

06.009

**Messaggio
concernente la legge federale sull'impiego della coercizione
e delle misure di polizia nell'ambito di competenza della
Confederazione**

(Legge sull'impiego della coercizione, LICo)

del 18 gennaio 2006

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia nell'ambito di competenza della Confederazione.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

18 gennaio 2006

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Moritz Leuenberger
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

Il diritto vigente prevede che le persone che soggiornano illegalmente in Svizzera possono, se necessario, essere rinviate in modo forzato nel loro Paese d'origine. In linea di principio questo tipo di rinvio rientra nelle competenze delle autorità d'esecuzione cantonali. La Confederazione sostiene attivamente i Cantoni nell'attuazione del loro mandato procurando i documenti di viaggio necessari per l'esecuzione e organizzando in modo centralizzato presso gli aeroporti internazionali di Zurigo e Ginevra le partenze dei rinvii per via aerea.

Visto che in occasione di tali rinvii si sono verificati alcuni incidenti, i Cantoni e la Confederazione hanno sottoposto a esame le procedure e le basi legali. Sono così giunti alla conclusione che le basi legali per l'impiego della coercizione in questi casi non sono sufficientemente chiare e hanno dunque deciso di emanare direttive comuni per l'esecuzione dei rinvii. Nel contempo i Cantoni hanno chiesto alle autorità federali di istituire basi legali unitarie.

Nel corso dell'elaborazione del disciplinamento richiesto, è emerso che neppure gli organi federali incaricati dell'esecuzione disponevano di basi legali uniformi per l'impiego della coercizione di polizia (impiego della forza fisica nonché di mezzi ausiliari come le manette e le armi) e per l'impiego delle misure di polizia (fermo e perquisizione).

Il presente disegno di legge intende istituire una base legale formale per l'impiego della coercizione e delle misure di polizia da parte degli organi della Confederazione e, nell'ambito del diritto degli stranieri, da parte degli organi cantonali incaricati dell'esecuzione, nella misura in cui operano su mandato della Confederazione. Le disposizioni previste precisano meglio i presupposti d'ordine costituzionale per l'impiego della coercizione e delle misure di polizia e garantiscono una formazione sufficiente degli organi incaricati.

Indice

1 Punti essenziali del progetto	2330
1.1 Situazione iniziale	2330
1.1.1 Lavori preliminari e richieste dei Cantoni	2330
1.1.2 I lavori di un gruppo d'esperti	2331
1.1.3 Procedura di consultazione	2331
1.2 La nuova normativa proposta	2332
1.2.1 Oggetto della normativa	2332
1.2.2 Necessità e obiettivi della normativa	2332
1.2.3 Campo d'applicazione	2333
1.2.4 Mezzi ausiliari e armi	2334
1.3 Attuazione	2334
1.4 Diritto comparato	2335
1.4.1 Diritto cantonale	2335
1.4.2 La pertinente legislazione in alcuni Stati europei	2335
2 Commento ai singoli articoli	2336
3 Ripercussioni	2351
3.1 Ripercussioni per l'esecuzione	2351
3.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale	2351
3.3 Altre ripercussioni	2352
4 Programma di legislatura	2352
5 Aspetti giuridici	2352
5.1 Costituzionalità	2352
5.1.1 Base costituzionale	2352
5.1.2 Compatibilità con i diritti fondamentali	2353
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	2353
5.2.1 Strumenti del Consiglio d'Europa	2353
5.2.2 Strumenti dell'Unione europea	2354
5.2.3 Strumenti dell'ONU	2354
5.3 Forma dell'atto	2355
5.4 Subordinazione al freno alle spese	2355
5.5 Delega di competenze legislative	2355
Legge federale sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia negli ambiti di competenza della Confederazione (Disegno)	2357

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Lavori preliminari e richieste dei Cantoni

I lavori relativi al presente progetto presero avvio in seguito alla richiesta rivolta alla Confederazione da parte dei Cantoni di sostenerli attivamente in occasione dell'esecuzione dell'allontanamento e dell'espulsione di stranieri (cfr. art. 22a della legge federale del 26 marzo 1931¹ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, LDDS) nonché ad alcuni tragici episodi in occasione dei rinvii forzati, nel corso dei quali vi furono persone che persero la vita o vennero ferite.

Conseguentemente, nel dicembre del 1997, su iniziativa dei Cantoni, venne istituito un gruppo di lavoro paritetico «Esecuzione dell'allontanamento» a livello di Confederazione e Cantoni con il compito di proporre tutta una serie di misure per migliorare l'esecuzione dei rinvii per via aerea dei cittadini stranieri. Con il titolo «Passagier», il suddetto gruppo di lavoro elaborò un rapporto molto completo che nel novembre del 2000 presentò al DFGP e alla CDCGP per decisione. Il rapporto evidenziava, da un canto, la necessità di ottimizzare il rinvio a livello cantonale e chiedeva, dall'altro, un coordinamento della prassi dei Cantoni in questa materia.

Per trovare una soluzione a tali richieste, venne istituito un nuovo gruppo di progetto composto di rappresentanti dei Cantoni e della Confederazione. La responsabilità di quest'ultimo fu conferita ai Cantoni. Il mandato di questo gruppo di progetto («Passagier 2»), formulato in modo molto ampio, comprendeva accertamenti sia sulla scelta delle compagnie aeree adeguate per i rinvii sia sullo statuto degli agenti di polizia incaricati del rinvio, sulla loro formazione e sulle possibilità di ottimizzare la sicurezza. Al gruppo di progetto fu pure conferito il mandato di formulare direttive che disciplinassero l'uso della forza fisica. I lavori del suddetto gruppo permisero segnatamente di:

- preparare in collaborazione con l'Istituto svizzero di polizia un ciclo di formazione destinato agli organi di polizia incaricati di attuare i rinvii;
- approfondire in collaborazione con la Commissione centrale di etica dell'Accademia Svizzera delle Scienze Mediche (ASSM) le questioni etiche poste dall'intervento dei medici in relazione con l'impiego della coercizione di polizia in occasione dell'esecuzione del rinvio;
- elaborare le direttive per l'esecuzione forzata del rinvio per via aerea; tali direttive sono state adottate l'11 aprile 2002 dalla Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP).

Oltre ai provvedimenti menzionati in precedenza, il gruppo di progetto «Passagier 2» emanò pure le raccomandazioni seguenti:

- all'indirizzo dei Cantoni: trasposizione delle direttive summenzionate nella pertinente legislazione cantonale;

¹ RS 142.20

- all’indirizzo della Confederazione: elaborazione di un disciplinamento federale sull’impiego delle misure coercitive.

1.1.2 I lavori di un gruppo d’esperti

Su impulso dei Cantoni (CDCGP) e in seguito alle raccomandazioni del gruppo di progetto «Passagier 2» (cfr. n. 1.1), il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) incaricò l’Ufficio federale di giustizia (UFG) di istituire un gruppo d’esperti composto di rappresentanti della Confederazione e dei Cantoni. Il mandato del gruppo d’esperti prevedeva la redazione di un avamprogetto di legge sull’impiego della coercizione nell’ambito di competenza della Confederazione. Il mandato era formulato in modo molto ampio e – riguardo al campo d’applicazione – andava oltre le raccomandazioni formulate dal gruppo di progetto «Passagier 2».

Questa scelta è stata operata per i motivi seguenti: l’attuale dottrina parte dal presupposto che l’impiego della coercizione di polizia nell’ambito dell’esecuzione possa avere come conseguenza ingerenze relativamente pesanti nei diritti fondamentali delle persone e che dunque occorra disciplinare i provvedimenti e i mezzi ammessi a livello di una legge formale. La maggioranza dei Cantoni lo ha già fatto nel quadro della loro legislazione di polizia. Sino ad oggi, tuttavia, a livello federale l’impiego della coercizione di polizia da parte delle autorità e degli organi della Confederazione non è regolato in una legge formale. Attualmente vi sono disciplinamenti specifici in singoli settori (legge militare, legge sulle dogane) o una loro elaborazione è in corso (polizia ferroviaria, diritto di procedura penale). In altri settori invece (ad es. sicurezza del traffico aereo, sicurezza negli edifici e stabilimenti della Confederazione) le pertinenti basi sono ancora insufficienti. Tali lacune normative nonché i disciplinamenti esistenti poco unitari sono sovente fonte di insicurezza per le autorità federali e per le autorità d’esecuzione cantonali, soprattutto in occasione della collaborazione transfrontaliera segnatamente per quanto riguarda l’ammissibilità dei mezzi coercitivi.

Il 21 maggio 2004, il gruppo d’esperti inoltrò al Dipartimento federale di giustizia e polizia un avamprogetto di legge e un rapporto esplicativo. Il campo d’applicazione di questo avamprogetto di legge era molto esteso e comprendeva tutti i casi nei quali le autorità federali sono chiamate, se necessario, a impiegare la coercizione di polizia per adempiere i loro compiti esecutivi. Il campo d’applicazione dell’avamprogetto comprendeva pure l’impiego della coercizione di polizia da parte delle autorità federali e cantonali nell’esecuzione della legislazione in materia d’asilo e sugli stranieri. Infine l’avamprogetto disciplinava l’impiego della coercizione di polizia in occasione dei trasporti di persone soggette a una restrizione della libertà se questi trasporti avvengono su mandato delle autorità federali.

1.1.3 Procedura di consultazione

Il Dipartimento federale di giustizia e polizia prese atto del rapporto del gruppo d’esperti e decise di dar seguito a tale progetto nonché di sottoporlo a una procedura di consultazione. Decise tuttavia di proporre al nostro Consiglio di limitare per la procedura di consultazione il campo d’applicazione dell’avamprogetto all’ambito del diritto in materia d’asilo e sugli stranieri nonché al trasporto delle persone sotto-

poste a una restrizione della libertà su mandato della Confederazione, poiché mirava a un disciplinamento di natura generale dell'impiego della coercizione nel quadro di una legislazione federale di polizia intersettoriale.

Nel corso della consultazione, gli sforzi per disciplinare l'impiego della coercizione di polizia sono stati accolti nel complesso favorevolmente da quasi tutti i partecipanti (ad eccezione di tre). Una maggioranza di coloro che si sono espressi ha tuttavia criticato il campo d'applicazione previsto; accanto a poche richieste di ulteriori limitazioni, è stato invece sovente chiesta una sua estensione a tutti gli organi della Confederazione legittimati all'impiego della coercizione nonché a tutti i trasporti transfrontalieri di detenuti. Vivaci critiche ha invece suscitato l'elenco dei mezzi ausiliari e delle armi autorizzate per l'impiego della coercizione; la critica si rivolgeva soprattutto contro l'introduzione, prevista nell'avamprogetto, dei dispositivi che producono elettrochoc (cosiddetti taser).

Numerosi partecipanti alla consultazione hanno espresso richieste miranti a una modifica della procedura d'asilo, ma in tale contesto non abbiamo potuto tenerne conto. Il presente disciplinamento si limita all'attuazione forzata del diritto vigente e di decisioni esecutive. L'emanazione di decisioni e l'esame della loro legittimità sono temi trattati dalla pertinente legislazione speciale.

1.2 La nuova normativa proposta

1.2.1 Oggetto della normativa

Il presente disegno di legge si occupa del mantenimento o dell'istituzione con la forza di una situazione legale da parte dei competenti organi incaricati dell'esecuzione. Sono dunque disciplinati:

- l'impiego della coercizione di polizia come definito nell'articolo 5 (uso della forza fisica, di pertinenti mezzi ausiliari, come ad es. di manette e di armi);
- le misure di polizia come definite nell'articolo 6 (il fermo di breve durata necessario all'occorrenza per mantenere e istituire una situazione legale, la perquisizione di persone, effetti, locali e veicoli, nonché il sequestro di oggetti).

1.2.2 Necessità e obiettivi della normativa

Il disciplinamento proposto dal disegno risponde a necessità di natura pratica delle autorità che possono essere chiamate, se necessario, a impiegare la coercizione e le misure di polizia.

Per l'impiego della coercizione e delle misure di polizia il presente disegno mira a:

- disciplinare in modo possibilmente unitario l'impiego della coercizione e delle misure di polizia da parte delle autorità preposte all'esecuzione;
- attuare i principi dello stato di diritto (legalità, interesse pubblico, proporzionalità e rispetto del diritto internazionale);

- garantire il rispetto dei diritti fondamentali delle persone interessate (uguaglianza giuridica, divieto di discriminazione, protezione contro l'arbitrario, diritto alla vita e libertà personale, garanzie procedurali di natura generale).

1.2.3 Campo d'applicazione

Rispetto all'avamprogetto inviato in consultazione, il campo d'applicazione è stato ampliato per quanto concerne le autorità federali, tenendo così conto del progetto del gruppo d'esperti. Visto che i lavori per una legge federale generale sulla polizia richiedono più tempo di quanto non previsto inizialmente, l'unificazione delle modalità per l'impiego della coercizione e l'istituzione, necessaria in diversi ambiti, delle basi legali formali viene provvisoriamente portata avanti mediante il disciplinamento proposto con il presente disegno. Una successiva integrazione della regolamentazione in seno ad una eventuale legge federale sulla polizia rimane comunque possibile e auspicabile.

Nel corso della consultazione, un determinato numero di Cantoni ha chiesto di estendere il campo d'applicazione al trasporto intercantonale dei detenuti. È ben vero che sarebbe stato possibile attuare tale domanda fondandosi sull'articolo 57 capoverso 2 Cost., ma – segnatamente su richiesta della CDCGP – abbiamo rinunciato a una siffatta estensione.

Dal punto di vista istituzionale, nel disegno sono state incluse in linea di principio tutte le autorità della Confederazione che per l'adempimento dei loro compiti legali sono chiamate a impiegare la coercizione o le misure di polizia. Il disegno concerne anche le autorità cantonali chiamate a impiegare la coercizione o le misure di polizia:

- nell'ambito della legislazione in materia di asilo e sugli stranieri;
- nel quadro dei compiti che spettano alla polizia giudiziaria federale che esse assumono in collaborazione con gli organi della polizia federale;
- nell'ambito dei trasporti di detenuti che esse effettuano su mandato delle autorità federali.

Al campo d'applicazione della legge soggiacciono inoltre gli organi ausiliari delle autorità responsabili, ad esempio i privati a cui si ricorre per l'adempimento di compiti legali.

Per l'esercito il campo d'applicazione è stato limitato. La truppa soggiace alla presente legge soltanto nella misura in cui presta servizio d'appoggio in Svizzera a favore di autorità civili della Confederazione ai sensi dell'articolo 67 segg. della legge federale del 3 febbraio 1995² sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM), ad es. in occasione dei servizi d'appoggio a favore del Corpo delle guardie di confine. Per quanto concerne le limitazioni si veda il commento relativo all'articolo 2 del presente disegno.

1.2.4 Mezzi ausiliari e armi

L'impiego della coercizione e delle misure di polizia costituiscono ingerenze relativamente pesanti nei diritti fondamentali. I mezzi ausiliari e le armi, che possono venir impiegati a tal fine, vanno dunque elencati all'interno di una legge formale. In seguito all'estensione del campo d'applicazione, rispetto all'avamprogetto inviato in consultazione è ora sì indispensabile ampliare l'elenco delle armi ammesse al gruppo delle armi da fuoco, ma la legittimità dell'impiego delle diverse armi va differenziata in vista dei compiti da adempiere e degli interessi da tutelare. Il disegno di legge prevede dunque che sia il nostro Consiglio a fissare mediante ordinanza quali mezzi ausiliari e quali armi sono ammessi nei vari settori d'impiego.

Durante la consultazione è stato ampiamente discusso soprattutto l'inserimento dei dispositivi che producono elettrochoc nell'elenco delle armi autorizzate. A favore dell'ammissibilità di quest'arma depone il fatto che si tratta di un'arma molto efficace soprattutto a distanza ravvicinata, il cui potenziale di ferimento e di pericolosità è incontestabilmente inferiore sia per i diretti interessati sia anche per terzi non coinvolti rispetto a quello delle armi da fuoco. Tra i motivi che si oppongono a una loro ammissibilità è segnatamente possibile menzionare che non sono ancora disponibili dati affidabili sugli eventuali effetti tardivi che potrebbero avere le persone interessate dall'impiego di siffatti dispositivi. Vista l'ampia opposizione manifestatasi durante la procedura di consultazione e visto che anche gli organi di polizia hanno espresso un certo riserbo in merito, il nostro Consiglio è giunto alla conclusione che attualmente l'ammissione di questi dispositivi non s'impone per gli organi della polizia federale. Conseguentemente non saranno inclusi nell'elenco delle armi ammesse.

1.3 Attuazione

Il disegno di legge disciplina le modalità d'impiego della coercizione e delle misure di polizia. Fissa determinati principi materiali per la formazione degli organi esecutivi e chiede il coordinamento di tale formazione. In linea di principio il disegno non prevede nuove attività di natura esecutiva, bensì regola attività che già attualmente vengono esercitate. Di conseguenza, a prescindere dall'emanazione di determinate prescrizioni esecutive a livello federale e dalla loro realizzazione all'interno della formazione e dell'esecuzione, non sono previsti nuovi compiti particolari per gli organi esecutivi federali e cantonali.

Per quanto riguarda l'adeguamento del diritto esecutivo federale, s'impone la seguente precisazione.

Non è previsto di raggruppare e unificare in un unico atto tutte le ordinanze che riguardano l'equipaggiamento e la formazione degli organi chiamati a impiegare la coercizione e le misure di polizia. Tuttavia le nuove basi legali unificate e le deleghe al Consiglio federale permetteranno di armonizzare questi atti legislativi dal profilo materiale e di completarli, segnatamente per quanto concerne l'ambito dei mezzi ausiliari e delle armi ammessi in funzione dei diversi compiti. Di conseguenza le ordinanze d'esecuzione della legge militare, che concernono l'equipaggiamento dell'esercito, la formazione di quest'ultimo nonché il servizio d'appoggio, restano in vigore. Alcune disposizioni di queste ordinanze necessiteranno comunque di adeguamenti. A titolo d'esempio è possibile menzionare l'ordinanza del 26 ottobre

1994³ concernente i poteri di polizia dell'esercito che, dal profilo materiale, corrisponde essenzialmente alle nuove disposizioni di legge; gli adeguamenti che andranno effettuati avranno dunque una portata piuttosto limitata. Lo stesso dicasi in linea di principio anche per le ordinanze d'esecuzione applicabili al Corpo delle guardie di confine. Sarà per contro necessario emanare disposizioni esecutive relative al servizio federale di sicurezza e alla polizia giudiziaria federale poiché, grazie al presente disegno, questi ambiti disporranno finalmente della base legale formale necessaria per le diverse attività.

Sarebbe per contro pensabile riunire le disposizioni applicabili alla formazione all'interno di un'unica ordinanza, visto che l'articolo 30 del disegno definisce i principali contenuti e gli obiettivi della formazione.

1.4 Diritto comparato

1.4.1 Diritto cantonale

I disciplinamenti cantonali in questo ambito risultano essere piuttosto divergenti sia per quanto concerne la forma giuridica e la densità normativa sia anche in relazione al contenuto delle normative, alla terminologia e alla sistematica. Attualmente in alcuni casi mancano in ampia misura le basi legali formali e i disciplinamenti sono presenti a livello di regolamenti di polizia. A livello di contenuto è possibile constatare che in generale l'impiego di armi da fuoco è disciplinato piuttosto dettagliatamente e in modo più o meno identico dal profilo materiale. Nella maggior parte dei casi anche la perquisizione e l'esame corporale nonché il fermo delle persone è regolato in modo esaustivo.

Sono invece poco omogenei i disciplinamenti per quanto concerne l'impiego di mezzi ausiliari come le manette e simili. È inoltre possibile constatare che sono molto concise o mancano del tutto norme riguardanti l'impiego della forza fisica nonché di armi diverse da quelle da fuoco (manganelli, sostanze irritanti ecc.).

1.4.2 La pertinente legislazione in alcuni Stati europei

Un parere⁴ dell'Istituto svizzero di diritto comparato mette a confronto i disciplinamenti in materia d'impiego della coercizione di polizia in Belgio, Germania, Francia, Italia, Austria e Olanda.

La *legislazione austriaca* regola in modo approfondito l'impiego di armi da parte degli organi di polizia in una legge formale; l'impiego della forza fisica e altri mezzi di coercizione è previsto in forma generale nelle leggi formali; una casistica dettagliata, in applicazione del principio della proporzionalità, ne è risultata dalla prassi dei tribunali⁵.

³ RS 510.32

⁴ Avis sur les règlements d'utilisation des moyens de contrainte physique – Autriche, Belgique, Allemagne, France, Italie, Pays-Bas; Avis 03-072 du 28 novembre 2003 (parere ISDC); il parere può essere consultato presso l'Ufficio federale di giustizia.

⁵ Si vedano i dettagli nel parere ISDC, pag. 12 segg.

Art. 2

Per le considerazioni di natura generale concernenti il campo d'applicazione si veda il numero 1.2.3. Occorre precisare che la presente legge non si prefigge di attribuire alle autorità d'esecuzione la competenza di impiegare la coercizione o le misure di polizia bensì di disciplinare soltanto le modalità per esercitare le competenze assegnate dalla legislazione speciale propria a ogni ambito.

Il capoverso 2, concernente la limitazione del campo d'applicazione per l'impiego dell'esercito, necessita di alcune precisazioni. Le disposizioni della presente legge si applicano senza alcuna riserva se l'esercito presta all'interno del nostro Paese servizio d'appoggio a favore delle autorità civili della Confederazione. Dal momento che anche quest'ultime soggiacciono alla legge, è giustificato applicare le medesime disposizioni all'impiego della coercizione e delle misure di polizia. Per il servizio d'appoggio a favore di una o più autorità cantonali si applica invece generalmente la legislazione del Cantone che dirige l'intervento. In effetti l'articolo 6 dell'ordinanza del 26 ottobre 1994¹¹ concernente i poteri di polizia dell'esercito permette al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport di dichiarare applicabili interamente o parzialmente le prescrizioni civili concernenti le misure coercitive di polizia per gli organi militari di polizia e le truppe impiegati a sostegno delle autorità civili. Il servizio d'appoggio all'estero e il servizio di promozione della pace ai sensi dell'articolo 66 segg. LM soggiacciono alla legislazione militare e alle «Rules of engagement» regolate da pertinenti convenzioni. Al servizio d'istruzione ai sensi dell'articolo 41 segg. nonché al servizio attivo ai sensi dell'articolo 76 segg. LM si applica esclusivamente la legislazione militare.

Per quanto riguarda l'articolo 1 capoverso 1 lettera e, che stabilisce che la legge si applica pure ai servizi privati che adempiono compiti per conto delle autorità, occorre sottolineare che entrano in linea di conto anche i casi in cui la legge medesima prevede una delega di compiti ai servizi privati. Per «servizi privati» si intendono pure le imprese di sicurezza.

Non rientrano nel presente disciplinamento i trasporti intercantionali di detenuti ordinati dalle autorità cantonali benché molti Cantoni abbiano sollecitato una siffatta soluzione nell'ambito della procedura di consultazione. Considerato che tale materia va disciplinata dai Cantoni, il nostro Consiglio ha deciso di non includerla nel presente disegno.

Art. 3

Diverse leggi di procedura della Confederazione prevedono disposizioni riguardanti l'impiego della coercizione e delle misure di polizia. A tal proposito menzioniamo in particolare gli articoli 40 segg. della legge federale del 20 dicembre 1968¹² sulla procedura amministrativa (PA), gli articoli 65 segg. della legge federale del 15 giugno 1934¹³ sulla procedura penale (PP), gli articoli 45 segg. della legge federale del 22 marzo 1974¹⁴ sul diritto penale amministrativo (DPA) e gli articoli 54 segg. della procedura penale militare del 23 marzo 1979¹⁵ (PPM). Anche la legge

¹¹ RS 510.32

¹² RS 172.021

¹³ RS 312.0

¹⁴ RS 313.0

¹⁵ RS 322.1

federale del 18 marzo 2005¹⁶ sulle dogane (LD) prevede disposizioni specifiche sull'impiego della coercizione e delle misure di polizia.

La disposizione sottolinea il carattere sussidiario delle norme della presente legge nel caso in cui il diritto federale di procedura preveda questo tipo di disposizioni. La presente legge s'applicherà dunque alle modalità d'impiego della coercizione o delle misure di polizia, ma resteranno salve le eventuali condizioni speciali previste dalle leggi di procedura per l'impiego della coercizione e delle misure di polizia.

Art. 4

Questa disposizione esclude il caso della legittima difesa e lo stato di necessità e prevede dunque un'eccezione per il campo d'applicazione materiale. Tale disposizione necessita di alcune precisazioni.

La coercizione di polizia è impiegata sia per attuare obblighi giuridici sia per prevenire pericoli. In entrambi i casi le prescrizioni della presente legge sono determinanti. Se la prevenzione del pericolo da parte di singoli organi interessati avviene nell'ambito di veri e propri casi di legittima difesa o di uno stato di necessità, occorre porsi la domanda se gli organi dello Stato possano avvalersi dei privilegi previsti segnatamente nel Codice penale anche nel caso dell'impiego della coercizione di polizia disciplinato nella legge.

A questo proposito occorre distinguere gli aspetti inerenti al diritto penale da quelli inerenti al diritto amministrativo. Dal punto di vista del diritto penale, determinati atti ufficiali delle autorità d'esecuzione possono oggettivamente soddisfare ai requisiti di una fattispecie penale (ad es. vie di fatto ai sensi dell'art. 126 del Codice penale svizzero¹⁷ [CP]). In questi casi si applicano i disciplinamenti degli articoli 32–34 CP. L'articolo 32 CP sancisce che non costituisce reato l'atto che è imposto dalla legge o dal dovere d'ufficio o professionale anche se oggettivamente costituisce un reato. Se nell'impiego della coercizione di polizia da parte di un organo incaricato, in seguito a una situazione d'emergenza, l'intensità dell'intervento e i mezzi ausiliari impiegati vanno oltre a quanto previsto dalla presente legge, tale modo di procedere non è più coperto dai doveri d'ufficio e professionali.

Nell'ambito di un'eventuale procedura penale, l'imputato può tuttavia invocare gli articoli 33 e 34 CP che, nel caso della legittima difesa e dello stato di necessità, prevedono l'impunità e nel caso di una reazione eccessiva, un'attenuazione della pena.

Dal profilo del diritto amministrativo si pone la domanda se gli atti di legittima difesa o di stato di necessità degli organi esecutivi, che non ricadono sotto i doveri d'ufficio e professionali, siano da disciplinare ulteriormente (ad es. ampliamento dell'elenco dei mezzi ausiliari e delle armi ammessi) e se il superamento di questi limiti debba comportare sanzioni amministrative o disciplinari. La particolare caratteristica della legittima difesa e dello stato di necessità sta proprio nel fatto che non è possibile trattare questi atti nel quadro di una legislazione sulla coercizione di polizia. Non ha molto senso disciplinare preventivamente dal profilo del diritto amministrativo gli interventi in occasione di siffatte situazioni, limitando così ulte-

¹⁶ FF 2005 2057

¹⁷ RS 311.0

riormente il raggio d'azione degli organi statali quando devono affrontare situazioni d'emergenza acute.

È dunque giustificato escludere in modo generale dal campo d'applicazione della presente legge l'atto commesso in caso di legittima difesa o di stato di necessità.

È tuttavia rilevante sottolineare che in questi casi l'eccezione al campo d'applicazione si applica soltanto per un breve lasso di tempo. In effetti la legge trova nuovamente applicazione per le autorità e gli organi responsabili quando il pericolo non sussiste più e non vi è più alcuna situazione d'emergenza acuta. Non vi è dunque motivo di temere che le disposizioni relative all'assistenza medica non trovino applicazione a siffatte situazioni come invece è stato osservato da alcuni partecipanti alla procedura di consultazione.

Art. 5

Questa disposizione concretizza la nozione di coercizione di polizia elencando le diverse forme che quest'ultima può assumere. Rientrano dunque nella coercizione di polizia l'uso della forza fisica, di mezzi ausiliari e di armi. Le differenti forme che può assumere la coercizione di polizia sono oggetto di un disciplinamento specifico nel disegno di legge (si vedano le spiegazioni in merito agli art. 13–16). Da notare che la regolamentazione prevista non esclude che organi d'esecuzione cantonali possano munirsi di altri mezzi ausiliari o armi in base al diritto cantonale (si vedano le spiegazioni in merito all'art. 17).

Art. 6

Fanno parte delle misure di polizia il fermo di breve durata delle persone, la loro perquisizione, la perquisizione dei locali e dei veicoli nonché il sequestro di oggetti. Di per sé le misure di polizia non rientrano nel quadro della coercizione di polizia. Il disegno include comunque queste misure per colmare una lacuna del diritto federale segnatamente nell'ambito del Servizio federale di sicurezza, in materia d'asilo e di stranieri. Secondo il modello per il quale si è optato, coercizione e misure di polizia sono strettamente legate tra di loro, dal momento che la coercizione di polizia serve ad attuare le misure di polizia.

Art. 7

Questa disposizione rammenta il principio secondo il quale la presente legge non si prefigge di attribuire alle autorità d'esecuzione la competenza di impiegare la coercizione o le misure di polizia. L'attribuzione di queste competenze risulta dalla legislazione specifica propria a ogni ambito.

Il presente disegno di legge mira dunque a disciplinare le condizioni generali, i mezzi nonché le modalità d'impiego della coercizione e delle misure di polizia ammesse per le autorità abilitate a impiegarle in virtù di altre leggi. Siffatte autorità sono segnatamente:

- le autorità federali incaricate dell'esecuzione di compiti relativi alla protezione di persone ed edifici secondo la legge federale del 21 marzo 1997¹⁸ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna;

- le autorità d’esecuzione della Confederazione e dei Cantoni nell’ambito della legislazione in materia di asilo e sugli stranieri;
- la polizia giudiziaria della Confederazione;
- le autorità d’esecuzione della Confederazione e dei Cantoni che effettuano il trasporto di persone sottoposte a restrizioni della libertà;
- le truppe dell’esercito che nel servizio d’appoggio in Svizzera a favore delle autorità civili della Confederazione adempiono compiti di polizia;
- i servizi dell’amministrazione delle dogane e il Corpo delle guardie di confine;
- i servizi di sicurezza delle imprese di trasporto titolari di una concessione rilasciata dalla Confederazione.

Art. 8

Questa disposizione s’indirizza alle autorità esecutive. Tali autorità possono conferire l’incarico di impiegare la coercizione di polizia soltanto a persone formate in modo specifico a tal fine. La formazione delle persone che possono essere chiamate a far uso della coercizione di polizia è un aspetto rilevante della legge (si veda la sezione 7). La formazione deve garantire che un eventuale impiego della coercizione di polizia sia proporzionato alle circostanze e rispetti l’integrità delle persone interessate. Il contenuto della formazione è definito in modo relativamente particolareggiato dall’articolo 30 della legge e concerne sia gli aspetti tecnici sia quelli psicologici nonché giuridici dell’impiego della coercizione, come pure la valutazione dei rischi per la salute e l’obbligo di prestare i primi soccorsi. Per quanto concerne il campo d’applicazione della presente legge (segnatamente nell’ambito della legge sull’asilo e della legge sugli stranieri), questa disposizione si applica al personale dei Cantoni e della Confederazione. D’altro canto, anche i servizi privati che adempiono compiti d’esecuzione per conto delle autorità devono beneficiare di una formazione specifica.

Art. 9

I principi per l’impiego della coercizione e delle misure di polizia fanno riferimento ai principi dello Stato di diritto sanciti dall’articolo 5 della Costituzione federale¹⁹ (Cost.).

Per l’impiego della coercizione di polizia il capoverso 1 esige una base legale. Quest’ultima è di regola una legge che definisce la situazione legale da istituire o da salvaguardare e autorizza lo Stato ad agire. Come interesse pubblico per giustificare l’intervento dello Stato s’intende in particolare la protezione dei cosiddetti beni di polizia come, ad esempio, l’ordine pubblico, la sicurezza, la salute e il buon costume. L’elenco non esaustivo dei motivi d’intervento delle autorità contribuisce a precisare gli interessi pubblici che s’intendono salvaguardare.

Nell’ambito della prevenzione di minacce è pure possibile fare riferimento alla clausola generale di polizia prevista nella Costituzione federale (art. 36 cpv. 1, seconda frase, Cost.).

¹⁹ RS 101

Gli organi statali agiscono a volte ai limiti dell'interesse pubblico allorquando devono proteggere le persone da autolesioni; è tuttavia possibile presumere che l'interesse sia dato fintanto che occorre mettere in dubbio la capacità di discernimento delle persone interessate.

I capoversi 2 e 3 concretizzano il requisito costituzionale della proporzionalità. Il rispetto del principio della proporzionalità in occasione dell'impiego della coercizione è l'elemento centrale della presente legge. Da un canto, l'impiego della coercizione deve essere adeguata alle circostanze e alle possibilità di resistere della persona interessata, dall'altro, l'intervento deve essere proporzionato rispetto all'obiettivo auspicato. Un semplice controllo dell'identità non giustifica dunque in alcun caso l'impiego della coercizione che potrebbe mettere in pericolo la vita, ad esempio, ricorrendo ad armi da fuoco.

Il capoverso 4 vieta trattamenti crudeli, inumani o degradanti. Questa disposizione non ha un valore costitutivo; il suo tenore risulta già dalla Costituzione federale e dalla Convenzione del 4 novembre 1950²⁰ per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Va comunque precisato che se esistono modi di procedere di per sé offensivi o degradanti (come ad es. un linguaggio o una gestualità oscena nei confronti di persone sottoposte a controllo o a un fermo), esistono nel contempo anche situazioni nelle quali occorre soprattutto valutare le circostanze concrete (ad es. caratteristiche particolari della persona interessata o intenti degli organi incaricati dell'esecuzione).

Art. 10

Il disciplinamento serve alla protezione sia degli organi esecutivi sia delle persone interessate.

Quest'ultime, grazie all'avviso, devono avere l'occasione di comportarsi come richiesto anche senza che sia necessario ricorrere alla coercizione di polizia. Mediante un avviso adeguato gli organi esecutivi possono, dal canto loro, prevenire reazioni di panico incontrollate e di rivolta fisica. Il disciplinamento deve tuttavia anche permettere, nella misura in cui le circostanze lo richiedano, di applicare la coercizione di polizia in modo improvviso e senza avviso. A titolo d'esempio è possibile menzionare i casi di rinvii forzati allorquando diversi tentativi sono già falliti a causa del comportamento violento delle persone interessate. Vista la grande diversità di situazioni che potrebbe presentarsi, non è possibile elencare in modo esaustivo i motivi che permettono di rinunciare all'avviso. Queste situazioni sono comunque date nel caso dell'arresto di persone in fuga, della prevenzione di minacce imminenti e per impedire reati. Da notare che l'avviso deve costituire la regola e il fatto di rinunciarvi l'eccezione. Del resto nelle situazioni di legittima difesa e di stato di necessità si applicano in ogni modo le eccezioni di cui all'articolo 4.

Art. 11

L'uso di armi costituisce la misura di coercizione di polizia più incisiva. Per tale motivo il capoverso 1 precisa che siffatto impiego deve costituire l'ultima risorsa possibile. Il capoverso 2 descrive i casi nei quali è possibile prendere in considerazione l'uso di armi. Secondo il capoverso 3, un colpo d'avvertimento costituisce

²⁰ RS 0.101

l'eccezione e si giustifica soltanto se le circostanze impediscono l'effetto dell'intimazione. Infine, secondo il capoverso 4, per ogni uso di armi deve venir steso un rapporto. Per quanto concerne la nozione di arma fa stato l'attuale legislazione sulle armi.

Art. 12

L'obbligo per le persone incaricate dell'impiego della coercizione di essere identificabili costituisce il corollario al diritto delle persone interessate di denunciare eventuali abusi alle autorità competenti che esamineranno se i principi della legalità, della proporzionalità e dell'adeguatezza sono stati rispettati in occasione dell'impiego della coercizione o delle misure di polizia. L'obbligo di essere identificabili, la cui importanza è stata sovente sottolineata dai partecipanti alla consultazione, potrà ad esempio venir concretizzato mediante un numero d'identificazione e l'obbligo di non coprire il viso. Per motivi evidenti legati alla sicurezza, siffatto obbligo non implicherà obbligatoriamente l'indicazione dei nomi e cognomi delle persone incaricate dell'impiego della coercizione.

Art. 13

È stato ritenuto indispensabile vietare sin dal principio determinate tecniche per l'uso della forza fisica visto che possono nuocere gravemente alla salute delle persone coinvolte. Si tratta di quelle tecniche che potenzialmente potrebbero danneggiare gravemente o in modo durevole la salute delle persone. In occasione di rinvii forzati si sono verificati gravi incidenti allorquando persone, sottoposte a un importante stato di stress, sono state immobilizzate in posizioni tali da limitarne la respirazione (cosiddetta asfissia posizionale). Dal momento che in tali situazioni il fabbisogno di ossigeno aumenta considerevolmente, è possibile che anche brevi interruzioni della respirazione cagionino danni irreparabili. Conseguentemente in queste situazioni le persone che impiegano mezzi di coercizione non possono applicare tecniche di immobilizzazione che ostruiscono le vie respiratorie. Nel disegno di legge il divieto di determinate tecniche pericolose è formulato sotto forma di una clausola generale. Sarà poi compito del nostro Consiglio precisare in modo particolareggiato le pertinenti tecniche vietate in funzione dell'evoluzione delle conoscenze scientifiche.

Art. 14

I primi due capoversi di questa disposizione definiscono in modo generale i mezzi ammessi e quelli vietati. Il capoverso 3 conferisce inoltre al Consiglio federale la competenza di concretizzare queste norme generali emanando un elenco dei mezzi ausiliari ammessi e di quelli vietati. Soltanto i mezzi da noi dichiarati ammessi secondo il capoverso 3 potranno venir utilizzati dalle autorità. Appare invece poco ragionevole introdurre a livello della legge formale un elenco esaustivo dei mezzi ausiliari autorizzati. Un siffatto disciplinamento si rivelerebbe troppo rigido e non potrebbe tenere conto dello sviluppo tecnico sia per quanto concerne i mezzi ausiliari ammessi sia per quanto riguarda quelli vietati.

Dall'elenco secondo il capoverso 1 sono stati esclusi mezzi come gli idranti, il cui impiego mira a far fronte a gruppi di persone. Questi mezzi vengono principalmente usati dalle autorità cantonali nei casi in cui devono garantire il mantenimento dell'ordine pubblico secondo il diritto cantonale.

Art. 15

La legge autorizza l'impiego di manganelli e bastoni di difesa, di sostanze irritanti e di armi da fuoco. Non autorizza invece l'impiego di dispositivi paralizzanti (apparecchi che producono elettroshock). L'ammissibilità dei singoli tipi di armi è stata differenziata in funzione dei diversi ambiti d'applicazione (si veda anche l'art. 16).

Art. 16

L'articolo 2 della legge definisce in modo molto ampio il campo d'applicazione della legge. Per tener conto di ciò l'articolo 16 conferisce al nostro Consiglio la facoltà di determinare concretamente quali mezzi ausiliari e quali armi sono ammesse in funzione dei diversi ambiti d'applicazione. La necessità di differenziare i mezzi ammessi secondo i vari ambiti risulta dal principio della proporzionalità. Concretamente ciò significa che in presenza di determinate circostanze, l'impiego di armi da fuoco va assolutamente escluso, segnatamente in occasione del rinvio per via aerea. D'altronde già attualmente in occasione dei rinvii speciali di persone che vanno trasportate ammanettate, la scorta non può detenere armi da fuoco.

Art. 17

Spetta al nostro Consiglio concretizzare questa disposizione e designare i mezzi ausiliari e i tipi di armi autorizzati nel quadro delle armi ammesse, nonché definire le esigenze tecniche delle armi e delle munizioni. Questa norma di delega di competenze permette di adeguare periodicamente l'elenco all'evoluzione della tecnica.

Questa disposizione tiene parimenti conto del fatto che la legge si applica sia alle autorità federali sia, in certi ambiti, a quelle cantonali. Come rilevato dal capoverso 2, all'equipaggiamento degli organi cantonali d'esecuzione, che svolgono compiti che rientrano nel campo d'applicazione della presente legge, si applica il diritto cantonale. L'articolo 16 precisa tuttavia che incombe al nostro Consiglio determinare i mezzi ausiliari e le armi che possono venir utilizzate nel quadro della presente legge. È dunque ipotizzabile che gli organi d'esecuzione cantonali siano equipaggiati con dispositivi che poi non saranno autorizzati a impiegare nell'adempimento di quei compiti che rientrano nel campo d'applicazione della presente legge.

Art. 18

La disposizione risponde all'auspicio espresso dai Cantoni durante la procedura di consultazione. Ovviamente l'obbligo di sentirli in occasione dell'emanazione delle disposizioni esecutive è giustificato. In effetti sarebbe impensabile legiferare in questa materia senza tenere conto delle esperienze fatte dai corpi di polizia cantonali.

Art. 19

La nozione di «fermo di breve durata» è una nozione generica che include tutte le forme di restrizione delle libertà di persone, dal semplice trattenimento fino al fermo per una durata massima di 24 ore. Essa si distingue dall'arresto formale confermato da un giudice.

Il fermo di breve durata soggiace alle condizioni dell'articolo 9 della legge, ossia che è possibile applicarlo soltanto per prevenire un pericolo, per effettuare un trasporto e per impedire la fuga della persona o per accertarne l'identità. Un superamento della durata massima ammissibile del fermo è possibile soltanto se un'altra base legale lo permette. A titolo d'esempio si può menzionare il progetto di revisione della legge federale del 31 marzo 1931²¹ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri, approvato dalle Camere federali il 16 dicembre 2005, il cui articolo 3a prevede una durata massima del fermo più lunga.

L'informazione prevista dal capoverso 1 lettera a sui motivi del fermo deve essere proporzionata alla durata del fermo. Se il fermo è motivato da un semplice controllo dell'identità o dei documenti, sarà sufficiente dare semplicemente questa indicazione.

Art. 20

La perquisizione delle persone deve ovviamente rispettare le disposizioni generali della legge. Può venir ordinata soltanto per i motivi menzionati dall'articolo 9, segnatamente per prevenire un pericolo o per identificare una persona. Le perquisizioni che implicano un contatto corporale e che perseguono altri scopi, come ad esempio l'assunzione di prove in caso di reato, non possono fondarsi sulla presente disposizione. In tali casi le autorità d'esecuzione devono fondarsi sul diritto procedurale applicabile all'evenienza e non sulla presente legge.

I capoversi 1 e 2 prevedono che le perquisizioni che implicano un contatto corporale non possono essere effettuate in pubblico e vanno effettuate da una persona del medesimo sesso della persona interessata. Secondo il capoverso 3 tali esigenze non si applicano nel caso della tastazione di persone sospettate di portare seco armi od oggetti pericolosi. Questa eccezione risponde alle necessità pratiche delle autorità d'esecuzione.

Art. 21

Il rinvio alla legge federale del 22 marzo 1974²² sul diritto penale amministrativo (DPA) per la procedura di sequestro di oggetti significa che essa si applica ogni volta che una disposizione specifica è sussidiaria a ogni altra disposizione specifica prevista in materia; a titolo d'esempio si può menzionare la legislazione doganale.

Art. 22

Se vi sono feriti in seguito all'impiego della coercizione di polizia, le autorità d'esecuzione sono tenute a prestare immediatamente i primi soccorsi. Da questa disposizione risulta anche che le persone, chiamate a impiegare la coercizione di polizia, devono beneficiare di una formazione in materia di primi soccorsi. Questa esigenza è contemplata nella disposizione sulla formazione (si veda l'art. 30 lett. d del disegno di legge).

²¹ RS 142.20

²² RS 313.0

Art. 23

Questa disposizione tiene conto del fatto che, nel caso dell'uso della forza fisica o di mezzi ausiliari e armi, sussiste un notevole pericolo di ferire gli interessati. Per le persone coinvolte non è sempre facile valutare se si tratta di ferite leggere come escoriazioni o se vi sono da temere eventualmente conseguenze più gravi come ferite interne. Se vi sono incertezze a tal proposito – ad esempio dopo un intervento massiccio o nel caso di caduta in seguito a uno scontro corpo a corpo – è nell'interesse sia del ferito sia degli organi coinvolti procedere a una visita medica. Da un canto, è possibile prevenire tempestivamente eventuali danni successivi alla salute e, dall'altro, si procede a un'assunzione di prove in previsione di eventuali accuse mosse in un secondo tempo. La problematica dell'esame dello stato di salute fisico e psichico degli interessati si pone in una certa misura anche nell'ambito del fermo. È quindi opportuno prevedere una visita medica anche in questo caso se non è possibile escludere un qualsiasi grave pregiudizio per la salute.

A proposito di questa regolamentazione, nel corso della procedura di consultazione, sono state chieste diverse modifiche e precisazioni, come ad esempio che un esame medico vada effettuato in ogni caso o soltanto in caso di ferite palesi o che occorra precisare quando e come si debbano effettuare eventuali esami in caso di rinvii per via aerea. Non è necessario offrire un esame medico dopo ogni impiego della coercizione di polizia e sarebbe in ogni caso troppo oneroso. Pregiudizi alla salute dovrebbero verificarsi soltanto eccezionalmente. D'altro canto non è possibile fondarsi semplicemente su ferite palesi; gli organi incaricati dell'esecuzione hanno l'obbligo di esaminare, sulla base delle circostanze e delle reazioni degli interessati, quanto sia elevata la probabilità di lesioni interne o di uno stato di choc.

Art. 24

Se durante un trasporto forzato vi è pericolo di complicazioni per la salute delle persone rinviate e in particolare se – nell'ambito di cure indicate dal punto di vista medico – sono stati somministrati medicinali come sedativi e agenti simili, occorre provvedere affinché sia disponibile un'assistenza adeguata durante il trasporto. L'assistenza non deve necessariamente essere dispensata da un medico; a seconda delle circostanze questo compito può venir affidato anche a personale ausiliario con una formazione sanitaria.

È imperativo prevedere un'assistenza medica nel caso di un'immobilizzazione mediante medicinali. Negli altri casi, prima dell'inizio del volo occorre decidere sulla base di un parere medico se sussiste o no un rischio particolare di complicazioni per la salute e se conseguentemente si rende necessaria un'assistenza medica durante il volo.

Art. 25

Ai sensi della vigente legislazione federale sugli agenti terapeutici, i prodotti terapeutici (medicamenti e dispositivi medici) possono venir prescritti o dispensati soltanto per diagnosticare, prevenire o trattare malattie, ferite e handicap. In occasione della prescrizione e della dispensazione di medicinali devono essere rispettate le norme riconosciute delle scienze mediche e farmaceutiche e deve essere noto lo stato di salute della persona interessata (si veda in merito l'art. 26 della legge

federale del 15 dicembre 2000²³ sui medicinali e i dispositivi medici [LATER]). Soltanto i medici possono prescrivere medicinali soggetti a prescrizione. Gli articoli 24 e 25 LATER stabiliscono inoltre chi sia autorizzato a prescrivere e dispensare medicinali e dispositivi medici al consumatore; vanno inoltre rispettati i pertinenti disciplinamenti della legislazione cantonale. Le norme deontologiche dei medici richiedono inoltre in linea di principio per ogni terapia il consenso della persona sottoposta; terapie coatte nell'interesse delle persone sottoposte sono ammesse soltanto in misura molto limitata, ad esempio nel quadro della legislazione sanitaria cantonale o della legislazione federale sulle epidemie.

Nel corso della consultazione diversi Cantoni hanno rilevato che, in molti casi, dal punto di vista della proporzionalità andrebbe preferito l'uso di sedativi o di narcotici all'impiego di mezzi ausiliari o armi poiché meno gravoso per gli interessati. L'impiego di medicinali autorizzati in luogo e vece dei mezzi ausiliari della coercizione di polizia, ad esempio per tranquillizzare o narcotizzare, costituirebbe tuttavia un uso improprio di questi medicinali; esso sarebbe ipotizzabile, ma dovrebbe venir espressamente menzionato nella presente legge come deroga alla LATER. Due ragioni depongono a sfavore di un tale impiego: in primo luogo, esso non entrerebbe comunque in linea di conto senza l'assistenza di un medico; in secondo luogo, la partecipazione di personale sanitario a interventi non dettati da motivi medici e senza il consenso degli interessati violerebbe le norme deontologiche e l'etica medica. La presente legge stabilisce quindi che l'uso di sedativi durante l'impiego della coercizione di polizia entra in linea di conto esclusivamente se esistono indicazioni mediche e nel quadro previsto dalla legislazione sanitaria e sugli agenti terapeutici.

Art. 26

La sesta sezione del disegno di legge comprende prescrizioni speciali sul trasporto delle persone sottoposte a restrizioni della libertà. Ove ricade nel campo d'applicazione della presente legge, il trasporto forzato di persone deve rispettare criteri unitari. Il capoverso 2 conferisce al nostro Consiglio il mandato di fissare tali criteri. In particolare sarà necessario disciplinare la preparazione e lo svolgimento del trasporto, le condizioni alle quali le persone trasportate possono essere immobilizzate, l'equipaggiamento minimo di cui devono disporre i mezzi di trasporto e i bisogni dei quali va tenuto conto nel caso di trasporti di lunga durata (vitto, espletamento delle funzioni escretorie, possibilità di dormire).

Nel caso dei trasporti per via aerea si tratta in sostanza di rendere vincolanti – vale a dire di elevare al rango di ordinanza – le «Direttive concernenti il rinvio forzato per via aerea», emanate dalla CDCGP.

Al momento di disciplinare il trasporto, il nostro Consiglio dovrà segnatamente tenere conto della Convenzione europea del 26 novembre 1987²⁴ per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e della raccomandazione 1547 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 22 gennaio 2002²⁵ (si veda il n. 5.3.1).

²³ RS 812.21

²⁴ RS 0.106

²⁵ Recommandation 1547 (2002) de l'Assemblée parlementaire: Procédures d'expulsion conformées aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité.

Non può invece in alcun caso essere oggetto della presente legge l'esame del trattamento riservato dalle autorità dello Stato ospitante alle persone rinviate. Tali questioni vanno all'occorrenza disciplinate dai pertinenti Accordi di riammissione.

Art. 27

Una preparazione accurata del rinvio forzato all'estero per via aerea dovrebbe permettere di evitare le complicazioni sorte a più riprese in passato.

Il capoverso 1 esige che ogni trasporto sia preparato singolarmente e tenendo conto delle circostanze particolari; in tale contesto è comunque possibile che la preparazione del trasporto riguardi più persone o gruppi di persone. La preparazione deve permettere alla scorta di familiarizzarsi con le problematiche dei singoli casi e di valutare il rischio di incidenti.

Il capoverso 2 prevede che anche alle persone interessate va data l'opportunità di prepararsi purché non venga compromessa l'esecuzione del rinvio. Alla stessa stregua occorre, nel limite del possibile, dare a queste persone l'opportunità di sbrigare affari urgenti prima del volo di ritorno, come ad esempio informare i parenti e conoscenti stretti o liquidare i valori patrimoniali o incaricare terzi. Trasferimenti a sorpresa a bordo dell'aereo possono provocare reazioni di panico incontrollate nelle persone interessate e pregiudicare l'esecuzione corretta del rinvio. Vanno segnatamente informate anticipatamente le persone che già si trovano in carcere in vista del rinvio forzato. Ciò non esclude tuttavia che persone in detenzione alle quali è stato annunciato il rinvio forzato e che hanno già ripetutamente rifiutato il rinvio con un volo di linea opponendosi con la forza possano venir ammanettate e rese trasportabili per un volo charter speciale mediante un intervento a sorpresa.

Il capoverso 3 mira a prevenire complicazioni alla salute in occasione di un rinvio forzato. Secondo la lettera a, la persona interessata può chiedere un esame medico prima della partenza. Se vi sono indizi che possono far pensare a problemi di salute, le autorità competenti devono predisporre un esame medico prima della partenza. L'esame medico è subordinato al consenso della persona interessata. Il medico incaricato dovrà constatare se il trasporto debba essere escluso per motivi medici o se possa aver luogo, se necessario, subordinandolo a determinate condizioni.

Art. 28

Le esperienze fatte nel corso degli ultimi anni hanno evidenziato che durante il rinvio per via aerea si possono ridurre i rischi di incidenti ricorrendo a personale scelto e formato in modo specifico a tal fine, che disponga di una forte stabilità psichica, di un'elevata tolleranza nei confronti della frustrazione, di buone conoscenze delle lingue e del diritto, come pure di esperienza nell'affrontare situazioni straordinarie. Occorre dunque prevedere un'adeguata selezione e formazione di questo personale. L'articolo 29 autorizza il nostro Consiglio a emanare le pertinenti prescrizioni.

Il capoverso 2 dispone che i membri della scorta e le persone rinviate soggiacciono, per quanto concerne eventuali misure in relazione con la sicurezza di volo e l'ordine a bordo, interamente all'autorità del comandante dell'aeromobile durante tutta la durata del volo.

Art. 29

La settima sezione disciplina la formazione e il perfezionamento delle persone che possono venir chiamate a impiegare la coercizione e le misure di polizia nel quadro della presente legge. Il nostro Consiglio disciplina i pertinenti programmi di formazione e di perfezionamento. Quest'ultimi devono tenere conto in modo specifico dell'ambito d'intervento del personale interessato e disporre di standard di formazione possibilmente uniformi sia per motivi di parità di trattamento delle persone interessate sia per motivi legati a un utilizzo razionale ed economico delle risorse. In considerazione dell'indispensabile coordinamento con i programmi di formazione destinati agli organi cantonali di polizia, i Cantoni vengono sentiti nel corso dell'elaborazione della regolamentazione federale in materia di formazione. L'emanazione della normativa federale non può tuttavia dipendere, come invece chiesto da più parti nel corso della consultazione, dal consenso dei Cantoni, visto che la ricerca del consenso potrebbe richiedere decisamente troppo tempo.

Il capoverso 2 stabilisce che per il disciplinamento occorre tenere conto delle conoscenze scientifiche e tecniche. È ad esempio emerso che nel corso della formazione non sono sempre state sufficientemente tenute in considerazione le più recenti conoscenze scientifiche in merito alle gravi conseguenze che possono subire persone particolarmente agitate alle quali si ostruiscano le vie respiratorie. Il nuovo disciplinamento garantisce un rapido inserimento delle più recenti conoscenze scientifiche nella formazione.

Il capoverso 3 sancisce il sostegno a programmi di formazione particolari destinati agli organi cantonali che si occupano del rinvio forzato per via aerea.

Art. 30

Il contenuto e gli obiettivi della formazione degli organi che possono essere chiamati a ricorrere alla coercizione e alle misure di polizia rivestono un'importanza centrale affinché si possa garantire che l'impiego della coercizione sia conforme alla legge e alla Costituzione federale. Incidenti dovuti a un intervento sproporzionato sono sovente la conseguenza di una formazione insufficiente e dell'incapacità degli organi coinvolti di reagire in modo adeguato.

Oltre alle pertinenti tecniche concernenti l'uso della forza fisica e dei mezzi ausiliari, occorre anche conoscere gli elementi psicologici che permettono di assumere un atteggiamento adeguato con persone che si trovano in situazioni straordinarie o che provengono da altri contesti culturali. La formazione dovrà pure includere la valutazione dei rischi eventuali per gli interessati e l'ammissibilità legale del modo di procedere.

Art. 31

La legge del 14 marzo 1958²⁶ sulla responsabilità si applica a tutto il personale della Confederazione e alle persone da essa incaricate. In questo senso il capoverso 1 lettera a ha carattere indicativo. Il capoverso 1 lettera b dispone però, in deroga alle disposizioni della legge sulla responsabilità, che la Confederazione è responsabile dei danni cagionati illecitamente da organi cantonali o da privati che agiscono su mandato diretto o sotto la direzione delle autorità federali.

²⁶ RS 170.32

Questo disciplinamento speciale si giustifica poiché sovente, ad esempio in occasione dei rinvii, sono impiegate scorte composte di organi di polizia provenienti da diversi Cantoni che per il disbrigo delle formalità amministrative beneficiano a volte della collaborazione di agenti della Confederazione. In questi casi può essere arduo determinare l'autorità responsabile e il diritto in materia di responsabilità applicabile al caso.

Tale disciplinamento speciale è stato accolto quasi all'unanimità nel corso della consultazione; tuttavia, contrariamente a quanto suggerito da alcuni partecipanti, nella presente legge non è necessario ripetere le norme in materia di competenze e responsabilità della vigente legge sulla responsabilità della Confederazione.

Se è tenuta a risarcire un danno cagionato da atti illeciti commessi da organi cantonali incaricati dell'esecuzione nel quadro della presente legge, secondo il capoverso 2 la Confederazione può esercitare il regresso nei confronti di quei Cantoni il cui organo ha cagionato il danno.

Allegato (modifica del diritto vigente)

Con la modifica del diritto vigente s'intendono armonizzare nel limite del possibile le basi legali per l'impiego della coercizione e delle misure di polizia da parte delle autorità federali autorizzate. Se necessario, per l'impiego della coercizione e delle misure di polizia da parte di tutte queste autorità viene istituita una base legale speciale standardizzata. In linea di principio per le condizioni, le modalità d'impiego della coercizione e delle misure di polizia nonché per i mezzi ammessi si applica la nuova legge sull'impiego della coercizione; nelle disposizioni specifiche è introdotto un pertinente rimando. Per alcuni ambiti esistono tuttavia normative speciali riguardanti l'impiego della coercizione e delle misure di polizia adeguate a situazioni e necessità specifiche. Quest'ultime sono fatte salve nella pertinente legge speciale con la formulazione «Sempreché la presente legge non contenga norme speciali ...». L'allegato si occupa unicamente delle modifiche del diritto vigente; va precisato che i progetti attualmente discussi davanti alle Camere federali, come la legge federale sui servizi di sicurezza delle imprese di trasporto²⁷, andranno se necessario adeguati ai disciplinamenti della LICo.

Allegato, numero 1 (art. 22 cpv. 4 della legge federale del 21 marzo 1997²⁸ sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna):

Il personale incaricato della protezione delle persone, degli edifici o delle installazioni della Confederazione viene autorizzato a impiegare la coercizione e le misure di polizia per l'adempimento di questo compito. Alle modalità d'impiego si applica la LICo.

²⁷ FF 2005 2183

²⁸ RS 120

Allegato, numero 2 (art. 22a^{bis} della legge federale del 26 marzo 1931²⁹ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri):

Il personale dei Cantoni e della Confederazione incaricato dell'esecuzione della legislazione sugli stranieri è autorizzato a impiegare la coercizione e le misure di polizia per l'adempimento di questo compito. Alle modalità d'impiego si applica la LICo.

Allegato, numero 3 (art. 103 cpv. 3 della legge federale del 15 giugno 1934³⁰ sulla procedura penale):

La polizia giudiziaria, il cui intervento rientra nel campo d'applicazione della presente legge, è autorizzata a impiegare la coercizione di polizia per l'adempimento del suo compito. La LICo si applica alle modalità d'impiego sempreché la legge federale sulla procedura penale non preveda norme speciali.

Allegato, numero 4 (art. 92 cpv. 3^{bis} della legge militare del 3 febbraio 1995³¹):

L'articolo 92 capoverso 1 della LM vigente dispone che «durante il servizio d'istruzione e l'impiego la truppa dispone dei poteri di polizia necessari per l'adempimento dei suoi compiti». La presente modifica intende precisare che nel servizio d'appoggio in Svizzera a favore di autorità civili della Confederazione le modalità d'impiego della coercizione e delle misure di polizia sono rette dalla LICo. A titolo d'esempio è possibile menzionare il caso in cui le autorità civili della Confederazione ricorrono all'esercito per proteggere, sotto la loro direzione, personalità estere o proprie installazioni. L'esercito non soggiace invece alla LICo in caso di servizio d'istruzione, di servizio attivo, di servizio di promovimento della pace e in caso di servizio d'appoggio a favore delle autorità cantonali.

Allegato, numero 5 (art. 100 cpv. 1^{bis} e 2 della legge federale del 18 marzo 2005³² sulle dogane):

Secondo il nuovo articolo 100 capoverso 1^{bis} della legge sulle dogane, la LICo si applica alle modalità d'impiego della coercizione e delle misure di polizia da parte degli organi esecutivi qualora la LD non contenga norme speciali in merito. Per norme speciali è possibile menzionare gli articoli 101–108 LD. Il rimando contenuto nell'articolo 102 capoverso 2 LD significa che la LICo si applica in modo sussidiario alle disposizioni specifiche dell'articolo 101 segg., in particolare quando si tratta delle disposizioni generali sulle condizioni per l'impiego della coercizione e delle misure di polizia. Il fatto d'aver rinunciato a un'unificazione completa con la LICo per quanto concerne il fermo di breve durata, la perquisizione e l'uso di armi poggia sulle motivazioni seguenti:

- la LD è stata approvata il 18 marzo 2005; la sua entrata in vigore non è ancora stata determinata. Una modifica della terminologia e un trasferimento di disposizioni relativamente importanti poco tempo dopo la loro entrata in

²⁹ RS **142.20**

³⁰ RS **312.0**

³¹ RS **510.10**

³² FF **2005** 2057

vigore comporterebbe, secondo le autorità doganali, insicurezza sia nell'ambito della formazione sia in quello dell'esecuzione;

- dal profilo materiale le disposizioni sul fermo di breve durata, sulla perquisizione e sull'impiego di armi divergono soltanto in minima parte dalle disposizioni della LICo, ma esse sono comunque concepite in modo tale da rispondere alle esigenze del Corpo delle guardie di confine e alle circostanze particolari, nonché agli elevati rischi inerenti alla protezione delle frontiere.

Allegato, numero 6 (art. 21 cpv. 1^{bis} della legge federale del 21 dicembre 1948³³ sulla navigazione aerea):

Il personale impiegato a bordo degli aeromobili per la salvaguardia della sicurezza è autorizzato a impiegare la coercizione e le misure di polizia per l'adempimento di questo compito. Alle modalità d'impiego si applica la LICo.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per l'esecuzione

Il presente disegno di legge si prefigge di uniformare l'esecuzione dei rinvii nell'ambito del diritto in materia di stranieri. Con l'unificazione delle basi legali per l'impiego della coercizione e delle misure di polizia in questo ambito si vuole pure attuare una semplificazione dell'esecuzione.

Parimenti viene anche unificato l'impiego della coercizione e delle misure di polizia da parte delle autorità federali. Così facendo si vuole nel limite del possibile attuare standard di formazione unitari e una pertinente semplificazione di quest'ultima.

3.2 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

L'elaborazione delle disposizioni d'esecuzione comporterà un certo onere per la Confederazione e i Cantoni. I costi per la realizzazione vera e propria dei nuovi disciplinamenti non dovrebbero praticamente avere alcuna incidenza poiché essa avviene già nel quadro dell'attività di formazione attuale. Il presente disegno non dovrebbe dunque comportare un aumento degli effettivi. Anzi, è possibile che nell'ambito della formazione la prevista unificazione materiale a livello federale comporti una certa razionalizzazione.

Per la Confederazione il nuovo disciplinamento speciale in materia di responsabilità civile non cela alcun rischio inerente ai costi (si vedano le spiegazioni in merito all'art. 31). È vero che la Confederazione potrebbe essere chiamata a rispondere anche per i danni cagionati illecitamente da organi cantonali in applicazione della presente legge, segnatamente in occasione dei rinvii per via aerea. Va tuttavia rilevato che dopo la riorganizzazione dell'esecuzione dei rinvii non si sono praticamente più verificati incidenti gravi con danni illeciti. Del resto, le disposizioni materiali del presente disegno di legge mirano proprio a ridurre ulteriormente il rischio di tali

danni. Non è tuttavia possibile prevederli in modo attendibile. Inoltre, in caso di un eventuale risarcimento del danno per atti commessi da organi cantonali, la Confederazione può esercitare il regresso nei confronti del Cantone competente.

Non dovrebbero nemmeno esservi oneri suppletivi per i Cantoni per quanto concerne l'effettivo del personale o l'onere finanziario poiché il disciplinamento significa semplicemente il proseguimento di compiti esecutivi già esistenti.

Per quanto concerne la ripartizione dei costi d'esecuzione tra Confederazione e Cantoni, va rilevato che il nuovo disciplinamento non modifica l'attuale ripartizione dei costi disciplinata sinora mediante legge speciale. I disciplinamenti dell'articolo 92 della legge del 26 giugno 1998³⁴ sull'asilo (LAsi) e dell'articolo 14f della legge federale del 26 marzo 1931³⁵ concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS), che disciplinano la ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni in relazione con i rinvii e che obbligano la Confederazione ad assumersi determinati costi, restano immutati. Secondo l'attuale diritto procedurale, la ripartizione dei costi tra Confederazione e Cantoni per il trasporto di detenuti è considerata come assistenza giudiziaria per la quale non sono previste indennità particolari. È ben vero che l'attuale prassi non è incontestata, ma un'eventuale modifica della ripartizione dei costi va esaminata in occasione della revisione del diritto di procedura penale e non nell'ambito della presente legge.

3.3 Altre ripercussioni

Dalla nuova normativa non sono da attendere altre ripercussioni, in particolare in ambito economico e informatico.

4 Programma di legislatura

Il presente oggetto non figura nel rapporto sul programma di legislatura 2004–2007.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

5.1.1 Base costituzionale

Il disegno di legge si fonda sull'articolo 121 Cost. (dimora e domicilio degli stranieri) nonché sull'articolo 123 capoverso 1 Cost. (legislazione nel campo del diritto penale e della procedura penale). Per quanto riguarda l'impiego della coercizione da parte degli organi federali, il disegno si fonda pure sulla base costituzionale per le pertinenti competenze specifiche della Confederazione, ossia ad esempio sull'articolo 60 capoverso 1 Cost. (legislazione militare), sull'articolo 87 Cost. (legislazione sui trasporti ferroviari e sull'aviazione) e sull'articolo 133 Cost. (legislazione doganale).

³⁴ RS 143.31

³⁵ RS 142.20

Nella misura in cui includono i trasporti di detenuti su mandato della Confederazione che non sono in relazione con l'esecuzione del diritto in materia d'asilo e sugli stranieri, i disciplinamenti si fondano sulla competenza procedurale della Confederazione (in particolare sulle competenze specifiche nell'ambito della procedura penale, della procedura amministrativa e del diritto penale amministrativo).

Il disegno si fonda anche sull'articolo 57 capoverso 2 Cost. (coordinamento nel settore della sicurezza interna). Il fatto che la Confederazione raggruppi e armonizzi dal profilo materiale le disposizioni concernenti l'impiego della coercizione e delle misure di polizia fondandosi sulle pertinenti competenze specifiche corrisponde al mandato dell'articolo 57 capoverso 2 e all'obiettivo che si vuole conseguire. Tale disposizione impone ai Cantoni di coordinare le loro attività in caso di necessità e affida alla Confederazione i compiti di coordinamento in materia di sicurezza interna se sono toccati sia interessi federali sia interessi cantonali. Dall'articolo 57 capoverso 2 Cost. è possibile dedurre una competenza legislativa alla Confederazione se l'ambito della sicurezza interna impone un coordinamento a livello nazionale con l'appoggio o addirittura sotto l'egida della Confederazione³⁶.

5.1.2 Compatibilità con i diritti fondamentali

L'impiego della coercizione e delle misure di polizia costituisce di per sé un'ingerenza relativamente pesante nei diritti fondamentali delle persone. In virtù dell'articolo 36 Cost. le restrizioni dei diritti fondamentali devono avere una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui e proporzionate allo scopo. L'interesse pubblico che giustifica l'impiego della coercizione e delle misure di polizia risulta dalle legislazioni specifiche interessate (sicurezza interna, diritto in materia di stranieri, diritto doganale). Il presente testo invece istituisce o unifica le basi legali formali per siffatte ingerenze e concretizza il principio della proporzionalità. Il disegno non è dunque soltanto compatibile con i diritti fondamentali, ma anzi contribuisce a garantire il loro rispetto.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

5.2.1 Strumenti del Consiglio d'Europa

Il disegno di legge è in sintonia con gli strumenti del Consiglio d'Europa sia per quanto concerne i singoli disciplinamenti sia per quanto concerne gli scopi generali.

L'articolo 3 CEDU vieta la tortura e le pene o i trattamenti inumani o degradanti. La tutela di questa disposizione è rafforzata dal diritto interno; il disegno di legge disciplina le modalità e i mezzi dell'impiego della coercizione di polizia, concretizzandone la proporzionalità a livello legislativo. Lo stesso dicasi alla luce dell'articolo 8 capoverso 2 CEDU, a tenore del quale le ingerenze nella vita privata e familiare devono, tra l'altro, essere proporzionate allo scopo. Viene pure concretiz-

³⁶ Si veda anche il messaggio del 17 agosto 2005 relativo alla modifica della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna, FF 2005 5009 segg.

zato l'articolo 5 CEDU, che include garanzie a favore di persone private della libertà (in merito alla questione del fermo di breve durata si veda il commento all'art. 19).

Il disegno tiene inoltre conto delle direttive del Protocollo n. 7 del 22 novembre 1984³⁷ alla CEDU, il cui articolo 1 istituisce garanzie processuali in ordine all'espulsione di stranieri. Va inoltre menzionata la Convenzione europea del 26 novembre 1987³⁸ per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti; essa mira a salvaguardare preventivamente dalla tortura e dalle pene o trattamenti inumani o degradanti mediante l'istituzione di un meccanismo di controllo; anche il disegno di legge si prefigge il medesimo scopo preventivo.

Va infine menzionata la raccomandazione 1547 dell'Assemblea parlamentare del 22 gennaio 2002³⁹, nonché i venti principi delle linee-guida su tutte le fasi di procedimento del rinvio forzato del 4 maggio 2005⁴⁰ del Comitato di Ministri che, a detta di quest'ultimo, promuovono la pertinente legislazione degli Stati membri.

Dal profilo materiale le raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare sono formulate in modo piuttosto ampio. Per considerazioni di natura pratica non è sempre stato possibile seguirle (ad es. per quanto concerne la rinuncia generalizzata ai ceppi). Riguardo ai venti principi va rilevato che i principi 1–15 trovano già applicazione nella legislazione sull'asilo. I principi 16–20 per contro si riferiscono in particolare ai rinvii forzati oggetto del presente disciplinamento. La normativa proposta corrisponde in particolare ai principi 16–19. Non trova invece alcuna applicazione diretta nel presente disegno il principio 20, dal momento che per la vigilanza sulle procedure e sulle vie ricorsuali non viene istituito alcun disciplinamento speciale, bensì viene applicato il diritto procedurale generale.

5.2.2 Strumenti dell'Unione europea

Attualmente l'Unione europea sta preparando una direttiva del Parlamento e del Consiglio sull'unificazione della procedura d'asilo⁴¹. Il progetto presenta un unico nesso con la nostra legislazione: il suo articolo 10 prevede che le misure adottate nell'ambito del rinvio debbano essere conformi al diritto fondamentale e rispettare il principio della proporzionalità.

5.2.3 Strumenti dell'ONU

L'articolo 2 capoverso 1 della Convenzione del 10 dicembre 1984⁴² contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti obbliga gli Stati Parte a prendere provvedimenti legislativi, amministrativi, giudiziari e altri provvedimenti efficaci per impedire che atti di tortura siano compiuti in un territorio sotto la loro

³⁷ RS **0.101.07**

³⁸ RS **0.106**

³⁹ Recommandation **1547 (2002)** de l'Assemblée parlementaire: Procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité e de la dignité.

⁴⁰ Vingt principes directeurs du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le retour forcé du 4 mai 2005, CM **(2005) 40**

⁴¹ **2005/0167** (COD)

⁴² RS **0.105**

giurisdizione. Anche la Convenzione del 20 novembre 1989⁴³ sui diritti del fanciullo chiede agli Stati Parte d'impegnarsi in tal senso. Il presente disegno di legge costituisce per l'appunto un tale provvedimento. Inoltre, il disegno è in sintonia con le disposizioni del Patto internazionale del 16 dicembre 1966⁴⁴ relativo ai diritti civili e politici e con quelle della Convenzione internazionale del 21 dicembre 1965⁴⁵ sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale.

5.3 Forma dell'atto

Il disciplinamento proposto contiene disposizioni riguardanti la limitazione di diritti fondamentali, gli obblighi dei Cantoni in occasione dell'esecuzione del diritto federale nonché l'organizzazione e la procedura delle autorità federali. Secondo l'articolo 164 capoverso 1 lettere b, f e g Cost., deve pertanto rivestire la forma di una legge federale.

5.4 Subordinazione al freno alle spese

Secondo l'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., gli impegni finanziari implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese annue ricorrenti di oltre 2 milioni di franchi richiedono il consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera. La presente legge non comporta spese di tale portata e dunque non è subordinata al freno alle spese.

5.5 Delega di competenze legislative

La legge contiene alcune deleghe di competenze legislative o mandati legislativi che ci incaricano di emanare disposizioni esecutive per concretizzare determinate disposizioni legali nei seguenti ambiti.

L'articolo 14 capoverso 3 ci autorizza a completare l'elenco dei mezzi ausiliari ammessi o espressamente vietati per l'impiego della coercizione. L'articolo 17 capoverso 1 invece delega al nostro Consiglio il compito di designare i vari tipi di armi che possono entrare in linea di conto nel corso degli interventi. D'altro canto, visto il campo d'applicazione piuttosto ampio della legge, l'articolo 16 ci conferisce la competenza di definire con maggiore precisione o limitare il campo d'applicazione dei singoli mezzi ausiliari e delle armi in funzione dei compiti.

L'articolo 26 invece ci conferisce il mandato di emanare le disposizioni necessarie in materia di trasporti di persone che le autorità hanno sottoposto a restrizioni della libertà.

Infine, l'articolo 29 demanda al nostro Consiglio di disciplinare la formazione e il perfezionamento delle persone che nell'ambito del campo d'applicazione del presente disegno di legge sono chiamate a impiegare, se necessario, la coercizione e le misure di polizia.

⁴³ RS 0.107

⁴⁴ RS 0.103.2

⁴⁵ RS 0.104

