



Legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo

Rapporto sui risultati della procedura di consultazione

Estate 2018

BOZZA

BOZZA

Elenco dei Cantoni, dei partiti politici e delle organizzazioni che hanno trasmesso un parere

(con indicazione delle abbreviazioni utilizzate nel testo)

1. CANTONI

AG	Consiglio di Stato Argovia
AI	Consiglio di Stato Appenzello Interno
AR	Consiglio di Stato Appenzello Esterno
BE	Consiglio di Stato Berna
BL	Consiglio di Stato Basilea Campagna
BS	Consiglio di Stato Basilea Città
FR	Consiglio di Stato Friburgo
GE	Consiglio di Stato Ginevra
GL	Consiglio di Stato Glarona
GR	Consiglio di Stato Grigioni
JU	Consiglio di Stato Giura
LU	Consiglio di Stato Lucerna
NE	Consiglio di Stato Neuchâtel
NW	Consiglio di Stato Nidvaldo
OW	Consiglio di Stato Obvaldo
SG	Consiglio di Stato San Gallo
SH	Consiglio di Stato Sciaffusa
SO	Consiglio di Stato Soletta
SZ	Consiglio di Stato Svitto
TG	Consiglio di Stato Turgovia
TI	Consiglio di Stato Ticino
UR	Consiglio di Stato Uri
VD	Consiglio di Stato Vaud
VS	Consiglio di Stato Vallese
ZG	Consiglio di Stato Zugo
ZH	Consiglio di Stato Zurigo

2. PARTITI POLITICI RAPPRESENTATI NELL'ASSEMBLEA FEDERALE

PPD	Partito Popolare Democratico
PLR	I Liberali Radicali
PVL	Partito Verde Liberale
PES	Partito Ecologista Svizzero
PS	Partito Socialista Svizzero
UDC	Unione Democratica di Centro
PBD	Partito Borghese Democratico

3. ASSOCIAZIONI MANTELLO NAZIONALI DEI COMUNI, DELLE CITTÀ E DELLE REGIONI DI MONTAGNA

ACS	Associazione dei Comuni svizzeri
UCS	Unione delle città svizzere

4. ASSOCIAZIONI MANTELLO NAZIONALI DELL'ECONOMIA

USI	Unione svizzera degli imprenditori
USAM	Unione svizzera delle arti e mestieri

5. ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI

Amnesty Int.	Amnesty International
TF	Tribunale federale
TAF	Tribunale amministrativo federale
CP	Centre Patronal
CUSTODIO	CUSTODIO Airport Security Solutions
Digit. Gesellschaft	Digitale Gesellschaft
GDS	Giuristi e giuriste democratici svizzeri
Aeroporto di Zurigo	Aeroporto di Zurigo
dirittifondamentali.ch	dirittifondamentali.ch
humanrights.ch	humanrights.ch
ICJ	Commissione internazionale dei giuristi, Sezione svizzera
JP	Justitia et Pax
KA Schweiz	Kinderanwaltschaft Schweiz
CDDGP	Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia
CNPT	Commissione nazionale per la prevenzione della tortura
PLJS	Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse
privatim	Conferenza degli incaricati svizzeri per la protezione dei dati
FSCI	Fédération suisse des communautés israéliètes
SSDP	Società svizzera di diritto penale
CPS	Conferenza dei procuratori della Svizzera
ASM	Associazione svizzera dei magistrati
RSS	Rete integrata svizzera per la sicurezza
SCPCS	Società dei capi di polizia delle città svizzere
SWISS	
Uni BE	Università di Berna/Human Rights Law Clinic Berna
UNIL	Università di Losanna

1 Oggetto della procedura di consultazione

Con la legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) si intende contribuire in misura sostanziale alla sicurezza della Svizzera e della sua popolazione residente. L'intento centrale del progetto consiste nel ridurre il rischio di minaccia terroristica attraverso l'idonea applicazione di nuove misure preventive di polizia. Il progetto costituisce dunque un'integrazione del progetto di legge già posto in consultazione nell'estate 2017 concernente il potenziamento del dispositivo penale contro il terrorismo.

Nell'avamprogetto si pone particolare accento sulle misure contro le persone che rappresentano una minaccia terroristica. Tali misure includono nello specifico l'obbligo di presentarsi, il divieto di lasciare il Paese combinato con il blocco dei documenti di viaggio, il divieto di avere contatti e il divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate. L'avamprogetto introduce inoltre un motivo specifico per la carcerazione in vista di rinvio coatto per gli stranieri potenzialmente pericolosi per la sicurezza interna o esterna. Per individuare il contesto e la rete criminale cui appartengono tali persone sarà consentita la segnalazione nei sistemi d'informazione di polizia anche ai fini di una sorveglianza discreta. Inoltre fedpol avrà la possibilità di impiegare in futuro, in presenza di reati gravi su Internet e nei media sociali, agenti in incognito anche a fini preventivi. Infine anche altre autorità federali dovranno poter accedere direttamente ai sistemi d'informazione di polizia ai fini della lotta al terrorismo.

2 Svolgimento della procedura di consultazione

L'8 dicembre 2017 il Consiglio federale ha incaricato il DFGP di porre in consultazione l'avamprogetto di legge federale sulle misure di polizia per la lotta al terrorismo (MPT) presso i Cantoni, i partiti politici, le associazioni mantello nazionali dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, le associazioni mantello nazionali dell'economia e le cerchie interessate. La procedura di consultazione si è conclusa il 28 marzo 2018.

L'invito a partecipare alla consultazione è stato rivolto a 86 destinatari. Hanno espresso un parere tutti i 26 Cantoni, 7 partiti (PBD, PPD, PVL, PES, PLR, PS, UDC), 2 associazioni mantello nazionali (UCS, USAM), 22 organizzazioni e istituzioni (Amnesty Int., TAF, CDDGP, PLJS, FSCI, GDS, humanrights.ch, dirittifondamentali.ch, KA Schweiz, CP, RSS, ICJ, SCPCS, privatim, UNIL, Uni BE, JP, Digit. Gesellschaft, CNPT, Aeroporto di Zurigo, SWISS, CUSTODIO) e 2 privati (U. Arbenz, C. Gross). Le risposte pervenute sono state in totale 59.

Hanno espressamente rinunciato a esprimersi 6 organizzazioni e istituzioni (TF, CPS, SSDP, ACS, USI, ASM).

Il presente rapporto riassume i risultati della procedura di consultazione. Per quanto attiene le motivazioni dettagliate si rimanda alla versione originale dei pareri. Tutti i pareri sono pubblicati integralmente unitamente al presente rapporto all'indirizzo: <https://www.admin.ch/ch/i/gg/pc/ind2017.html>.

3 Valutazione generale

a. Valutazione della necessità di intervenire sul piano legislativo

Due terzi dei partecipanti alla consultazione ritengono sia necessario intervenire sul piano legislativo (**tutti i Cantoni**, 4 partiti: **PBD, PPD, PLR, UDC**, 1 associazione mantello: **UCS**, 5 organizzazioni/istituzioni: **CDDGP, RSS, PLJS, FSCI, SCPCS**), ammettono vi sia un margine

d'intervento sul piano legislativo (1 partito: **PS**) o si esprimono a favore di un intervento sul piano legislativo (4 altri: **Aeroporto di Zurigo, SWISS, CUSTODIO, U. Arbenz**).

2 partiti (**PVL, PES**) e 6 organizzazioni (**Amnesty Int., humanrights.ch, dirittifondamentali.ch, Digit. Gesellschaft, GDS, JP**) si oppongono espressamente a un intervento sul piano legislativo. Pur non mettendo in dubbio la necessità di adottare idonee misure di difesa a fronte delle nuove minacce terroristiche, essi ritengono, tuttavia, che gli strumenti esistenti siano sufficienti per rispondere con efficacia ai pericoli incombenti. Si fa qui riferimento a diversi strumenti posti recentemente in essere dalla Confederazione: la legge federale sulle attività informative (LAI) entrata in vigore il 1° settembre 2017, il Piano d'azione nazionale contro la radicalizzazione (PAN) del novembre 2017 e gli adeguamenti di diritto penale posti in consultazione dal Consiglio federale il 22 giugno 2017. Questi strumenti devono innanzitutto essere applicati e ne deve essere valutata l'efficacia, prima di introdurre un nuovo strumento più drastico. Il PES sostiene che si debba dare priorità ad altre misure nel campo della prevenzione. Il PVL invita il Consiglio federale a motivare meglio la necessità di intervenire, ricorrendo a tale scopo a esperti del mondo scientifico e professionale. **dirittifondamentali.ch** chiede che siano verificati, con un'analisi dell'efficacia, soprattutto gli effetti del trasferimento di fondi pubblici o dell'aumento degli effettivi ai fini della lotta al terrorismo. Fino ad allora il nuovo progetto di legge dev'essere sospeso.

b. Valutazione dell'avamprogetto

La maggioranza dei partecipanti alla consultazione si dichiara fundamentalmente favorevole all'avamprogetto, formulando però alcune riserve. È valutato positivamente l'ampliamento del pacchetto di misure preventive di polizia. È ritenuta positiva e necessaria anche la collaborazione a livello comunale, cantonale e federale quale presupposto fondamentale per l'individuazione, la valutazione e la prevenzione di reati di terrorismo.

Partecipanti favorevoli:

- 2 partiti: **PPD** e **PLR**
- 3 organizzazioni: **RSS** (con osservazioni relative a singole disposizioni), **FSCI** e **PLJS**

Partecipanti di massima favorevoli all'avamprogetto, ma che formulano riserve:

- Tutti i **26 Cantoni**
(riepilogo delle principali riserve nella lett. c)

- 3 partiti: **PBD, PS** e **UDC**

Il PBD approva l'avamprogetto e riconosce la necessità di misure preventive di polizia. Poiché tali misure limiterebbero svariati diritti fondamentali, nell'ottica dello Stato di diritto è indispensabile che ogni caso venga valutato singolarmente. Oltre alla repressione, soprattutto un buon grado di integrazione continua a essere importante per contrastare con efficacia il terrorismo. Il PS sottolinea l'importanza di considerare che un'eventuale minaccia terroristica non si può sradicare solo mediante misure preventive di polizia. Occorre piuttosto svolgere un'azione preventiva più intensa e introdurre specifici adeguamenti di diritto penale. Il PS ritiene eccessivamente estensive le disposizioni relative al divieto di lasciare un immobile (art. 23/ AP-LMSI) e alla segregazione cellulare nel quadro dell'esecuzione della pena (art. 78 lett. d AP-CP) nella forma proposta. L'UDC ritiene le misure previste dall'avamprogetto idonee a impedire a soggetti radicalizzati di lasciare la Svizzera e recarsi all'estero per commettervi un atto terroristico. Rimane però il dubbio se le misure siano idonee anche a impedire che un atto terroristico sia commesso in Svizzera. L'UDC si aspetta altresì che il programmato aumento dei posti d'impiego sia compensato internamente ai dipartimenti e siano quantificati i costi legati all'attuazione delle misure.

- 1 associazione mantello: **UCS**

L'UCS osserva che il buon esito delle misure contro la minaccia terroristica dipende in buona parte dall'efficacia della collaborazione tra le autorità competenti a livello federale, cantonale e comunale. Il progetto di legge non spiega nemmeno con chiarezza come si possa effettivamente garantire l'efficace integrazione tra le nuove misure di polizia e gli strumenti di prevenzione esistenti nonché le attività di intelligence. L'UCS auspica da parte della Confederazione, oltre al rafforzamento del coordinamento a tutti i livelli dello Stato, supporto nell'ambito della prevenzione. Infine, il progetto di legge, che conferirebbe a fedpol la facoltà di adottare misure preventive di polizia, lede la sovranità dei Cantoni garantita in virtù della Costituzione e va pertanto ponderato attentamente.

- 7 organizzazioni/istituzioni e altre categorie interessate: **CDDGP, SCPCS, CP, UNIL, Aeroporto di Zurigo, SWISS, CUSTODIO** e 1 privato (**U. Arbenz**)

La CDDGP si chiede se la misura proposta del divieto di lasciare aree determinate e il nuovo motivo di carcerazione in vista di rinvio coatto in singoli casi specifici costituiscano misure sufficienti a garantire la sicurezza pubblica. Ritiene inoltre che la carcerazione preventiva nella fase che precede l'avvio di procedimenti penali desta preoccupazione sotto il profilo dello Stato di diritto e vada respinta sulla scorta di considerazioni di principio. Si propone l'introduzione di una cosiddetta custodia di sicurezza per persone potenzialmente pericolose e la creazione della relativa base legale. Quest'ulteriore misura potrebbe completare il pacchetto di strumenti per garantire la sicurezza. Per la SCPCS sorgono dubbi in considerazione del fine piuttosto limitato del progetto di legge (terrorismo) rispetto alle competenze nuove o ampliate della Confederazione previste dall'avamprogetto, che esulerebbero dall'ambito del terrorismo. Inoltre non sarebbe del tutto chiaro come sia possibile garantire nella realtà l'efficace integrazione tra le misure di polizia, gli strumenti di prevenzione e le attività dei servizi d'informazione. Si osserva altresì che l'ampio margine discrezionale disponibile in relazione alla pronuncia delle nuove misure potrebbe sollevare spinose questioni di interpretazione, che il rapporto esplicativo aiuta a chiarire per ora solo in parte.

Il CP sostiene che da un lato debba ancora essere creata un'idonea base costituzionale, mentre dall'altro le misure preventive di polizia al di fuori di un procedimento penale dovrebbero limitarsi a misure di sorveglianza, mentre eventuali misure coercitive e di privazione della libertà dovrebbero essere legate a un procedimento penale.

L'UNIL esprime dubbi circa la base costituzionale dell'avamprogetto e si dice favorevole a un maggiore coinvolgimento delle autorità giudiziarie – in veste di garanti del rispetto dei diritti fondamentali, in particolare dei diritti procedurali – in caso di applicazione delle misure di cui all'articolo 23e AP-LMSI.

L'Aeroporto di Zurigo, SWISS, CUSTODIO e 1 privato (U. Arbenz) evidenziano l'ulteriore necessità d'intervento sul piano legislativo. L'Aeroporto di Zurigo, SWISS e CUSTODIO chiedono che la revisione sia utilizzata anche per modificare la legge sulla navigazione aerea (LNA) per sancire a livello di legge la prassi attuale che prevede il coinvolgimento della polizia cantonale nella verifica di affidabilità. Devono altresì essere disponibili le necessarie misure per la prevenzione di attacchi terroristici al traffico aereo. U. Arbenz chiede che il progetto di legge sia utilizzato anche per ampliare le competenze della polizia dei trasporti impiegata nel trasporto pubblico. In particolare andrebbero concessi alla polizia dei trasporti gli stessi diritti alla consultazione di dati personali accordati al Corpo delle guardie di confine.

Partecipanti contrari all'avamprogetto:

- 2 partiti: **PVL e PES**

Il parere del PVL è da intendersi come rifiuto dell'avamprogetto posto in consultazione, dato che esprime critiche di fondo al riguardo. Il PVL chiede che ne sia verificata la base costituzionale in maniera approfondita. Qualora l'analisi faccia ritenere che tale base non è sufficiente, occorrerebbe proporre al Parlamento le necessarie modifiche costituzionali oppure rinunciare alle disposizioni non conformi alla Costituzione. Secondo il PVL il progetto mette in dubbio principi dello Stato di diritto in diversi passaggi. Inoltre, le misure preventive di polizia finirebbero per sanzionare la semplice opinione personale del cittadino, restringendo concretamente la libertà personale delle persone coinvolte. Il PES respinge con fermezza l'avamprogetto. Gli aspetti più

critici riguardano l'eccessiva restrizione dei diritti fondamentali, il carattere più punitivo che preventivo delle misure e il ruolo subordinato attribuito alla giustizia e alle garanzie procedurali. Prima di introdurre nuove misure con il presente avamprogetto sarebbe opportuno valutare quelle in essere.

- 1 associazione mantello: **USAM**

L'USAM respinge l'attuale avamprogetto e chiede adeguamenti quantomeno per quanto riguarda il rafforzamento delle garanzie procedurali nel quadro dello Stato di diritto, la prevista competenza della Confederazione circa la disposizione di misure di prevenzione delle minacce, l'applicazione di norme di diritto cantonale parallelamente alle nuove norme di diritto federale, gli effetti sul piano finanziario e del personale nonché le competenze dell'AFD.

- 6 organizzazioni/istituzioni (**Amnesty Int., humanrights.ch, dirittifondamentali.ch, GDS, JP, Digit. Gesellschaft**) e 1 privato (**C. Gross**) respingono esplicitamente il progetto di legge nella versione attuale o comunque esprimono forti perplessità e critiche nei confronti di alcuni aspetti fondamentali (**ICJ**). In sostanza, le misure già esistenti sono considerate sufficienti e occorre innanzitutto valutarne l'efficacia; si ritiene inoltre che le misure preventive di polizia proposte comporterebbero massicce ingerenze nei diritti fondamentali, non rispetterebbero il principio di proporzionalità e non soddisferebbero i requisiti di legalità; si muove infine l'appunto secondo cui l'avamprogetto comporterebbe la stigmatizzazione di determinate categorie di persone. I punti critici sono elencati alla lettera c e nella descrizione sintetica dei pareri sulle singole disposizioni.

TAF, privatim, KA Schweiz, Uni BE e CNPT non respingono né approvano con chiarezza l'avamprogetto in generale, pur manifestando riserve e osservazioni di natura sostanziale su singole disposizioni.

c. Riepilogo delle riserve principali

Si esprimono riserve in particolare sulle seguenti aree tematiche:

- **Costituzionalità del progetto di legge**

1 partito (**PVL**), 1 associazione mantello (**USAM**) e 3 organizzazioni/istituzioni (**ICJ, CP, UNIL**) ritengono problematica la base costituzionale del progetto di legge. Si tratterebbe di misure di polizia applicabili al di fuori di un procedimento penale, per cui verrebbe meno la base legale relativa alla competenza in materia di diritto penale costituita dall'articolo 123 capoverso 1 Cost. Si fa altresì riferimento al parere praticamente unanime della dottrina, secondo cui il dovere di coordinamento di cui all'articolo 57 capoverso 2 Cost. non attribuisce alcuna competenza all'emanazione di norme federali. È opportuna una revisione dell'articolo 57 Cost.

- **Obbligo di sussidiarietà conformemente agli articoli 5a e 43a Cost.**

6 Cantoni (**BE, NW, OW, SH, SO, TG**), 2 associazioni mantello (**USAM, UCS**) e 2 organizzazioni/istituzioni (**SCPCS, ICJ**) ritengono che la competenza della Confederazione per quanto concerne la pronuncia di misure per la prevenzione di minacce desti perplessità sotto il profilo della costituzionalità. Si richiede una verifica a questo proposito. Questa normativa violerebbe la sovranità attribuita dalla Costituzione ai Cantoni o quantomeno costituirebbe competenze talora parallele. Ciò porterebbe a una frattura nell'attività operativa di polizia e a uno splitting dell'attività di «case management», che a sua volta potrebbe comportare una diminuzione dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività di polizia. L'Ufficio federale di polizia (fedpol) potrebbe svolgere funzioni di coordinamento a livello nazionale e internazionale anche in assenza della competenza decisionale proposta. BE, NW, OW, SH e USAM ritengono appropriato, se non addirittura necessario, attribuire ai Cantoni la competenza di disporre le misure preventive di polizia, facendo eccezione per il divieto di recarsi in un Paese determinato, già oggi disposto da

fedpol (art. 24c LMSI). Se si insiste nell'attribuire alla Confederazione la competenza di disporre le misure, le relative disposizioni dovranno essere formulate in modo tale da disciplinare con chiarezza la responsabilità della gestione dei casi attribuendola ai Cantoni (BE), ovvero prevedendo almeno un'indennità della Confederazione per i Cantoni incaricati di dare esecuzione alle misure disposte (art. 23n AP-LMSI). L'ICJ afferma che aumenterebbe l'incertezza del diritto tra le misure cantonali di polizia e le misure programmate di fedpol. L'articolo 23e AP-LMSI non prevede linee di demarcazione nette o congruenze ben definite tra l'attività della polizia cantonale e quella della polizia federale. L'articolo 2 lettera e^{bis} AP-LUC conterrebbe tra l'altro una sorta di delega in bianco a favore della Confederazione che permetterebbe di eludere l'articolo 3 Cost. L'inosservanza del principio di sussidiarietà comporterebbe anche notevoli difficoltà a livello processuale.

· **Basi legali cantonali**

7 Cantoni (**AG, BS, TI, VD, VS, ZG, ZG**), 1 associazione mantello (**USAM**) e 1 organizzazione (**ICJ**) affrontano il tema dell'applicazione delle norme cantonali esistenti o da creare. ZG osserva che il disegno di legge riserva poca considerazione alle basi legali già esistenti, previste o mancanti del tutto nei singoli Cantoni in materia di protezione e prevenzione della violenza. L'attuazione della cosiddetta gestione delle minacce, le soglie per le comunicazioni e i presupposti per lo scambio di dati con altre autorità della Confederazione e dei Cantoni sarebbero variamente regolamentati nel quadro della gestione cantonale dei casi. AG e USAM chiedono che nel testo della legge si specifichi che le basi legali cantonali esistenti relative alla protezione dalle persone che costituiscono una minaccia possono essere applicate dalle autorità cantonali parallelamente alle nuove norme di diritto federale, anche quando si tratti di potenziali attività terroristiche; tanto più che la correlazione alle norme di diritto penale può essere poco chiara. BS, TI, VS e VD suggeriscono di riflettere sul fatto che prima dell'attuazione delle norme federali proposte sono necessari adeguamenti sul piano della legislazione cantonale. È assolutamente necessario che il Consiglio federale conceda ai Cantoni tempo sufficiente per attuare tali adattamenti legislativi.

· **Esecuzione da parte dei Cantoni**

2 Cantoni (**BS, SZ**) considerano discutibile l'attribuzione in via generale ai Cantoni dell'esecuzione e dei controlli sulle misure, come prevista dall'articolo 23n AP-LMSI. Da un lato fedpol disporrebbe di adeguate conoscenze specifiche per la gestione delle persone potenzialmente pericolose e dall'altro avrebbe anche la possibilità di valutare le misure tecniche. Infine le persone potenzialmente pericolose di norma si spostano molto rapidamente, per cui le competenze cantonali potrebbero variare spesso. Se i Cantoni assumessero la responsabilità per l'esecuzione delle misure, si porrebbe la questione di come i Cantoni potrebbero essere indennizzati dalla Confederazione per tale attività. Analogamente all'assunzione dei costi per sentenze definitive della giurisdizione federale eseguite dai Cantoni, sarebbe opportuna un'adeguata regolamentazione dei costi. BS osserva altresì che i Cantoni che non richiedono direttamente la misura, in particolare per ragioni di economia procedurale, non dovrebbero rispondere nemmeno del relativo controllo ed esecuzione. Diversamente ne deriverebbe un'eccessiva necessità di coordinamento e intesa tra le autorità, con un aumento del rischio di errori e malintesi.

· **Effetti sul piano finanziario e del personale di Cantoni e Comuni**

19 Cantoni (**AR, AI, BE, BL, FR, GE, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SO, SZ, TI, UR, VD, VS**) e 6 organizzazioni (**CDDGP, USAM, RSS, SCPCS, UCS, ICJ**) prendono in esame le ripercussioni e le conseguenze dell'esecuzione per Cantoni e Comuni. Si fa riferimento soprattutto ai costi di esecuzione e alla ripartizione degli oneri, che nell'avamprogetto sarebbero descritti in modo troppo poco dettagliato o addirittura sottostimati. Una criticità sostanziale riguarda il fatto che per l'esecuzione delle nuove misure ci si deve attendere considerevoli maggiori oneri sul piano

finanziario e del personale per Cantoni e città o Comuni. Si ritiene anche che occorrerà compiere uno sforzo supplementare sul piano tecnico e logistico. Il Consiglio federale dovrebbe fare in modo che i Cantoni non debbano sostenere costi proibitivi per l'impiego di mezzi d'esecuzione (AR, BL, GL, SO, CDDGP). BE, UCS, SCPCS si aspettano che il Consiglio federale illustri nel dettaglio nel suo messaggio i probabili oneri finanziari e per il personale, nonché le ipotesi circa la ripartizione degli oneri. A tale proposito occorrerebbe considerare che, generalmente, Cantoni e città devono affrontare costi d'esecuzione e quote di oneri costantemente in crescita. L'esperienza maturata nei Cantoni indica che sussistono dubbi circa il fatto che l'incremento di personale proposto per fedpol sia effettivamente sufficiente. JU, NE, NW, OW, SZ, UR, VS chiedono che la Confederazione si assuma integralmente i maggiori costi che i Cantoni dovranno sostenere per l'attuazione delle misure o quantomeno contribuisca al finanziamento dei mezzi tecnici di sorveglianza (LU). Al riguardo mancherebbe un'idonea base legale nel progetto di legge, ma ci si attende assicurazioni quantomeno nel rapporto esplicativo, che prevedano che la Confederazione indennizzi tali costi in virtù dell'articolo 28 capoverso 2 LMSI. GE, LU, SO, VD, TI prendono in esame la creazione di una funzione di controllo e analisi dei rischi che sia informata delle misure sociali, mediche e di polizia nel rispettivo Cantone. Essi considerano inoltre problematici gli oneri legati ai controlli. Un'idonea opera di sorveglianza richiederebbe un grosso impegno in termini di tempo, personale e costi e l'assegnazione delle risorse necessarie. L'ICJ giudica le misure proposte in gran parte inefficaci se non associate a un massiccio aumento del personale.

- **Ingerenza nei diritti fondamentali e requisiti di legalità delle misure**

6 partecipanti alla consultazione (**JP, privatim, Digit. Gesellschaft, humanrights.ch, dirittifondamentali.ch, C. Gross**) si esprimono in maniera critica sulle misure di cui agli articoli 23h - 23m AP-LMSI poiché incidono considerevolmente sulla libertà personale dei soggetti interessati dalle misure. Il nuovo pacchetto di misure non è solo eccessivo, ma è anche in contrasto con i principi dello Stato di diritto. Ci si interroga anche sull'efficienza e l'efficacia di queste misure: punto di partenza delle misure preventive proposte non sarebbe più, come nel diritto penale, il sospetto nei confronti di determinati individui, ma il sospetto generalizzato nei confronti di interi gruppi nei quali si suppone vi siano soggetti che costituiscono una minaccia. L'ambiente cui ci si riferisce verrebbe stigmatizzato e sarebbe evidente il rischio che le misure preventive fomentino la radicalizzazione, piuttosto che arginarla. 10 partecipanti alla consultazione (**PES, USAM, UNIL, Uni BE, ICJ, privatim, GDS, JP, dirittifondamentali.ch, CP**) si dicono favorevoli alla garanzia del rispetto dei diritti procedurali e alla necessità che le misure preventive di polizia siano disposte da un giudice conformemente alla sezione 5 dell'AP-LMSI. La facoltà di disporre misure non dovrebbe essere accordata solamente all'Ufficio federale di polizia (fedpol). Le massicce ingerenze nelle garanzie relative ai diritti fondamentali e dell'uomo sanciti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali giustificherebbero una verifica della proporzionalità da parte dell'autorità giudiziaria. Anche a livello cantonale le misure preventive di polizia verrebbero disposte dai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi. L'UNIL e ICJ osservano che per ciascuno degli aspetti legati a una misura specifica, il principio di proporzionalità riveste un ruolo essenziale. Perciò sarebbe indispensabile che tutte le misure ritenute come gravi ingerenze nei diritti fondamentali secondo la prassi del Tribunale federale in relazione all'articolo 36 capoverso 1 Cost., siano esaminate preventivamente e approvate da un giudice dei provvedimenti coercitivi. L'ICJ sostiene che l'approvazione da parte di un giudice di tutte le misure programmate è necessaria già per il solo fatto che il ricorso successivo al Tribunale amministrativo federale può essere concesso solo in misura molto limitata a causa dei molteplici interessi e obblighi di segretezza dei servizi d'informazione, che non necessariamente possono o vogliono rivolgersi a un tribunale secondo i principi di cui agli articoli 27 e 28 PA.

- **Carcerazione preventiva prima dell'avvio di un procedimento penale**

5 Cantoni (**AR, BL, GL, GR, UR**) e un'organizzazione (**CDDGP**) respingono l'ipotesi della carcerazione preventiva prima dell'avvio di un procedimento penale in quanto costituzionalmente discutibile e sulla scorta di considerazioni di principio.

· **Ampliamento delle competenze dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD)**

TG e **USAM** respingono l'idea di estendere le competenze dell'AFD. Entrambi si dicono contrari all'eventualità che, a seguito di revisioni di singole leggi, siano gradualmente riconosciute all'AFD funzioni tipiche di un'autorità di perseguimento penale, che invece non le spetterebbero. **privatim** chiede che venga stralciata la possibilità per la SEM, il Cgcf e la polizia dei trasporti delle FFS di consultare i dati mediante procedura di richiamo. Anziché accettare, con le previste estensioni della possibilità di accesso, una diffusione online di dati sensibili praticamente incontrollabile, sarebbe invece opportuno fornire le informazioni necessarie a servizi amministrativi esterni nel quadro dell'assistenza amministrativa.

4 Pareri sui singoli articoli

4.1 Legge federale del 21 marzo 1971 sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna

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

AG osserva che questa norma non definisce il concetto di reato di terrorismo. Un richiamo nel rapporto esplicativo alla formulazione di cui all'articolo 260^{ter} capoverso 2 lettera a AP-CP è ritenuto poco opportuno. Si suggerisce l'inserimento di un elenco dei reati in questione nella LMSI al fine di soddisfare il principio di determinatezza. **AG** chiede che il rapporto illustri con esempi quali potrebbero essere gli elementi costitutivi in base ai quali si configurerebbe il fine di «intimidire la popolazione». Almeno le caratteristiche di un atto terroristico con riferimento a un autore potenziale dovrebbero essere definite con quanta più precisione possibile. **TI** ritiene fondamentale che sia definita la fattispecie del reato di terrorismo e approverebbe l'introduzione di una «norma penale specifica per il terrorismo». **BE** chiede che nelle argomentazioni del messaggio l'elenco sia integrato con le disposizioni penali della legge federale che vieta i gruppi «Al-Quaida» e «Stato Islamico» nonché le organizzazioni associate (RS 122).

Per l'**UNIL** non è chiaro a quale definizione di terrorismo la disposizione faccia riferimento: si parla dell'articolo 260^{quinquies} CP con la disposizione derogatoria del capoverso 3 secondo l'ordinamento penale vigente oppure dell'articolo 260^{quinquies} AP-CP che non prevede più alcuna deroga?

Amnesty Int. chiede che il concetto di «reato di terrorismo» sia definito oppure integrato da un elenco quanto più possibile completo delle attività che rientrerebbero in tale categoria di reato.

4.1.3 Art. 23e Principi

Il **PS** chiede un adeguamento del testo proponendo una formulazione. **SCPCS** e **UCS** osservano che l'ampio margine discrezionale relativo alla disposizione delle nuove misure potrebbe sollevare, ai sensi della sezione 5 AP-LMSI, delicate questioni di interpretazione, che per ora il rapporto esplicativo aiuta a chiarire solo in parte. Secondo **GDS**, **JP** e **dirittifondamentali.ch** è necessario che le misure siano disposte da un giudice. La facoltà di disporre misure non dovrebbe essere attribuita esclusivamente a fedpol. Le massicce ingerenze nelle garanzie, sancite costituzionalmente e dal diritto internazionale, concernenti i diritti fondamentali e dell'uomo giustificerebbero una verifica della proporzionalità da parte di un'autorità giudiziaria. Anche a livello cantonale le misure preventive di polizia verrebbero disposte dai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi. **humanrights.ch** e **C. Gross** chiedono l'eliminazione definitiva degli articoli 23e - 23j e dell'articolo 23l. Occorrerebbe rinunciare a queste misure amministrative poiché sarebbero in conflitto con l'essenza dei diritti fondamentali e dell'uomo alla libertà di

¹ RS 120

movimento, di riunione, personale e alla protezione della sfera privata. **Digit. Gesellschaft** ritiene che le misure ai sensi degli articoli 23h – 23m AP-LMSI rappresentino una grave ingerenza nella libertà delle persone oggetto di tali misure. Esse non sarebbero in grado di impedire concretamente un reato di terrorismo, e contribuirebbero invece alla radicalizzazione del fenomeno, soprattutto tra i giovani.

Cpv. 1 lett. a

BE esprime perplessità sotto il profilo costituzionale circa la competenza di fedpol di disporre misure di prevenzione delle minacce. A prescindere dai soggetti cui viene attribuita tale competenza, è necessaria una stretta collaborazione tra Confederazione e Cantoni. **TG** è favorevole all'attribuzione ai Cantoni della competenza di adottare misure in presenza di indizi concreti e attuali o nel caso si debba presumere che una persona potenzialmente pericolosa potrebbe commettere un reato di terrorismo.

AG osserva che, nel caso di persone dichiarate scomparse con apposito avviso, sono opportune misure urgenti per impedire un reato di terrorismo, e sollecita l'inclusione di misure supplementari in un passaggio idoneo dell'avamprogetto, che possano essere avviate dalle competenti autorità comunali o cantonali o da fedpol, e che devono essere approvate dal competente giudice dei provvedimenti coercitivi (*proposta di testo*).

BS osserva come manchi nel suo diritto cantonale una base legale per il trattamento mirato e lo scambio di dati personali tra le autorità al fine di adottare misure volte a impedire atti di violenza volti a raggiungere un determinato scopo. Non essendo consentito basarsi direttamente su questa norma, nel Cantone di Basilea Città occorrerebbe introdurre un disciplinamento giuridico per l'attuazione delle norme federali proposte. **TI** esprime dubbi circa l'applicabilità di questa disposizione, poiché la pronuncia di misure sarebbe legata alla sussistenza di indizi concreti, attuali e avvalorati da fatti.

ZG chiede di adeguare tale disposizione per far sì che sia fedpol sia le autorità incaricate dai Cantoni possano disporre misure. Ogni autorità che disponga tali misure ma che non se ne accoli direttamente l'esecuzione, dovrebbe rimborsare i costi dell'autorità di esecuzione.

ZH suggerisce di precisare la distinzione sotto il profilo tecnico-legislativo tra LMSI e CPP.

Secondo il **PS** questa clausola dovrebbe essere formulata in modo più incisivo; gli indizi riportati nel rapporto esplicativo come indicativi di una minaccia terroristica non giustificerebbero alcuna restrizione sostanziale dei diritti fondamentali degli interessati derivante dalla pronuncia di misure ai sensi della MPT. Il PS chiede un adeguamento del testo, proponendo una formulazione alternativa.

Secondo la **RSS** il tenore della norma dovrebbe meglio evidenziare l'importanza di un approccio pluridisciplinare e il significato della creazione di un servizio cantonale responsabile della valutazione della pericolosità potenziale di una persona.

L'**ICJ** afferma che le condizioni per la pronuncia di un «divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate» secondo questa disposizione sono piuttosto generiche e indeterminate. **ZG, PVL, PES, UNIL, GDS, Amnesty Int., JP, privatim, humanrights.ch, dirittifondamentali.ch** e **Digit. Gesellschaft** rigettano diversi termini di tale disposizione poiché eccessivamente indefiniti, soprattutto in considerazione della grave intromissione nei diritti fondamentali. Ad esempio la definizione di «persona che costituisce una minaccia» come «persona potenzialmente pericolosa» sarebbe troppo poco chiara. ZG, privatim, dirittifondamentali.ch suggeriscono di precisare questi concetti e la descrizione degli «indizi attuali e concreti». privatim chiede inoltre che sia uniformata nel progetto di legge MPT la terminologia relativa agli «indizi» da fornire. PES, GDS, JP, dirittifondamentali.ch ravvisano in tale formulazione il rischio di uso abusivo e discriminatorio; sussisterebbe un rischio elevato che determinate categorie di persone ricadano in una situazione di sospetto generalizzato. Quest'indeterminatezza terminologica spalancherebbe le porte a interpretazioni estensive. Il PVL chiede che – nel caso il Consiglio federale rimanga fermo nell'intenzione di introdurre misure preventive di polizia – siano considerate persone potenzialmente pericolose solo quelle che soddisfano tutte le condizioni di

cui all'articolo 23e capoverso 1 AP-LMSI, mentre Amnesty Int. suggerisce di eliminare dall'avamprogetto il concetto di «persona potenzialmente pericolosa» poiché troppo indefinito. Le misure ai sensi degli articoli 23h - 23k verrebbero disposte, stante tale formulazione, sulla base di mere supposizioni circa le intenzioni di una persona, tuttavia difficilmente comprovabili. GDS e dirittifondamentali.ch sostengono che con queste formulazioni imprecise l'AP-LMSI violerebbe il principio di legalità (art. 5 e art. 36 Cost.) ovvero l'obbligo di determinatezza che ne deriva, secondo cui una clausola sostanziale dev'essere tanto più univoca e chiara quanto più pesantemente si ripercuote sui diritti. dirittifondamentali.ch chiede inoltre che in tale disposizione si faccia riferimento ad articoli concreti del Codice penale. L'UNIL suggerisce di verificare se l'indeterminatezza della norma sia compensata da idonee garanzie procedurali.

Cpv. 1 lett. b

TG osserva che nella maggior parte di Cantoni e Comuni non sono disponibili le istituzioni necessarie, il che farebbe sì che le autorità cantonali e federali preposte alla sicurezza non abbiano nel caso concreto alcun potere sull'attuazione di una disposizione di natura diversa da quelle di polizia. Né l'Ufficio federale di polizia (fedpol), né il Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), né le autorità cantonali di polizia sarebbero in condizioni di valutare misure diverse da quelle di polizia e metterle poi a confronto con le misure di polizia.

PS, UCS e SCPCS approvano esplicitamente il carattere di sussidiarietà, sancito dall'articolo 23e capoverso 1 lettere b e c, delle misure preventive di polizia rispetto a misure sociali e di procedura penale. Si richiede però che le valutazioni espresse dai servizi competenti per le misure sociali, di integrazione e terapeutiche siano tenute in debita considerazione sia dall'autorità richiedente (cantonale o comunale) sia dall'autorità decisionale (fedpol). La **RSS** ritiene essenziale l'enfasi posta sul principio di sussidiarietà, se è in questione l'ingerenza nei diritti fondamentali.

PES e Amnesty Int. criticano il fatto che la disposizione in questione non fornisce indicazioni né sull'autorità preposta alla verifica dell'efficacia delle misure sociali, di integrazione o terapeutiche, né sui criteri su cui tale valutazione si dovrebbe basare.

Cpv. 1 lett. c

Il **CP** esprime perplessità sulle argomentazioni formulate nel rapporto esplicativo in merito alla distinzione tra le misure preventive di polizia e l'attività delle autorità di perseguimento penale.

Cpv. 2

BE, SZ, ZH e UDC chiedono di aumentare la durata massima delle misure in questione a un anno, mantenendo la possibilità di rinnovo una tantum per sei mesi. Per esperienza la presa di contatto con persone potenzialmente pericolose e le misure preventive integrative esplicano il loro effetto soltanto dopo qualche tempo. **TG** giudica problematica la rigida limitazione nel tempo delle misure previste nella presente disposizione. Non si comprende il motivo per cui le misure possano essere prorogate una sola volta. Soprattutto in considerazione del fatto che non tutte le misure si ripercuotono con particolare incisività sui diritti delle persone interessate, sarebbe opportuno evitare tale rigida regolamentazione.

Il **CP** ritiene improbabile che le misure preventive di polizia siano efficaci se la durata massima è limitata a sei mesi.

Cpv. 3

Per **AG** non è chiaro quale sia lo scopo della formulazione «anche all'insaputa delle persone interessate». Si propone di sancire nel rapporto che rimanga in essere l'obbligo, imposto all'autorità che fornisce i dati dall'articolo 18a della legge federale sulla protezione dei dati ovvero dalle leggi cantonali sulla protezione dei dati, di informare la persona interessata della fornitura

dei dati ai sensi dell'articolo 23e capoverso 3 LMSI. Nel caso l'intento fosse diverso, se ne dovrebbe dare chiara spiegazione nella legge e nel rapporto.

LU non ritiene scevro da aspetti problematici l'accertamento della pericolosità di una persona avvalendosi di tutte le informazioni disponibili e auspica l'adozione di una chiara regolamentazione nazionale a livello federale.

privatim e **RSS** chiedono che nel testo di questa disposizione e nel messaggio che sarà redatto si faccia più chiaro riferimento alla rilevanza del diritto cantonale. La norma per cui i Cantoni disciplinano secondo il proprio ordinamento la gestione dei singoli casi ovvero lo scambio di informazioni tra i servizi coinvolti nella gestione delle minacce, dev'essere messa sufficientemente in risalto. **privatim** propone una formulazione per adeguare la norma.

Il **TAF** osserva che dal tenore della clausola e del rapporto esplicativo non si capisce se si tratti di una mera attribuzione formale di competenze o se la norma abbia una valenza materiale. All'occorrenza fedpol e Cantoni sarebbero però ampiamente liberi di scegliere i mezzi per procurarsi le informazioni e la disposizione in grado di interferire con il diritto alla libertà personale e alla tutela della sfera privata ovvero con il diritto all'autodeterminazione informativa. Rimane inoltre da capire quali principi (in materia di protezione dei dati) siano applicabili all'acquisizione e al trattamento di dati personali e quali diritti (sempre in materia di protezione dei dati) spettino agli interessati.

4.1.4 Art. 23f Richiesta

UR ritiene necessario che le autorità cantonali o comunali possano chiedere l'adozione di misure all'Ufficio federale di polizia. Si concorda con la possibilità disciplinata dalla presente disposizione. **ZG** chiede che nel rapporto esplicativo si faccia più chiaro riferimento alla rilevanza del diritto cantonale in caso di richiesta di adozione di misure volte a impedire reati di terrorismo. Si chiede altresì che il trattamento dei dati (archiviazione, comunicazione, cancellazione, ecc.) da parte di fedpol sia regolamentato a un livello opportuno.

L'**UNIL** ritiene necessario che questa norma, e in particolare il capoverso 2, sia formulata ex novo, avanzando una proposta al riguardo. **privatim** sostiene che non è chiaro se ai sensi di questa disposizione le informazioni per la richiesta di adozione di una misura debbano essere acquisite dalla polizia cantonale oppure dal servizio cantonale delle attività informative. Nel caso in cui la polizia debba acquisire informazioni autonomamente e di propria iniziativa, è necessaria una base legale che definisca per i soggetti responsabili un chiaro quadro di riferimento per il trattamento dei dati. Anche nel messaggio che sarà predisposto si deve fare più evidente riferimento al carattere determinante del diritto cantonale. Inoltre il rapporto esplicativo non conterrebbe indicazioni circa la sorte dei dati personali trasmessi dai Cantoni, il luogo e la durata di conservazione. Mancherebbero anche indicazioni sulla sorte dei dati trasmessi nel caso in cui fedpol non disponga alcuna misura. Si chiede pertanto che il trattamento dei dati (archiviazione, comunicazione, cancellazione, ecc.) sia disciplinato da fedpol a un livello appropriato. **humanrights.ch** esprime un parere critico sull'adozione di misure da parte di fedpol in assenza di autorizzazione di un giudice (ad eccezione del divieto di lasciare un immobile ai sensi dell'art. 23f). In effetti la persona interessata potrebbe interporre ricorso contro tale decisione ai sensi dell'articolo 23g capoverso 2 rivolgendosi al Tribunale amministrativo federale; tuttavia, secondo l'articolo 24g tale ricorso non avrebbe alcun effetto sospensivo. Anche il quadro probatorio sarebbe molto probabilmente privo di qualsiasi trasparenza, basandosi la misura nella maggior parte dei casi su informazioni del servizio delle attività informative. Inoltre l'onere della prova verrebbe invertito tanto da costringere la persona destinataria a fornire – cosa impossibile – la prova del fatto di non essere una persona potenzialmente pericolosa. **dirittifondamentali.ch** chiede lo stralcio di questa disposizione, poiché le informazioni – che in pratica verrebbero principalmente raccolte dal servizio delle attività informative – non sarebbero verificabili né sarebbe chiaro da dove esse provengano.

4.1.5 Art. 23g Pronuncia di misure

Cpv. 1

BE chiede di inserire dopo la prima frase la seguente aggiunta: «fedpol ottiene preventivamente il consenso del Cantone competente per l'esecuzione e il controllo». In definitiva ciò deporrebbe a favore della competenza cantonale, eventualmente integrata da un principio di consultazione e informazione tra Cantone e fedpol sancito a livello di legge. **TG** propone il seguente adeguamento della prima frase: «Prima della pronuncia di una misura, fedpol consulta preventivamente il Cantone competente per l'esecuzione e il controllo». TG sostiene a tale proposito che le misure disposte da fedpol non possono in alcun caso essere in contrasto con il trattamento dei casi per la prevenzione delle minacce da parte del Cantone competente.

ZH sostiene che occorre perseguire le necessarie condizioni di intesa e coordinamento. Poiché sia l'attività di gestione dei casi sia l'esecuzione e il controllo delle nuove misure previste dalla LMSI rientrano nella sfera di responsabilità dei Cantoni, sarebbe logico includere nel processo decisionale, anche in maniera più incisiva rispetto a quanto previsto dal progetto di legge, i servizi responsabili del Cantone o dei Cantoni interessati. Inoltre le misure disposte da fedpol potrebbero sovrapporsi o porsi in contrasto con il trattamento dei casi da parte del Cantone nell'ambito dei suoi compiti di prevenzione delle minacce.

TAF ritiene questa disposizione potenzialmente fuorviante, in quanto ammetterebbe l'interpretazione secondo cui fedpol può decidere solo di una misura disposta ai sensi dell'articolo 23l (e delle eccezioni ivi individuate). L'Uni BE chiede eventualmente (nel caso in cui l'articolo 23l AP-LMSI sia mantenuto contrariamente a quanto auspicato) che l'articolo 23g capoverso 1 AP-LMSI sia modificato in modo che le misure ai sensi degli articoli 23h-23k AP-LMSI debbano essere disposte da un'autorità giudiziaria.

privatim suggerisce di verificare ancora una volta la competenza decisionale di fedpol circa l'emanazione di misure tenuto conto dei principi dello Stato di diritto in materia di diritti delle parti. Sotto il profilo dei diritti fondamentali si pone la questione del procedimento idoneo per la verifica dei requisiti. Il progetto di legge MPT attribuisce a fedpol nuove competenze che andrebbero a scapito dell'individuo e che non si concilierebbero con i relativi diritti procedurali e le garanzie in materia di diritti fondamentali. L'Uni BE chiede eventualmente (nel caso l'art. 23l AP-LMSI sia mantenuto) che questa disposizione sia adeguata in modo che le misure ai sensi degli articoli 23h - 23k AP-LMSI debbano essere disposte da un'autorità giudiziaria. fedpol non è un organo indipendente dall'esecutivo e quindi non è un'autorità giudiziaria ai sensi dell'articolo 5 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU; RS 0.101). In effetti l'articolo 23g capoverso 2 ammetterebbe il ricorso al Tribunale amministrativo federale. Quantomeno in caso di misure non impugnate con rimedi giuridici non si sarebbe però in presenza di un «provvedimento legittimamente adottato» ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettera b CEDU. È fuori discussione anche il motivo di arresto ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettera c, secondo cui tale misura trova applicazione esclusivamente nell'ambito di indagini penali.

Cpv. 2

Per **AG** occorre chiedersi se questa formulazione includa anche la possibilità di ricorso nel caso in cui fedpol, su richiesta di un'autorità cantonale o comunale, non intervenga, rinunci a un provvedimento o non ne disponga alcuno.

L'**UNIL** propone un'integrazione a questa disposizione. L'**UNIL**, **GDS Amnesty Int.**, **humanrights.ch** e **dirittifondamentali.ch** sostengono inoltre che la possibilità di verifica a posteriori di una misura da parte del Tribunale amministrativo federale (TAF) non supplisce alla mancanza di una verifica giudiziaria a priori. In effetti è possibile ricorrere contro la decisione di fedpol relativa alla pronuncia di una misura rivolgendosi al Tribunale amministrativo federale, ma

il ricorso non avrebbe alcun effetto sospensivo né sarebbe specificata l'entità del margine discrezionale a disposizione del Tribunale. Il Tribunale amministrativo federale può esprimersi anche sui contenuti della decisione oppure solo sulla procedura? Nel caso possa esprimersi sui contenuti, non è chiaro se abbia accesso a tutti i mezzi di prova. Si osserva che il TAF avrebbe difficoltà a decidere nel caso la richiesta di pronuncia delle misure si basi su informazioni del Servizio delle attività informative della Confederazione (SIC), difficilmente verificabili, e non sarebbe chiaro in quale misura il TAF abbia accesso a informazioni del SIC. Inoltre il ricorso al TAF rispetto alla procedura penale comporterebbe di fatto un'inversione dell'onere della prova. L'UNIL suggerisce di coinvolgere i giudici dei provvedimenti coercitivi e propone una via procedurale.

4.1.6 Art. 23h Obbligo di presentarsi

AR, BL, GL, GR, LU, UR, VS, CDDGP, UCS e SCPCS si dichiarano favorevoli a questa norma e non la ritengono problematica. L'obbligo di presentarsi ha ormai dato prova della sua validità anche nell'ambito del perseguimento penale e dovrebbe essere attuabile senza difficoltà. Gli strumenti di polizia di prevenzione delle minacce sono già disciplinati in alcune leggi cantonali di polizia e hanno dimostrato tutta la loro efficacia nella prassi. **BE** chiede che siano esplicitamente regolamentate le misure (di accompagnamento) da adottare da parte delle autorità competenti per l'esecuzione, il controllo e la procedura in caso di inosservanza degli obblighi. **RSS** considera questa disposizione essenziale nel quadro di una strategia di reintegrazione e di disimpegno. Particolare attenzione dev'essere dedicata, in sede di stesura delle disposizioni attuative, alla definizione e alle responsabilità di questo servizio.

PES, GDS, Amnesty Int. e dirittifondamentali.ch sostengono come sia indicato con poca chiarezza cosa si intenda con il termine di «specialista», che potrebbe riferirsi ad esempio alla polizia, al Servizio delle attività informative della Confederazione, a psicologi o anche operatori sociali, e quale sia quindi anche lo scopo di questa misura. **PES** e **GDS** ravvisano il rischio potenziale che in questo modo si possano raccogliere informazioni su altre persone, se la funzione sarà assunta dal Servizio delle attività informative della Confederazione o dall'Ufficio federale di polizia. Eventualità che dev'essere scongiurata. **GDS** e **dirittifondamentali.ch** osservano che anche in occasione di tali colloqui la persona interessata deve dimostrare la propria innocuità/innocenza, il che corrisponderebbe a un'ingiustificabile inversione dell'onere della prova. **Amnesty Int.** dichiara che una siffatta misura dovrebbe essere pronunciata da un giudice e non da un'autorità di polizia. In assenza di una maggiore specificazione della disposizione, **Amnesty Int.** la rigetta. **humanrights.ch** osserva che secondo questa disposizione l'obbligo di presentarsi potrebbe essere tutt'altro che un controllo della presenza: è possibile cioè che la persona destinataria del provvedimento per mesi sia chiamata settimanalmente a un incontro con la polizia cantonale e interrogata sulla sua rete relazionale o anche sui suoi comportamenti in materia di mobilità o su Internet. Lo specialista addetto alle audizioni potrebbe intrattenere rapporti diretti con fedpol e con il Servizio delle attività informative e acquisire tramite tali servizi ulteriori informazioni; ad esempio potrebbe disporre di relazioni sugli spostamenti della persona destinataria del provvedimento, poiché ai sensi dell'articolo 23m sarebbe senz'altro possibile obbligare la persona a indossare una cavigliera. Se la persona che deve presentarsi all'incontro non vi si reca senza fornire una giustificazione, potrebbe essere pronunciato nei suoi confronti il divieto di lasciare un immobile (art. 23l) o una pena detentiva fino a 3 anni o una pena pecuniaria (art. 23m). L'**ICJ** considera l'obbligo di presentarsi inappropriato e quindi sproporzionato a fronte del pericolo potenziale rappresentato dalla persona in questione e della sua relativa mobilità. Tale valutazione varrebbe anche nel caso in cui l'obbligo fosse avvalorato in base all'articolo 23m (Impiego di apparecchi tecnici di localizzazione e localizzazione tramite telefonia mobile), poiché richiederebbe un enorme dispendio di personale. L'**UNIL** ricorda che le misure di cui agli articoli 23h – 23l devono superare un'eventuale verifica della proporzionalità e formula al riguardo una proposta d'integrazione della disposizione.

4.1.7 Art. 23i Divieto di avere contatti

AR, BL, GL, GR, UR, VS, CDDGP, UCS e SCPCS si dichiarano favorevoli alla misura e non la ritengono problematica, dato che gli strumenti di polizia volti alla prevenzione delle minacce sono già disciplinati in alcune leggi cantonali di polizia e hanno dimostrato tutta la loro efficacia nella prassi.

BE chiede che siano espressamente regolamentate le misure (di accompagnamento) da adottare da parte delle autorità competenti per l'esecuzione, il controllo e la procedura in caso di inosservanza degli obblighi. **LU** sostiene come i divieti di avere contatti si possano controllare solo con oneri considerevoli. A fronte del rapido progresso tecnologico e delle possibilità così messe a disposizione, sussisterebbero dubbi circa l'attuazione di tale misura, soprattutto per ciò che concerne i divieti di avere contatti nello spazio virtuale.

KA Schweiz sottolinea come eventuali misure per la protezione dei minori che potrebbero condurre al medesimo obiettivo abbiano la priorità e suggerisce che in ogni caso si debba inoltrare una segnalazione all'autorità di protezione dei minori e degli adulti (APMA) nel caso in cui si valuti di pronunciare la misura nei confronti di minorenni. Inoltre la disposizione andrebbe integrata aggiungendo che i minorenni abbiano automaticamente diritto a un rappresentante legale nel caso in cui si valuti di adottare questa misura. **L'ICJ** esprime dubbi circa l'idoneità e quindi la proporzionalità della misura, poiché comporterebbe il monitoraggio di interi gruppi o di persone terze. Per **GDS, dirittifondamentali.ch** e **Digit. Gesellschaft** questa clausola configura una grave intromissione nella libertà personale degli interessati (si richiamano l'art. 10 Cost., l'art. 8 CEDU, l'art. 17 Patto ONU II). È inoltre inaccettabile che i divieti di avere contatti possano essere pronunciati nei confronti di bambini e ragazzi dai 12 anni d'età, che di regola vivono ancora in famiglia. Infine non si comprende come si possa controllare il rispetto di questi divieti senza coinvolgere gli altri familiari; sussisterebbe anche il pericolo che l'intera famiglia diventi oggetto di sospetto generalizzato. **humanrights.ch** ritiene che un tale divieto di avere contatti costituisca una chiara intrusione nell'essenza del diritto fondamentale alla libertà personale e alla libertà di riunione. La Costituzione federale vieta queste pesanti intromissioni anche in presenza di una base giuridica. L'affermazione riportata nel rapporto esplicativo (pag. 9) secondo cui le nuove misure «si ispirano ampiamente agli strumenti analoghi esistenti», sarebbe semplicemente erronea in riferimento all'articolo 23i. Questa misura non presenterebbe, per quanto attiene alle condizioni e allo scopo, alcuna analogia con l'art. 67b CP utilizzato per comprovare l'affermazione. **Amnesty Int.** sostiene che una tale misura debba essere pronunciata da un giudice e non da un'autorità di polizia. Una misura di questo genere potrebbe altresì avere ricadute eccessive sulla vita privata, per cui la norma dev'essere assolutamente formulata con maggior precisione. In assenza di un'ulteriore precisazione **Amnesty Int.** respinge la presente disposizione. **L'UNIL** osserva che le misure di cui agli articoli 23h – 23i devono soddisfare il principio di proporzionalità e ritiene opportuno l'inserimento di una disposizione derogatoria analoga a quella prevista nell'articolo 23j AP-LMSI («fedpol può autorizzare eccezioni se vi sono motivi importanti»).

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

AR, BL, GL, GR, UR, VS, CDDGP, UCS e SCPCS approvano questa misura in quanto efficace provvedimento preventivo di polizia per procedere nei confronti di persone che rappresentano una minaccia terroristica. Ritengono questa misura priva di problematicità, poiché gli strumenti di polizia di prevenzione delle minacce sono già disciplinati in alcune leggi cantonali di polizia e hanno dimostrato tutta la loro efficacia nella prassi. **LU** osserva come questa misura non produca, per esperienza, per determinate categorie di utenti il necessario effetto deterrente e, analogamente ai divieti di avere contatti, è possibile controllarne il rispetto solo con un dispendio di risorse elevato. **BE** chiede che siano espressamente regolamentate le misure (di accompagnamento) da adottare da parte delle autorità competenti per l'esecuzione, il controllo e la procedura in caso di inosservanza degli obblighi.

PES ritiene che questa misura abbia pesanti ricadute o sia addirittura controproducente, poiché potrebbe limitare notevolmente la libertà personale e avere effetti considerevoli sulla quotidianità delle persone interessate.

KA Schweiz sottolinea come eventuali misure per la protezione dei minori che potrebbero condurre al medesimo obiettivo abbiano la priorità e suggerisce che in ogni caso si debba inoltrare una segnalazione all'APMA nel caso in cui si valuti di pronunciare la misura nei confronti di minorenni. Inoltre la disposizione andrebbe integrata aggiungendo che i minorenni abbiano automaticamente diritto a un rappresentante legale nel caso in cui si valuti di adottare questa misura. L'**ICJ** sostiene che le assegnazioni a determinate zone o le misure di respingimento da determinate zone debbano essere sempre motivate in modo specifico con riferimento alla persona, affinché eventuali limitazioni alla libertà di movimento siano proporzionate. Inoltre le condizioni per la pronuncia di un «divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate» secondo questa disposizione sono piuttosto generiche e indeterminate. Sembra difficile che nell'opera semisegreta di prevenzione del terrorismo si possano disporre misure adeguate nei confronti di persone. Sicuramente sarebbe più facile controllare una (siffatta) misura con gli strumenti tecnici di cui all'articolo 23m AP-LMSI, ma l'adeguatezza della misura dipende dall'affidabilità di «misure di accompagnamento» efficaci (risorse di polizia per l'immediata osservazione o l'arresto, nel caso in cui si riscontri con mezzi tecnici la violazione del divieto di lasciare e di accedere ad aree determinate). **Amnesty Int.** sostiene che una misura di questo tipo debba essere pronunciata da un giudice e non da un'autorità di polizia. In assenza di un'ulteriore precisazione Amnesty Int. respinge la presente disposizione. **humanrights.ch** individua nella presente norma una tendenza all'eccessiva limitazione della libertà di movimento spinta all'estremo in misura inaccettabile. È oltremodo preoccupante che fedpol possa pronunciare a propria discrezione, senza qualsivoglia motivazione concreta e plausibile ma solo sulla base dell'inquadramento di una persona quale soggetto potenzialmente pericoloso, divieti di accedere ad aree determinate. **Digit. Gesellschaft** definisce la norma come grave intromissione nella libertà personale.

4.1.9 Art. 23k Divieto di lasciare il Paese

AR, BL, GL, GR, UR, VS e **CDDGP** concordano con questa norma e non la ritengono problematica, dato che gli strumenti di polizia volti alla prevenzione delle minacce sono già disciplinati in alcune leggi cantonali di polizia e hanno dimostrato tutta la loro validità nella prassi. **LU** osserva che si potrebbe uscire dalla Svizzera anche senza documenti di viaggio – in particolare attraverso la rete ferroviaria e stradale o attraverso il «confine verde», ma si dichiara favorevole all'adozione di una base giuridica per il sequestro di titoli di viaggio esteri. **BE** chiede che siano espressamente regolamentate le misure (di accompagnamento) da attuare da parte delle autorità competenti per l'esecuzione, il controllo e la procedura in caso di inosservanza degli obblighi. **TG** ritiene importante che le competenti autorità di polizia della Confederazione e dei Cantoni informino prontamente il competente ufficio della migrazione in modo da poter sospendere un'esecuzione dell'allontanamento eventualmente in corso. Nei commenti occorrerebbe inserire precisazioni sui «documenti d'identità sostitutivi» (di cui al capoverso 4) e le autorità competenti per il loro rilascio.

KA Schweiz sottolinea come eventuali misure per la protezione dei minori che potrebbero condurre al medesimo obiettivo abbiano la priorità e suggerisce che in ogni caso si debba inoltrare una segnalazione all'APMA nel caso in cui si valuti di pronunciare la misura nei confronti di minorenni. Inoltre la disposizione andrebbe integrata aggiungendo che i minorenni abbiano automaticamente diritto a un rappresentante legale nel caso in cui si valuti di adottare tale misura.

Amnesty Int. dichiara che una siffatta misura dovrebbe essere pronunciata da un giudice e non da un'autorità di polizia. In assenza di una maggiore specificazione della disposizione, Amnesty Int la rigetta. L'**UNIL** osserva che le misure di cui agli articoli 23h – 23l devono soddisfare il principio di proporzionalità e ritiene opportuno l'inserimento di una disposizione derogatoria

analoga a quella prevista nell'articolo 23j AP-LMSI («fedpol può autorizzare eccezioni se vi sono motivi importanti»).

4.1.10 Art. 23I Divieto di lasciare un immobile

AR, BL, GL, GR, UR, VS, CDDGP, UCS e SCPCS approvano questa misura in quanto strumento idoneo e compatibile con i principi dello Stato di diritto che amplia il margine d'azione a disposizione delle autorità di polizia. Si rimanda alla situazione di altri Paesi europei che hanno disciplinato misure analoghe nelle loro leggi in materia.

BE chiede che siano espressamente regolamentate le misure (di accompagnamento) da attuare da parte delle autorità competenti per l'esecuzione, il controllo e la procedura in caso di inosservanza degli obblighi. **SO** considera le deroghe indicate non idonee a fronte di un potenziale di rischio elevato e ne chiede l'eliminazione. Inoltre fedpol dovrebbe obbligatoriamente consultare l'autorità richiedente prima di decidere di una deroga al divieto di lasciare un immobile.

LU osserva come questa misura rappresenti, nel caso duri un certo periodo di tempo, una grave ingerenza nei diritti fondamentali di una persona e che debba essere disposta soltanto in casi estremi e approvata da un tribunale. Il controllo e l'attuazione saranno un compito impegnativo per le autorità.

Il **PS** respinge la possibilità proposta di pronunciare il divieto di lasciare un immobile nei confronti di persone potenzialmente pericolose. La carcerazione preventiva prevista nella procedura penale e basata sull'articolo 221 CPP costituisce di per sé uno strumento sufficiente per una privazione della libertà che ha come scopo quello di proteggere la popolazione da reati di terrorismo. Inoltre gli elementi segnalati nel rapporto esplicativo indicativi di un notevole pericolo per la vita e l'integrità personale sono considerati non sufficientemente gravi. Il **PVL** respinge l'ipotesi che la «carcerazione preventiva» sia disposta da fedpol e invita il Consiglio federale a spiegare con esempi concreti in quali casi di effettivo pericolo non sia sufficiente la disposizione della carcerazione preventiva o di sicurezza da parte delle autorità di perseguimento penale.

Uni BE e dirittifondamentali.ch chiedono che questa disposizione sia eliminata. In mancanza di un pertinente motivo di carcerazione, la privazione della libertà a seguito del divieto di lasciare un immobile ai sensi dell'articolo 23j AP-LMSI non si giustifica e violerebbe inoltre l'articolo 5 CEDU. Se, tuttavia, la clausola dovesse essere mantenuta, sarà necessario un adeguamento dell'articolo 23g capoverso 1 AP-LMSI per soddisfare i requisiti richiesti dall'articolo 5 CEDU. L'**ICJ** esprime grave preoccupazione circa il rischio che questa misura equivalga in pratica a una deroga all'articolo 5 capoverso 1 lettera c CEDU. Se di fatto si giungesse all'abrogazione di una così importante disposizione della CEDU in materia di Stato di diritto, la si potrebbe accettare solo in virtù dell'articolo 15 capoverso 1 CEDU e soltanto se adempite condizioni severe. L'**ICJ** osserva altresì come la congruità di questa misura dipenda dall'affidabilità di «misure di accompagnamento» immediatamente efficaci. Un team d'osservazione o d'intervento dovrebbe essere pronto a intervenire in qualsiasi momento. Per **GDS** quest'articolo è eccessivamente estensivo, potendovi ravvisare, nonostante la necessità di un'autorizzazione del giudice, un'efficacia più punitiva – di fatto si tratta di una pena detentiva – che preventiva. Per cui la clausola viola evidentemente il principio di legalità e l'obbligo di determinatezza, rappresentando una grave ingerenza nella libertà personale. **Amnesty Int.** sostiene che questa misura dovrebbe essere pronunciata da un giudice e non da un'autorità di polizia. Amnesty Int. afferma che una norma di questo tipo costituisce una pesante intromissione nella libertà personale, con ricadute anche su altri diritti fondamentali, segnatamente la libertà di movimento, il diritto alla protezione della sfera privata e della famiglia o anche il diritto al lavoro. Secondo **humanrights.ch** l'articolo 23j va inteso esclusivamente quale sanzione riferita al mancato perseguimento di misure di polizia e incompatibile con l'articolo 5 capoverso 1 lettera c CEDU. Si richiede l'eliminazione della presente norma. **Digit. Gesellschaft** considera tale misura come una forma di privazione della libertà.

Cpv. 2

ICJ pensa che sia indispensabile un'attività di osservazione ai fini di controllo delle eccezioni previste da questa disposizione.

Cpv. 4 e 7

BE suggerisce di descrivere nel rapporto esplicativo il motivo per cui non sia possibile una via di ricorso «unitaria» a livello federale. **TG** non ritiene opportuno attribuire ai giudici cantonali dei provvedimenti coercitivi la competenza di disporre e controllare una misura in presenza di compiti preventivi della Confederazione nell'ambito della prevenzione di reati di competenza federale. Nell'ottica di un approccio unitario alla materia si ritiene più opportuno attribuire tale funzione al Tribunale penale federale.

Uni BE e **dirittifondamentali.ch** chiedono che i termini di cui all'articolo 23/ capoverso 4 AP-LMSI siano adeguati conformemente all'articolo 224 capoverso 2 e all'articolo 226 capoverso 1 CPP. **GDS** e **Amnesty Int.** osservano che, anche se fedpol dovesse sottoporre la misura ordinata al competente giudice dei provvedimenti coercitivi perché ne verifichi la legalità e l'adeguatezza, non è certo che il giudice abbia accesso all'intero dossier e possa decidere essendo a conoscenza di tutte le circostanze. Secondo **GDS** e **dirittifondamentali.ch** il termine «adeguatezza» dovrebbe essere sostituito con «proporzionalità»; si respinge l'ipotesi di limitazione a un «esame dell'adeguatezza».

Cpv. 6

SO chiede che si riconsideri la possibilità di presentare in qualsiasi momento domanda di revoca della misura e di limitare il numero di domande ammissibili a una ogni tre mesi.

UDC esprime riserve in merito al diritto della persona potenzialmente pericolosa di presentare in qualsiasi momento domanda di revoca dell'obbligo di non lasciare un determinato immobile. Si chiede di adottare per questo capoverso una formulazione in base a cui si possa presentare domanda di revoca della misura una sola volta al momento della sua disposizione e poi nuovamente in caso di una sua eventuale proroga.

dirittifondamentali.ch chiede l'adeguamento di questa norma in modo che si possa consentire alle persone interessate di richiedere in qualsiasi momento un controllo immediato di un'autorità giudiziaria. Inoltre c'è da chiedersi come il giudice e l'imputato possano verificare o smentire le informazioni, soprattutto nel caso in cui la domanda si basi su informazioni del Servizio delle attività informative, difficilmente verificabili.

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

AR, BL, GL, GR, VS e **CDDGP** ravvisano in questa misura un considerevole sgravio per le autorità cantonali di esecuzione, sottolineando l'importanza di adottare una prassi uniforme e la necessità che i Cantoni non debbano sostenere costi proibitivi per il ricorso a questi mezzi d'esecuzione.

LU osserva che le autorità di Lucerna dispongono di poche esperienze in merito e ancora non è stato verificato il rapporto tra costi e benefici. **BE** chiede che siano espressamente regolamentate le misure (di accompagnamento) da attuare da parte delle autorità competenti per l'esecuzione, il controllo e la procedura in caso di inosservanza degli obblighi. **SO** sostiene che il monitoraggio per mezzo di misure tecniche potrebbe opportunamente contribuire a un impiego più razionale degli operatori del corpo di polizia. Affinché le autorità cantonali di polizia siano in grado anche dopo l'entrata in vigore della MPT di assolvere i compiti loro attribuiti per legge, occorre

riconsiderare le condizioni proposte ed eccessivamente severe per l'impiego di apparecchi tecnici di localizzazione e per la localizzazione della persona potenzialmente pericolosa tramite telefonia mobile. Si invita inoltre ad elencare a titolo esemplificativo i possibili elementi a sostegno della supposizione avanzata. **FR** esprime scetticismo riguardo all'attuazione pratica e ritiene che queste misure di sorveglianza non siano praticamente più attuabili con l'avvento delle nuove tecnologie della telecomunicazione. **FR** e **VD** si esprimono a favore di una sorveglianza «a posteriori», poiché una sorveglianza in tempo reale comporterebbe per le autorità d'esecuzione o le autorità cantonali di polizia costi rilevanti e attualmente sarebbero tecnicamente poco affidabili; in particolare occorrerebbe prevedere nell'avamprogetto stesso, e non solo nel rapporto esplicativo, l'esclusione della sorveglianza in tempo reale. Infine a fedpol dovrebbe essere attribuita la competenza della fornitura del materiale elettronico di sorveglianza. **UR** osserva come non si debba trascurare il fatto che questo compito comporti maggiori oneri finanziari e del personale. Proprio a tale proposito auspica che la Confederazione stabilisca condizioni più severe a tariffe più convenienti nei confronti degli operatori di telecomunicazione. Oneri dell'ordine di grandezza del «caso Rapperswil» non sarebbero semplicemente sopportabili per il Cantone UR. Ci si attende dunque che i costi delle «misure MPT» disposte dalla Confederazione siano sostenuti dalla Confederazione stessa. **GE** e **TI** richiamano le difficoltà tecniche e i limiti applicativi delle cavigliere elettroniche. **TI** sostiene inoltre che l'uso di apparecchi tecnici di localizzazione potrebbe essere disposto anche in caso di minorenni e ricorda altresì la problematica della determinazione dell'autorità competente a disporre e revocare una misura di questo tipo.

L'**ICJ** osserva come l'impiego dei mezzi tecnici di cui all'articolo 23m AP-LMSI per localizzare una persona soggetta a restrizioni richieda una giustificazione supplementare. Essa si rende necessaria poiché il diritto di autodeterminazione informativa (ai sensi dell'art. 13 cpv. 2 Cost./art. 8 CEDU) e la libertà personale inclusa la libertà di movimento (ai sensi dell'art. 10 cpv. 2 e art. 13 cpv. 1 Cost. nonché art. 8 CEDU) verrebbero ulteriormente limitati per via del rilevamento dei dati. **KA Schweiz** sottolinea come eventuali misure per la protezione dei minori che potrebbero condurre al medesimo obiettivo abbiano la priorità e suggerisce che in ogni caso si debba inoltrare una segnalazione all'APMA nel caso in cui si valuti di pronunciare la misura nei confronti di minorenni. Inoltre la disposizione andrebbe integrata aggiungendo che i minorenni abbiano automaticamente diritto a un rappresentante legale nel caso in cui si valuti di adottare questa misura.

GDS considera questa misura una grave ingerenza nella sfera privata, non giustificata sulla scorta di considerazioni di proporzionalità. Sussisterebbe inoltre il rischio che l'autorità raccolga con questi mezzi altre informazioni oltre a quelle necessarie a controllare l'esecuzione della misura. **Amnesty Int.** osserva come una misura di questo tipo debba essere disposta con grande cautela e solo sulla base di un sospetto concreto. **Amnesty Int.** sostiene che questa misura non debba essere disposta nei confronti di persone che non hanno commesso concretamente un reato ma per le quali sussista solo il sospetto che siano potenzialmente pericolose. **humanrights.ch** ritiene questa disposizione, soprattutto l'impiego di cavigliere elettroniche, altamente problematica per ragioni legate ai diritti umani e la rigetta.

Cpv. 1 lett. b

AG ne chiede la definitiva eliminazione.

Cpv. 1 lett. c

Il **TAF** solleva il dubbio se il termine «ricerca» non vada sostituito con «misura».

Cpv. 2

GR esprime dubbi circa l'utilità pratica, ritenendo controversa da un lato la questione dell'effettiva attuazione pratica del monitoraggio sotto forma di «electronic monitoring» e dall'altro la possibilità di raggiungere lo scopo auspicato. In mancanza di una forma di sorveglianza in tempo reale, i

dati registrati potrebbero essere analizzati solo a posteriori, vanificando così l'efficacia preventiva. **SG** osserva che la sorveglianza elettronica non può impedire né eventuali attacchi terroristici né fughe o sparizioni. In alcuni casi anche per le persone pericolose la sorveglianza sarebbe inadeguata.

Cpv. 3

SO evidenzia che non è da escludersi che l'applicazione di emolumenti ritenuti proibitivi dai Cantoni potrebbe comportare la rinuncia alla pronuncia di misure tecniche di sorveglianza ai fini di risparmio. Il Consiglio federale deve tenere in debita considerazione tale effetto indesiderato in sede di definizione dell'ammontare degli emolumenti.

dirittifondamentali.ch chiede lo stralcio di questo capoverso, poiché ritiene che si tratti di una pesante ingerenza nella sfera privata. Non emerge con chiarezza il motivo per cui si renda necessaria una localizzazione tramite telefonia mobile se la legge già prevede la possibilità di localizzazione mediante appositi apparecchi tecnici. Occorre considerare la possibilità di intercettazione ambientale, che la modifica della LSCPT e della LAIn concedono alle autorità.

Cpv. 4 lett. b

privatim ritiene problematico il fatto che questa disposizione ammetta scoperte casuali non correlate alla lotta alla minaccia terroristica. L'analisi dei dati andrebbe quindi oltre i limiti ammessi in un procedimento penale. Si richiede l'adeguamento della disposizione e se ne propone una formulazione (orientata alla limitazione dell'ammissibilità dei dati concernenti la localizzazione al perseguimento penale di reati gravi).

Cpv. 6

AG accenna a problemi di definizione e chiede che il passaggio «L'autorità competente designa le persone autorizzate a valutare i dati» sia sostituito dalla frase «L'autorità competente per l'esecuzione della misura adotta misure adeguate al fine di proteggere i dati dall'utilizzazione abusiva».

4.1.12 Art. 23n Esecuzione delle misure

BS valuta questa disposizione analizzando il fabbisogno sproporzionato di coordinamento tra le autorità e chiede che i Cantoni che non hanno chiesto le misure non debbano rispondere nemmeno del loro controllo e dell'esecuzione, soprattutto per ragioni di economia procedurale. **SZ** esprime perplessità circa l'attribuzione generica dell'esecuzione e del controllo delle misure ai Cantoni. Se i Cantoni si occupassero dell'esecuzione, si porrebbe la questione di come la Confederazione possa indennizzarli per tale attività. In singoli casi dispendiosi il Cantone potrebbe dover sostenere costi considerevoli. Analogamente all'assunzione dei costi per sentenze definitive della giurisdizione federale eseguite dai Cantoni, anche qui sarebbe indicata un'idonea regolamentazione dei costi. Si chiede che nel messaggio siano inserite indicazioni in tal senso. **GR** chiede a titolo integrativo che siano fissate regole sull'assunzione dei costi: se il Cantone competente territorialmente esegue una misura disposta dalle autorità federali, la Confederazione dovrebbe indennizzare il Cantone per i costi dell'esecuzione (analogamente all'art. 74 cpv. 5 LOAP, per cui la CDDGP richiede un'assunzione dei costi da parte della Confederazione regolamentata per legge). **ZH** esprime stupore per il fatto che i Cantoni non siano coinvolti nel processo decisionale, sebbene l'esecuzione delle misure di nuova introduzione siano di loro competenza. Occorrerebbe altresì chiarire se fedpol debba eseguire direttamente la misura nel caso in cui i Cantoni non siano in grado di occuparsene. **ZG** chiede che tale disposizione sia integrata in modo da comprendere anche la cosiddetta custodia di sicurezza per persone potenzialmente pericolose. Inoltre **ZG** chiede che dai commenti nel rapporto esplicativo sia eliminato il riferimento al Corpo delle guardie di confine. **SO** chiede la modifica della formulazione potestativa: nel rapporto si menziona ripetutamente il *case management* da effettuarsi

congiuntamente da fedpol e Cantone; fedpol è altresì tenuto a sostenere debitamente il Cantone richiedente nei suoi compiti esecutivi. **TI** considera problematici diversi aspetti dell'esecuzione; ad esempio con questa disposizione si invertirebbe il principio di cui all'articolo 4 capoverso 2 LMSI, secondo il quale i Cantoni assistono la Confederazione sul piano dell'amministrazione e dell'esecuzione, se in virtù della Costituzione e della legge la Confederazione è responsabile della sicurezza interna. Anche la creazione di servizi cantonali che conoscano le misure sociali, mediche e di polizia all'interno del Cantone, richiederebbe considerevoli risorse finanziarie, logistiche e in termini di personale così come adeguamenti del diritto cantonale. **VD** auspica precisazioni circa i servizi che i Cantoni dovranno designare, che conoscano le misure sociali, mediche e di polizia in corso di validità nei Cantoni, ad esempio sulla separazione tra l'aspetto della sicurezza e l'approccio socio-pedagogico.

privatim chiede che sia eliminato dai commenti il riferimento al Corpo delle guardie di confine.

Cpv. 2

BE chiede che, oltre al riferimento esplicito a speciali sistemi di controllo ed esecuzione per le singole misure, siano dichiarate applicabili anche le leggi cantonali concernenti la prevenzione delle minacce (in primis le leggi di polizia), nel caso non vengano comunque già applicate in base alle circostanze. **ZG** chiede la seguente modifica testuale: «Le autorità incaricate dell'esecuzione delle misure possono applicare la coercizione di polizia e misure di polizia per quanto i beni giuridici da proteggere lo giustificano. La pertinente legge cantonale di polizia è applicabile». **SO** osserva che vi sarà una certa necessità di formazione con l'entrata in vigore della MPT, dato che per ora sono pochi i membri del corpo di polizia a svolgere compiti di polizia di sicurezza in virtù della LCoe e della legge cantonale sulla polizia cantonale.

4.1.15 Art. 24f Limite d'età

FR chiede che le misure di cui agli articoli 23i – 23k e 23m siano pronunciate in via del tutto sussidiaria e che si privilegino misure sociali, di integrazione o terapeutiche.

PS auspica una modifica del testo e propone una formulazione, sostenendo che tutte le misure dell'AP-LMSI dovrebbero essere applicabili solo agli adulti e non a bambini e ragazzi. In caso di minori potenzialmente pericolosi, invece, dovrebbero trovare applicazione le misure previste dal diritto civile, vale a dire che rientrino nell'ambito di competenza dell'APMA o prevedano il ricorso alla polizia. Il **PES** chiede l'eliminazione di questa disposizione: suscita dubbi la compatibilità di questi limiti d'età molto bassi con la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

GDS, dirittifondamentali.ch e **Digit. Gesellschaft** sostengono che questa misura sia in contrasto con i fini del diritto penale minorile svizzero e potrebbe in definitiva essere incompatibile con le misure previste dal PAN. Il limite d'età dev'essere evidentemente alzato.

L'**ICJ** mette decisamente in dubbio che i bambini di età compresa tra 12 e 15 anni dispongano della competenza decisionale necessaria per queste misure di polizia. Inoltre per loro non è prevista alcuna speciale assistenza legale. Secondo l'**ICJ** le prescrizioni di questa disposizione contrastano con il senso e lo spirito dell'articolo 11 Cost., i principi della Convenzione sui diritti del fanciullo (CDF), in particolare gli articoli 37 e 40 e le diverse raccomandazioni del Consiglio Europeo sulla polizia e giustizia a misura di bambino. Anche **Amnesty Int.** ritiene i limiti d'età molto bassi e dubita che si concilino con la Convenzione dell'ONU sui diritti del fanciullo. **humanrights.ch** considera questa disposizione molto problematica sotto il profilo dei diritti umani e la respinge.

4.1.16 Art. 24g Effetto sospensivo

GDS e **dirittifondamentali.ch** sostengono che, proprio a fronte della mancanza del riesame da parte di un'autorità giudiziaria di tutte le misure ad eccezione del divieto di lasciare un immobile,

a un eventuale ricorso contro una misura non dovrebbe essere tolto l'effetto sospensivo. dirittifondamentali.ch chiede altresì che all'imputato siano riconosciute le medesime «garanzie processuali» previste per il procedimento penale, in particolare la facoltà di non rispondere e il principio «in dubio pro reo».

4.1.17 Art. 29a Delitti

LU concorda con questa disposizione.

Digit. Gesellschaft vi ravvisa una criminalizzazione dei giovani. La norma indebolirebbe anche il lavoro individuale previsto dal Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento.

4.1.18 Art. 29b Perseguimento penale

LU concorda con questa disposizione.

4.2 Legge sugli stranieri del 16 settembre 2005²

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

AR, BL, FR, GL, VS e **CDDGP** approvano espressamente il nuovo motivo amministrativo di carcerazione in vista di rinvio coatto costituito dalla minaccia per la sicurezza interna o esterna. Occorre però stabilire se la prevista assegnazione di un luogo di soggiorno e il nuovo motivo di rinvio coatto rappresentino in determinati casi misure sufficienti a garantire la sicurezza pubblica. **SO** e **GE** dubitano che il regime abituale della carcerazione amministrativa sia idoneo a garantire in misura sufficiente la sicurezza. L'opzione prevista di disporre un divieto di avere contatti è ritenuta troppo debole. Se una persona che, stando a informazioni di fedpol, minaccia la sicurezza interna o esterna della Svizzera viene incarcerata o lasciata in carcere, occorre tenere debitamente conto della minaccia potenziale e collocare la persona in carcere separatamente da altri e controllarne ufficialmente i contatti. **GR** fa riferimento a questa disposizione sostenendo che la minaccia per la sicurezza interna o esterna quale nuovo motivo amministrativo di carcerazione costituisce la misura più incisiva del progetto di legge. **FR** ritiene indispensabile che le autorità e in particolare fedpol forniscano per iscritto alle autorità cantonali della migrazione elementi di prova sufficienti che mettano in evidenza la minaccia e che poi questa documentazione possa essere usata per giustificare una carcerazione amministrativa o la separazione dalle altre persone. Si esclude che il servizio cantonale della migrazione si basi su informazioni orali o strettamente confidenziali.

SG osserva che già dalla competenza della Confederazione in caso di minaccia della sicurezza interna ed esterna della Svizzera, si rivela poco opportuna la competenza cantonale delle autorità preposte alla migrazione di disporre la carcerazione.

ZG chiede che il motivo di carcerazione costituito dalla minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera sulla base di informazioni di fedpol venga precisato a livello di legge.

VD auspica che il testo sia integrato come segue: «Allo scopo di garantire l'attuazione della procedura d'allontanamento, di una procedura d'espulsione secondo il diritto vigente o di un procedimento penale...». Quest'integrazione permetterebbe di incarcerare uno straniero per il periodo necessario a fedpol per preparare la decisione di espulsione ai sensi dell'articolo 68 LStr.

PVL chiede di illustrare meglio i motivi per i quali non sarebbero sufficienti le possibilità attuali di sottoporre gli stranieri a carcerazione preliminare e in vista di rinvio coatto. Ogni nuovo motivo di carcerazione deve tenere conto dell'ordinamento costituzionale e di quello internazionale e soprattutto dev'essere proporzionato.

² RS 142.20

L'**UCS** osserva che l'ordine di carcerazione può essere pronunciato esclusivamente dalla competente autorità della migrazione. È assolutamente necessario che la competente polizia degli stranieri, analogamente alla polizia dei trasporti delle FFS di cui alla pertinente disposizione, abbia accesso mediante procedura di richiamo al sistema automatizzato di registrazione delle ricerche di persone e oggetti. La **CNPT** consiglia di definire i fatti che secondo fedpol andrebbero considerati come informazioni e di dare forma concreta al relativo concetto. Inoltre non si ritiene necessaria l'ammissione di un ulteriore motivo di carcerazione per i motivi già oggi in essere (specificamente art. 76 cpv. 12 lett. b n. 4 LStr). L'**ICJ** sostiene che le informazioni di fedpol circa un'eventuale minaccia della sicurezza interna o esterna della Svizzera non sarebbero assolutamente sufficienti a soddisfare le chiare condizioni poste dall'articolo 5 capoverso 1 lettera c CEDU e dalla prassi in materia attuata dalla Corte EDU. **GDS** e **dirittifondamentali.ch** ritengono la disposizione superflua e **dirittifondamentali.ch** ne chiede l'eliminazione. Già oggi fedpol può pronunciare, ai sensi dell'articolo 67 capoverso 4 LStr, un divieto d'entrata nei confronti di persone e nella LStr sussistono le basi giuridiche per la carcerazione preliminare e quella in vista di rinvio coatto. Inoltre questa disposizione porterebbe a una carcerazione preventiva basata su criteri non chiari («informazioni di fedpol»). **privatim** ritiene che i nuovi motivi di carcerazione siano formulati in modo troppo impreciso e vago e ciò consentirebbe a fedpol di disporre di un eccessivo margine interpretativo. Si chiede che le disposizioni siano meglio precisate a livello di legge. **humanrights.ch** considera questa disposizione altamente problematica sotto il profilo dei diritti umani e la respinge.

4.2.2 Art. 76 cpv. 1 lett. b n. 1

L'**UCS** ritiene assolutamente necessario che la polizia degli stranieri competente, analogamente alla polizia dei trasporti delle FFS di cui alla pertinente disposizione, abbia accesso mediante procedura di richiamo al sistema automatizzato di registrazione delle ricerche di persone e oggetti. La **CNPT** consiglia di definire i fatti che secondo fedpol andrebbero considerati come informazioni e di dare forma concreta al relativo concetto. Inoltre non si ritiene necessaria l'ammissione di un ulteriore motivo di carcerazione per i motivi già oggi in essere (specificamente art. 76 cpv. 12 lett. b n. 4 LStr). L'**ICJ** sostiene che le informazioni di fedpol su un'eventuale minaccia per la sicurezza interna o esterna della Svizzera non sarebbero assolutamente sufficienti a soddisfare le chiare condizioni poste dall'articolo 5 capoverso 1 lettera c CEDU e dalla prassi in materia attuata dalla Corte EDU. **humanrights.ch** considera questa disposizione altamente problematica sotto il profilo dei diritti umani e la respinge.

4.2.3 Art. 76a cpv. 2 lett. j

La **CNPT** esprime le stesse perplessità formulate per i motivi di carcerazione ai sensi degli articoli 75 e 76 LStr. L'estensione degli indizi, richiesti ai sensi del regolamento Dublino III, di «notevole rischio di fuga» non produrrebbe praticamente alcun effetto. Secondo l'**ICJ** questa disposizione non soddisfa i requisiti posti dalla CEDU, poiché verrebbe semplicemente utilizzata ancora una clausola generale. Inoltre non è affatto certo che, sulla scorta di questi motivi generici, l'esame della carcerazione da parte dell'autorità giudiziaria di cui all'articolo 80 capoverso 2 segg. LStr si possa svolgere in maniera sufficientemente trasparente ed equa nei confronti di persone che rappresentano una minaccia terroristica. **GDS** e **dirittifondamentali.ch** considerano questa disposizione obsoleta e **dirittifondamentali.ch** ne chiede l'eliminazione, poiché già oggi sono presenti nella LStr le basi legali necessarie per pronunciare divieti d'entrata nei confronti di persone che minacciano la «sicurezza interna o esterna» della Svizzera, o per sottoporle a carcerazione preliminare o in vista di rinvio coatto. **privatim** ritiene che i nuovi motivi di carcerazione siano formulati in modo troppo impreciso e vago e ciò consentirebbe a fedpol di disporre di un eccessivo margine interpretativo. Si chiede che le disposizioni siano meglio precisate a livello di legge.

4.2.4 Art. 81 cpv. 5

AG ritiene che nella LStr non sussista la base legale per effettuare un controllo obbligatorio dei divieti di avere contatti. **FR** ritiene indispensabile che le autorità e in particolare fedpol forniscano per iscritto alle autorità cantonali della migrazione elementi di prova sufficienti che mettano in luce la minaccia e che poi questa documentazione possa essere usata per giustificare una carcerazione amministrativa o la separazione dalle altre persone. Si esclude che il servizio cantonale della migrazione si basi su informazioni orali o strettamente confidenziali. **SG** considera estremamente problematico che le autorità della migrazione dispongano misure (di sicurezza) non pertinenti. Inoltre la restrizione delle condizioni di carcerazione sulla base di riserve in termini di sicurezza non risponderebbe al fine della carcerazione in virtù del diritto in materia di stranieri. La disposizione proposta in relazione al divieto di avere contatti derogherebbe dal principio di separazione (separazione delle persone incarcerate in base al diritto in materia di stranieri e penale). In ogni caso dev'essere prevista la possibilità che in questi casi particolari sia ammessa, per la durata del divieto di avere contatti, anche la collocazione in un diverso istituto di detenzione non utilizzato per l'esecuzione della carcerazione disposta in base al diritto in materia di stranieri.

L'**Uni BE** chiede la cancellazione della seconda frase di questa disposizione. La norma proposta non risponderebbe al principio di proporzionalità. Destano perplessità sia l'idoneità a ottenere lo scopo perseguito (impedire la radicalizzazione) sia il carattere di necessità per contrastare l'eventuale radicalizzazione di altri detenuti. Inoltre la disposizione potrebbe non soddisfare il requisito di base giuridica sufficientemente definita per la richiesta della segregazione cellulare. Infine la norma dovrebbe essere respinta anche perché comporterebbe un'inammissibile equivalenza tra carcerazione amministrativa ed esecuzione delle pene e delle misure. **GDS** e **dirittifondamentali.ch** sostengono che dovrebbero essere definite chiaramente quantomeno le condizioni di pronuncia delle misure, allo scopo di consentire almeno un'interpretazione della norma conforme alla Costituzione e ai diritti dell'uomo. Questa disposizione non risponderebbe ai requisiti minimi in tema di diritti dell'uomo, poiché per gli interessati non sarebbe chiaro quando possano essere disposti una segregazione cellulare o un divieto di avere contatti di questo tipo. Il controllo da parte di un'autorità giudiziaria non sarebbe previsto. Infine la disposizione sarebbe discriminatoria, essendo primariamente rivolta a persone con background musulmano. **dirittifondamentali.ch** chiede l'eliminazione di questa disposizione.

4.2.5 Art. 98c

Il **PVL** concorda sul fatto che occorra migliorare la collaborazione e il coordinamento tra fedpol e Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nell'individuazione di atti terroristici e nella lotta al terrorismo.

4.3 Legge del 26 giugno 1998 sull'asilo³

4.3.1 Art. 98c

Il **PVL** concorda sul fatto che occorra migliorare la collaborazione e il coordinamento tra fedpol e la Segreteria di Stato della migrazione (SEM) nell'individuazione di atti terroristici e nella lotta al terrorismo.

³ RS 142.31

4.4 Legge federale del 20 giugno 2003⁴ sul sistema d'informazione per il settore degli stranieri e dell'asilo

4.4.1 Art. 9 cpv. 1 lett. c e cpv. 2 lett. c n. 1

GE chiede che a «autorità federali competenti in materia di sicurezza interna» si aggiunga «e organi cantonali di esecuzione». **ZG** chiede che la dicitura «autorità federali competenti in materia di polizia» sia sostituita da «autorità federali competenti in materia di sicurezza interna».

Secondo l'**ICJ** i poteri esclusivi di accesso online delle autorità federali, soprattutto di fedpol e del Servizio delle attività informative della Confederazione, a determinati file della Segreteria di Stato della migrazione (SEM), non si giustificano né sotto il profilo costituzionale né per la natura dei compiti di polizia e dei Cantoni. In ogni caso dovrebbero essere subordinati, per il Servizio delle attività informative della Confederazione, a una modifica della LAIn. Se però gli accessi online sono ritenuti indispensabili, dovrebbero essere disponibili anche per gli organi cantonali di polizia e giustizia. **privatim** non ritiene convincente né comprensibile la ragione per cui nel capoverso 1 lettera c la definizione «autorità competenti in materia di polizia» dovrebbe essere modificata in «autorità competenti in materia di sicurezza interna».

4.5 Legge del 22 giugno 2001 sui documenti d'identità⁵

4.5.1 Art. 12 cpv. 2 lett. g

GE chiede che quest'articolo sia integrato con la dicitura «e gli organi cantonali di esecuzione».

4.6 Codice penale⁶

4.6.1 Art. 78 lett. d

SG e **ZH** ritengono che quest'integrazione sia giusta sotto il profilo dello Stato di diritto. Sarà la prassi a indicare in quale misura possano essere giustificate e attuate nella quotidianità limitazioni ai contatti tra le persone incarcerate. Inoltre c'è da chiedersi perché si debba creare una norma specifica per l'esecuzione di pene detentive e non per l'esecuzione di misure (art. 90 cpv. 1 CP), che pone la medesima problematica. Si deve garantire – per esempio con un riferimento nell'articolo 1 capoverso 2 del Diritto penale minorile (DPMIn) – che le relative norme si applichino a persone di ogni età.

Il **PVL** concorda sostanzialmente sul fatto che la segregazione cellulare può essere disposta per impedire che l'ideologia del terrorismo influenzi altri detenuti. La misura dovrebbe però essere pronunciata solo come ultima ratio nel caso non sia possibile disporre una misura più lieve. Deve avere una scadenza temporale e dev'essere verificata periodicamente. D'altro canto la Confederazione deve imporre ai Cantoni, in quanto responsabili dell'esecuzione penale, di garantire assistenza alle persone potenzialmente pericolose e proteggere gli altri detenuti da eventuali influenze, offrendo ai Cantoni sostegno con mezzi idonei. Il **PS** considera la proposta della possibilità di segregazione cellulare controproducente e chiede che si rinunci a introdurre l'articolo 78 lettera d AP-CP, che costituirebbe una pesante intromissione nella libertà personale e porterebbe probabilmente a un rifiuto dell'autorità dello Stato e a una conseguente radicalizzazione dei detenuti. Il **PES** richiama le esperienze di altri Stati, in base alle quali le misure di prevenzione e l'affiancamento di «persone potenzialmente radicalizzate» sarebbero più efficaci della segregazione cellulare.

⁴ RS 142.51

⁵ RS 143.1

⁶ RS 311.0

Uni BE, CNPT, humanrights.ch e dirittifondamentali.ch chiedono l'eliminazione di questa disposizione. Uni BE sostiene che la norma proposta non soddisferebbe il principio di proporzionalità. Suscita perplessità sia l'idoneità sia la necessità della misura proposta. Non è certo nemmeno se il tenore estensivo della norma presupponga una pericolosità sufficiente a giustificare la pronuncia della segregazione cellulare. Inoltre già il tenore di questa disposizione comprende la protezione di terzi nel «mondo esterno», per cui in presenza di indizi chiari che indichino un'effettiva minaccia pubblica si può disporre la segregazione cellulare già secondo il diritto vigente. La CNPT suggerisce di promuovere invece misure sociali, di integrazione o terapeutiche negli istituti di detenzione. La CNPT si richiama altresì all'osservanza di garanzie procedurali basilari in singoli casi di pronuncia ed esecuzione della segregazione cellulare. Infine la verifica della disposizione della misura dev'essere effettuata almeno ogni 3 mesi, precisando che, all'aumento della sua durata, corrisponde anche un inasprimento dei requisiti dell'obbligo della sua motivazione. Le decisioni rilevanti dovrebbero essere accuratamente documentate, chiare e sempre accessibili all'interessato. A tale riguardo occorre far sì che al detenuto sia accordato il diritto di essere sentito, sia consegnata copia della disposizione e siano illustrate le possibilità di ricorso. **Amnesty Int.** si dichiara contraria alla segregazione cellulare nella forma proposta e ne richiede l'indicazione della durata massima. L'**ICJ** osserva che anche in questa disposizione si evidenzia la criticata unilateralità del progetto di legge e si chiede come mai una disposizione di questo tipo non si applichi anche a persone violente appartenenti a organizzazioni criminali. L'**ICJ** solleva anche la questione di come si possa garantire che queste misure corrispondano alle «prison rules» europee e siano corrispondentemente fondate e limitate. **GDS** e **dirittifondamentali.ch** ricordano che già oggi ai sensi dell'articolo 78 lettera b CP la segregazione cellulare può essere ordinata in caso di pericolo concreto e che devono essere soddisfatte severe condizioni previste dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT).

4.7 Legge federale del 23 dicembre 2011⁷ sulla protezione extraprocessuale dei testimoni

4.7.1 Art. 34 cpv. 2 e 3

SO respinge categoricamente la modifica della regolamentazione dei costi finora adottata. Non sussisterebbe alcun nesso con il progetto di legge e nel rapporto esplicativo mancherebbero informazioni circa la misura e il motivo per cui la ripartizione vigente si sarebbe dimostrata «troppo rigida». Se dovesse essere mantenuta la nuova ripartizione, i Cantoni dovrebbero per contro poter influire sulla dotazione di personale del Servizio di protezione dei testimoni.

4.8 Legge federale del 7 ottobre 1994⁸ sugli Uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione e i centri comuni di cooperazione di polizia e doganale con altri Stati

L'**ICJ** sostiene che la lotta alla cybercriminalità dev'essere distinta dalla lotta al terrorismo. I compiti di polizia in relazione alla cybercriminalità vanno ben oltre quelli relativi alla lotta al terrorismo, per cui servono leggi autonome e misure intercantonali parallele da parte dei Cantoni. Confederazione e Cantoni devono inoltre ricorrere alle stesse tecniche procedurali e agli stessi metodi. Inoltre la lotta della polizia contro la cybercriminalità dev'essere assolutamente coordinata con gli sforzi compiuti dal DDPS. Le pertinenti parti della MPT devono essere separate dalle parti principali. Nel prosieguo della procedura, anche dinanzi al Parlamento, devono essere trattate separatamente con uno specifico progetto di legge.

⁷ RS 312.2

⁸ RS 360

4.8.1 Art. 1 cpv. 3 e 4

L'**UDC** chiede che per la lotta alla cybercriminalità non siano create nuove istituzioni, ma che ci si avvalga delle strutture esistenti. Il **PVL** concorda sul fatto che la Confederazione possa svolgere funzioni di coordinamento e di supporto nella lotta alla cybercriminalità e, a questo scopo, possa concludere anche accordi con i Cantoni.

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

Sostanzialmente **TG** approva che la cybercriminalità sia espressamente indicata come ambito nel quale gli uffici centrali svolgono indagini preliminari a un procedimento penale. Tuttavia, si osserva che tale compito, se dev'essere svolto con coerenza, richiede ingenti risorse in termini di personale. **ZG** chiede che da questa disposizione si elimini la parte «segnatamente nel settore della cybercriminalità». **BE** respinge con decisione l'ipotesi di estendere le attività investigative a casi di competenza cantonale. Gli uffici centrali dovrebbero contrastare solamente la cybercriminalità nella sfera di competenza della Confederazione.

UCS e **SCPCS** suggeriscono di verificare se sia davvero necessario che questa nuova competenza di svolgere indagini preliminari, contrariamente al vero scopo del progetto di legge, non sia limitata a fatti di presumibile matrice terroristica, ma possa essere applicata nell'intera sfera di competenza delle autorità federali relativa al perseguimento penale.

Digit. Gesellschaft ricorda che le azioni preparatorie a reati gravi sono già oggi punibili ai sensi dell'articolo 260^{bis} CP e dell'articolo 260^{ter} AP-CP e ritiene pertanto superflue ulteriori «attività investigative di polizia giudiziaria prima dell'apertura di un procedimento penale». Già oggi sarebbe estremamente difficile distinguere tra indagine in incognito e inchiesta mascherata nelle leggi cantonali di polizia o nel diritto federale in materia di procedura penale.

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

BE chiede che si impedisca con idonee norme di legge che gli uffici centrali della Confederazione svolgano regolarmente verifiche preliminari su reati di competenza cantonale, per poi attribuire il caso al Cantone. **ZG** chiede che nel titolo siano cancellate le parole «su Internet e nei media elettronici». Il capoverso 1 dovrebbe inoltre essere così modificato: «per smascherare e combattere reati terroristici, gli uffici centrali possono, nell'ambito delle attività investigative di polizia giudiziaria, di cui all'articolo 2 lettera e^{bis}, impiegare agenti di polizia in qualità di agenti in incognito, segnatamente anche su Internet e nei media elettronici, la cui vera identità e funzione non è riconoscibile. L'inquirente non è autorizzato a utilizzare una falsa identità attestata da documenti». Il capoverso 2 dovrebbe essere così modificato: «esistono indizi sufficienti che possano essere commessi crimini o delitti».

Il **PS** chiede un adeguamento del testo e propone una formulazione, riconoscendo effettivamente la necessità di consentire un'indagine in incognito su Internet e nei media elettronici a fini di lotta al terrorismo, ma ritiene la soluzione proposta problematica per due ragioni: da un canto le condizioni per la disposizione di un'indagine in incognito sarebbero troppo riduttive. D'altro canto la rinuncia a una riserva di approvazione da parte di un giudice o l'esclusiva competenza decisionale in capo alla direzione della polizia giudiziaria sarebbero una questione delicata sotto il profilo dello Stato di diritto. Il **PVL** approva l'ipotesi di consentire anche agli uffici centrali di polizia giudiziaria della Confederazione di svolgere indagini in incognito su Internet e nei media elettronici. Ma nella legge va aggiunta l'indicazione della durata massima di un'indagine in incognito nel singolo caso. Inoltre si dovrebbe precisare cosa si intenda nel capoverso 1 per «media elettronici», indicati insieme a Internet. Il rispetto in qualsiasi momento dei principi dello Stato di diritto da parte delle indagini in incognito nei media digitali dev'essere garantita con mezzi idonei.

Privatim approva l'idea di limitare le indagini in incognito su Internet e nei media elettronici a delitti il cui perseguimento rientra nella sfera di competenza della Confederazione. Approva anche il fatto che le indagini in incognito siano ammesse solo per riconoscere e combattere reati gravi.

Tuttavia si prende atto con rammarico che le fattispecie penali descritte includono tutti i reati di competenza federale che presentano «indizi sufficienti» per disporre un'indagine in incognito ai sensi di questa disposizione. L'**ICJ** ritiene che la lotta alla cybercriminalità debba essere separata dalla lotta al terrorismo. Occorre una legislazione a sé stante e misure intercantonali parallele da parte dei Cantoni. **UCS** e **SCPCS** si chiedono se sia corretto quanto descritto nel rapporto esplicativo, vale a dire che le indagini preliminari si possono limitare all'individuazione di reati già commessi. Rimane conseguentemente da chiarire cosa debba accadere se le indagini preliminari della Confederazione rivelano indizi circa possibili reati imminenti. Nel rapporto esplicativo si dovrebbe inoltre illustrare in maniera più chiara come trattare le possibili ripercussioni delle indagini preliminari specifiche al caso e delle indagini in incognito da parte della PGF sulle autorità penali cantonali. **dirittifondamentali.ch** e **Digit. Gesellschaft** ravvisano fin d'ora notevoli difficoltà di interpretazione tra indagine in incognito e inchiesta mascherata nelle leggi cantonali di polizia o nel diritto di procedura penale federale in riferimento alle indagini su Internet. Poiché la LUC non prevede le inchieste mascherate, per evitare le difficoltà di interpretazione ed eventuali lacune legislative occorrerebbe modificare la denominazione dell'articolo 3a AP-LUC in «inchiesta mascherata» contro la cybercriminalità. Analogamente la procedura di approvazione dovrebbe orientarsi all'articolo 289 CPP e l'articolo 3a capoverso 6 AP-LUC prevedere un obbligo di comunicazione ai sensi dell'articolo 289 CPP.

Capoverso 3

TG ritiene più opportuno, nell'ottica di un trattamento uniforme della materia, attribuire al Tribunale penale federale la competenza della decisione in merito alla proroga della misura.

Capoverso 6

dirittifondamentali.ch e **Digit. Gesellschaft** ritengono questo capoverso insufficiente e lo respingono. Questo capoverso dovrebbe prevedere un obbligo di comunicazione in analogia con l'articolo 298 CPP.

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

Il **PVL** riconosce che la sorveglianza discreta e il controllo mirato possono costituire strumenti importanti nell'attività di indagine e quindi sostanzialmente li approva. Tuttavia, considerate le estese limitazioni dei diritti fondamentali delle persone interessate, questi strumenti non sarebbero però adeguatamente motivati e quindi vengono respinti nella forma proposta. Il ricorso a questi strumenti dev'essere chiaramente giustificato e il loro ambito di applicazione precisato e limitato nel tempo.

Cpv. 2 lett. a

Privatim ritiene la definizione «reato grave» eccessivamente imprecisa. A causa della pesante intromissione nei diritti fondamentali occorre prestare particolare attenzione all'osservanza del principio di proporzionalità e dell'obbligo di determinatezza. Privatim chiede l'adeguamento di questa disposizione e propone una formulazione alternativa.

4.9 Legge federale del 13 giugno 2008⁹ sui sistemi d'informazione di polizia della Confederazione

⁹ RS 361

L'ICJ approva anche questa parte del progetto di legge sostenendo però che la lotta alla cybercriminalità debba essere separata dalla lotta al terrorismo. Le pertinenti parti della MPT dovrebbero essere separate dalle parti principali. Nel prosieguo della procedura, anche dinanzi al Parlamento, dovrebbero essere trattate separatamente con uno specifico progetto di legge.

4.9.1 Art. 10 cpv. 4 lett. e ed f

TG esprime perplessità sull'inserimento dell'AFD nella categoria dei soggetti che, mediante procedura di richiamo, avranno accesso a dati relativi a procedimenti penali di competenza della Confederazione. La questione di fondo concernente compiti e posizione dell'AFD dev'essere discussa e decisa all'insegna della trasparenza.

PVL concorda sul fatto che lo scambio d'informazioni tra le autorità ai sensi dell'articolo 10 segg. LSIP debba essere migliorato e la polizia dei trasporti delle FFS in futuro possa consultare con procedura di richiamo dati personali nel sistema di ricerca della Confederazione (RIPOL).

Privatim chiede che sia eliminata la possibilità per SEM, Cgcf e polizia dei trasporti FFS di accedere ai dati mediante procedura di richiamo. In cambio dovrebbe essere previsto lo scambio di dati nel quadro dell'assistenza amministrativa. La prevista estensione dell'accesso a SEM e Cgcf sarebbe incompatibile con il fine del sottosistema ai sensi dell'articolo 10 LSIP. Lo stesso dicasi per la prevista estensione dell'accesso al sottosistema ai sensi dell'articolo 11 LSIP. Invece di adattarsi, con le previste estensioni dei diritti di accesso, a una diffusione online di dati sensibili praticamente incontrollabile, sarebbe opportuno fornire le informazioni necessarie a servizi amministrativi esterni nel quadro dell'assistenza amministrativa.

4.9.2 Art. 11 cpv. 5 lett. e ed f

Privatim chiede che sia eliminata la possibilità per SEM, Cgcf e polizia dei trasporti FFS di accedere ai dati mediante procedura di richiamo. In cambio dovrebbe essere previsto lo scambio di dati nel quadro dell'assistenza amministrativa.

4.9.3 Art. 12 cpv. 6 lett. d ed e

Privatim chiede che sia eliminata la possibilità per SEM, Cgcf e polizia dei trasporti FFS di accedere ai dati mediante procedura di richiamo. In cambio dovrebbe essere previsto lo scambio di dati nel quadro dell'assistenza amministrativa.

4.9.4 Art. 14 cpv. 3 lett. d

Privatim chiede che sia eliminata la possibilità per SEM, Cgcf e polizia dei trasporti FFS di accedere ai dati mediante procedura di richiamo. In cambio dovrebbe essere previsto lo scambio di dati nel quadro dell'assistenza amministrativa.

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

UCS chiede di aggiungere, oltre alla polizia dei trasporti delle FFS, la seguente dicitura: «le autorità competenti in materia di migrazione e la polizia dei trasporti delle FFS: ...».

Privatim chiede che sia eliminata la possibilità per SEM, Cgcf e polizia dei trasporti FFS di accedere ai dati mediante procedura di richiamo. In cambio dovrebbe essere previsto lo scambio di dati nel quadro dell'assistenza amministrativa.

4.9.6 Art. 17b Comunicazione di dati

Il **TAF** solleva la questione se non debba essere consentita anche la trasmissione di dati alla SEM e quindi se non si debba integrare in tal senso la lettera b. Inoltre chiede che venga inserita

la lettera c con la dicitura «al Tribunale amministrativo federale e al Tribunale federale». Questa base giuridica sarebbe necessaria non solo per procedimenti ai sensi della nuova sezione 5 dell'AP-LMSI, ma anche per i ricorsi nell'ambito della procedura d'asilo, del diritto in materia di stranieri e della LAIn. L'ICJ ritiene questa disposizione molto problematica. Sarebbe il caso di aggiungervi un'espressa riserva relativa al rispetto dell'*ordre public* e in particolare dei diritti dell'uomo, affinché la trasmissione di dati ad autorità estere non avvenga verso Paesi quali Turchia, Iran, Egitto o Arabia Saudita, che utilizzano le informazioni sul terrorismo per rivolgerle come accuse nei confronti dell'opposizione politica ed esercitare contro quest'ultima una persecuzione violenta.

4.10 Legge del 20 marzo 2008¹⁰ sulla coercizione

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

ZG e **Privatim** chiedono che sia meglio precisato il termine «oggetti». **Privatim** sostiene che la disposizione va oltre lo scopo effettivo del progetto di legge MPT. La perquisizione di dispositivi elettronici rappresenta una grave ingerenza nella sfera privata degli interessati. Perciò dev'essere assolutamente chiarito se nel concetto di perquisizione di oggetti rientri anche la lettura di smartphone, tablet e computer. È necessario chiarire anche come si debba procedere nel caso in cui le password non siano note o non vengano rese note.

4.11 Legge federale del 18 marzo 2016¹¹ sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni

SO chiede che sia rivisto l'aumento del 60 per cento degli emolumenti entrato in vigore il 1° marzo 2018. Il gruppo di lavoro costituito, che vaglierà i possibili margini di risparmio e tra l'altro anche l'adozione di un emolumento forfettario annuale, dovrebbe occuparsi quanto prima del proprio compito.

4.12 Pareri su temi che non sono disciplinati nell'avamprogetto

AG non ritiene appropriato escludere gli strumenti di polizia in un procedimento penale in corso. Piuttosto dovrebbe essere possibile utilizzare anche in un procedimento penale in corso le misure di polizia adatte ai sensi del presente avamprogetto, se non si tratta di questioni di perseguimento penale ma di prevenzione delle minacce. La questione dev'essere analizzata nuovamente e il disegno di legge modificato di conseguenza.

AR, BL, GL, GR, SH, SO, TG, VS e **CDDGP** propongono di valutare l'ipotesi di introdurre una cosiddetta custodia di sicurezza per persone potenzialmente pericolose, che richiede una specifica base giuridica formale, che potrebbe essere costituita in questo progetto di legge a integrazione delle misure di polizia proposte, segnatamente al divieto di lasciare un immobile.

SG auspica indicazioni supplementari sulle interazioni con il tema dell'«asilo». Tutte le possibilità di elusione insite nell'applicazione del diritto in materia di asilo devono essere individuate dalla Confederazione per poi trovare soluzioni sul piano legislativo finalizzate a eliminare tali possibilità di elusione. Altrettanto poco regolamentata nell'avamprogetto è la procedura da seguire quando le autorità d'esecuzione del Cantone non possono dare esecuzione fin dall'inizio o in corso d'opera a una misura disposta ai sensi degli articoli 23e-m LMSI o quando le misure si rivelano inadatte a raggiungere lo scopo perseguito. In questi casi l'autorità cantonale di esecuzione deve potersi rivolgere a fedpol e chiedere la revoca o la modifica della misura.

¹⁰ RS 364

¹¹ RS ...

Il **TAF** afferma di non ritenere sufficientemente regolamentato il caso in cui un'istanza inferiore si basa, per una sua decisione, su documenti segreti. Una conseguenza delle regole attuali consiste nel fatto che in tutti i procedimenti nei quali per la decisione ci si deve basare su atti di questo tipo – ad esempio informazioni di servizi delle attività informative stranieri o informazioni del SIC – i ricorsi devono essere accolti, poiché l'utilizzo incondizionato degli atti senza esame è incostituzionale. Sussisterebbe quindi attualmente il rischio che non ci si possa basare su determinati fatti (rilevanti per la decisione) e la decisione dell'istanza inferiore venga conseguentemente mitigata o addirittura annullata. Ad esempio dovrebbero essere annullati i divieti d'entrata o si dovrebbero dichiarare illegali le misure di sorveglianza del Servizio delle attività informative che necessitano di autorizzazione. Il TAF suggerisce che l'UFG si occupi della questione.

Per l'**ICJ** le misure preventive di polizia proposte non chiariscono cosa debba accadere nel caso in cui una persona sia considerata altamente pericolosa, ma non abbia ancora compiuto alcuna azione preparatoria punibile oppure sia stata esentata dallo scontare la pena ma in assenza di qualsiasi effetto in termini di riabilitazione sociale. Se si vuole intervenire con efficacia in quest'ambito, non rimane che la detenzione, che dovrebbe avere caratteristiche analoghe a quelle dell'internamento conforme alla Costituzione che, trascorso il periodo di pena concretamente inflitto o ipotetico, non è una misura di diritto penale, ma di diritto di polizia (prevenzione di minacce).

L'**ICJ** ritiene inoltre che la materia della lotta alla cybercriminalità debba essere distinta da quella della lotta al terrorismo e che vada inserita in un contesto di più ampia portata. Occorre una legislazione apposita e misure intercantonali parallele da parte dei Cantoni. Si chiede che le pertinenti parti del progetto di legge (n. 8 e 9) siano separate dalle parti principali e nel prosieguo della procedura, anche dinanzi al Parlamento, siano trattate separatamente nell'ambito di uno specifico progetto di legge.

KA Schweiz suggerisce che, oltre che nel rapporto esplicativo, anche nel testo di legge siano svolte e sancite considerazioni sulla tutela del benessere del fanciullo.

privatim sostiene che già oggi le competenze di fedpol sono sancite in modo frammentario in numerosi atti legislativi speciali e il relativo trattamento dei dati distribuito tra numerose banche dati e applicazioni. Si chiede che le competenze di fedpol siano regolamentate con trasparenza e chiarezza in un apposito atto legislativo completo.

Aeroporto di Zurigo, SWISS e CUSTODIO chiedono che la revisione sia utilizzata anche per modificare la legge sulla navigazione aerea (LNA) per sancire a livello di legge la prassi attuale che prevede il coinvolgimento della polizia cantonale nella verifica di affidabilità. Devono altresì essere disponibili le necessarie misure per la prevenzione di attacchi terroristici al traffico aereo. In primo piano va posta innanzitutto la chiara regolamentazione della collaborazione e dello scambio di informazioni tra esercenti aeroportuali e autorità preposte alla sicurezza per il controllo del rischio in termini di sicurezza relativamente a persone operanti nel campo della sicurezza. A questo proposito vengono avanzate svariate proposte.

1 privato (U. Arbenz) chiede che questo progetto di legge sia utilizzato anche per regolamentare le competenze della polizia dei trasporti impiegata nel trasporto pubblico. In particolare dovrebbero essere concessi alla polizia dei trasporti gli stessi diritti alla consultazione di dati personali accordati al Corpo delle guardie di confine. Inoltre la mozione 13.072 dev'essere correttamente attuata. U. Arbenz formula diverse proposte di adeguamento.