



P.P. CH-3003 Berna, SG-DFGP

Destinatari:

Governi cantonali

Berna, il

Revisione parziale della legge federale sugli stranieri (LStr) concernente il finanziamento in posti in carcerazione amministrativa, le sanzioni alle imprese di trasporto («carrier sanctions») e il sistema d'informazione sui passeggeri (sistema API)

Avvio della consultazione

Onorevoli Consiglieri di Stato,

in occasione della seduta del 27 giugno 2012, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) di porre in consultazione la modifica della legge sugli stranieri. L'avamprogetto riguarda la partecipazione della Confederazione ai costi di costruzione e sistemazione di stabilimenti carcerari cantonali per la carcerazione amministrativa contemplata dal diritto in materia di stranieri, le sanzioni alle imprese di trasporto nonché il sistema d'informazione sui passeggeri (sistema API, Advanced Passenger Information).

1. Partecipazione della Confederazione al finanziamento di posti in carcerazione amministrativa

La legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), abrogata il 31 dicembre 2007, prevedeva che la Confederazione potesse finanziare in tutto o in parte la costruzione e la sistemazione di stabilimenti cantonali destinati esclusivamente all'esecuzione della carcerazione preliminare o in vista di sfratto. Nel suo messaggio dell'8 maggio 2002 relativo alla legge federale sugli stranieri, il Consiglio federale sosteneva che non fosse più necessario prevedere un aiuto iniziale da parte della Confederazione per la creazione e l'equipaggiamento di stabilimenti penitenziari cantonali. Dal 1995, con l'introduzione delle misure coercitive nel diritto in materia di stranieri, la Confederazione aveva infatti versato 51 milioni di franchi per 290 posti di detenzione. Per questo motivo la disposizione non è stata ripresa nella legge sugli stranieri.

Dal rapporto del DFGP del marzo 2011 sulle misure di accelerazione nel settore dell'asilo è invece chiaramente emerso che la procedura potrebbe essere accelerata per quanto riguarda l'esecuzione degli allontanamenti se i Cantoni disponessero di più posti di detenzione. Tra luglio e agosto 2011, l'Ufficio federale della migrazione (UFM) ha compilato, d'intesa con la Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP), un inventario sullo stato della carcerazione preventiva nei Cantoni. Questa valutazione ha confermato che i posti di detenzione disponibili non permettono di coprire le nuove esigenze. A medio e lungo termine mancheranno su scala nazionale circa 250 posti in carcerazione amministrativa. In tale contesto, la Confederazione dovrebbe poter fornire nuovamente un aiuto finanziario iniziale.

2. Sanzioni applicabili alle imprese di trasporto («carrier sanctions») e sistema d'informazione sui passeggeri (sistema API, Advanced Passenger Information)

Attualmente l'UFM può infliggere alle imprese di trasporto, che hanno violato l'obbligo di diligenza, una multa fino a un milione di franchi. La stessa sanzione si applica alle imprese di trasporto aereo che violano colpevolmente l'obbligo di trasmettere i dati personali relativi ai loro passeggeri.

L'obiettivo principale della modifica è di ridurre, con la collaborazione delle compagnie aeree, il numero dei passeggeri sprovvisti dei necessari documenti di viaggio al momento di entrare nello spazio Schengen. Nel 2011 le violazioni dell'obbligo di diligenza denunciate sono state circa 1000.

La modifica auspicata intende migliorare il sistema sanzionatorio rafforzandone l'effettivo carattere dissuasivo. Di fatto tale sistema sarà applicato solamente alle compagnie aeree che collegano un aeroporto al di fuori dello spazio Schengen con uno internazionale in Svizzera.

L'avamprogetto propone di estendere la legge federale sulla procedura amministrativa (PA) all'azione legale e al sanzionamento nei confronti delle imprese di trasporto inadempienti. Introduce una presunzione legale confutabile secondo cui l'obbligo di diligenza è violato se un passeggero è sprovvisto dei necessari documenti di viaggio al momento di entrare nello spazio Schengen o di transitare nelle zone di transito internazionali degli aeroporti. Questa presunzione trasferisce l'onere probatorio alle imprese di trasporto, le quali, per dimostrare di non aver violato l'obbligo di diligenza all'aeroporto d'imbarco, devono provare di aver adottato tutte le misure esigibili per impedire il trasporto di persone sprovviste dei necessari documenti di viaggio. L'inversione dell'onere probatorio è corredata da una serie di motivi a discolta, previsti dal nuovo testo di legge, che permettono all'impresa di sottrarsi all'azione legale e di evitare la sanzione.

Analogamente l'avamprogetto prevede una presunzione legale confutabile secondo cui le imprese di trasporto aereo violano l'obbligo di comunicazione, se trasmettono i dati personali relativi ai loro passeggeri in modo errato o incompleto oppure non li trasmettono del tutto. Anche in questo caso la compagnia aerea può evitare l'azione legale e sottrarsi alla sanzione se dimostra di non aver potuto trasmettere i dati per motivi tecnici a lei non imputabili o di aver adottato tutte le misure organizzative ragionevoli e indispensabili per impedire una violazione di tale obbligo.

Le direttive comunitarie 2001/51/CE e 2004/82/CE lasciano agli Stati ampia libertà in merito alla normativa sulle sanzioni pecuniarie. Contrariamente al diritto vigente, l'avamprogetto opta per una sanzione massima non inferiore a 5000 euro per passeggero o volo effettuato senza trasmettere i dati personali relativi ai passeggeri.

La nuova normativa crea inoltre una base legale che permette al sistema API di confrontare automaticamente i dati API con quelli di altre banche dati e di mettere a disposizione delle autorità preposte al controllo alla frontiera i risultati di tali confronti. Tutto questo faciliterà enormemente il compito di dette autorità.

Vi invitiamo a trasmettere il Vostro parere scritto entro il **18 ottobre** al signor Simon Grundbacher (Ufficio federale della migrazione, Settore Diritto, Quellenweg 6, 3003 Berna oppure simon.grundbacher@bfm.admin.ch).

Vi ringraziamo sin d'ora della preziosa collaborazione.

Distinti saluti

Simonetta Sommaruga
Consigliera federale

Allegati:

- Avamprogetti di ordinanza e rapporto esplicativo
ZH, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, AG, TG: d
VD, NE, GE, JU: f
BE, FR, VS: d, f
GR: d, i
TI: i
- Lista dei destinatari della consultazione