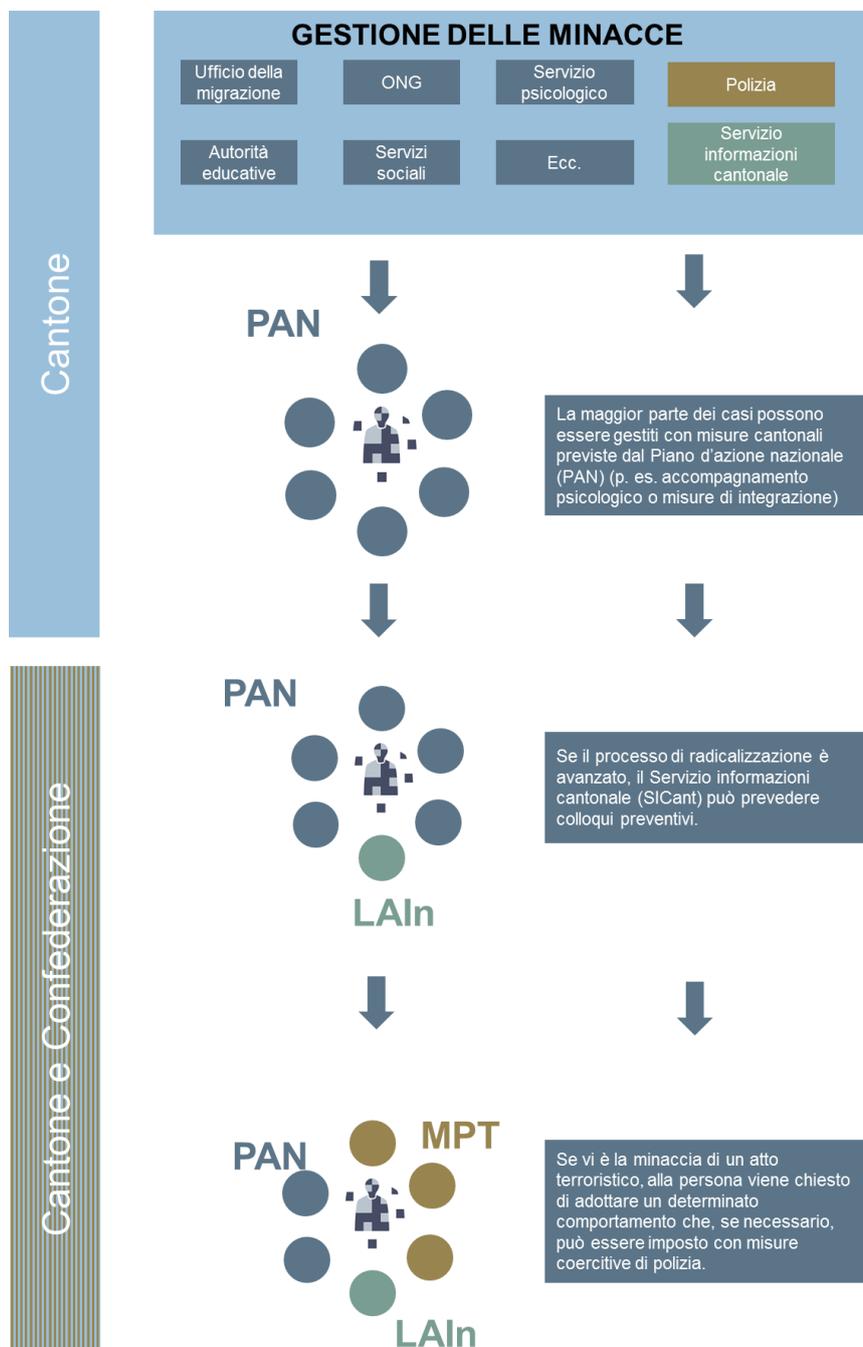
- *prima* dell'avvio del procedimento penale, se le misure sociali o terapeutiche per impedire una presunta minaccia da parte della persona radicalizzata non sono più sufficienti e non vi sono ancora elementi sufficienti per avviare un procedimento penale (fase 3); e
- *dopo* il procedimento penale e dopo l'esecuzione di una pena detentiva, se le autorità di sicurezza continuano a ritenere la persona condannata e tornata in libertà una minaccia per la sicurezza interna (fase 6).



Le misure proposte nell'avamprogetto completeranno quelle dei Cantoni e dei Comuni.

Nel caso in cui le misure sociali, di integrazione o terapeutiche per prevenire una presunta minaccia da parte di una persona radicalizzata non siano sufficienti, potranno essere ordinate misure preventive di polizia. Entrano in linea di conto misure già previste dal diritto cantonale o delle misure proposte nell'ambito dell'avamprogetto che mirano a impedire alle persone radicalizzate ritenute pericolose di partire per raggiungere zone di conflitto (blocco dei documenti d'identità, obbligo di presentarsi), a limitare la loro libertà di movimento (divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate) e impedire il contatto con ambienti criminali di reclutamento (divieto di avere contatti). Queste misure possono essere disposte solo se, oltre alla presenza di elementi concreti e attuali, le misure sociali di integrazione o terapeutiche e le misure di prevenzione generale adottate dai Cantoni nei confronti di persone potenzialmente pericolose non sono sufficienti. In questo senso occorre rispettare il principio della sussidiarietà.

Conformemente alle raccomandazioni del Piano d'azione nazionale, il dispositivo è completato dalle seguenti misure di polizia:



Per permettere alle autorità di identificare il contesto criminogeno e le reti criminali nelle quali si muovono le persone radicalizzate, fedpol deve poter segnalare i soggetti sospetti nei sistemi d'informazione di polizia ai fini di una sorveglianza discreta.

Per individuare il «crime-terror-nexus»¹⁴, ossia il nesso tra reti jihadiste e criminalità organizzata, fedpol deve poter impiegare agenti in incognito su Internet e nei media sociali al di fuori del procedimento penale.

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

- già oggi fedpol pronuncia un divieto di recarsi in un Paese determinato se elementi concreti e attuali fanno supporre che la persona parteciperà ad atti violenti in occasione di eventi sportivi nel Paese in questione (art. 24c della legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna [LMSI]¹⁵);

¹⁴ <http://icsr.info/wp-content/uploads/2016/10/Criminal-Pasts-Terrorist-Futures.pdf>

- in virtù dell'articolo 74 della legge federale del 16 dicembre 2005¹⁶ sugli stranieri (LStr) l'autorità competente può vietare a uno straniero di lasciare o di accedere a un dato territorio se, ad esempio, perturba o mette in pericolo la sicurezza e l'ordine pubblici;
- in virtù dell'articolo 67b CP il giudice può pronunciare un divieto di avere contatti e di accedere a determinate aree nei confronti di una persona che ha commesso un crimine o un delitto contro una o più persone, se sussiste il rischio che commetta altri crimini o delitti qualora abbia contatti con tali persone.

3 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

La tabella sottostante mette a confronto le misure di contrasto al terrorismo adottate in Germania, Francia e nel Regno Unito, come ad esempio l'obbligo di presentarsi, il divieto di lasciare il Paese combinato con il blocco dei documenti d'identità, il divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate, il divieto di lasciare un immobile e il divieto di avere contatti¹⁷.

La scelta di questi tre Paesi si spiega per vari motivi. Innanzitutto, la Germania e la Francia sono due Paesi vicini importanti per la Svizzera, sono stati teatro di attentati terroristici e hanno una tradizione giuridica simile a quella svizzera. Il Regno Unito invece è stato scelto perché è particolarmente esposto al rischio di attentati terroristici.

<i>Germania</i>	
Obbligo di presentarsi	<p>Alcuni <i>Länder</i> hanno emanato norme che prevedono l'obbligo di presentarsi. Queste norme, tuttavia, non sono concepite specificatamente per lottare contro il terrorismo.</p> <p>Altri <i>Länder</i> prevedono la possibilità di disporre un obbligo di presentarsi in base alla clausola generale di polizia.</p> <p>Si può prevedere un obbligo settimanale di presentarsi alla polizia per gli stranieri nei confronti di cui è stata disposta l'espulsione per motivi di sicurezza interna e in certi casi anche per altri motivi.</p>
Divieto di lasciare il Paese combinato con il blocco dei documenti di viaggio	<p>Il passaporto e la carta d'identità possono essere ritirati qualora determinati fatti o circostanze portino a supporre che il titolare possa ad esempio minacciare la sicurezza interna o esterna del Paese.</p> <p>Il ritiro della carta d'identità subentra quando la minaccia risulta dall'appartenenza o dal sostegno a un'organizzazione terroristica che ha legami con la Germania oppure dal ricorso o dal sostegno alla violenza contro l'integrità personale come mezzo per far valere rivendicazioni politiche o religiose sul piano internazionale.</p>
Divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate	<p>Il divieto di accedere temporaneamente a un luogo e quello di trattenerci in un luogo sono misure standard previste dal diritto di polizia dei <i>Länder</i>. Queste misure non sono tuttavia concepite specificatamente per contrastare il terrorismo.</p>
Divieto di lasciare un immobile	<p>La polizia federale tedesca (<i>Bundeskriminalamt</i>) può porre agli arresti domiciliari persone che rappresentano una minaccia terroristica e prevedere l'impiego di un braccialetto elettronico o di altri dispositivi tecnici come misura di sorveglianza.</p>

¹⁵ RS 120

¹⁶ RS 142.20

¹⁷ Fonte: parere dell'Istituto svizzero di diritto comparato sulle misure antiterroristiche adottate in Germania, Francia e Inghilterra, marzo 2016

Divieto di avere contatti Alcuni *Länder* hanno emanato norme che prevedono il divieto di avere contatti. Queste norme, tuttavia, non sono pensate specificatamente per contrastare il terrorismo.

In altri *Länder* è possibile disporre il divieto di avere contatti in base alla clausola generale di polizia.

È possibile prevedere il divieto di avere contatti per gli stranieri nei confronti di cui è stata disposta l'espulsione per motivi di sicurezza interna.

Francia

Obbligo di presentarsi Per prevenire atti di terrorismo si può imporre a una persona di presentarsi una volta al giorno alla polizia se si suppone che essa rappresenti una minaccia particolarmente grave per l'ordine e la sicurezza pubblici e sia in contatto con persone o organizzazioni che partecipano o sostengono il terrorismo.

Una persona che risponde a questo profilo può essere obbligata a confermare il proprio indirizzo e ad annunciare un eventuale cambiamento di indirizzo e eventuali soggiorni all'estero.

Vi è la possibilità di imporre a stranieri colpiti da una decisione di espulsione l'obbligo di presentarsi regolarmente presso un servizio qualora il provvedimento non possa essere eseguito.

Divieto di lasciare il Paese combina- I documenti d'identità vengono bloccati anche se non è prevista una loro consegna.
to con il blocco dei documenti di
viaggio Il ministero dell'interno francese è informato nel caso in cui viene prenotato un biglietto con i documenti d'identità bloccati.

All'azienda di trasporto viene vietato di trasportare la persona nei confronti di cui è stato disposto un divieto di lasciare il Paese.

Divieto di lasciare e di accedere ad A una persona che risponde a questo profilo può essere ordinato di non lasciare una determinata
aree determinate area, che non può essere di dimensioni inferiori al territorio del Comune in questione. La misura può essere combinata con l'obbligo di portare un apparecchio tecnico di localizzazione.

Il divieto di soggiorno può essere pronunciato quale sanzione per atti terroristici. In base alla sua finalità, può essere applicato anche come misura preventiva.

Divieto di avere contatti Non esiste una base giuridica relativa al divieto di avere contatti finalizzato a prevenire la radicalizzazione o atti terroristici.

Vi è la possibilità di pronunciare un divieto di avere contatti se la persona è sospettata di un atto punibile quantomeno con una pena detentiva.

Agli stranieri posti agli arresti domiciliari o colpiti da divieto di entrata può essere vietato il contatto con determinate persone coinvolte in atti terroristici.

Obbligo di presentarsi	Una persona può essere obbligata a presentarsi regolarmente a un determinato posto di polizia. È inoltre possibile disporre l'obbligo di partecipare a incontri con determinate persone presso determinati luoghi, a orari prestabiliti.
Divieto di lasciare il Paese combinato con il blocco dei documenti di viaggio	Vi è la possibilità di confiscare e trattenere il passaporto di una persona se questa è sospettata di voler lasciare il territorio nazionale per partecipare ad atti terroristici.
Divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate	Si può vietare a una persona di recarsi in determinati luoghi o in luoghi di un determinato tipo.
Divieto di lasciare un immobile	Tra le misure di controllo delle persone sospettate di terrorismo vi è l'obbligo per il sospettato di non lasciare l'immobile presso il quale risiede, in particolare di notte.
Divieto di avere contatti	È prevista la possibilità di vietare a una persona di comunicare o di intrattenere rapporti con una data persona o un dato gruppo di persone.

4 Attuazione e forma dell'atto normativo

Poiché le nuove misure di polizia saranno integrate in atti normativi vigenti, il progetto si configura come atto mantello. Le nuove misure di polizia nei confronti di persone che rappresentano una minaccia terroristica saranno inserite nella legge federale del 21 marzo 1997 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI), che contempla già misure preventive di polizia analoghe da adottare nei confronti di persone potenzialmente pericolose in occasione di manifestazioni sportive. Le altre misure esigono adeguamenti specifici del diritto materiale corrispondente (tra l'altro legge sugli stranieri [LStr], legge federale del 7 ottobre 1994¹⁸sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati [LUC], legge del 20 marzo 2008¹⁹ sulla coercizione [LCoe], cfr. n. 6).

5 Stralcio di interventi parlamentari

L'11 settembre 2014 la consigliera nazionale Glanzmann-Hunkeler ha depositato una mozione (14.3711) con la quale incaricava il Consiglio federale di integrare la legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna (LMSI) con una disposizione che consentisse di emanare divieti di espatrio nei confronti di potenziali turisti della jihad o di estremisti violenti. Nella sua risposta del 28 novembre 2014 il Consiglio federale ha dichiarato di approvare l'idea di base dell'autrice della mozione e di ritenere necessario adottare misure affinché i cittadini svizzeri o le persone domiciliate in Svizzera non si rechino all'estero per partecipare a combattimenti illegali. Il Consiglio federale ha ritenuto tuttavia che occorresse innanzitutto chiarire quali misure possono essere adottate in virtù del diritto vigente per impedire alle persone in questione di intraprendere tali viaggi. In base a queste considerazioni ha quindi proposto di respingere la mozione, che peraltro non è ancora stata discussa in Parlamento. Il presente progetto soddisfa l'esigenza posta dal Consiglio federale e prende in considerazione la richiesta formulata nella mozione respinta.

Con il presente progetto si adempiono inoltre le seguenti mozioni accolte dal Parlamento e trasmesse al Consiglio federale e se ne chiede lo stralcio:

- mozione 16.3213 CN Romano, «Competenza per la sorveglianza discreta nel SIS. Fedpol non deve restare escluso»

¹⁸ RS 360

¹⁹ RS 364

- mozione 14.3001 Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni CN, «Consultazione in rete di dati personali»
- *mozione 17.3497 CN Dobler, «Ufficio centrale di contatto e di coordinamento per la lotta contro la criminalità informatica organizzata e attiva sul piano internazionale» [accolta dal Consiglio federale e dal Consiglio nazionale, non ancora trattata dal Consiglio degli Stati]*
- *mozione 16.3673 Gruppo UDC, «Provvedimenti nei confronti delle persone che costituiscono una minaccia per lo Stato» [re-spinta dal Consiglio federale, non ancora trattata dalla Camera].*

6 Commento ai singoli articoli

6.1 Legge federale del 21 marzo 1997²⁰ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna

Art. 2 cpv. 2 lett. d^{bis}

L'articolo 2 capoverso 2 elenca in modo esaustivo le misure preventive di polizia destinate a sventare le minacce per la sicurezza interna. Tale elenco va integrato con un rinvio alle misure introdotte nella nuova sezione 5 atte a prevenire i reati di terrorismo. Il termine «reati di terrorismo» include tutte le fattispecie penali contemplate dal diritto svizzero tramite le quali l'autore persegue «lo scopo di commettere atti di violenza criminale volti a intimidire la popolazione o a costringere uno Stato o un'organizzazione internazionale a fare o a omettere un atto» (questa la formulazione dell'art. 260^{ter} cpv. 2 lett. a AP-CP).²¹ Si tratta in particolare delle fattispecie penali quali omicidio intenzionale, assassinio, lesioni gravi, esplosione intenzionale, messa in pericolo della sicurezza pubblica con armi, partecipazione o sostegno a un'organizzazione terroristica, finanziamento del terrorismo o pubblica istigazione a un crimine o alla violenza.

Art. 6 cpv. 2

L'articolo 6 capoverso 2 va adeguato in modo tale che i Comuni cui sono delegati compiti secondo la presente legge, possano collaborare direttamente con le autorità federali alla stregua dei Cantoni. In virtù dell'autonomia organizzativa ed esecutiva, incombe dunque ai Cantoni o ai Comuni definire, per il proprio ambito di competenza, una tale o tali autorità nonché la loro collaborazione e organizzazione.

Art. 23e Principi

Le misure di polizia ai sensi degli articoli 23h–23l AP-LMSI sono ordinate allo scopo di prevenire un pericolo imminente, a condizione che i sospetti delle autorità siano giustificati dal comportamento di una persona potenzialmente pericolosa. Per «persona potenzialmente pericolosa» si intende una persona che, sulla base di indizi concreti e attuali, si suppone possa commettere un reato di terrorismo (per la definizione di «reato di terrorismo» si rimanda al commento all'art. 2 cpv. 2 lett. d^{bis} AP-LMSI). Le nuove misure possono dunque essere adottate soltanto laddove sussiste una minaccia terroristica. Esse non sanzionano un determinato comportamento e non espletano alcun effetto penale. Vanno invece intese come misure di protezione preventive di polizia, volte a prevenire il verificarsi di future perturbazioni in Svizzera o all'estero e, sul piano giuridico, sono qualificate come misure amministrative. Qualunque violazione delle misure amministrative ordinate va sanzionata (art. 29a AP-LMSI). Misure analoghe all'obbligo di presentarsi, al divieto di avere contatti, al divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate così come al divieto di lasciare il Paese sono adottate regolarmente e con successo già oggi sia dalla Confederazione sia dai Cantoni nell'ambito della tifoseria violenta, dello stalking, della violenza domestica nonché del diritto in materia di stranieri. Tali misure sono ordinate, a seconda del caso e delle

²⁰ RS 120

²¹ Secondo l'avamprogetto posto in consultazione dal Consiglio federale il 21 giugno 2017: approvazione e trasposizione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo con il relativo Protocollo addizionale e potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo e la criminalità organizzata (consultabile all'indirizzo: <https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2017.html>; termine di consultazione scaduto il 13 ottobre 2017). Per la definizione di minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera proveniente da attività terroristiche si veda inoltre l'art. 19 cpv. 2 lett. a LAn (RS 121).

circostanze, anche parallelamente a misure di intelligence e di diritto processuale penale, purché non siano adempiuti i presupposti di cui all'articolo 23e capoverso 1 lettera c AP-LMSI.

Alla luce della drasticità delle nuove misure, i principi costituzionali e del diritto internazionale assumono un'importanza fondamentale. Le singole misure costituiscono una restrizione di diversi diritti fondamentali e diritti dell'uomo garantiti dalla Costituzione e dal diritto internazionale quali la libertà personale (art. 10 cpv. 2 Cost.; art. 4 CEDU; art. 9 Patto ONU II), la libertà di movimento (art. 31 Cost.; art. 5 CEDU) o la protezione della sfera privata (art. 13 Cost.; art. 8 CEDU; art. 17 Patto ONU II). Per essere compatibili con la Costituzione, simili restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico preponderante, rispondere al principio di proporzionalità e non ledere i diritti fondamentali nella loro essenza (art. 36 Cost.). Ciò implica anche che tutti gli interessi in gioco devono essere accuratamente ponderati gli uni rispetto agli altri. La posizione dei beni giuridici minacciati, le peculiarità del comportamento e i rapporti personali della persona oggetto della misura, in particolare la sua situazione professionale e familiare, costituiscono gli elementi fondamentali in base ai quali valutare il singolo caso. L'ingerenza nell'ambito protetto dai diritti fondamentali e dei diritti dell'uomo non deve superare i limiti del necessario sul piano materiale, geografico, temporale e personale. Per ogni singolo caso occorre che vi sia un rapporto ragionevole tra l'obiettivo fissato e le restrizioni della libertà necessarie al suo conseguimento.

Il *capoverso 1 lettera a* prevede per fedpol la possibilità di pronunciare contro una persona potenzialmente pericolosa una o più misure di cui agli articoli 23h–23l AP-LMSI se, sulla base di indizi fondati, si suppone possa commettere un reato di terrorismo. fedpol può pronunciare ad esempio un obbligo di presentarsi ai sensi dell'articolo 23h insieme a un divieto di lasciare un'area determinata ai sensi dell'articolo 23j e a un divieto di avere contatti ai sensi dell'articolo 23i. Possono ad esempio essere considerati indizi dell'eventuale commissione di un reato di terrorismo gli atti seguenti (lista non esaustiva):

- intrattenere contatti con persone che incitano alla violenza terroristica;
- creare profili sui media sociali e diffondere (approvando [tramite i cosiddetti «like»] o condividendo [tramite «link»]) contenuti o dichiarazioni di stampo terroristico;
- cercare prime informazioni o effettuare altri preparativi che lasciano presumere che vi sia l'intenzione di intraprendere un viaggio in una zona di conflitto (p. es. mettendo alla prova le misure di sicurezza in un aeroporto) o di affiliarsi a una rete terroristica.

Gli indizi devono essere concreti e attuali. Sono concreti quando i sospetti delle autorità sono giustificati dal comportamento della persona in questione e avvalorati da determinati fatti. Gli indizi troppo vaghi, ad esempio le semplici speculazioni da parte di terze persone, non sono sufficienti. Gli indizi sono attuali se al momento di vagliare una misura si dimostrano significativi. Non sono invece più attuali quando risalgono a troppo tempo fa e non hanno più alcuna rilevanza per la presunta minaccia. In particolare, non devono esistere soltanto indizi in merito all'ideologia terroristica di una persona, bensì anche riguardo al fatto che tale ideologia si sia manifestata in determinati atti. Il sostegno a un'ideologia o a un orientamento non può costituire la sola ragione per dar luogo a misure preventive di polizia. Soltanto ove la radicalizzazione di una persona si manifesta in un comportamento tale da lasciar supporre che la persona potrebbe commettere in futuro un reato di terrorismo, l'intervento dello Stato è opportuno e giustificato. Le misure secondo gli articoli 23h–23m AP-LMSI possono essere adottate soltanto se non vi è ancora stato un tentativo di reato ai sensi dell'articolo 22 e seguente CP e non sono ancora stati commessi atti preparatori punibili ai sensi dell'articolo 260^{bis} CP. Il comportamento di una persona potenzialmente pericolosa non costituisce un sufficiente indizio di reato o di un tentativo di reato; basta a formulare supposizioni oggettive legittime secondo cui la persona stia svolgendo o potrebbe svolgere i primi preparativi per commettere un reato. Le misure di cui agli articoli 23h–23m AP-LMSI possono essere adottate anche in assenza di un indizio sufficiente di reato nell'ottica della difesa dai pericoli con mezzi di polizia. Vale il principio secondo cui le nuove misure di polizia atte a prevenire il terrorismo devono poter essere ordinate soltanto se la persona in questione non è già oggetto di un procedimento penale per reato di terrorismo (cfr. art. 23e cpv. 1 lett. c AP-LMSI). Occorre quindi fare una chiara distinzione tra i due settori d'attività comprendenti polizia e prevenzione delle minacce da un lato e perseguimento penale dall'altro (cfr. n. 1.3).

Per valutare se vi sono sufficienti indizi fondati secondo cui una persona potenzialmente pericolosa potrebbe commettere un reato di terrorismo, l'autorità competente effettua la pertinente analisi delle minacce. A tale riguardo, dispone di un ampio margine di discrezionalità. Per valutare la situazione di minaccia, l'autorità competente deve verificare, in base alle informazioni a sua disposizione, la plausibilità di tutte le constatazioni, le osservazioni e i fatti concernenti la persona in questione. L'esecuzione delle nuove misure preventive di polizia richiederà, a livello federale, un regolare coordinamento e un'intensa concertazione tra le autorità cantonali, il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC) e le autorità di perseguimento penale. La necessaria collaborazione è già ampiamente attuata tramite il coordinamento operativo della lotta contro il terrorismo (TETRA; «*Terrorist Tracking*») al quale, oltre alle autorità federali, collaborano anche partner cantonali. Tramite TETRA, le autorità impegnate nella lotta contro il terrorismo coordinano e ottimizzano il proprio lavoro. TETRA è un organismo diretto da fedpol cui partecipano il SIC, il Ministero pubblico della Confederazione (MPC), il Centro di gestione delle crisi del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), il Corpo delle guardie di confine (Cgcf), la Segreteria di Stato della migrazione (SEM), l'Ufficio federale di giustizia (UFG), lo Stato maggiore di condotta della polizia (SMCP) nonché la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS). TETRA include nell'attività di coordinamento ulteriori autorità quali gli uffici cantonali della migrazione, i servizi sociali e le autorità di perseguimento penale. Creato inizialmente come task force nell'ottobre 2014, TETRA è diventato nel frattempo un organismo permanente il cui compito è coordinare sul piano operativo la lotta al terrorismo in Svizzera. La pericolosità di una persona può essere accertata soltanto valutando tutte le informazioni a disposizione (in particolare rapporti di polizia, eventuali rapporti sulla condotta in carcere, eventuali decisioni in merito al ricovero a scopo di assistenza, perizie psichiatriche, estratti del casellario giudiziale, informazioni provenienti dai sistemi d'informazione della Confederazione e dei Cantoni). In caso di elevata urgenza tale valutazione deve avvenire tempestivamente.

Capoverso 1 lettera b: la radicalizzazione di individui richiede un intervento tempestivo da parte dello Stato, ovvero ai primi segnali di un comportamento sociale atipico. Nelle fasi iniziali della radicalizzazione non è opportuno adottare misure di polizia o di intelligence; occorre prediligere invece misure sociali, di integrazione o terapeutiche attuate dalle autorità comunali e cantonali allo scopo di mantenere la persona in questione lontana dalla violenza o di convincerla ad abbandonare il cammino di violenza intrapreso. In base al grado di radicalizzazione e alla minaccia che ne deriva, ad oggi è già possibile adottare diverse misure nei confronti di una tale persona. Se, tuttavia, le misure sociali, di integrazione o terapeutiche non sono sufficienti a prevenire una presunta minaccia rappresentata dalla persona radicalizzata, occorre poter ordinare adeguate misure preventive di polizia. Trovano applicazione le misure di prevenzione generale delle minacce da parte dei Cantoni così come le nuove misure previste dagli articoli 23h–23m AP-LMSI. Le misure preventive di polizia possono essere disposte soltanto allorché vi sono indizi concreti e attuali che le misure sociali, di integrazione o terapeutiche nonché le misure di prevenzione generale delle minacce da parte dei Cantoni nei confronti di una persona potenzialmente pericolosa non sono sufficienti a prevenire un reato di terrorismo. Le misure secondo gli articoli 23h–23m AP-LMSI non intendono sostituirsi alle misure sociali, di integrazione e terapeutiche nonché alle misure di prevenzione generale delle minacce, ma hanno invece lo scopo di integrarle.

L'avamprogetto presenta una stretta correlazione con le misure di prevenzione della radicalizzazione e nello specifico con il Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento (cfr. n. 2). L'azione sinergica tra le misure sociali e le misure di polizia ha già dimostrato tutta la sua efficacia anche in altri ambiti, ad esempio nella violenza domestica. Per contrastare efficacemente le minacce rappresentate dalla radicalizzazione e dall'estremismo violento, diventa indispensabile adottare tale approccio globale. Se le misure sociali, di integrazione o terapeutiche non sembrano sortire il successo auspicato o non è possibile adottarle a priori, occorre poter pronunciare immediatamente le misure di cui agli articoli 23h–23m AP-LMSI, senza dover attendere i primi risultati positivi delle misure sociali, di integrazione o terapeutiche. Il servizio competente per la gestione del caso, designato a tal fine dal Cantone, assume il ruolo di interlocutore per fedpol che è l'autorità responsabile della pronuncia di misure. Il servizio presenta a fedpol le richieste per la pronuncia di misure preventive di polizia quando gli strumenti e i mezzi a disposizione dei Cantoni sono esauriti o devono essere integrati con tali misure. In tal senso, si tiene debitamente conto del principio di sussidiarietà.

Capoverso 1 lettera c: oltre alle condizioni di cui all'articolo 23e capoverso 1 lettere a e b AP-LMSI, occorre che sia soddisfatta anche la condizione di cui all'articolo 23e capoverso 1 lettera c AP-LMSI al fine di evitare sovrapposizioni nella pronuncia di misure. Non sono necessarie misure preventive di polizia se nell'ambito di un procedimento penale in corso sono adottate misure sostitu-

tive ai sensi del CPP volte a impedire che la persona in questione o il presunto autore continui a rappresentare una minaccia. Tale restrizione è, tuttavia, operata soltanto se il procedimento in questione non presenta alcuna correlazione con la minaccia terroristica concreta e attuale di cui all'articolo 23e capoverso 1 lettera a AP-LMSI.

Tutte le misure devono essere limitate nel tempo, come disposto dal *capoverso 2*. Di norma vale il principio secondo cui le misure vanno ordinate per il periodo più breve possibile. Il *capoverso 2* stabilisce che una misura è valida per una durata massima di sei mesi. Può essere prolungata una volta sola per un massimo di sei mesi; è fatta salva la misura di cui all'articolo 23l AP-LMSI. Tale soluzione è paragonabile a quella proposta dal Consiglio federale nel progetto dell'11 ottobre 2017 concernente la legge federale intesa a migliorare la protezione delle vittime di violenza²².

Capoverso 3: fedpol e i Cantoni raccolgono le informazioni (dati concernenti gli oggetti e le persone, inclusi i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità) indispensabili all'adempimento dei compiti secondo la presente legge. Possono raccogliere e scambiare dati personali anche all'insaputa delle persone interessate. Lo scambio diretto di informazioni è possibile anche tra la Confederazione e i Comuni, se il Cantone ha delegato a questi ultimi compiti secondo la presente legge (cfr. art. 6 cpv. 2 AP-LMSI). Per poter presentare una richiesta in virtù dell'articolo 23f AP-LMSI, l'autorità cantonale o comunale richiedente e il SIC devono essere a conoscenza di tutte le misure e i procedimenti attuati dalle autorità che si occupano della persona in questione. Solo tramite un'apposita gestione cantonale dei casi che sia trasversale alle autorità (in inglese conosciuto con il termine di «case management»), è possibile garantire il coordinamento e il controllo di tutte le misure a livello federale e cantonale. Per tale motivo, la Confederazione e anche diversi Cantoni hanno istituito una simile gestione dei casi o si stanno adoperando per istituire una.

Tuttavia, per motivi di ordine costituzionale non è possibile introdurre una normativa a livello federale concernente lo scambio intercantonale e interistituzionale di dati personali sulle persone potenzialmente pericolose: lo scambio di dati di polizia all'interno di un Cantone così come lo scambio di dati tra i Cantoni volto a salvaguardare la sicurezza e l'ordine pubblici rientra tra i compiti principali dei Cantoni. Dall'attuale ripartizione costituzionale delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni non risulta alcuna competenza legislativa che autorizzi la Confederazione a prescrivere ai Cantoni come debbano scambiare i loro dati. Se il coordinamento fosse sistematicamente affidato alla Confederazione quando sono coinvolti interessi sovracantonali, la sovranità dei Cantoni in materia di polizia sarebbe progressivamente minata. In base all'articolo 57 capoverso 2 Cost., la ripartizione delle competenze nell'ambito della sicurezza interna deve essere mantenuta e non può essere introdotta alcuna nuova competenza federale che vada a interferire con la sfera di competenza dei Cantoni. Il Piano d'azione nazionale raccomanda inoltre ai Cantoni di disciplinare secondo il loro diritto interno la gestione dei casi e quindi lo scambio di informazioni tra i servizi impegnati nella gestione della minaccia.²³

Art. 23f *Richiesta*

Capoversi 1 e 2: secondo il *capoverso 1*, l'autorità cantonale o comunale competente e il SIC possono chiedere a fedpol di pronunciare misure di cui agli articoli 23h–23m.

Affinché fedpol possa valutare l'ammissibilità e la proporzionalità delle misure preventive di polizia, nella richiesta va specificato se le condizioni di cui all'articolo 23e AP-LMSI sono adempiute. L'autorità motiva la richiesta e si esprime in particolare sulla situazione di minaccia, sul contesto sociale della persona potenzialmente pericolosa, nonché sul tipo, la durata e l'esecuzione della misura richiesta in relazione alle misure sociali, di integrazione o terapeutiche nonché alle misure di prevenzione generale delle minacce.

Art. 23g *Pronuncia di misure*

La competenza di pronunciare misure va affidata a fedpol per i seguenti motivi: spesso le persone che rappresentano una minaccia terroristica fanno parte di una rete internazionale di contatti o cercano di allestirne una. Ne consegue che l'autorità che ordina misure preventive di polizia è tenuta a curare l'indispensabile scambio di informazioni con le autorità di sicurezza di altri Stati. Quale punto di contatto tra le autorità di sicurezza svizzere ed estere, fedpol dispone delle competenze necessarie per tale scambio. Le disposizioni giuridiche vigenti prevedono già che lo scambio centralizzato di informazioni rilevanti per la sicurezza provenienti dalla Svizzera e

²² FF 2017 6355

²³ Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento, raccomandazione 15b.

dall'estero incomba alla Confederazione. L'esperienza maturata dalle autorità di sicurezza a livello federale ha dimostrato che tale ripartizione dei compiti è adeguata giacché consente di creare sinergie nel trattamento dei casi. Inoltre, in molti casi gli atti commessi dalle persone potenzialmente pericolose oltrepassano i confini del territorio cantonale. La dimensione intercantonale e internazionale delle attività di stampo terroristico giustificano il fatto che sia fedpol ad assumere il compito di coordinamento per i Cantoni e a livello federale nel quadro di TETRA, e a decidere in merito alla pronuncia delle suddette misure. Il potenziale pericolo costituito da una persona che rappresenta una minaccia terroristica concerne la sicurezza interna ed esterna della Svizzera. La minaccia derivante da una tale persona può dunque mettere seriamente in pericolo la collettività svizzera nella sua esistenza. Di conseguenza, anche la responsabilità per la prevenzione di un tale potenziale di minaccia spetta alla Confederazione, che assume tale compito in associazione con tutte le autorità coinvolte, indipendentemente che esse appartengano al livello comunale, cantonale o federale. A ciò si aggiunge che le misure di polizia atte a prevenire il terrorismo sono strettamente connesse a fattispecie penali, il cui perseguimento incombe alla Confederazione in virtù dei presupposti di cui all'articolo 24 CPP (cfr. art. 260^{ter} CP). Il *capoverso 1* statuisce inoltre che il SIC debba essere consultato prima della pronuncia di una o più misure. Ciò può avvenire nel quadro del coordinamento operativo TETRA. Allorquando è il SIC a richiedere una misura, tale passaggio non è necessario. Questa consultazione permette di garantire che il SIC venga informato delle persone potenzialmente pericolose e delle misure adottate nei loro confronti. Occorre evitare che una misura di cui agli articoli 23h–23m AP-LMSI contravvenga a un'operazione di intelligence o alla tattica adottata nel quadro del perseguimento penale. La procedura è retta dalle disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

Capoverso 2: la decisione è notificata per iscritto alla persona interessata e all'autorità richiedente indicando i motivi. La persona interessata e l'autorità richiedente cantonale o comunale possono ricorrere al Tribunale amministrativo federale contro la decisione di fedpol concernente la pronuncia di una misura. La decisione di fedpol concernente la concessione di eccezioni ai sensi dell'articolo 23l AP-LMSI può essere impugnata soltanto dalla persona interessata. Le eccezioni ai sensi dell'articolo 32 capoverso 1 lettera a della legge del 17 giugno 2005²⁴ sul Tribunale amministrativo federale (LTAf) e dell'articolo 83 lettera a della legge del 17 giugno 2005²⁵ sul Tribunale federale (LTF) non si applicano poiché non si tratta di decisioni di carattere prevalentemente politico. La medesima soluzione è contemplata anche dall'articolo 8 della legge federale del 23 dicembre 2011²⁶ sulla protezione extraprocessuale dei testimoni (LPTes) e ha dimostrato tutta la sua efficacia nella prassi.

Capoverso 3: fedpol segnala la misura nel sistema di ricerca informatizzato di polizia (RIPOL) ai sensi dell'articolo 15 capoverso 1 della legge federale del 13 giugno 2008²⁷ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione (LSIP).

Art. 23h Obbligo di presentarsi

Capoverso 1: una persona potenzialmente pericolosa può essere obbligata per un periodo determinato e in orari prestabiliti, a presentarsi personalmente presso un servizio designato dall'autorità richiedente e a partecipare a colloqui con uno specialista. Tale misura adottata nei confronti di una persona potenzialmente pericolosa il cui comportamento lascia presumere che potrebbe commettere un reato di terrorismo, mira a dissuadere e scoraggiare quest'ultima dal passare all'azione. La persona potenzialmente pericolosa è tenuta, nell'ambito dell'obbligo di presentarsi, a partecipare a uno o più colloqui con uno specialista. Nel corso di tali colloqui, alla persona interessata devono essere presentate possibili alternative alla strada intrapresa. In tale contesto potrebbe anche dichiararsi disposta a partecipare a un programma di deradicalizzazione. Al contempo, nell'ambito di tali colloqui, si tratta di constatare eventuali ulteriori peggioramenti nel comportamento della persona, ad esempio un'ulteriore radicalizzazione. La nuova misura si pone dunque in stretta correlazione con le attuali misure sociali, di integrazione e terapeutiche adottate dai Cantoni e dai Comuni o previste dal Piano d'azione nazionale. Le misure cantonali intendono stimolare la persona in questione ad abbandonare il cammino di violenza e a far parte della società o a reintegrarsi. La persona interessata deve presentarsi a intervalli di tempo ben definiti; la frequenza degli incontri (anche più volte al giorno) è maggiore quanto più alto è il rischio che la persona possa commettere reati di terrorismo.

Capoversi 2 e 3: se per motivi importanti e documentabili una persona potenzialmente pericolosa non può rispettare tale obbligo, ne informa senza indugio il servizio in questione e chiede di essere esonerato dall'obbligo specificandone i motivi. Il servizio informa

²⁴ RS 173.32

²⁵ RS 173.110

²⁶ RS 312.2

²⁷ RS 361

fedpol sull'esito delle misure pronunciate in virtù del *capoverso 1*, sull'esonero dall'obbligo di presentarsi e sul rifiuto di partecipare ai colloqui con lo specialista.

Art. 23i *Divieto di avere contatti*

fedpol può vietare a una persona potenzialmente pericolosa di mettersi in contatto, direttamente o tramite terzi, con determinate persone o determinati gruppi di persone, segnatamente per telefono, per scritto o per via elettronica, nonché di incontrarli, impiegarli, ospitarli, formarli, sorvegliarli, curarli o frequentarli in altro modo. I divieti di avere contatti su Internet sono opportuni laddove persone agiscono dall'estero per fare proseliti tramite il cyberspazio e gli strumenti del perseguimento penale non permettono di contrastare con successo tale fenomeno.

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

Una persona potenzialmente pericolosa può essere obbligata a non lasciare un'area assegnata e a non accedere a una determinata area o a un determinato immobile. L'area o l'immobile comprendono anche il luogo di domicilio o di dimora permanente o temporaneo della persona in questione. La misura viene presa in considerazione quando si deve supporre che la persona in questione intrattenga contatti con cerchie di persone potenzialmente inclini alla violenza, con una o più persone eventualmente coinvolte in attività terroristiche, e che questo divieto potrebbe interrompere o limitare tali contatti. Il divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate va a integrare la misura che prevede di allontanare una persona temporaneamente da un'area (cfr. commenti all'art. 19a AP-LUC). Si tratta per lo più di impedire il soggiorno in luoghi in cui aumenta il rischio che il pericolo si concretizzi.

Art. 23k *Divieto di lasciare il Paese*

Capoversi 1 e 2: a una persona potenzialmente pericolosa può essere vietato di lasciare la Svizzera se, sulla base di indizi concreti e attuali, si suppone che intenda recarsi all'estero per commettere un reato di terrorismo. I documenti di viaggio e i titoli di viaggio della persona oggetto di un divieto di lasciare il Paese sono sequestrati da fedpol o dall'autorità cantonale competente. Tramite la decisione concernente il divieto di lasciare il Paese la persona in questione viene invitata a consegnare i propri documenti di viaggio (p. es. passaporto, carta d'identità) immediatamente oppure nel breve termine. fedpol può inoltre sequestrare, invalidare o far invalidare (in particolare per quanto concerne i titoli di viaggio elettronici emessi da un operatore turistico) i titoli di viaggio quali i biglietti aerei. L'acquisto di titoli di viaggio, tuttavia, non è un presupposto necessario alla pronuncia di un divieto di lasciare il Paese. Un simile divieto può essere già pronunciato quando non si è ancora manifestata concretamente l'intenzione di intraprendere un viaggio. fedpol può segnalare i documenti di viaggio sequestrati in RIPOL, il sistema di ricerca informatizzato di polizia (art. 15 LSIP) nonché tramite Interpol (art. 351 cpv. 2 CP).

I documenti di viaggio esteri non possono essere sequestrati, lo vieta il principio della sovranità degli Stati. Con il sequestro si andrebbe a violare in modo inammissibile la sovranità in materia di passaporti dello Stato che ha rilasciato il documento e dunque il divieto di ingerenza negli affari interni di altri Stati sancito dal diritto internazionale. A seconda delle circostanze, è consentito soltanto mettere al sicuro il documento temporaneamente. Le condizioni indispensabili a tale riguardo sono: un interesse preponderante della Svizzera a limitare i progetti di viaggio della persona in questione (ad es. perché sussistono indizi concreti e attuali secondo cui la persona in questione potrebbe recarsi in una zona di conflitto per scopi terroristici) e il fatto che non vi siano misure meno severe atte a ottenere il medesimo risultato. Se si tratta di un documento di viaggio estero, l'autorità che ha pronunciato la misura ne informa lo Stato di rilascio o la sua rappresentanza in Svizzera. Se lo Stato si oppone alla messa al sicuro temporanea, fedpol è tenuto ad annullare la sua decisione e a restituire i documenti di viaggio alla persona interessata.

Il cittadino svizzero o il cittadino straniero in questione riceve, per la durata della misura, documenti d'identità sostitutivi rilasciati dall'autorità competente. Nei documenti va menzionato che non autorizzano a lasciare la Svizzera, ma che altrimenti la loro validità non è limitata. La persona in questione può infatti continuare a utilizzare i documenti, ad esempio per aprire un conto bancario. fedpol può autorizzare eccezioni, se la persona potenzialmente pericolosa fa valere motivi importanti per il suo viaggio nel Paese di destinazione che non sono in alcun modo correlati a un reato di terrorismo.

Capoverso 3: se vi è pericolo nel ritardo, fedpol, il Corpo delle guardie di confine o le autorità di polizia cantonali possono provvisoriamente mettere al sicuro i documenti di viaggio e i titoli di viaggio senza dover prima ordinare un divieto di lasciare il Paese. L'immediata messa al sicuro dei documenti di viaggio e dei titoli di viaggio viene presa in considerazione ad esempio se la persona potenzialmente pericolosa è in procinto di lasciare la Svizzera.

Tuttavia, se è sufficiente limitare il campo d'applicazione o la validità del documento di viaggio e menzionare tale limitazione nel documento di viaggio e nel sistema di ricerca, tale provvedimento è, per motivi di proporzionalità, da preferire a un ritiro completo del documento. Se non sussistono più i presupposti per il sequestro o la messa al sicuro, la persona deve esserne informata tempestivamente. Può chiedere il rilascio di un nuovo documento d'identità i cui costi saranno a suo carico. I documenti di viaggio sequestrati o messi al sicuro non sono restituiti, salvo se si tratta di documenti di viaggio esteri.

Se non sussistono più i presupposti per il sequestro o la messa al sicuro dei titoli di viaggio, questi ultimi sono restituiti alla persona in questione, oppure, se si tratta di titoli di viaggio elettronici emessi da operatori turistici, questi ultimi sono sbloccati su richiesta di fedpol. I costi causati dal sequestro o dalla messa al sicuro dei titoli di viaggio (biglietti) non sono rimborsati alla persona in questione. In caso di fermo o respingimento all'estero, l'interessato è inoltre tenuto ad assumersi i costi per il viaggio di ritorno.

Art. 23l *Divieto di lasciare un immobile*

Capoverso 1: il divieto di lasciare un immobile è la misura preventiva di polizia più drastica per prevenire reati di terrorismo. Una persona potenzialmente pericolosa può essere obbligata a non lasciare un dato immobile se sussistono indizi concreti e attuali che costituisca un grave pericolo per la vita e l'integrità fisica. Si considerano indizi di un «grave pericolo per la vita e l'integrità fisica» ad esempio:

- se la persona potenzialmente pericolosa è imprevedibile e presenta un'elevata propensione alla violenza;
- se la persona potenzialmente pericolosa ha più volte commesso in passato atti di violenza, presenta un forte rischio di recidiva, ha più volte utilizzato in passato armi al fine di dare maggiore peso alle sue minacce;
- se la persona potenzialmente pericolosa ha soggiornato in una zona di conflitto per eventuali scopi terroristici.

Questi e altri indizi possono occorrere singolarmente o anche simultaneamente. Il divieto di lasciare un immobile può tuttavia essere applicato soltanto se una o più misure pronunciate secondo gli articoli 23h - 23k AP-LMSI sono state violate.

Capoversi 2 e 3: fedpol può per motivi importanti concedere eccezioni al divieto di lasciare un immobile, nella fattispecie per motivi medici, per scopi professionali e formativi o per ottemperare a impegni familiari. I contatti necessari con il mondo esterno e la vita sociale della persona potenzialmente pericolosa possono essere limitati soltanto nella misura in cui sia necessario all'esecuzione della misura. Per controllare l'esecuzione della misura, le autorità competenti devono poter recarsi senza preavviso e in qualsiasi momento nell'immobile in cui si trova la persona potenzialmente pericolosa. Secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), la distinzione tra restrizione della libertà e privazione della libertà (per quest'ultima, come è noto, deve sussistere un motivo giustificato ai sensi dell'art. 5 CEDU) risiede unicamente nella differenza «di grado e di intensità». La Corte EDU non tiene dunque conto esclusivamente della sola estensione dell'area in cui la persona in questione può ancora muoversi liberamente, bensì anche di una serie di criteri quali il tipo, la durata, le conseguenze e le circostanze della limitazione della libertà di movimento. Oltre al fattore quantitativo della dimensione dell'area, sono determinanti anche le condizioni del soggiorno e la situazione generale all'interno degli immobili o dell'area da cui la persona potenzialmente pericolosa non può uscire. Tra queste circostanze qualitative figurano tra l'altro i contatti con il mondo esterno e i contatti sociali, le restrizioni in materia di gestione del proprio tempo, la possibilità di organizzare la vita personale, il grado di sorveglianza della persona in questione e non in ultimo la durata della misura.

Capoversi 4-7: fedpol sottopone la misura pronunciata entro tre giorni al giudice cantonale dei provvedimenti coercitivi competente per il luogo in cui si trova l'immobile, per esame della legalità e dell'adeguatezza della misura. Il giudice dei provvedimenti coercitivi

vi decide entro cinque giorni dalla ricezione della richiesta. La richiesta contiene: il nome della persona in questione; i mezzi da impiegare; eventuali misure di protezione per la salvaguardia dei diritti della personalità dell'interessato o di terzi; le informazioni indispensabili per valutare se la misura soddisfa i requisiti previsti dalla legge, segnatamente la descrizione degli indizi concreti della minaccia; la valutazione della proporzionalità della misura. fedpol pone fine senza indugio al divieto di lasciare un immobile se non sono più adempite le condizioni o il giudice dei provvedimenti coercitivi nega l'approvazione per il mantenimento della misura.

La persona potenzialmente pericolosa può in qualsiasi momento presentare a fedpol una domanda di revoca della misura. Se non intende accogliere la domanda, fedpol la inoltra entro tre giorni dalla ricezione al giudice dei provvedimenti coercitivi accludendovi un parere motivato. Quest'ultimo decide entro cinque giorni dalla ricezione della domanda. Contro le decisioni del giudice dei provvedimenti coercitivi è ammissibile il ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale. fedpol è legittimato a ricorrere.

Capoverso 8: il divieto di lasciare un immobile è pronunciato al massimo per tre mesi. La misura può essere prolungata due volte, di volta in volta per un periodo massimo di tre mesi. Se la proroga si rivela necessaria, fedpol presenta la relativa richiesta fornendo le medesime informazioni indispensabili che sono state presentate nella richiesta iniziale. Si tiene conto del principio di proporzionalità in quanto la misura più incisiva del presente avamprogetto, può essere pronunciata al massimo per nove mesi. Nell'ambito dell'esame per l'approvazione di eventuali proroghe, occorrerà ponderare la durata complessiva della misura, tenendo conto del principio di proporzionalità in relazione ad altri fattori quali la gravità della minaccia.

Art. 23m Impiego di apparecchi tecnici di localizzazione e localizzazione tramite telefonia mobile

Per eseguire le misure di cui agli articoli 23i–23l AP-LMSI può rivelarsi necessario che l'autorità competente debba acquisire informazioni sul luogo di soggiorno della persona in questione («sorveglianza del luogo di soggiorno»): tali informazioni consentono di accertare in maniera più efficace se la persona interessata si attiene all'obbligo di non lasciare un'area assegnata o di non accedere a un'area determinata (art. 23j e 23l AP-LMSI). La sorveglianza del luogo di soggiorno consente inoltre di verificare se la persona in questione si attiene al divieto di avere contatti pronunciato in virtù dell'articolo 23i AP-LMSI, che gli vieta di incontrare determinate persone. Nel caso in cui diverse le persone siano oggetto di un divieto reciproco di avere contatti, è inoltre possibile creare un'area dinamica di divieto: entrambe le persone ricevono un apparecchio tecnico di localizzazione che innesca l'allarme quando le persone si avvicinano l'una all'altra.

Nel *capoverso 1* sono previste due possibilità per accertare il luogo in cui si trova una persona e sorvegliare il suo luogo di soggiorno: l'impiego di apparecchi tecnici di localizzazione e la localizzazione tramite telefonia mobile. L'uso simultaneo di apparecchi tecnici e della localizzazione tramite telefonia mobile è limitato soltanto ai casi in cui, secondo indizi concreti, si debba presumere che la persona potenzialmente pericolosa non si atterrà a una misura pronunciata ai sensi degli articoli 23i–23l AP-LMSI. La sorveglianza del luogo di soggiorno deve essere inoltre giustificata dalla gravità della minaccia e non devono essere disponibili misure meno severe. Occorre dunque tenere debitamente conto del principio di proporzionalità e precisare che la sorveglianza del luogo di soggiorno deve essere giustificata da motivi specifici.

Il *capoverso 2* disciplina l'impiego di apparecchi tecnici di localizzazione. Si fa spesso riferimento anche alla «sorveglianza elettronica del luogo di soggiorno», conosciuto in inglese con il termine di «electronic monitoring», o comunemente detto «braccialetto elettronico» o «cavigliera elettronica». Gli apparecchi tecnici di localizzazione possono essere fissati sul corpo della persona in questione, in particolare al polso o alla caviglia. Ciò significa che per aprire l'apparecchio occorre forzarlo. Tuttavia, è prevista anche la possibilità di consegnare alla persona in questione un trasmettitore non fissato sul corpo. In questo caso, la persona interessata è tenuta a portarlo costantemente con sé in stato di funzionamento; le è inoltre vietato manipolare il dispositivo in modo da comprometterne la funzionalità. La disposizione è neutra sul piano tecnologico. È inoltre ammessa la sorveglianza tramite tecnologia GPS e gestita per via satellitare. L'impiego di apparecchi tecnici di localizzazione include anche l'installazione di un ricevitore satellitare o di una centralina nell'abitazione della persona in questione, che comunica con l'apparecchio indossato da quest'ultima e, se necessario, innesca l'allarme. È esclusa la possibilità della sorveglianza permanente del luogo di soggiorno e degli spostamenti fisici in tempo reale (sorveglianza attiva). Una disposizione analoga contenuta nell'avamprogetto di legge federale per migliorare la protezione delle vittime di violenza ha suscitato una forte opposizione in sede di consultazione, soprattutto anche da parte dei Cantoni. In tale contesto è stato evidenziato che la sorveglianza completa e ininterrotta in tempo reale non potrebbe essere attuata in maniera affidabi-

le e che dal punto di vista tecnico vi sarebbero dei limiti nell'attuazione pratica. La precisione della localizzazione potrebbe in parte risultare molto limitata e potrebbero verificarsi interruzioni della sorveglianza. Sono state inoltre sollevate preoccupazioni riguardo alle spese poiché una sorveglianza in tempo reale causerebbe un onere non trascurabile sul piano finanziario e del personale. Rinunciare alla sorveglianza in tempo reale implica che i dati registrati nell'ambito dell'«electronic monitoring» possano essere valutati soltanto a posteriori.

Nel *capoverso 3* si autorizza espressamente l'autorità competente a chiedere che le siano forniti i metadati delle telecomunicazioni necessari ad accertare la posizione del dispositivo di telefonia mobile. In tale contesto, è essenziale l'identificativo della cella (Cell ID) associato alla cella, che consente comunque una localizzazione grossolana. Il Servizio di sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (SCPT) consente all'autorità competente di accedere mediante procedura di richiamo ai dati raccolti in relazione al procedimento in questione (art. 9 della legge federale del 18 marzo 2016 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni; LSCPT). Se è stata ordinata una localizzazione tramite telefonia mobile, la persona in questione è tenuta a portare il dispositivo di telefonia mobile costantemente con sé in stato di funzionamento.

Nel *capoverso 4* sono specificati gli scopi che permettono di utilizzare i dati raccolti. La sorveglianza è destinata in primo luogo all'esecuzione delle misure di cui agli articoli 23i–23l AP-LMSI (*lett. a*), ovvero all'accertamento di eventuali violazioni da parte dell'interessato dei divieti di lasciare e di accedere ad aree determinate. I dati possono essere utilizzati per il perseguimento di reati (*lett. b*). Non deve trattarsi necessariamente di reati di terrorismo (per la definizione cfr. il commento all'art. 2 cpv. 2 lett. d^{bis} AP-LMSI). I dati possono essere inoltre utilizzati per prevenire un pericolo (*lett. c*): da un lato si tratta di individuare una minaccia, dall'altro lato di localizzare tempestivamente una persona potenzialmente pericolosa. Sono considerati indizi di una minaccia ad esempio le violazioni del divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate. Si pensi in particolare al caso in cui la persona in questione accede a un'area cui non è autorizzata ad accedere ai fini della protezione di terzi. Nella disposizione si menziona espressamente anche il pericolo cui espone se stessa la persona in questione. Se in base al luogo di soggiorno vi sono segnali di un potenziale pericolo per l'interessato e non si suppone che quest'ultimo vi si esponga volontariamente, l'autorità competente è autorizzata a intervenire. Tuttavia, i dati sono impiegati soltanto in caso di serio pericolo per la persona, in particolare nel caso in cui intende commettere un suicidio. I dati sono infine utilizzati allo scopo di verificare e garantire il buon funzionamento degli apparecchi tecnici (*lett. d*).

Secondo il *capoverso 5*, i dati raccolti devono essere cancellati al più tardi dopo 100 giorni. Tale termine assoluto non si applica se sussiste una ragione concreta per ritenere che possano servire come mezzi di prova in un procedimento penale concernente un reato commesso dalla persona potenzialmente pericolosa. Occorre sottolineare che tale disposizione trova applicazione soltanto per i dati raccolti nel quadro di una sorveglianza elettronica del luogo di soggiorno. La cancellazione dei metadati raccolti ai fini della localizzazione tramite telefonia mobile è retta dall'articolo 11 capoverso 4^{ter} AP-LSCPT (cfr. commenti all'art. 11 cpv. 4^{ter} AP-LSCPT).

In base al *capoverso 6*, occorre designare esplicitamente le persone autorizzate a valutare i dati raccolti. In tal modo si restringe la cerchia delle persone che hanno accesso a tali dati sensibili sotto il profilo dei diritti fondamentali e si definiscono chiaramente le responsabilità. I dati raccolti devono inoltre essere protetti da ogni utilizzazione abusiva.

Art. 23n Esecuzione delle misure

Secondo i *capoversi 1 e 2*, l'esecuzione e il controllo delle misure ai sensi della presente sezione incombono all'autorità competente del Cantone in questione. fedpol e il Cgcf possono fornire assistenza sul piano amministrativo e esecutivo. Le autorità incaricate dell'esecuzione di queste misure possono applicare la coercizione di polizia e misure di polizia per quanto i beni giuridici da proteggere lo giustificano. È applicabile la LCoe.

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

La presente disposizione subisce soltanto una modifica di natura redazionale: il diritto vigente autorizza il Servizio centrale svizzero in materia di tifoseria violenta (Servizio centrale) ad accedere alle informazioni concernenti gli atti violenti in occasione di manife-

stazioni sportive. Poiché il Servizio centrale non esiste più, occorre stralciare tale riferimento nei *capoversi 7 e 9*. Il Servizio centrale è menzionato anche nell'articolo 24c capoverso 5. Il riferimento va stralciato anche all'interno di tale disposizione.

Art. 24c cpv. 1 lett. a e 5

La presente disposizione riguarda esclusivamente le persone contro le quali è stata disposta una misura per atti violenti in occasione di manifestazioni sportive. Essa viene inasprita poiché in base al diritto vigente è possibile vietare a una persona, per un periodo determinato, di lasciare la Svizzera per recarsi in un Paese determinato se essa è colpita da un divieto di accedere a un'area determinata. La novità consiste nel fatto che la persona può anche essere oggetto di un obbligo di presentarsi alla polizia. È infatti emerso che per garantire la sicurezza durante le manifestazioni sportive all'estero, la sola limitazione al divieto di accedere a un'area determinata non è sufficiente a tenere a distanza i tifosi violenti provenienti dalla Svizzera.

Art. 24f Limite d'età

Le misure secondo gli articoli 23i–23k nonché 23m AP-LMSI possono essere pronunciate soltanto contro le persone che hanno compiuto i 12 anni. Al contrario, la misura secondo l'articolo 23l AP-LMSI può essere pronunciata soltanto contro le persone che hanno compiuto i 15 anni. L'articolo stabilisce dunque espressamente i limiti d'età. Da un lato, non possono essere pronunciate misure preventive di polizia nei confronti di persone di età inferiore a 12 o 15 anni mentre, dall'altro, si tiene conto del fatto che anche i minorenni possono rappresentare una minaccia terroristica. I più giovani viaggiatori con finalità jihadiste provenienti dalla Svizzera avevano 15 e 16 anni al momento della loro partenza. Nel 2017, la polizia francese ha arrestato un tredicenne in un sobborgo di Parigi (Vitry-sur-Seine) dopo che aveva giurato fedeltà all'IS su Telegram. Pare sia stato sul punto di commettere un attentato. Nel 2016, una ragazza di 15 anni ha accoltellato un poliziotto al collo in seguito a un controllo alla stazione di Hannover. La procura federale tedesca presume che la ragazza abbia ricevuto istruzioni da membri dell'IS. Gli inquirenti considerano pertanto l'accaduto come il primo attacco in Germania commissionato dall'IS.

L'interesse superiore del fanciullo va tuttavia costantemente tutelato in virtù della Convenzione del 20 novembre 1989²⁸ sui diritti del fanciullo nonché dell'articolo 11 Cost. (in particolare il diritto all'educazione e a una vita familiare) e, nell'ambito della ponderazione degli interessi, va considerato in via prioritaria. Nel caso dei fanciulli, occorre dare priorità alle misure di protezione del minore che potrebbero condurre all'obiettivo prefissato. Secondo la presente legge, il divieto di lasciare un immobile ai sensi dell'articolo 23l AP-LMSI è consentito soltanto nella misura in cui non cagiona alcun danno psichico. Impedire a una persona soggetta all'obbligo scolastico di presenziare alle lezioni è ammissibile soltanto se la misura sembra inevitabile. Il divieto di lasciare un immobile è dunque da considerarsi come ultima misura (*ultima ratio*) da pronunciare nei confronti di un minore e può essere attuata soltanto se tutti i presupposti di cui all'articolo 23l capoversi 1 e 2 AP-LMSI sono adempiuti.

Art. 24g Effetto sospensivo

I ricorsi contro le decisioni sulle misure pronunciate secondo gli articoli 23h – 23l non hanno alcun effetto sospensivo. Il giudice dell'istruzione dell'autorità di ricorso può concedere, d'ufficio o su richiesta di una parte, l'effetto sospensivo se lo scopo della misura non ne risulta pregiudicato. Per revocare l'effetto sospensivo devono sussistere «motivi convincenti» che rendono necessaria un'applicazione immediata della decisione. La revoca deve essere giustificata anche da interessi pubblici o privati. Le misure non hanno per oggetto una prestazione pecuniaria e sono giustificate da un interesse pubblico preponderante, segnatamente dall'interesse a proteggere beni giuridici esposti a rischio, se vi è pericolo nel ritardo.

Art. 29a Delitti

Le nuove misure hanno lo scopo di prevenire il verificarsi di future perturbazioni in Svizzera o all'estero e, sul piano giuridico, sono qualificate come misure amministrative. Il mancato rispetto delle misure pronunciate va contrastato in modo sistematico. È dunque sanzionata qualsiasi violazione delle misure amministrative ordinate. È punito con una pena detentiva sino a tre anni o con una pena pecuniaria chiunque viola le misure secondo gli articoli 23h–23m AP-LMSI. La pena comminata è dunque la medesima nel caso di

²⁸ RS 0.107

violazione di un'espulsione pronunciata da fedpol (violazione del bando ai sensi dell'art. 291 CP). Se l'autore ha agito per negligenza è punito con una multa. Occorre inoltre sanzionare chiunque, in Svizzera o all'estero, aiuta una persona a violare la misura, ne approva l'intenzione o le fornisce sostegno a tal fine. Se si tratta di minorenni, si applicano le disposizioni del diritto penale minorile.

Art. 29b Perseguimento penale

Il perseguimento e il giudizio dei reati di cui all'articolo 29a AP-LMSI sottostanno alla giurisdizione federale.

6.2 Legge federale del 16 settembre 2005²⁹ sugli stranieri

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

La minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera costituisce ora un motivo supplementare per la carcerazione preliminare (art. 75 LStr) e la carcerazione in vista di rinvio coatto (art. 76 LStr). Per quanto concerne invece la carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (art. 76a LStr) viene precisato che anche una minaccia per la sicurezza interna o esterna fa temere che la persona in questione intenda sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento. Per minaccia per la sicurezza interna ed esterna s'intende segnatamente la minaccia della priorità statale in materia di prerogative militari e politiche, in particolare mediante terrorismo o criminalità organizzata³⁰. La minaccia per la sicurezza interna o esterna deve basarsi su informazioni o valutazioni di fedpol, ad esempio nel quadro di una decisione di espulsione già emanata o di un rapporto ufficiale. In tal modo s'intende garantire che una minaccia di questo tipo sia avvalorata da informazioni provenienti da un'autorità federale competente in materia.

Già oggi una persona può essere incarcerata se minaccia in modo grave o espone a serio pericolo la vita o la salute altrui e per questa ragione è perseguita penalmente o è stata condannata; lo stesso vale anche nel caso in cui la persona sia stata condannata per un crimine (art. 75 cpv. 1 lett. g e h; art. 76 cpv. 1 lett. b n. 1 in combinato disposto con art. 75 cpv. 1 lett. g e h; art. 76a cpv. 2 lett. g e h LStr). Il criterio del perseguimento penale è tuttavia insufficiente nel caso in cui la persona costituisca una minaccia per la sicurezza interna o esterna. In casi di siffatta gravità, la carcerazione deve essere possibile a prescindere dall'esistenza di un perseguimento penale o di una condanna.

Appare inoltre giustificato definire la minaccia alla sicurezza interna o esterna come un indizio concreto ai sensi dell'articolo 76a capoverso 1 lettera a LStr che fa temere che la persona in questione intenda sottrarsi all'esecuzione dell'allontanamento. Proprio le persone che rappresentano una minaccia terroristica sarebbero infatti scarsamente propense, per via del loro percorso di radicalizzazione, delle loro intenzioni e delle conseguenze sul piano penale e della polizia, a mettersi a disposizione delle autorità in vista della procedura di allontanamento. Spesso queste persone godono inoltre di una buona rete di contatti a livello nazionale e internazionale e sono organizzate in gruppi, il che consente loro di rendersi facilmente irreperibili, entrando nella clandestinità.

Non si tratta in ogni caso di una vera e propria carcerazione preventiva: il fatto che una persona costituisca una minaccia per la sicurezza interna o esterna non è infatti sufficiente, di per sé, per ordinare la carcerazione in virtù del diritto in materia di stranieri. Il nuovo motivo di carcerazione nonché la concretizzazione del pericolo di fuga o di passaggio alla clandestinità ai sensi dell'articolo 76a capoverso 1 lettera a LStr vanno interpretati alla luce delle finalità perseguite dal singolo tipo di carcerazione che s'intende ordinare in virtù del diritto in materia di stranieri. L'incarcerazione è ammessa infatti laddove sia funzionale al raggiungimento degli scopi perseguiti dalla carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto oppure dalla carcerazione nell'ambito della procedura Dublino (attuazione di una procedura, garanzia della sua esecuzione). L'esecuzione della misura di allontanamento deve essere inoltre attuabile, ossia deve essere praticabile sul piano giuridico e fattuale. Nel rispetto del principio di proporzionalità devono inoltre sussistere sufficienti indizi che comprovino la presenza di una minaccia per la sicurezza interna ed esterna.

²⁹ RS 142.20

³⁰ Cfr. FF 2002 3327, 3429

Al centro della carcerazione in virtù del diritto in materia di stranieri vi è la preparazione e la garanzia dell'esecuzione di una procedura d'allontanamento o di espulsione ai sensi della LStr o di un'espulsione ai sensi del CP o del Codice penale militare del 13 giugno 1927³¹. Anche nell'ambito di questo tipo di carcerazione, le autorità sono tuttavia autorizzate e tenute a confrontarsi con le minacce per la sicurezza interna o esterna. Il divieto di avere contatti previsto non persegue pertanto primariamente un obiettivo inerente al diritto in materia di stranieri, ma è piuttosto motivato da considerazioni sul piano della polizia di sicurezza.

Un tale divieto può essere pronunciato soltanto nel caso e nella misura in cui consenta di contrastare efficacemente una minaccia per la sicurezza interna o esterna. Si pensi in particolare ai tentativi di radicalizzazione, all'incitamento di terze persone a compiere attacchi terroristici o alla condivisione di piani e conoscenze per compiere tali atti. A una persona possono essere vietati contatti non solo con altri incarcerati, ma anche con l'ambiente sociale che la circonda, laddove sussista il rischio di un'influenza negativa nel senso sopra citato. Se necessario, ai fini dell'attuazione del divieto di avere contatti, la persona in questione può essere inoltre tenuta separata da altri incarcerati all'interno dello stabilimento carcerario.

Il divieto di avere contatti è disposto dall'autorità che ha ordinato la carcerazione. Quest'ultima si basa a tal fine sulle informazioni delle autorità di sicurezza e di polizia federali e cantonali. Il divieto è esaminato dall'autorità competente per l'esame della carcerazione conformemente all'articolo 80 capoverso 2 LStr, qualora non sia stato già disposto ed esaminato contestualmente all'ordine di carcerazione.

Naturalmente, nell'ordinare un divieto di contatto occorre rispettare il principio di proporzionalità nonché gli obblighi di diritto internazionale pubblico della Svizzera derivanti in particolare dalla CEDU, dalla direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008³², recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (direttiva rimpatri), dalla Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963³³ sulle relazioni consolari nonché da altre norme di diritto internazionale pubblico concernenti le visite e la corrispondenza, vincolanti per la Svizzera.

Art. 98c

Nel quadro dei suoi compiti legali, la SEM collabora con fedpol nell'individuazione di atti terroristici e nella lotta al terrorismo. Coordina inoltre le misure, nei limiti delle sue competenze, con le misure preventive di polizia e le misure amministrative di fedpol. Conformemente alla Strategia del Consiglio federale per la lotta al terrorismo (cfr. n. 8.2), la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) è tenuta, in particolare in caso di spostamenti transfrontalieri (ingresso, partenza e transito), a constatare circostanze rilevanti sul piano della sicurezza, a procedere a una valutazione critica dei permessi previsti dal diritto in materia di stranieri nonché a esaminare le domande d'asilo e di naturalizzazione prestando particolare attenzione alla sicurezza. Eventuali informazioni utili devono essere inoltrate a fedpol. Attualmente non esiste ancora alcuna base legale per questi nuovi compiti. Quest'ultima sarà pertanto creata con l'introduzione dell'*articolo 98c*.

Le poche persone che svolgono questi nuovi compiti all'interno della SEM, per poterli assolvere efficacemente, devono poter consultare anche fonti supplementari d'informazione. Per tale ragione, è necessario concedere loro un accesso online a diversi sistemi d'informazione gestiti da fedpol (cfr. i commenti agli art. 11, 12 e 14 della legge federale sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione).

³¹ RS 321.0

³² GU L 348 del 24.12.2008, pag. 98

³³ RS 0.191.02

6.3 Legge del 26 giugno 1998³⁴ sull'asilo

Art. 98c

La nuova norma che troverà spazio all'interno dell'articolo 98c LStr deve essere contemporaneamente inserita, per le ragioni sopra enunciate, anche nella legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi). Per ulteriori commenti relativi a tale norma si rinvia quindi a quanto illustrato in precedenza riguardo all'articolo 98c AP-LStr.

6.4 Legge federale del 20 giugno 2003³⁵ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo

Art. 9

L'attuale *capoverso 1 lettera c* è scorporato in due numeri. L'espressione «autorità federali competenti in materia di polizia» è stata sostituita dall'espressione più appropriata «autorità federali competenti in materia di sicurezza interna». Il *numero 1* consente di accedere ai dati esclusivamente per l'identificazione di persone; il *numero 2* autorizza invece ad accedervi per esaminare misure di respingimento per la salvaguardia della sicurezza interna ed esterna della Svizzera ai sensi della LMSI.

6.5 Legge del 22 giugno 2001³⁶ sui documenti d'identità

Art. 11

Il trattamento dei dati nel «sistema d'informazione per documenti d'identità (ISA)» serve attualmente per rilasciare documenti d'identità e impedirne il rilascio non autorizzato o l'impiego abusivo. L'uso di ISA viene ora invece esteso anche alla verifica dell'identità delle persone. Il sistema d'informazione è particolarmente adatto a eseguire una verifica dell'identità in quanto, oltre alle generalità quali cognome e nome, indicati negli stessi documenti d'identità, contiene anche ulteriori indicazioni quale il luogo di nascita e i nomi dei genitori. In ISA sono inoltre registrate anche la firma e una fotografia, due elementi altrettanto importanti per poter verificare in modo efficace e rapido l'identità di una persona.

Art. 12

Il Servizio delle attività informative della Confederazione deve poter disporre di un accesso online al sistema d'informazione ISA per poter effettuare verifiche d'identità. In questo modo il SIC avrà la possibilità, sulla base del nome o del numero del documento d'identità, di condurre verifiche su persone che potrebbero costituire una minaccia per la sicurezza interna della Svizzera. Tale possibilità di accesso risulta di fondamentale importanza soprattutto nei casi in cui il SIC sia stato informato da un'autorità partner estera in merito ad attività sospette condotte da una determinata persona. L'immissione del nome o del numero del documento d'identità nel sistema permetterà di verificare in breve tempo se la persona in questione è titolare di un documento d'identità svizzero. Inoltre, grazie alle ulteriori informazioni contenute in ISA, quali le fotografie, sarà possibile accertare se l'identità della persona registrata nel sistema corrisponde davvero a quella della persona segnalata. Attualmente l'assenza di tale accesso online non consente di verificare in modo efficace l'identità di una persona.

6.6 Codice penale³⁷

Art. 78 lett. d

Lo scopo della segregazione cellulare è di evitare che un detenuto che stia scontando una condanna possa influenzare altri detenuti con la propria ideologia terroristica. Con questa misura s'intende pertanto impedire a una persona potenzialmente pericolosa di reclutare i propri compagni di pena e, al contempo, dissuadere questi ultimi dal seguire, nella loro ricerca di contatti e prospettive, un'ideologia pericolosa. Secondo il diritto vigente, la «segregazione cellulare in forma di isolamento ininterrotto dagli altri detenuti»

³⁴ RS 142.31

³⁵ RS 142.51

³⁶ RS 143.1

³⁷ RS 311.0

è ammessa, salvo laddove sia ordinata come misura disciplinare a breve termine o per l'avvio dell'esecuzione all'inizio della pena, soltanto a tutela del detenuto o di terzi (art. 78 lett. b CP).

Poiché il diritto vigente non estende tale misura ai casi sopra descritti, è necessario integrare in tal senso la lista di cui all'articolo 78 CP. La segregazione cellulare, in forma di isolamento ininterrotto dagli altri detenuti, potrà pertanto essere ordinata per impedire che altri detenuti siano influenzati da un'ideologia che potrebbe indurli a commettere reati di terrorismo.

6.7 Legge federale del 23 dicembre 2011³⁸ sulla protezione extraprocessuale dei testimoni

Art. 34 cpv. 2 e 3

La protezione dei testimoni è un compito per il quale sussiste da parte dei Cantoni e della Confederazione un interesse ad approfondire la cooperazione. Alla luce del numero relativamente contenuto di casi di protezione di testimoni in Svizzera, della complessità delle misure di protezione e della necessità di salvaguardare le conoscenze specialistiche e la professionalità del Servizio di protezione dei testimoni, l'attuazione di programmi di protezione dei testimoni di procedimenti sia federali sia cantonali è centralizzata presso le autorità federali. Secondo le vigenti norme, Confederazione e Cantoni si suddividono in parti uguali la gestione del Servizio di protezione dei testimoni nonché le relative spese. Questa norma ha dimostrato in passato di essere troppo rigida, considerando che i singoli Cantoni hanno necessità del tutto differenti per quanto attiene alle misure di protezione extraprocessuale dei testimoni. Con la nuova norma sarà possibile rendere più flessibile la ripartizione dei costi, adeguandola in funzione dei singoli sviluppi in materia. In futuro sarà pertanto possibile basarsi maggiormente, per la ripartizione dei costi, sugli oneri effettivamente sostenuti per conto dei singoli Cantoni. Tale ripartizione dovrà inoltre poter tener conto del fatto che il Servizio di protezione dei testimoni collabora con l'estero e con i tribunali penali internazionali e che queste prestazioni non vanno direttamente a beneficio dei Cantoni. La nuova norma è pertanto in sintonia con l'articolo 1 capoverso 4 dell'AP-LUC, che prevede ugualmente una soluzione flessibile per il finanziamento dei servizi che assolvono contemporaneamente compiti della Confederazione e dei Cantoni.

Al Consiglio federale dovrebbe pertanto essere attribuita la competenza per concludere con i Cantoni accordi in tal senso che tengano debitamente conto delle esigenze e delle necessità in continuo mutamento. La nuova norma è inoltre coerente con quanto previsto in via generale dall'articolo 1 capoversi 3 e 4 AP-LUC in materia di collaborazione tra Confederazione e Cantoni nel settore di polizia.

6.8 Legge federale del 7 ottobre 1994³⁹ sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati

Art. 1 cpv. 3 e 4

Nel contesto attuale, la lotta alla criminalità, compresa quella di stampo terroristico, necessita di un ampio coordinamento tra la Confederazione e i Cantoni. A tale riguardo, occorre rafforzare il coordinamento soprattutto nel settore della cybercriminalità, un fenomeno che per sua natura oltrepassa i confini cantonali e nazionali. Nel quadro della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi è stato affidato il compito al DFGP di gestire una panoramica per quanto possibile esaustiva dei casi (casi penali) e di assicurare il coordinamento nei casi di portata intercantonale (misura 6)⁴⁰. L'evoluzione generale di Internet contribuisce inoltre alla nascita di nuove forme di cybercriminalità che possono essere contrastate globalmente e in modo duraturo soltanto attraverso la collaborazione con i servizi competenti della Confederazione e dei Cantoni. Un rafforzamento della collaborazione è auspicabile, in particolare, anche ai fini del contrasto del cosiddetto cyberterrorismo, soprattutto alla luce dell'uso sempre più frequente di Internet per condurre attività di propaganda di matrice jihadista. Nel «Piano di attuazione della misura 6 SNPC» del 18 febbraio 2016, adottato dalla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) e dal Consiglio federale, è stato affidato l'incarico di verificare la possibilità di istituire un ufficio centrale competente in materia di cybercriminalità che funga da centro di competenza nazionale per la Confederazione e i Cantoni. Sulla base di un accordo tra la Confederazione e i Cantoni, attualmente viene esaminata la possibilità di creare un centro di competenza nazionale per la lotta ai cyber-reati. La possibilità per la

³⁸ RS 312.2

³⁹ RS 360

⁴⁰ Cfr. Rapporto annuale 2016 sullo stato di attuazione della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/48043.pdf>

Confederazione di partecipare offrendo coordinamento e sostegno nell'ambito della lotta alla cybercriminalità e di poter concludere a tal fine accordi con i Cantoni dovrebbe essere prevista in modo esplicito a livello legislativo.

Il concetto di «lotta» (in particolare alla cybercriminalità) di cui al *capoverso 3* ha un'ampia accezione che comprende oltre al perseguimento penale di reati (la lotta in senso stretto) anche l'individuazione e la prevenzione degli stessi.

Oltre al terrorismo e alla cybercriminalità vi sono ulteriori ambiti di attività per i quali sussiste da parte dei Cantoni e della Confederazione un interesse a rafforzare la collaborazione, quali l'informatica di polizia, il coordinamento tra i Cantoni e le competenti autorità federali in materia di tecnica di polizia, l'acquisto di equipaggiamento ecc. In generale, in tali ambiti è richiesta una migliore interoperabilità tra gli organi di polizia dei Cantoni e della Confederazione. Sul piano operativo, si pensi alla creazione di strutture che consentano di gestire eventi intercantonali di vasta portata. Sono in particolare questi tipi di temi che hanno indotto ad esempio i Cantoni e la Confederazione a concepire un centro di competenza nazionale di polizia. La Confederazione vi partecipa con una quota del 20 per cento delle spese complessive, che all'interno della Confederazione sono ripartite tra fedpol, l'Ufficio federale della protezione della popolazione (UFPP) e il DDPS. Tra le strutture cantonali già esistenti alle quali la Confederazione partecipa, anche sotto il profilo finanziario, vi è l'Istituto svizzero di polizia (ISP) di Neuchâtel (sostegno finanziario da parte del DFGP). Occorre inoltre menzionare anche la Rete integrata Svizzera per la sicurezza (RSS), che si fonda sull'accordo amministrativo del 4 dicembre 2015⁴¹ firmato dai capi del DFGP e del DDPS nonché dai presidenti della CDDGP e della Conferenza governativa per gli affari militari, la protezione civile e i pompieri. Quale esempio di accordo esistente tra Confederazione e Cantoni in materia di sostegno sul piano delle risorse si rinvia alla convenzione quadro tra il DFGP e la CDDGP, sottoscritta il 14 e il 15 novembre 2013, sulla collaborazione di polizia tra la Polizia giudiziaria federale e i corpi di polizia cantonali e comunali.⁴²

La partecipazione della Confederazione a strutture gestite congiuntamente con i Cantoni comporta spesso anche una partecipazione al loro finanziamento. La nuova norma di cui ai *capoversi 3 e 4* rappresenta una disposizione in materia di aiuti finanziari ai sensi dell'articolo 6 lettera c della legge del 5 ottobre 1990⁴³ sui sussidi per un compito che non «può essere debitamente adempiuto senza l'aiuto finanziario della Confederazione». La scelta di espressioni generiche quali «organizzazioni» e «strutture» è voluta e permette di includere strutture di diritto sia pubblico sia privato. Per la creazione di nuove forme di collaborazione con i Cantoni, occorrerà decidere, caso per caso, la forma giuridica appropriata in base allo scopo, al mansionario, al tipo di finanziamento ecc.

In una prima fase, la base giuridica per la partecipazione finanziaria della Confederazione a strutture comuni con i Cantoni era stata inserita nell'ordinanza del 17 novembre 1999⁴⁴ sull'organizzazione del Dipartimento federale di giustizia e polizia (Org-DFGP). Con la presente integrazione nei *capoversi 3 e 4* della LUC, tale base legale è elevata ora a livello di legge formale.

Art. 2, frase introduttiva e lett. e^{bis}

Gli uffici centrali assolvono, in qualità di fornitori di prestazioni, compiti importanti nell'ambito dello scambio di informazioni e del coordinamento a beneficio soprattutto dei Cantoni ma anche delle autorità partner estere (cfr. art. 2 lett. a–e LUC). Nell'adempimento di tali compiti, la loro attività si spinge oltre la giurisdizione federale in materia penale. Dalla LUC discende inoltre la competenza di fedpol per l'esecuzione di attività investigative di polizia giudiziaria, ovvero di attività che sono condotte nel quadro del perseguimento penale prima dell'apertura di un procedimento e che precedono quindi l'attività di polizia giudiziaria vera e propria da parte della Polizia giudiziaria federale. Si tratta nello specifico delle cosiddette indagini preliminari utili ai fini dell'individuazione di reati. Con l'espressione «indagini preliminari» si intendono generalmente le attività di polizia giudiziaria finalizzate a individuare reati già perpetrati. Le indagini preliminari sono pertanto, anch'esse, finalizzate al perseguimento di reati; tuttavia, esse sono condotte in assenza di sospetti concreti, motivo per cui esulano dal campo d'applicazione del CPP. Sul piano materiale, la competenza per eseguire indagini preliminari si estende alle fattispecie penali, il cui perseguimento compete alla Confederazione. L'attività investigativa di polizia giudiziaria della Confederazione è incentrata pertanto sull'individuazione tempestiva della criminalità organizzata e attiva a livello internazionale. Tale competenza della Polizia giudiziaria federale era finora disciplinata soltanto a livello di ordinanza (cfr.

⁴¹ FF 2015 7689

⁴² Cfr. parere del Consiglio federale relativo all'interpellanza Romano 15.3257, Lotta alla criminalità organizzata. Organizzazione e attività della Polizia federale (risposta alla domanda 7)

⁴³ RS 616.1

⁴⁴ RS 172.213.1

art. 3 dell'ordinanza del 30 novembre 2001⁴⁵ sull'adempimento di compiti di polizia giudiziaria in seno all'Ufficio federale di polizia). Con l'inserimento della lettera e^{bis}, essa viene ora integrata, a livello di legge formale, nel catalogo dei compiti degli uffici centrali di cui all'articolo 2 LUC.

Art. 3a Indagini in incognito su Internet e nei media elettronici

Gli uffici centrali non sono attualmente autorizzati a compiere, nel quadro del loro ambito d'attività e di competenza, indagini in incognito nei media elettronici, e in particolare su Internet. Questa lacuna appare ancora più grave laddove si tratti di individuare e combattere reati gravi. Internet e le piattaforme di comunicazione nonché i servizi di anonimizzazione ivi disponibili (soprattutto nel cosiddetto Darknet) sono oggi utilizzati su larga scala anche dalle organizzazioni criminali. Per combattere efficacemente la criminalità organizzata, compreso il sostegno a organizzazioni terroristiche da parte di quest'ultima, è indispensabile condurre indagini sotto copertura nel cyberspazio. Le indagini in incognito si rivelano particolarmente importanti nei casi in cui gli inquirenti debbano necessariamente fornire false informazioni per ottenere l'accesso a gruppi chiusi o siano costretti a utilizzare un nome falso per allacciare contatti, ad esempio all'interno di una chat.

Il rimando all'articolo 2 lettera e^{bis} AP-LUC contenuto nel *capoverso 1* indica con chiarezza che è possibile ricorrere a indagini in incognito esclusivamente per individuare reati che sottostanno alla giurisdizione federale o per i quali non è stato ancora stabilito se il procedimento penale compete alla Confederazione o a un Cantone. Tali indagini possono essere inoltre condotte soltanto per smascherare e combattere crimini e gravi delitti. Per gravi delitti si intendono, in questa sede, i reati per i quali è comminata anche una pena detentiva. Questa disposizione non comporta tuttavia un'estensione delle competenze di polizia all'individuazione tempestiva e al monitoraggio delle attività terroristiche su Internet di competenza dei servizi d'informazione.

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

Possono essere impiegati in qualità di agenti in incognito soltanto gli agenti di polizia. Le indagini in incognito sono spesso accompagnate da una presa di contatto mirata sotto falsa identità. Esse non sono inoltre soggette a una riserva di approvazione da parte di un'autorità giudiziaria, motivo per cui è necessario che restino riservate a persone formate ad hoc.

Le condizioni e le modalità relative alle indagini in incognito si ispirano alla regolamentazione delle indagini in incognito all'interno del CPP nonché alla normativa modello della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP) sulle indagini in ambito preventivo⁴⁶. Un'armonizzazione di entrambe le normative appare ancora più opportuna se si considera che le informazioni raccolte dalla polizia confluiscono regolarmente in un procedimento penale, nell'ambito del quale possono e devono essere utilizzate come prove.

Il *capoverso 2* enuncia le condizioni che devono essere adempiute per poter disporre un'indagine in incognito. Il fatto che debbano sussistere «indizi sufficienti» che possa essere commesso un reato lascia intendere che le indagini in incognito non possono essere condotte a caso. Poiché, tuttavia, le indagini in incognito condotte nei media elettronici hanno un carattere preventivo, non è necessario che sussista un sospetto iniziale rilevante ai fini della procedura penale. Possono ad esempio sussistere indizi sufficienti di reato laddove determinate piattaforme o forum online non accessibili al pubblico, sulla base di esperienze o di informazioni attuali non ancora concretizzatesi in un vero sospetto iniziale, vengano utilizzati regolarmente per scambiare contenuti penalmente rilevanti. È inoltre possibile disporre indagini in incognito se altre misure non hanno dato esito positivo oppure se altrimenti le indagini risulterebbero vane o eccessivamente difficili. Questa disposizione stabilisce una clausola di sussidiarietà analoga a quella prevista

⁴⁵ RS 360.1

⁴⁶ FF 2012 4939

dall'articolo 298b capoverso 1 lettera b CPP. Infine, occorre tener conto di eventuali sovrapposizioni con le misure di acquisizione di informazioni su Internet da parte del SIC attraverso un'attività di concertazione e di coordinamento.

Le indagini in incognito sono disposte dal capo della Polizia giudiziaria federale. Se le indagini si protraggono per più di un mese, per la loro proroga è necessaria l'approvazione del giudice dei provvedimenti coercitivi competente (cpv. 3). Il termine di un mese corrisponde a quello previsto dall'articolo 298b capoverso 2 CPP. Lo scopo è di evitare che le indagini si protraggano per un periodo eccessivo. Questa disposizione corrisponde infine alla soluzione adottata da diversi Cantoni all'interno delle proprie leggi di polizia.⁴⁷

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

Nel capoverso 5 sono menzionate le condizioni per la conclusione di un'indagine in incognito. Questa disposizione ricalca perfettamente la disposizione del CPP concernente le indagini in incognito (art. 298d cpv. 1 CPP). Lo stesso dicasi anche per il primo periodo del capoverso 6 (cfr. art. 298d cpv. 3 CPP). La cancellazione dei dati raccolti nell'ambito di un'indagine in incognito nonché la comunicazione alla persona interessata sono rette invece dalla LSIP. Se sono adempite condizioni previste dall'articolo 11 capoverso 6 LSIP, è possibile differire la comunicazione o rinunciarvi.

Le informazioni raccolte nell'ambito di indagini in incognito possono tramutarsi, nel corso delle indagini, in un sospetto iniziale rilevante ai fini della procedura penale. Lo scopo del capoverso 7 è garantire che in presenza di un sospetto siano rispettate le disposizioni del CPP. Inoltre lo stesso capoverso stabilisce in modo esplicito che i dati raccolti nell'ambito di un'indagine in incognito possono confluire in un procedimento penale e essere utilizzate, in particolare, come prove in tale sede.

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

Su richiesta delle autorità federali di perseguimento penale o di autorità cantonali di polizia, fedpol può segnalare nel sistema di ricerca informatizzato di polizia di cui all'articolo 15 capoverso 1 LSIP e nella parte nazionale del Sistema d'informazione Schengen di cui all'articolo 16 capoverso 2 LSIP, persone, veicoli, natanti e aeromobili ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato. La segnalazione non necessita dell'approvazione da parte di un giudice indipendente. Per reati gravi ai sensi dei capoversi 2 e 3 s'intendono i reati di cui all'articolo 286 capoverso 2 CPP.

La sorveglianza discreta consiste nella ricerca di persone effettuata in modo discreto. La segnalazione di una persona ai fini della sorveglianza discreta consente alla polizia, in caso di fermo, di ottenere informazioni sul suo conto concernenti la durata e l'itinerario del viaggio, i documenti di viaggio, i bagagli, gli accompagnatori e i mezzi di trasporto utilizzati. Queste informazioni sono in seguito trasmesse, dalla polizia che ha effettuato il fermo, al servizio autore della segnalazione senza che la persona fermata se ne renda conto. A differenza dell'osservazione che consente di ottenere una panoramica sugli spostamenti e sugli incontri della persona oggetto della misura, la sorveglianza discreta funge soltanto da rilevazione puntuale. Il servizio autore della segnalazione si avvale delle informazioni pervenute per la propria attività di indagine.

L'acquisizione di informazioni mediante la sorveglianza discreta può pertanto essere utile per individuare e prevenire i reati. Essa contribuisce inoltre a chiarire la competenza in materia di perseguimento penale all'interno della Svizzera. La persona sorvegliata è informata in merito alla sorveglianza discreta non appena viene meno l'interesse al mantenimento del segreto (art. 8 cpv. 7 LSIP).

⁴⁷ Ad. es. BE, BL, BS, OW, SH, VS

Essa ha a disposizione i pertinenti rimedi giuridici previsti dalla legislazione sulla protezione dei dati (cfr. art. 25 LPD⁴⁸: rettifica, cancellazione ecc.).

La segnalazione ai fini di un controllo mirato permette di fermare una determinata persona che è stata individuata alla frontiera o nel quadro di un controllo sul territorio nazionale. In occasione del fermo si procede a identificare la persona o ad accertarne l'identità. La persona fermata è tenuta a comunicare i propri dati personali e a esibire i documenti d'identità e di legittimazione portati con sé. Viene inoltre interrogata e sottoposta a perquisizione personale. A differenza della sorveglianza discreta, la persona è informata del controllo ed è persino esortata a collaborare.

6.9 Legge federale del 13 giugno 2008⁴⁹ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

Osservazioni preliminari

Il Consiglio federale, nella sua Strategia per la lotta al terrorismo già menzionata al numero 1.2, evidenzia con particolare enfasi l'importanza, nell'ambito della prevenzione, di impedire che presunti terroristi possano fare ingresso sul proprio territorio attraverso migrazioni o viaggi⁵⁰. Questi settori rientrano nell'ambito di competenza della SEM e del Cgcf. Sia la SEM sia il Cgcf adempiono determinati compiti di polizia in materia di lotta al terrorismo. Nella Strategia per la lotta al terrorismo sono inoltre formulate linee di sviluppo di carattere politico e strategico che dovrebbero consentire alle autorità di raggiungere gli obiettivi prefissati per mezzo di strumenti efficaci. Tali strumenti comprendono in particolare la creazione delle necessarie basi giuridiche nonché la promozione della collaborazione e dello scambio di informazioni tra le autorità interessate.

Per migliorare lo scambio di informazioni tra queste autorità è indispensabile creare le basi legali affinché determinati servizi collocati in seno alla SEM e all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) possano ottenere un accesso online a ulteriori sistemi d'informazione di polizia della Confederazione per poter adempiere ai propri compiti nell'ambito della lotta al terrorismo.

Art. 10 cpv. 4, frase introduttiva e lett. e ed f

Come già illustrato in relazione all'articolo 98c AP-LStr, i servizi della SEM che si occupano di questioni di sicurezza necessitano, per eseguire le loro misure d'identificazione volte a prevenire attività terroristiche, anche delle pertinenti fonti d'informazione. A tal fine è necessario che tali servizi possano disporre di un accesso online al sistema di sostegno alle indagini di polizia giudiziaria della Confederazione ai sensi dell'articolo 10 LSIP. Tale sistema contiene i dati raccolti dalla Polizia giudiziaria federale nel corso delle indagini di polizia giudiziaria da essa svolte nell'ambito di procedimenti penali pendenti.

Anche l'AFD fornisce il proprio contributo alla salvaguardia della sicurezza interna. Nell'ambito dei compiti dell'AFD nell'area di confine (ovvero in quell'area che risulta essere al contempo la sua area sostanziale d'impiego e il punto nevralgico per la lotta alla criminalità) il Cgcf genera, in occasione dei controlli del traffico delle persone e delle merci, informazioni importanti ai fini della sicurezza e della protezione della popolazione. Nel quadro della legge del 18 marzo 2005⁵¹ sulle dogane (LD), l'AFD esegue numerosi disposti di natura sia doganale sia non doganale (art. 94 e art. 95 LD). In particolare, assolve compiti in tutti gli ambiti in cui la Polizia giudiziaria federale funge da servizio centrale. Per tale ragione è essenziale che l'AFD, e in particolare la Sezione antifrode doganale e il Cgcf, possa disporre di informazioni che le consentano di decidere se sia necessario adottare ulteriori misure nei confronti di eventuali persone sospette da controllare.

Inoltre sussiste la possibilità di delegare al Cgcf, sulla base di diversi accordi con i Cantoni (art. 97 LD), ulteriori compiti in materia di polizia di sicurezza. Il Cgcf rappresenta pertanto già a pieno titolo un attore ben affermato nella lotta alla criminalità transfrontaliera e, di conseguenza, nella prevenzione delle minacce. L'accesso diretto al «sistema di sostegno alle indagini di polizia giudiziaria della Confederazione» costituisce un notevole valore aggiunto per l'adempimento dei compiti sia dell'AFD sia delle autorità di perseguimento penale della Confederazione e dei Cantoni e risponde a un'esigenza impellente di attuare un'efficace prevenzione delle minacce. Soltanto in questo modo le informazioni ottenute possono essere infatti rese accessibili in modo rapido e agevole.

⁴⁸ RS 235.1

⁴⁹ RS 361

⁵⁰ FF 2015 6144

⁵¹ RS 631.0

Conformemente al diritto vigente, il Cgcf e le autorità doganali dispongono di un accesso online al registro nazionale di polizia (art. 17 LSIP). Questo registro permette di appurare se una persona è registrata nei sistemi d'informazione di polizia cantonali o di fedpol. Tuttavia è stato constatato che tale accesso non è sufficiente ai fini dell'adempimento dei compiti da parte dell'AFD. Risulta pertanto necessario concedere all'AFD un accesso online al «sistema di sostegno alle indagini di polizia giudiziaria della Confederazione».

Art. 11 cpv. 5 lett. e ed f

I servizi della SEM che si occupano di questioni di sicurezza devono poter usufruire ugualmente di un accesso online al «sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali», che contiene i dati raccolti dalla Polizia giudiziaria federale nell'ambito dei suoi compiti d'informazione e di coordinamento al di fuori di procedimenti penali in corso, conformemente agli accordi internazionali di cooperazione di polizia. Il sistema d'informazione funge quindi da ausilio per gli accertamenti preliminari di polizia. Per poter adottare tempestivamente le pertinenti misure, la SEM deve pertanto poter disporre anche dei diritti d'accesso a tale sistema.

Anche l'AFD necessita di un accesso online al «sistema di trattamento dei dati relativi ai reati federali» per l'adempimento dei suoi compiti inerenti alla criminalità transfrontaliera. Quanto esposto riguardo alla SEM, vale per analogia anche per l'AFD.

Art. 12 cpv. 6 lett. d ed e

I servizi della SEM che si occupano di questioni di sicurezza devono disporre inoltre di un accesso online al «sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercantonale». Questo sistema serve per lo scambio di informazioni di polizia giudiziaria, che concernono reati che non sottostanno alla giurisdizione federale oppure che sono utili alla ricerca di persone scomparse o all'identificazione di persone sconosciute. Esso serve inoltre anche alla cooperazione degli organi di polizia della Confederazione con autorità cantonali ed estere. Nel sistema d'informazione sono registrati i dati trasmessi alla Polizia giudiziaria federale da autorità svizzere ed estere, che tuttavia non concernono reati che sottostanno alla giurisdizione federale e non rientrano nell'ambito di competenza di un ufficio centrale di polizia giudiziaria della Confederazione.

Anche l'AFD deve disporre, per poter adempiere i propri compiti, di un accesso online al «sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercantonale». La necessità di disporre di un accesso diretto nasce anche in questo caso dall'esigenza di poter adottare misure tempestive ai fini di una prevenzione efficace delle minacce.

Art. 14 cpv. 3 lett. d

fedpol gestisce il «sistema d'informazione per l'identificazione di persone nell'ambito di procedimenti penali e di ricerche di persone scomparse». Questo sistema contiene dati relativi alle persone oggetto di una segnalazione (identità, motivo della segnalazione, informazioni concernenti il reato) e i dati relativi alle tracce rilevate sul luogo di un reato. Esso è suddiviso in tre sistemi separati: il sistema in cui sono trattati i profili del DNA, quello in cui sono trattati altri dati segnaletici (prevalentemente impronte digitali) e il sistema in cui sono trattate informazioni inerenti alle persone o al caso riconducibili al profilo del DNA e all'impronta digitale.

I servizi della SEM che si occupano di questioni di sicurezza devono disporre di un accesso online anche al «sistema d'informazione per l'identificazione di persone nell'ambito di procedimenti penali e di ricerche di persone scomparse». La necessità di disporre di un accesso diretto nasce pertanto, anche in questo caso, dall'esigenza di poter adottare misure tempestive ai fini di una prevenzione efficace delle minacce.

Art. 15 cpv. 1 lett. g^{bis} e cpv. 4 lett. k

Nel sistema di ricerca informatizzato di persone e oggetti RIPOL occorre registrare le misure atte a prevenire i reati di terrorismo ai sensi della sezione 5 AP-LMSI per consentire alle autorità che hanno accesso a RIPOL di esserne informate ed eventualmente di adottare le misure necessarie. Per tale ragione occorre inserire all'interno del *capoverso 1* la nuova lettera g^{bis} che fa riferimento a questa nuova funzione di RIPOL.

Inoltre, in adempimento della mozione 14.3001 «Consultazione in rete di dati personali» della Commissione dei trasporti e delle telecomunicazioni-CN, la polizia dei trasporti delle FFS deve poter aver un accesso online ai dati relativi alle persone registrate in RIPOL. La polizia dei trasporti potrà beneficiare di tale accesso esclusivamente per effettuare controlli dell'identità e identificare persone nel quadro dei compiti della polizia dei trasporti ai sensi della legge federale del 18 giugno 2010⁵² sugli organi di sicurezza delle imprese di trasporto pubblico, ovvero al fine di proteggere i viaggiatori, gli impiegati, le merci trasportate, l'infrastruttura e i veicoli e di garantire un esercizio regolare.

Art. 17a *Registro dei dati sul terrorismo*

Il registro dei dati sul terrorismo serve a confrontare determinati dati che sono trattati da fedpol nel sistema in occasione della trasmissione di dati ai sensi dell'articolo 12 LSIP (sistema di trattamento dei dati relativi alla cooperazione di polizia internazionale e intercantonale). Nel registro sono contenuti i dati scambiati da fedpol con le autorità partner estere nel quadro dell'adempimento dei suoi compiti in qualità di ufficio centrale di polizia giudiziaria. Lo scambio internazionale di informazioni avviene in particolare in virtù dell'articolo 351 CP che disciplina lo scambio di informazioni tramite Interpol e limita in linea di massima lo scambio di informazioni di polizia giudiziaria al perseguimento e alla prevenzione di reati. L'introduzione di un registro di dati incentrato sul perseguimento e la prevenzione di reati di terrorismo si spiega sulla base della dichiarazione di intenti concernente lo scambio di informazioni su persone correlate ad attività terroristiche, siglata il 12 dicembre 2012 da fedpol e dal Federal Bureau of Investigation (FBI) degli Stati Uniti. La firma della dichiarazione di intenti ha permesso alla Svizzera di rimanere nel programma che prevede l'esenzione dal visto per chi intende recarsi negli USA (Visa-Waiver-Program). Per poter attuare la dichiarazione di intenti, fedpol ha provveduto a sviluppare il registro dei dati sul terrorismo. Tale registro consente di confrontare elettronicamente la lista di persone in possesso dell'FBI con le informazioni in possesso di fedpol relative a persone di cui si hanno le prove o si sospetta che siano correlate a reati di terrorismo. Il confronto è effettuato caso per caso. Le informazioni raccolte sulla base di un riscontro positivo (principio «hit-or-no-hit») nel registro dei dati sul terrorismo vengono trattate già attualmente negli appositi sistemi d'informazione di fedpol in virtù del diritto vigente. La pertinente base giuridica è contenuta negli articoli 29o-29w dell'ordinanza del 15 ottobre 2008⁵³ sul sistema d'informazione della Polizia giudiziaria federale (Ordinanza JANUS). Già in occasione dell'introduzione del registro, l'Incaricato federale della protezione dei dati e della trasparenza aveva segnalato la necessità di creare una base legale formale che consentisse di gestire in modo definitivo il registro stesso. Con l'attuale modifica si tiene debitamente conto di tale esigenza.

Il trattamento di tali informazioni sottostà pertanto alle disposizioni di carattere generale della LSIP, alle disposizioni d'esecuzione contenute nella sezione 5b dell'ordinanza JANUS nonché alla legge federale del 19 giugno 1992⁵⁴ sulla protezione dei dati (LPD).

6.10 Legge del 20 marzo 2008⁵⁵ sulla coercizione

Art. 6 lett. a^{bis} e c

Le modifiche alla LCoe sono direttamente collegate all'introduzione del nuovo articolo 23n AP-LMSI, commentato in precedenza. Quest'ultimo conferisce alle autorità incaricate dell'esecuzione delle nuove misure le competenze di polizia necessarie per procedere all'esecuzione del divieto di avere contatti, del divieto di lasciare o di accedere ad aree determinate e del divieto di lasciare un immobile di cui agli articoli 23i, 23j e 23l AP-LMSI, eventualmente mediante il ricorso alla coercizione:

La presente modifica introduce nel catalogo delle misure di polizia di cui all'articolo 6 LCoe anche l'allontanamento e la tenuta a distanza di persone (a^{bis}). Inoltre apporta una modifica alla lettera c. Secondo il tenore vigente, la misura prevista da tale lettera comprende «la perquisizione di locali e veicoli». Il fatto di dare risalto alla perquisizione dei veicoli limita inutilmente il campo d'applicazione della norma. Per tale ragione, la lettera c sarà formulata in modo più esteso: «perquisizione di locali, oggetti e veicoli». La LCoe in vigore, infine, a differenza delle altre misure elencate all'articolo 6, non prevede una regolamentazione più precisa della perquisizione di locali e veicoli né tantomeno, secondo il nuovo tenore, di locali, oggetti e veicoli. Tale lacuna sarà ora colmata con l'introduzione del nuovo articolo 20a AP-LCoe.

⁵² RS 745.2

⁵³ RS 360.2

⁵⁴ RS 235.1

⁵⁵ RS 364

La misura di polizia dell'allontanamento e della tenuta a distanza è contemplata già da diverse leggi di polizia cantonali (cfr. ad es. art. 29 della legge di polizia del Cantone di Berna o § 33 della legge di polizia del Cantone di Zurigo). Tale misura deve essere ora inserita anche nella LCoe al fine di soddisfare le esigenze di carattere pratico di fedpol e delle autorità cantonali competenti per l'esecuzione delle nuove misure. Uno dei principali compiti di fedpol è quello di garantire la sicurezza delle autorità federali nonché di persone, edifici e installazioni la cui competenza è affidata alla Confederazione. In combinazione con l'articolo 22 capoverso 4 LMSI che dichiara applicabile la LCoe per il personale incaricato di assolvere tale compito, anche la polizia cantonale competente potrà, se del caso, avvalersi della facoltà di cui all'articolo 19a AP-LCoe. L'allontanamento e la tenuta a distanza possono inoltre rivelarsi rilevanti anche in altri ambiti di attività di fedpol, come ad esempio per la Polizia giudiziaria federale: in occasione di una perquisizione domiciliare, di un arresto ecc. può essere necessario allontanare o tenere a distanza temporaneamente una persona da un luogo, laddove quest'ultima disturbi o impedisca l'intervento di polizia giudiziaria. In particolare, la nuova competenza in combinazione con l'articolo 23n AP-LMSI rappresenta uno strumento importante per le autorità competenti ai fini dell'esecuzione di misure quali il divieto di avere contatti, il divieto di lasciare o di accedere ad aree determinate nonché il divieto di lasciare un immobile ai sensi degli articoli 23i, 23j e 23l AP-LMSI.

L'articolo 20a si basa sulle disposizioni di alcune leggi di polizia cantonali, quale ad esempio quella del Cantone di Berna (art. 37) o di Zurigo (§ 36). Esso si ispira a una prassi già consolidata. La perquisizione di locali, oggetti e veicoli oggetto del nuovo articolo va distinta nettamente dal disciplinamento corrispondente delle perquisizioni ai sensi del CPP (art. 241 segg.), che è applicabile soltanto dal momento dell'apertura di un procedimento penale.

6.11 Legge federale del 18 marzo 2016⁵⁶ sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

Art. 1 cpv. 1 lett. f, art. 10 cpv. 2^{ter} e art. 11 cpv. 4^{ter}

Poiché con l'introduzione dell'articolo 23m AP-LMSI 1 sarà ora possibile raccogliere anche i metadati ai fini della localizzazione tramite telefonia mobile e trasmetterli all'autorità competente, occorre ampliare in tal senso anche il campo d'applicazione materiale della legge del 18 marzo 2016 sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT) (art. 1 cpv. 1 lett. f.). Al contempo occorre integrare la disposizione concernente il diritto di accesso (art. 10 cpv. 2^{ter}) nonché introdurre nell'articolo 11 capoverso 4^{ter} una disposizione concernente i termini di cancellazione che sia in linea con quanto disposto dall'articolo 23m AP-LMSI.

7 Ripercussioni

7.1 Ripercussioni per la Confederazione

L'adozione di misure di polizia amministrativa nel caso singolo presuppone sempre una gestione dei casi congiunta tra fedpol e il Cantone interessato. La gestione congiunta come pure l'istruzione, la decisione e il controllo delle misure comporteranno un fabbisogno supplementare di personale per l'adempimento dei nuovi compiti.

Già oggi fedpol può disporre misure preventive di polizia di allontanamento e respingimento come ad esempio il divieto d'entrata e l'espulsione di persone che rappresentano una minaccia per la sicurezza interna. Negli ultimi anni l'onere amministrativo legato a queste misure ha segnato un forte aumento (numero di casi 2015: 26, 2016: 129 e 2017: 161⁵⁷).

⁵⁶ RS ...

⁵⁷ Stato: 15 novembre 2017

I dati ottenuti dalla sorveglianza elettronica nel luogo di soggiorno verranno elaborati e conservati con l'ausilio del sistema del SCPT, con ripercussioni non solo sulle finanze ma anche sull'organico. Vi saranno infatti costi legati agli adeguamenti da apportare al sistema di elaborazione (ad es. nuova modalità di sorveglianza, nuovo termine di conservazione dei dati). Anche i nuovi accessi online porteranno a un aumento dei costi d'esercizio delle applicazioni, mentre l'adeguamento dei sistemi informatici causerà nuovi costi di investimento e d'esercizio. Attualmente si stima che i costi per investimenti unici si aggireranno attorno a un importo a sei cifre; quelli d'esercizio ricorrenti a un importo a cinque cifre di media entità.

Nel 2015 il Consiglio federale ha deciso di creare 86 posti a tempo determinato nell'ambito della lotta al terrorismo, di cui 30 assegnati a fedpol. Con effetto dal 1° gennaio 2018 sono stati convertiti in posti a tempo indeterminato. Questi posti sono stati attribuiti a fedpol per l'adempimento dei compiti attuali e sono destinati prevalentemente ai settori d'attività «procedure di indagine», «collaborazione internazionale in materia di polizia» e «contrasto al finanziamento del terrorismo». Solo due dei posti supplementari sono stati utilizzati per l'esecuzione di misure di respingimento preventive. Grazie a trasferimenti interni, a compensazioni e alla prioritizzazione di compiti è stato possibile creare nuove capacità. Queste hanno permesso a fedpol di adempiere i propri compiti, che peraltro hanno segnato un ulteriore aumento⁵⁸ a causa della situazione di minaccia elevata.

Le misure di polizia amministrativa proposte rappresentano un nuovo compito che non potrà essere svolto con le risorse disponibili. Visto il forte aumento delle misure di allontanamento e di respingimento e data la situazione di minaccia elevata, fedpol prevede che il fabbisogno supplementare di risorse per l'elaborazione delle nuove misure sarà considerevole. Sulla base delle cifre menzionate esso dovrebbe aggirarsi intorno a dieci posti a tempo pieno. Il fabbisogno di posti dipende dalla situazione di minaccia e dalle tendenze alla radicalizzazione, elementi difficilmente prevedibili sul lungo periodo. Pertanto, fedpol seguirà con attenzione gli sviluppi prima di chiedere posti supplementari. Verrà anche esaminata l'eventualità di un aumento scaglionato dei posti. Inoltre, quattro dei dieci nuovi posti dovrebbero essere limitati a cinque anni con possibilità di proroga qualora la minaccia e il numero dei casi da trattare permangano elevati o dovessero aumentare.

Non è dato sapere se il perseguimento di eventuali violazioni delle misure di polizia amministrativa comporterà un aumento sostanziale del carico di lavoro anche per il Ministero pubblico della Confederazione.

7.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

In linea di massima l'avamprogetto non comporterà nuovi compiti per i Cantoni. La garanzia della sicurezza e dell'ordine pubblico è infatti un compito che incombe in primo luogo ai Cantoni. Secondo l'avamprogetto, tuttavia, ogni Cantone dovrà designare un servizio che sarà a conoscenza delle misure sociali, mediche e di polizia adottate nei Cantoni e se del caso chiederà a fedpol l'adozione di misure preventive di polizia. Vari Cantoni dispongono già di strutture di questo tipo che si occupano della gestione dei casi, altri dovranno crearle se intendono fare ricorso alle misure previste dall'avamprogetto. Se fedpol approva la richiesta, spetterà al Cantone garantire l'esecuzione della misura.

8 Programma di legislatura e strategie del Consiglio federale

8.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il presente progetto non è annunciato né nel messaggio del 27 gennaio 2016⁵⁹ sul programma di legislatura 2015–2019 né nel decreto federale del 14 giugno 2016⁶⁰ sul programma di legislatura 2015–2019. Al momento dell'elaborazione del programma di legislatura non era infatti ancora chiaro che per lottare efficacemente contro il terrorismo, oltre agli adeguamenti del diritto penale necessari ai fini dell'adozione del messaggio concernente l'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sulla prevenzione del terrorismo⁶¹, sarebbero state necessarie anche le misure di polizia al di fuori del procedimento penale.

⁵⁸ Rapporto 2017 del Servizio delle attività informative della Confederazione (La sicurezza della Svizzera 2017)

⁵⁹ FF 2016 909

⁶⁰ FF 2016 4605

⁶¹ Obiettivo 61 del decreto federale del 14 giugno 2016 sul programma di legislatura 2015–2019 (FF 2016 4605)

8.2 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

8.2.1 Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo

Di fronte all'acuirsi della minaccia terroristica in Europa, nell'autunno 2015 il Consiglio federale ha adottato la Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo⁶². La Svizzera combatte il terrorismo da anni coordinando il proprio operato con vari partner nazionali e internazionali nell'ambito della sicurezza e utilizzando i mezzi a sua disposizione e le possibilità concesse dallo Stato di diritto nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Il Consiglio federale ha definito una serie di obiettivi strategici tra cui:

- La Svizzera contrasta il terrorismo sul proprio territorio; e
- La Svizzera contrasta l'esportazione del terrorismo e il sostegno ad atti terroristici dal proprio territorio.

La Svizzera persegue gli obiettivi strategici utilizzando gli strumenti del diritto penale ma anche misure preventive di polizia. Per quanto riguarda il primo obiettivo (contrasto al terrorismo sul territorio nazionale) esistono già misure preventive (divieto d'entrata, revoca del diritto di soggiorno ecc.) che sono state completate con l'entrata in vigore della legge sulle attività informative. Il presente progetto completa le basi normative nel senso che prevede misure di polizia per impedire a persone potenzialmente pericolose di raggiungere zone di conflitto anche prima o dopo un procedimento penale (contrasto all'esportazione del terrorismo e al sostegno a atti terroristici dalla Svizzera). Le misure proposte mirano inoltre ad impedire a queste persone di creare organizzazioni in Svizzera e in Europa e di preparare atti terroristici.

8.2.2 Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i rischi cibernetici (SNPC)

La possibilità di creare un ufficio centrale competente in materia di cybercriminalità che funga da centro di competenza nazionale per la Confederazione e i Cantoni ai sensi dell'articolo 1 capoverso 3 AP-LUC è in linea con la Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC)⁶³. L'evoluzione generale di Internet contribuisce alla nascita di nuove forme di criminalità che possono essere contrastate globalmente e in modo duraturo soltanto attraverso la collaborazione con i servizi competenti della Confederazione e dei Cantoni. Con il «Piano di attuazione della misura 6 SNPC» del 18 febbraio 2016, adottato dal Consiglio federale e dalla CDDGP, viene creata la base giuridica necessaria per istituire un ufficio centrale competente in materia di cybercriminalità che funga da centro di competenza nazionale per la Confederazione e i Cantoni.

9 Aspetti giuridici

9.1 Costituzionalità

Secondo l'articolo 123 capoverso 1 Cost. la legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale compete alla Confederazione. L'articolo 123 capoverso 2 Cost. statuisce invece che il perseguimento penale è di competenza dei Cantoni salvo diversa disposizione della legge. I reati sottoposti alla giurisdizione federale sono indicati agli articoli 22–27 CPP. In virtù di questi articoli, la giurisdizione penale della Confederazione si focalizza essenzialmente sulla criminalità organizzata a livello internazionale. I reati che sottostanno alla giurisdizione federale riguardano quindi, tra l'altro, la criminalità organizzata e la lotta al terrorismo. La portata della giurisdizione federale determina al contempo il quadro entro il quale gli organi federali possono adempiere i loro compiti di polizia criminale o di polizia giudiziaria.

Nella misura in cui i compiti di polizia sono adempiuti nell'ambito della procedura penale, si applicano le regole del Codice di procedura penale che, come accennato sopra, poggia sull'articolo 123 capoverso 1 Cost. Le attività che precedono il procedimento penale finalizzate a prevenire, individuare e accertare reati poggiano invece sul diritto di polizia. In virtù del medesimo articolo, la Confederazione può emanare anche disposizioni per l'adempimento di questi compiti di polizia sempre che vi sia un nesso diretto

⁶² Strategia della Svizzera per la lotta al terrorismo del 18 settembre 2015, cfr. obiettivi strategici (FF 2015 6143)

⁶³ Cfr. rapporto annuale 2016 sullo stato di attuazione della Strategia nazionale per la protezione della Svizzera contro i cyber-rischi (SNPC) <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/48043.pdf>

con il perseguimento penale di reati che rientrano nella sua competenza giurisdizionale. Tali norme del diritto di polizia sono oggetto del presente avamprogetto.

L'atto mantello contempla una serie di disposizioni che completano il diritto di polizia vigente della Confederazione. Si tratta di strumenti per l'adempimento di compiti di polizia criminale nell'ambito del contrasto al terrorismo e alla criminalità internazionale organizzata (ad es. nuove forme di indagine quali le indagini in incognito nei media elettronici e la segnalazione ai fini di una sorveglianza discreta o di un controllo mirato), inclusa l'elaborazione delle informazioni finalizzata al coordinamento, all'analisi e all'investigazione. Nella misura in cui queste disposizioni hanno anche una funzione di coordinamento, la base costituzionale è data, oltre che dall'articolo 123 capoverso 1 Cost., anche dall'articolo 57 capoverso 2.

All'interno del diritto in materia di stranieri e d'asilo sono inoltre previste misure per garantire l'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione. Nel settore della sicurezza esterna, la Confederazione dispone di una competenza generale che contempla ampi poteri di carattere legislativo (art. 54 cpv. 1 Cost.). Nella misura in cui, come nel presente caso, vi è un nesso diretto con gli affari esteri, l'articolo 54 capoverso 1 Cost. si applica anche agli atti nazionali.

Le misure preventive di polizia contemplate dal progetto sono finalizzate specificatamente alla prevenzione di atti terroristici e vanno adottate prima che un'azione terroristica possa essere perpetrata. In concreto, l'atto mantello contiene un elenco di misure di contrasto alle minacce che derivano da persone potenzialmente pericolose. Le relative disposizioni poggiano sull'articolo 123 capoverso 1 Cost. in quanto la prevenzione rientra nella protezione dalle minacce. Come nel campo della repressione, la Confederazione è autorizzata ad emanare disposizioni per prevenire e contrastare attività di stampo terroristico.

Oltre alle competenze menzionate, entrano in gioco anche competenze costituzionali implicite della Confederazione: nel caso della sicurezza interna ed esterna, per stabilire se la Costituzione federale conferisce una competenza legislativa alla Confederazione non fa stato unicamente il testo costituzionale. Alla Confederazione spettano infatti anche le competenze che derivano dall'esistenza stessa dello Stato, per quanto non siano menzionate espressamente nella Costituzione (competenze intrinseche; cfr. DTF 117 Ia consid. 4a). Tra le competenze intrinseche della Confederazione figura l'adozione, sia all'interno sia verso l'esterno, delle misure necessarie alla propria protezione e a quella delle sue istituzioni e dei suoi organi. La Confederazione è tenuta a garantire l'esistenza della collettività nazionale e la protezione contro i pericoli che ne minacciano l'esistenza. Le competenze intrinseche nel settore della sicurezza interna ed esterna comprendono anche competenze legislative. Per queste competenze che derivano dall'esistenza e dalla natura della Confederazione svizzera e per le quali la Costituzione non prevede un'attribuzione specifica alla Confederazione, si richiama secondo la nuova prassi l'articolo 173 capoverso 2 Cost. I pericoli che derivano da attività terroristiche sono indubbiamente tali da minacciare l'esistenza dello Stato. Pertanto, anche l'articolo 173 capoverso 2 Cost. offre una base costituzionale per gli obiettivi perseguiti dal presente avamprogetto.

9.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Negli scorsi anni la Svizzera ha compiuto passi importanti per attuare e ratificare una serie di accordi internazionali finalizzati a prevenire e contrastare il terrorismo⁶⁴. In qualità di Stato contraente, fornisce un contributo alla lotta internazionale contro questo fenomeno. In particolare, dalle recenti convenzioni risultano concatenazioni di punibilità che vanno di pari passo con una decisa anticipazione della punibilità stessa.

Inoltre, il presente avamprogetto permetterà di attuare misure supplementari di carattere prettamente preventivo che non presuppongono l'esistenza di un indizio concreto di reato. La creazione di una base giuridica corrispondente richiede un'attenzione particolare considerata l'entità delle limitazioni preventive della garanzia dei diritti fondamentali e dei diritti umani che ne risultano. Pertanto, occorre attribuire la giusta rilevanza ai principi di proporzionalità e determinatezza nell'impostazione e nell'applicazione delle basi giuridiche.

Concretamente si tratta di attuare gli strumenti in questione nel rispetto degli obblighi in materia di tutela dei diritti umani, in particolare della libertà personale, di espressione, di associazione, di religione nonché di altre garanzie sancite dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁶⁵, dal Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici

⁶⁴ Per quanto riguarda gli impegni di diritto internazionale, cfr. n. 1.2

⁶⁵ RS 0.101

(Patto ONU II)⁶⁶ e da altre convenzioni internazionali come pure dall'elenco dei diritti fondamentali della Costituzione federale (art. 7–36 Cost.).

9.3 Delega di competenze legislative

L'articolo 1 capoverso 4 AP-LUC conferisce al Consiglio federale la competenza di negoziare e concludere convenzioni con i Cantoni nel campo d'applicazione materiale di cui al capoverso 3.

* * *